

**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 31 (70) № 2 2020**



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2020

### **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 № 7 від 27.04.2020 року).**

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

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

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

Сторінка журналу: [www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua)

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

© Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського, 2020

## ЗМІСТ

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

**Бутирська Т.О., Дзвінчук Д.І.**

ОСНОВОПОЛОЖНІ ОСОБЛИВОСТІ ІДЕЇ БЛАГА В ДЕРЖАВІ..... 1

**Гандзюк К.А.**

РОБЕРТ ДЕНХАРДТ ПРО ЧИННИКИ ЗМІН У ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ ХХІ СТОЛІТТЯ.....13

**Година М.А.**

ЗМІСТ, СТРУКТУРА ТА ЗНАЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ  
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СИСТЕМІ ЗАХОДІВ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ..... 18

**Оргісць О.М.**

ОБМІН ЗНАННЯМИ МІЖ ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ:

ФАКТОРИ, ЯКІ ВПЛИВАЮТЬ НА ЙОГО ІНТЕНСИВНІСТЬ..... 24

**Таран Є.І.**

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»,  
«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ» ТА «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ»

У ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСАХ УКРАЇНИ.....33

**Шкурат І.В.**

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ПОНЯТТЯ «МІЖНАРОДНИЙ ТЕРОРИЗМ»

ЯК СКЛАДНИКА ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ.....38

### МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

**Безена І.М.**

СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ

ЕТНОКУЛЬТУРНОЇ ПОЛІТИКИ В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ..... 43

**Болбас О.М.**

КУЛЬТУРНА СПАДЩИНА ЯК ОХОРОННА ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКА КАТЕГОРІЯ:

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ СТРАХОВОГО ФОНДУ..... 50

**Горник В.Г., Сімак С.В.**

ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ СТРАТЕГІЧНИХ ПРОГРАМНИХ ДОКУМЕНТІВ

ЯК ОСНОВИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ..... 54

**Губар О.В.**

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У СФЕРІ БІОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ..... 59

**Децик О.П.**

СТРАТЕГІЧНЕ ПРОЄКТУВАННЯ РОЗВИТКУ СФЕРИ ПУБЛІЧНОЇ ДИПЛОМАТІЇ В УКРАЇНІ...66

**Драгомирова Є.С., Николаєва Д.С.**

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ СПОСОБІВ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНАЛЬНИХ

УКРАЇНСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ ЯК ТУРИСТСЬКИХ ДЕСТИНАЦІЙ..... 74

**Запорожець Т.В.**

ЗАСТОСУВАННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНИХ ТЕХНОЛОГІЙ ТА СИСТЕМ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ

ДЛЯ ПІДТРИМКИ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ..... 79

**Іванова Т.В.**

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ

НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ТЕХНОГЕННОГО ТА ПРИРОДНОГО ХАРАКТЕРУ..... 86

<b>Камінецький В.В.</b> ВПЛИВ ПРАВОВИХ ІМПЕРАТИВІВ НА РОЗВИТОК КУРОРТНО-РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ РЕГІОНІВ.....	90
<b>Kiforenko O.V.</b> THE EUROPEAN UNION BUDGET REVENUES: THE PRESENT STATE OF MATTERS AND PROJECTION.....	96
<b>Ковач В.О.</b> ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ.....	102
<b>Коврига О.С.</b> ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ.....	109
<b>Кріпак А.П.</b> ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	115
<b>Лелеченко А.П.</b> КОМПЛЕКСНИЙ МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ Й РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ.....	121
<b>Лукін С.Ю.</b> ПУБЛІЧНИЙ ПРОСТІР ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН У СИСТЕМІ ГЛОБАЛІЗОВАНОГО СВІТУ ЗА ДОСЛІДЖЕННЯМИ ЗАРУБІЖНИХ АВТОРІВ.....	127
<b>Непомнящий О.М.</b> ОСНОВНІ ВИМОГИ ДО СПОРУД ЯК ОСНОВА ІДЕНТИФІКАЦІЇ РИЗИКІВ ПІД ЧАС ЕКСПЛУАТАЦІЇ ОБ'ЄКТІВ НЕРУХОМОСТІ.....	134
<b>Олійник Р.Ю.</b> ОФІС УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ В ПРОЕКТНОМУ МЕНЕДЖМЕНТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	139
<b>Панченко О.А.</b> ПРОВАЛ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....	144
<b>Пашкевич Л.А.</b> ДЕСТРУКТИВНИЙ ІНСТИТУТ ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ: МЕХАНІЗМИ ПРОТИДІЇ.....	149
<b>Петренко Н.О., Чукіна І.В.</b> УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ.....	156
<b>Рідей Н.М., Богуцький Ю.П., Кацєро О.К., Павленко Д.Г.</b> ПРОФЕСІЙНИЙ РОЗВИТОК ПРАВОВОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ АДМІНІСТРАТОРІВ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ В СИСТЕМІ НЕПЕРЕРВНОЇ ОСВІТИ.....	161
<b>Соколова Е.Т.</b> ГЕНДЕРНИЙ ПІДХІД ДО УПРАВЛІННЯ ЗАКЛАДАМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ.....	171
<b>Хитько М.М.</b> «СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ В ОСВІТІ» ЯК ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	176
<b>Хмиров І.М.</b> МЕХАНІЗМИ ЗАСТОСУВАННЯ АУТСОРСИНГУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ЕЛЕКТРОННИМ НАВЧАННЯМ У СИСТЕМІ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ.....	182
<b>МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ</b>	
<b>Семенова Т.М.</b> НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОЦІНКА ПРОЦЕСІВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	185

<b>Сенишин Н.В.</b> СУТНІСТЬ, ЗМІСТ І ФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ ДЕРЖАВИ.....	190
--	-----

## **ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ**

<b>Головань О.М., Савін А.А., Яковенко Є.С.</b> ДО ПИТАННЯ ОСОБЛИВОСТЕЙ СТВОРЕННЯ УГРУПОВАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ ДЛЯ ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ В РАЗІ РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ.....	199
<b>Горник В.Г., Кравченко С.О.</b> МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК СКЛАДНИКА ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ.....	206
<b>Демидко Д.Л.</b> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ЯК ФАКТОР НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ У ПРОЦЕСАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ.....	213
<b>Копанчук О.Є.</b> ГНОСЕОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ У СФЕРІ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН.....	218
<b>Росляков О.В., Прохоренков Д.В., Тихончук О.В.</b> ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ФІЗИЧНОЇ СИЛИ, СПЕЦІАЛЬНИХ ЗАСОБІВ ТА ЗБРОЇ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВ СВІТУ.....	223
<b>Семенюк Ю.В.</b> ЗАСТОСУВАННЯ ПРИВАТНИХ ВІЙСЬКОВИХ КОМПАНІЙ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ І БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ.....	230
<b>Фердман Г.П.</b> ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА ВОДНОМУ ТРАНСПОРТІ УКРАЇНИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ.....	236
<b>АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b>	
<b>Грабовенко Н.В.</b> ІНКЛЮЗІЯ ЯК СТРАТЕГІЯ РЕФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ ОСВІТИ.....	241
<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....</b>	<b>246</b>

# CONTENTS

## THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Butyrskaya T.O., Dzvinchuk D.I.**

FUNDAMENTAL FEATURES OF THE IDEA OF GOODNESS IN A STATE.....1

**Gandziuk K.A.**

ROBERT DENHARDT ON THE FACTORS OF CHANGES  
IN THE PUBLIC SECTOR OF THE XXI CENTURY.....13

**Godyna M.A.**

CONTENT, STRUCTURE AND IMPORTANCE OF PROFESSIONAL DEVELOPMENT  
OF CIVIL SERVANTS IN THE SYSTEM OF ORGANIZATIONAL  
AND LEGAL SUPPORT OF MEASURES' OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE .....18

**Orhiets O.M.**

KNOWLEDGE EXCHANGE AMONG GOVERNMENTAL OFFICIALS:  
FACTORS INFLUENCING ON ITS INTENSITY .....24

**Taran Ye.I.**

COMPARISON BETWEEN CONCEPTS OF "GOVERNANCE", "PUBLIC ADMINISTRATION"  
AND "PUBLIC MANAGEMENT" IN TRANSFORMATION PROCESSES OF UKRAINE .....33

**Shkurat I.V.**

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL SUBSTANTIATION OF THE CONCEPT  
OF "INTERNATIONAL TERRORISM" AS A COMPONENT OF GLOBALIZATION PROCESSES .....38

## MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Bezena I.M.**

MODERN MECHANISMS OF IMPLEMENTATION  
OF STATE ETHNO-CULTURAL POLICY IN REGIONS OF UKRAINE .....43

**Bolbas O.M.**

CULTURAL HERITAGE AS SECURITY STATE  
AND ADMINISTRATIVE CATEGORY: THE WAYS OF DEVELOPMENT  
OF MECHANISMS OF FORMATION OF INSURANCE FUND .....50

**Hornyk V.G., Simak S.V.**

IMPROVEMENT OF STRATEGIC SOFTWARE DOCUMENTS  
AS A BASIS FOR BUDGETARY PLANNING .....54

**Hubar O.V.**

THE CURRENT SITUATION AND PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION  
IN THE FIELD OF BIOLOGICAL SECURITY .....59

**Detsyk O.P.**

STRATEGIC DESIGN OF DEVELOPMENT OF PUBLIC DIPLOMACY IN UKRAINE.....66

**Dragomirova E.S., Nykolaieva D.S.**

IMPLEMENTATION OF DEVELOPMENT MANAGEMENT METHODS  
OF REGIONAL UKRAINIAN TERRITORIES AS TOURIST DESTINATIONS .....74

**Zaporozhets T.V.**

APPLICATION OF INTELLECTUAL TECHNOLOGIES  
AND ARTIFICIAL INTELLECT SYSTEMS TO SUPPORT MANAGEMENT DECISIONS.....79

**Ivanova T.V.**

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION RISKS OF EMERGENCY SITUATIONS  
OF TECHNOGENIC AND NATURAL CHARACTER.....86

<b>Kaminetskiy V.V.</b> LEGISLATIVE AND REGULATORY IMPERATIVES FOR THE DEVELOPMENT OF RESORT AND RECREATIONAL SPHERE IN THE REGION OF UKRAINE.....	90
<b>Kiforenko O.V.</b> THE EUROPEAN UNION BUDGET REVENUES: THE PRESENT STATE OF MATTERS AND PROJECTION.....	96
<b>Kovach V.O.</b> MAIN IMPROVEMENT WAYS OF STATE REGULATION MECHANISMS OF FOREIGN LABOR MIGRATION .....	102
<b>Kovriha E.S.</b> INTERACTION OF STATE AUTHORITIES WITH THE PUBLIC IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF UKRAINE .....	109
<b>Kripak A.P.</b> FORMATION OF THE ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC MECHANISM TO THE DEVELOPMENT OF CAPABILITY TERRITORIAL GROMADES .....	115
<b>Lelechenko A.P.</b> THE COMPLEX MECHANISM FOR FORMING AND IMPLEMENTING REGIONAL POLICY OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN UKRAINE .....	121
<b>Lukin S.Yu.</b> THE PUBLIC SPACE OF EUROPEAN COUNTRIES IN THE SYSTEM OF THE GLOBALIZED WORLD FOR THE STUDIES OF FOREIGN AUTHORS.....	127
<b>Nepomniashchy O.M.</b> BASIC REQUIREMENTS FOR SPORTS AS A BASIS FOR RISK IDENTIFICATION AT USE OF REAL ESTATE OBJECTS.....	134
<b>Oliynyk R.Yu.</b> PROJECT MANAGEMENT OFFICE IN PROJECT MANAGEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION .....	139
<b>Panchenko O.A.</b> FAILURE OF THE UKRAINE'S STATE INFORMATION POLICY.....	144
<b>Pashkevych L.A.</b> THE DESTRUCTIVE INSTITUTE OF POLITICAL CORRUPTION IN UKRAINE: MECHANISMS OF ANTI-CORRUPTION COMBATING .....	149
<b>Petrenko N.O.</b> MANAGEMENT OF RURAL AREAS DEVELOPMENT IN UKRAINE.....	156
<b>Ridei N.M., Bogutskiy Yu.P., Katsero O.K., Pavlenko D.G.</b> PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF HEF ADMINISTRATORS' LEGAL COMPETENCE IN CONTINUOUS EDUCATION SYSTEM.....	161
<b>Sokolova E.T.</b> GENDER APPROACH TO MANAGEMENT IN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS OF UKRAINE.....	171
<b>Khitko M.M.</b> “STRATEGIC PLANNING IN EDUCATION” AS A CONCEPT OF PUBLIC GOVERNANCE .....	176
<b>Khmyrov I.M.</b> THE MECHANISMS OF APPLICATION OF OUTSOURCING IN PUBLIC ADMINISTRATION BY ELECTRONIC TRAINING IN THE HIGHER EDUCATION SYSTEM OF UKRAINE .....	182
<b>PUBLIC SERVICE</b>	
<b>Semenova T.M.</b> LEGAL EVALUATION OF FINANCIAL DECENTRALIZATION PROCESSES IN UKRAINE .....	185

<b>Senyshyn N.V.</b> THE ESSENCE, CONTENT AND FORMS OF TERRITORIAL ORGANIZATION OF PUBLIC AUTHORITY OF THE STATE.....	190
<b>PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF STATE SECURITY AND THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER</b>	
<b>Holovan O.M., Savin A.A., Yakovenko E.S.</b> ACCORDING TO THE QUESTION OF PARTICULARITIES OF CREATING FORMATIONS OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE IN PERFORMING TASKS OF PUBLIC ORDER PROTECTION IN RESPONDING TO SOCIAL EMERGENCIES.....	199
<b>Hornyk V.G., Kravchenko S.O.</b> MECHANISMS FOR PROVIDING OF INFORMATION SECURITY IN ENTREPRENEURIAL ACTIVITY AS COMPONENT OF STATE INFORMATION SECURITY .....	206
<b>Demydko D.L.</b> STATE REGULATION OF THE TRANSFORMATION OF POLITICAL CULTURE AS A FACTOR OF NATIONAL SECURITY IN THE PROCESSES OF DEMOCRATIZATION OF CIVIL SOCIETY IN UKRAINE .....	213
<b>Kopanchuk O.E.</b> GNOSEOLOGICAL ASPECTS FORMATION OF NATIONAL INTERESTS IN THE SPHERE OF THE INTERNATIONAL RELATIONS .....	218
<b>Rosliakov O.V., Prokhorenkov D.V., Tykhonchuk O.V.</b> FEATURES OF THE USE OF PHYSICAL FORCE, SPECIAL MEANS AND WEAPONS BY LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF THE COUNTRIES OF THE WORLD .....	223
<b>Semeniuk Yu.V.</b> USE OF PRIVATE MILITARY COMPANIES TO PROTECT NATIONAL INTERESTS AND STATE SECURITY .....	230
<b>Ferdman G.P.</b> PROVIDING OF SAFETY ON WATER-CARRIAGE OF UKRAINE: STATE-ADMINISTRATIVE ASPECT .....	236
<b>TOPICAL ISSUES IN PUBLIC ADMINISTRATION</b>	
<b>Hrabovenko N.V.</b> INCLUSION AS A STRATEGY FOR REFORMING THE MODERN EDUCATION SYSTEM .....	246
<b>INFORMATION ABOUT THE AUTHORS.....</b>	<b>241</b>



## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2020.2/01>**Бутирська Т.О.**

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

**Дзвінчук Д.І.**

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

### ОСНОВОПОЛОЖНІ ОСОБЛИВОСТІ ІДЕЇ БЛАГА В ДЕРЖАВІ

*У статті розглянуто ключові риси ідеї блага як цільового орієнтира для життєдіяльності держави, її наріжного каменю; зазначені перешкоди для досягнення блага в державі, головне з яких полягає в помилковому, докорінно неправильному розумінні блага більшістю людей, що, своєю чергою, зумовлено наявністю фундаментального протиріччя між світом видимим і умосяжним, і похідним від нього конфліктом між душею і тілом, а також пов'язаною з цим прихованістю істинного блага від відчуттів, можливістю його досягнення тільки розумом, чому заважає недосконалість природа людини, виражена, зокрема, афектами; зазначено, що шлях до вирішення протиріччя між світом умосяжним і видимим лежить через пізнання душі. Показано, що пізнання душі передбачає підтримку духовної дисципліни у вигляді самообмеження і аскетизму, а також дотримання міри і поміркованості у всіх аспектах буття, що в сукупності є шлях самовдосконалення людини; обґрунтовано, що самовдосконалення держави передбачає узгодження двох начал: вищого духовного як морального закону і матеріального як необхідності, що відповідає станам «як має бути» і «як є», а також формі і змісту держави. Перераховані умови скорочення розриву між двома зазначеними станами, зокрема узгодження загальної і приватної волі, контроль розуму над афектами, належне виховання, що включає самообмеження споживання, власності і свободи, визнання ключової ролі філософів як інтелектуальної еліти і віру інших в їх незаперечний духовний авторитет. Обґрунтовано, що ці умови забезпечують реалізацію всіх чеснот ідеальної держави: мудрості, розсудливості і мужності. Виявлено основоположні моменти буття, щодо яких варто знати міру, включаючи прояви трьох начал душі у різних станів, прийнятні рівні власності і свободи, що виключають виникнення соціальної нерівності.*

**Ключові слова:** благо, держава, ідея, світ видимий, світ умосяжний, духовне начало, необхідність, протиріччя, самовдосконалення, самообмеження.

*... але, можливо, є на небі зразок держави, доступний кожному охочому: дивлячись на нього, людина задумається над тим, як би це влаштувати саму себе. А чи є така держава на землі і чи буде вона – це зовсім неважливо. Людина ця зайнялася б справами такої – і тільки такої – держави.*

Платон [1, с. 456]

**Постановка проблеми.** Людству завжди тією чи іншою мірою був притаманний інтерес до пізнання навколишнього світу. Однак таке пізнання ускладнюється тим, що навколишній світ досить великий, багатогранний і різноманітний за формою і змістом. Філософи (Платон, Кант) розгля-

дають це різноманіття двояко: як мислимий світ ідей і як емпіричну природу. Ще філософи античності визнавали, що найскладніше пізнати умосяжні сутності, аналоги яких відсутні у видимому світі.

Держава як форма колективного співіснування людей зародилася в глибоку давнину, в перших цивілізаціях. І з самого початку появи держави як феномена філософи намагалися осмислити її суть та ідеальну форму. Найвідоміший, найглибший і найповніший філософський твір, в якому представлений ідеал держави, – це «Держава» Платона. Більшість її основних положень не втратили актуальності і нині. Як

показує досвід цивілізації, жодна з конкретних держав не наблизилася до початкової ідеї про неї. Цей дивовижний і незаперечний факт свідчить про колосальний розрив між державою як ідеєю і емпіричною реалізацією цієї ідеї в будь-якій конкретній державі. Ні Платону, ні іншим філософам не вдалося вирішити фундаментального протиріччя між тим, що є в реальних державах, і тим, що має бути з позицій блага в ідеальній державі. Це протиріччя потребує філософського осмислення для з'ясування його причин, виявлення можливостей і умов його подолання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Насамперед варто зазначити, що в багатьох роботах поняття «благо» транслюється як поняття «цінність». Наприклад, робота Л. Вітгенштейна «Культура і благо» перекладається як «Культура і цінність» і т. д. Це пояснюється тим, що основним питанням теорії цінностей є проблема «щойності» блага, тобто питання про те, що є благо як таке. Крім того, нерідко поняття «благо» ототожнюють із поняттям «добро»,<sup>1</sup> що розуміється, своєю чергою, як моральна цінність.

Про поняття блага розмірковував Цицерон у філософських трактатах «Про межі блага і зла» і «Парадокси стоїків» [3]. Так, у трактаті «Про межі блага і зла» [3, гл. IV, п. 11] Цицерон говорить, що люди у своєму житті найбільше страждають від незнання того, що є благо, а що – зло. Навряд чи є в житті що-небудь більш гідне найретельнішого вивчення, ніж те, яка межа, яка крайність, остання точка, з якою мають співвідноситися всі судження про те, як правильно жити і правильно поводити себе, до чого прагнути як до вищого з благ і чого уникати як найстрашніше із зол. Необхідна мудрість, яка здатна вигнати відчай із нашої душі і навчити нас жити в спокої, стримавши ненаситність наших пристрастей, які гублять не тільки окремих людей, а й скидають цілі роди, а нерідко вражають навіть цілі держави [3, гл. XIII, п. 43].

Судячи з контексту, Цицерон у трактаті «Про межі блага і зла» під термінами «межа», «крайність», «остання точка», з якою варто співвідносити свою поведінку і устремління, мав на увазі благо як ідеал того, до чого треба прагнути і чого можна досягти.

Цицерон чудово розумів, що визначення блага, прийняте стоїками, є цілковитою проти-

лежністю загальноприйнятим думкам. Самі стоїки називали їх парадоксами, звідки, власне, і назва Цицеронового трактату: «Парадокси стоїків». При цьому, як впливає зі вступу до трактату, самому Цицерону ці так звані «парадокси» видаються надзвичайно сократичними і цілком правильними. Так, сама назва першого парадоксу «Тільки прекрасне є благом» підтверджує це. Тільки те є благом, що морально, – вчить Цицерон на початку першого пункту першого парадоксу. Наприкінці цього пункту наводиться таке визначення блага, а саме: і те, що є правильним, гідним і добродесним, тільки це і є благом. Оскільки ці думки можуть здатися дещо загальними і незрозумілими, Цицерон у другому пункті першого парадоксу розкриває їх на прикладі життєписів великих людей, ставлячи питання: невже ті, хто залишив нам цю державу настільки славною і потужною, коли-небудь думали про золото і срібло, про те, щоб розбагатіти, про красоти природи, які могли б дати їм задоволення, або про всякі пожитки, що тішать їх погляд, або про бенкети, що приносять їм насолоду?

У роботі про благо, що складається з трьох книг, Л. Валла намагається полемізувати з Аристотелем, стверджуючи, що не чеснота є середина між двома пороками, а навпаки, порок є середина між двома чеснотами [4, с. 19–350]. Загалом Валла дотримується певної традиції, згідно з якою благо – задоволення і насолода, в якій зазвичай досить поверхово посилаються на Епікура. Але тут варто підкреслити, що Епікур ніколи не залишив би такого сліду у філософії, якби був такий простий і емпіричний. Так, Секст Емпірик, розглядаючи питання розрізнення блага і зла [5, с. 10, 63], пише, що, на думку мудрого Епікура, не можна ані ставити питання, ані приймати апорію<sup>2</sup> без антиципації<sup>3</sup>. Епікур говорив, як пише Секст Емпірик, що філософія – діяльність, що приносить щасливе життя міркуваннями і діалогами [5, с. 34].

Розглядаючи те, що є благо і що ним не є, С. Емпірик вживав термін «акциденція блага» [5, с. 13]. Під ним він мав на увазі те, що люди вважають за прояв блага: користь, чеснота, щастя, насолода, безтурботність і т. п. У такому трактуванні суть акциденції блага практично ідентична концепції тіні від блага – сонця у Платона в діалозі «Держава» [1, с. 372–373].

<sup>2</sup> Апорія (грец. ἀπορία – «безвихідне становище») – поняття, що означає в давньогрецькій філософії важковирішувану проблему [6, с. 21].

<sup>3</sup> Антиципація (лат. anticipo – «передбачаю») – передбачення, заздалегідь складене уявлення про що-небудь [6, с. 17].

<sup>1</sup> У «Словнику з етики» вказується, що іноді такі слова, як «благо» і «добро», в повсякденному мовленні вживають як синоніми [2, с. 26].

Справді, як у Платона люди бачать тільки тіні і за ними намагаються судити про благо, так і в С. Емпірика люди за доступними для їх розуміння акцидентіями намагаються судити про благо, яке в обох філософів стоїть незрівнянно вище.

У листі до Якоба Томмазія Г.-В. Лейбніц пише про благо як про мету всіх речей [7, с. 94]. У «Теодицеї» він продовжує цю думку і вчить, що у світі все служить благу цілого. Розуміння блага як цілого важливо в контексті держави. При цьому, як і середньовічні філософи (зокрема, Ф. Суарес), він визначає відсутність блага як «позбавленість» [8, с. 151]. Істотно підкреслити, що Суарес у четвертому зі своїх метафізичних міркувань показав, що «позбавленість» має заперечувати наявність деякої форми в суб'єкті, за природою здатний її мати [9, с. 444].

На думку Л. Вітгенштейна, людей не можна вести до блага, їх можна вести лише кудись. Благо ж лежить поза простором фактів [10, с. 1929; 22].

Теза, що благо лежить поза простором фактів, відповідає англломовній філософській традиції, зокрема висловлюванню Дж. Мура (вивчав благо, намагаючись побудувати етику як наукове дослідження), що звернення до фактів марне. Так, у праці про природу моральної філософії [11], у главі першій «Предмет етики» Мур дійшов висновку про невизначеність блага. Однак, якщо зважити на висловлювання Вітгенштейна про те, що коли щось є благом, воно разом із тим і божественне<sup>4</sup>, то це вже є визначенням блага.

А. Мердок пише, що невизначеність Блага пов'язана з несистематичним і невичерпним розмаїттям світу, а також безцільністю чесноти [12]. Але, говорячи про невизначеність блага, вона все ж задає наступне питання: невже про нього дійсно більше нічого сказати? Адже філософи часто намагалися виявити особливе зіставлення блага з іншими поняттями, зокрема на цю роль пробувалися свобода, розум, щастя, сміливість і навіть історія. Однак жодне з цих понять, говорить Мердок, не може зрівнятися з повнотою досконалості, виражаючи скоріше захоплення філософа певним аспектом людської поведінки.

Тим часом спільне розглядання обох фундаментальних феноменів – держави і блага –

могло б наблизити до скорочення розриву між ідеальною державою і реальністю.

**Постановка завдання.** Метою нашого дослідження є розкриття категорії «благо» в контексті держави.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Великі філософи вчили, що є феномени, які стоять вище за будь-яку сутність і перебувають начебто по той бік пізнаного світу. До таких феноменів, трансцендентальних за Кантом, належить благо. Саме благо є однією з ключових проблем у філософії, і це можна помітити, вивчаючи праці великих філософів – від античності до наших днів. На тему блага висловлювалися великі мислителі античності (Платон, Аристотель), представники німецької класичної філософії (Кант, Гегель) та інші філософи, присвячуючи цьому феномену свої праці.

Дорогоказною ниткою через «Державу» Платона проходить думка про справедливість як про головний атрибут держави. Крім того, Платон вказував, що справедливість належить до *блага*, тобто, по суті, є його окремим випадком. Він ототожнював мистецтво управління державою з «умінням бачити благо і здійснювати до нього сходження», оскільки «ідея (ейдос) блага – ось це найважливіше знання; через неї стають придатними і корисними справедливість і все інше» [13, с. 246].

Зі сказаного випливає, що *ідея держави підпорядкована ідеї блага*. Вищезгаданий розрив між державою як ідеєю та її емпіричною реалізацією може бути зумовлений тим, що більшість конкретних держав в емпіричній життєдіяльності (тобто в державному будівництві) керувалися цілями, далекими від блага в його філософському тлумаченні. З викладеного також випливає, що спільний розгляд обох феноменів – держави і блага – міг би виявити можливість скорочення розриву між ідеальною державою і реальністю.

Держава і благо – два наріжних поняття для існування людства. Держава – це явище всеосяжне, все, що стосується людини, стосується і держави [14, с. 54]. Водночас, на думку великих мислителів всіх часів, найпривабливіше для людини – це благо. Благо – те, до чого всі прагнуть. У всьому суцільному укладено порядок, що спрямовує його до блага [15, с. 217]. Який же зв'язок між цими двома фундаментальними поняттями?

Тільки держава може забезпечити і гарантувати певні можливості індивіда, підтримувати

<sup>4</sup> У цьому висловлюванні Вітгенштейна своєрідно підсумовується його етика, про що говорить він сам [10, с. 1929; 21].

суспільно необхідні структури і функції, що становлять «загальне благо»,<sup>5</sup> яке лежить за межами чуттєво сприйманого буття кожного окремого індивіда. Таким чином, для державного будівництва вельми актуальним є вивчення сутності блага, його інтерпретацій щодо держави, а також можливостей і умов його неспотвореного відображення в реальності.

Поняття блага донині не розкрито, і воно не має єдиного визначення. Воно має занадто багато різних визначень. Це показав Августин Аврелій [18, с. 210]. Однак жодне з них не є безумовним або єдино ним.

Щодо блага всі філософи сходяться в двох аспектах, а саме:

1) це поняття є найвищим з усіх філософських понять;

2) його сутність прихована від більшості людей.

З певною часткою наближення можна стверджувати, що філософи вважали благо проявом божественної сутності. Про це можна судити, зокрема, з праць Канта, який стверджував, що чим вищий рівень поняття (космологічне, трансцендентальне), тим менше уявлення про нього ми маємо. Це повною мірою стосується поняття блага, яке, згідно з Кантом, є трансцендентальним. Так, у працях великих філософів немає чіткого визначення поняття блага. Далі коротко розглянемо ракурси згадки блага у викладі Платона, Аристотеля, Августина Аврелія, Гегеля, Шопенгауера.

Щоб досягнути блага, необхідний рух по висхідній, до духовної досконалості. Благо вище від задоволення, влади, багатства. Вище за благо не може піднятися дух. До блага прагне все суще; благо – кінцева мета світу. Благо надає речам істинності, наділяє людину здатністю пізнавати. Благу протистоїть природа, в т. ч. природні риси людини, які зумовлюють її приватні цілі. Справжню суть блага складно зрозуміти через так зване «покривало обману» (майя), ілюзорність. Благо

<sup>5</sup> Категорія «загальне благо» уособлює собою вищу суспільну цінність: починаючи з античності, вона ототожнює те, до чого всі люди прагнуть, що задовольняє їхні потреби. Однак, на відміну від інших цінностей, поняття загального блага не підлягає кількісному порівнянню: його не може бути більше або ж менше. Аристотель визначав поняття загальне благо як споріднене поняттю «добро», але як більш смне. Гельвецій вважав загальне благо Верховним законом, першою і єдиною моральною аксіомою. Гоббс розглядав благо як корисність, Сковорода – як прагнення до духовності, Аквінат і схоласти – як служіння Богу, Гегель – як вольове втілення об'єктивного духу. Теза про моральний пріоритет ідеї служіння загальному благу належить Канту, який вважав кінцевим призначенням розуму робити все можливе для здійснення вищого блага (див. «Про ідеал вищого блага як про підставу для визначення кінцевої мети чистого розуму» [16, с. 597–608]). Незважаючи на те, що релігійні, ідеалістичні, матеріалістичні, натуралістичні концепції блага істотно різняться між собою, «загальне благо» визнається головним сенсом буття в більшості соціально-філософських доктрин [17, с. 202].

не має емпіричних підстав. Благо – це міра. Тут міра – це найбільш гармонійне співвідношення сутностей, елементів. Її суть розкриває відомий вислів «золота середина».

Вищенаведені висловлювання про благо відображають його роль як найвищої мети, «дорогочазної зірки»: до блага прагне все суще; благо – кінцева мета світу. Щодо держави це означає, що держава як ідея прагне до блага, а також що благо – кінцева мета будь-якої конкретної держави, нехай і недосяжна до кінця. Неможливість повного досягнення блага в державі зумовлена вищезгаданим протистоянням блага і природних рис людини. Однак це зовсім не означає, що конкретна держава не має прагнути до блага. В іншому випадку розрив між державою як ідеєю і ступенем її втілення в реальності не матиме об'єктивних передумов для скорочення.

Вище було зазначено, що складно зрозуміти справжню суть блага, йому властива ілюзорність, у тому числі через наявність ряду схожих і далеких від істинної суті понять. Згідно з Аристотелем, вище благо – щастя, блаженство [14, с. 280–281]. Бажання досягти блаженства й утримати його є одним для всіх. Тому дивно, як каже Августин Аврелій, чому настільки різняться і розрізняються волі щодо самого блаженства. Мабуть, справа не в тому, що хтось не бажає його. Річ у тім, що не всі знають, що це таке. Якби всі знали, чим є насправді благо, – щодо своєї істинності, то тоді це істотно зменшило б бажання його досягати. Адже якщо жити блаженно, значить, наприклад, жити відповідно до чесноти душі, то тоді не всі люди бажають жити блаженно, і, крім того, підкреслює Августин, лише деякі бажають цього [18, с. 327, 328].

Своєрідним буддійським аналогом блаженства є нирвана – стан, в якому немає чотирьох речей: народження, старості, хвороби і смерті. При цьому нирвана не ідентична поняттю спокою (що лежить у могилі теж перебуває в спокої), найближче до неї стоїть філософська «відмова від суєти». Досягти нирвани є найвищою метою буддистських і йоговських практик.

Однак всі ці терміни – блаженство, щастя, повне благо – хоча і найтіснішим чином пов'язані один з одним, не визначають самого поняття блага, не розширюють і не уточнюють його, вони лише служать йому предикатами. При цьому Кант показав, що для розуму блаженство не є повне благо, якщо воно не пов'язане з високоморальною поведінкою, з гідністю щастя.

Одна лише моральність і гідність щастя ще не становлять повного блага: необхідно, щоб



той, хто заслужив благо своєю поведінкою, міг сподіватися стати причетним до нього. Це можливо тільки за умови втілення в реальність ідеалу вищого блага. Кант називає ідеалом вищого блага стан, в якому морально досконала воля, пов'язана з вищим блаженством, становить причину всякого блаженства у світі, оскільки вона знаходиться в точному співвідношенні з моральністю [19, с. 523]. Ідеал блага є наріжним каменем для держави, і еліті для правильного управління державою необхідно мати максимально повне поняття про нього і керуватися ним.

У контексті ідеї блага розглянемо проблему протиріччя «умосяжного», за Платоном, або інтелігібельного, за Кантом, і «видимого» світів. Це протиріччя розглядається у філософії на рівні душі і тіла. Так, у «Федоні» Сократ говорить Кебету, що душа найбільше схожа на божественне, безсмертне, неруйнівне, умосяжне, однорідне, завжди незмінне. Тіло ж найбільше схоже на людське, смертне, різноманітне, розумом незбагненне, зруйноване, що вічно змінюється [20, с. 196]. Звернемо тут увагу на те, що душа осягається тільки розумом, тіло розумом не осягається. Розум причетний до ідеального, або умосяжного світу, а чуттєвому світу відповідає думка, доха. Проміжною ж категорією між ними Сократ називає глузд, кажучи, що «це ще не розум» [21, с. 294]. Оскільки умосяжний світ неможливо відтворити наочно, справжнє благо приховане від відчуттів, воно тільки умосяжне, осягнути його сутність можна тільки за допомогою розуму.

Той, хто намагається пізнати благо через відчуття, сходиться лише на вершину видимого світу. Той, хто намагається пізнати благо тільки через мислення, спрямовується до сутності блага і сходиться на вершину умосяжного [13, с. 276]. Інакше кажучи, зір дає змогу побачити зірки, сонце. Але для сходження до блага зору та інших відчуттів замало, тому що умосяжне невидиме, приховане від органів відчуттів.

Таким чином, щоб пізнати благо, варто ігнорувати почуття і відчуття («звільнитися від тіла», як говорив Сократ) і сприймати його за допомогою душі. Теза Гегеля про те, що людині не дано наблизитися до блага, співзвучна з думкою Сократа про те, що «поки при нас тіло, нічого не можна пізнати в чистому вигляді» [20, с. 162]. За природою над тілом панує душа: за Аристотелем, душа є форма тіла.

Значить, *тією мірою, якою душа керує тілом, можна бути причетним до умосяжного світу і блага.*

У «Тімеї» сказано: розум окремо від душі ні в кому жити не може [22, с. 413]. Душа за своєю природою вічно прагне до блага, хоча їй це і важко. Через те шлях до пізнання блага в державі пролягає через пізнання душі. Аристотель вчив: *не розуміючи законів душі, не можна пізнати закони держави.* При цьому під законами він мав на увазі норми моралі.

Щодо держави, то всі великі філософи, починаючи від Платона, визнавали, що моральний закон лежить в основі держави як ідеї. Крім того, Кант писав, що моральний закон ставить чесність вище від вигод, слави, що в ньому полягає *ідея кращого світу* [19, с. 279–280]. Тому *моральний закон є елементом блага в державі.*

Однак емпіричний досвід показує, що в конкретних державах аж ніяк не моральний закон є реальною рушійною силою. При цьому моральний закон стоїть значно вище, ніж моральні поняття, що базуються, за Кантом, на емпіричних підставах у вигляді задоволення/незадоволення (тобто афектах) [19, с. 378]. Проблематиці афектів серйозна увага надана в працях Спінози. Згідно зі Спінозою, афекти є обмеженням, що перешкоджає повноцінній роботі розуму, зокрема й для осягнення блага.

Оскільки все суще (насамперед люди) прагне до блага, природним чином прагне до нього і держава. Тут виникає неминуче питання про шляхи і способи досягнення блага людиною і державою як природною формою співіснування людей.

Світ, сумірний із моральними законами (яким він може бути при свободі розумних істот і яким йому належить бути відповідно до законів моральності), Кант назвав моральним світом. Цей світ мислиться тільки як *умосяжний*, тому що він абстрагований від усіх умов і перешкод для моралі (слабкість і порочність людської природи) [16, с. 600]. Отже, *моральний світ є ідея, яка може і повинна мати вплив на чуттєво сприйманий світ, щоб зробити його, за можливості, сумірним ідеї.*

Моральний світ, згідно з Кантом, мислиться тільки як інтелігібельний,<sup>6</sup> оскільки в ньому відсутні такі перешкоди як слабкість, порочність людської природи, про які писав Гегель. Оскільки моральний світ мислиться як інтелігібельний, то він виступає як ідея, форма, в якій закладено *зв'язок із благом*: всякий має підставу сподіватися бути причетним до блага тією мірою, в якій він

<sup>6</sup> Інтелігібельний (лат. intelligibilis) – умосяжний, умоспоглядальний світ, не доступний чуттєвому сприйняттю; його можна тільки мислити, але не можна пізнати (світ ідей у Платона, речі в собі у Канта, світова воля в Шопенгауера, абсолютна свобода в Бердяєва і т. п.) [23, с. 167–168].

зробив себе гідним його своєю поведінкою. Так, Кант писав: якщо моя поведінка така, що я гідний блага, то чи можу я сподіватися, завдяки цьому, бути причетним до нього [19, с. 522]. Таким чином, *моральна налаштованість* як умова уможливорює *причетність до блага*, а не навпаки.

Виникає питання, наскільки можливо для людини досягнення блага. У принципі, і буддиська, і антична, і класична філософія вказують шляхи для його досягнення. Однак зумовлюють, що для цього треба дотримуватися певної *духовної дисципліни*, і тільки тоді можна сподіватися на участь у ньому.

*Духовну дисципліну* як шлях до досягнення блага людиною можна знайти в буддиській філософії, текстах Веданти<sup>7</sup> або Упанішад<sup>8</sup>. Таким шляхом є буддиський аскетизм, або самоприборкання, і подвижництво як подолання людиною самої себе, вираження волі до пізнання істини.

Теза Гегеля, що в самій людині закладені природні обмеження, що заважають досягненню блага, є філософським обґрунтуванням необхідності *самообмежень* як єдиного правильного шляху до досягнення блага. Однією з найдавніших форм самообмеження є аскетизм або подвижництво. При цьому, на відміну від аскетизму середньовіччя, буддиський аскетизм уникає крайнощів, пов'язаних із придушенням і умиртвінням чуттєвої природи людини, і тому називається «серединним»<sup>9</sup>. Двох крайнощів варто уникати: 1) прихильність до плотських задовольень, вульгарна, неблагородна і нерозумна; 2) прихильність до умиртвіння плоті і самокатування, що також вульгарно, неблагородно і нерозумно. Той, кому вдалося уникнути крайнощів, досягає серединний шлях, шлях бачення, знання, шлях, що приносить заспокоєння і дає особливе знання<sup>10</sup>, шлях, що веде до пробудження і нірвани.

І що ж це за серединний шлях<sup>11</sup>? Це просто благородний восьмеричний серединний шлях, і ось що це таке. Це – правильне бачення, правильний намір, правильна мова, правильна дія, правильний спосіб життя, правильне зусилля, правильний зворотний спогад і правильне зосередження свідомості [24].

<sup>7</sup> Веданта (санскр. «завершення вед») – первісна назва Упанішад, завершальних вед.

<sup>8</sup> Упанішади – філософські коментарі до Вед, перших священних книг Індії, в яких викладалися філософські уявлення про єдиний світовий порядок. Тексти вед створювалися арійцями, які прийшли в Індію в XVI ст. до н. е. В перекладі з санскриту «веди» означають «знання».

<sup>9</sup> Власне «серединним» називає його сам Будда. Так, перша проповідь Будди починається з того, що варто уникати крайнощів, у тому числі надмірного аскетизму, а слідувати серединним шляхом.

<sup>10</sup> Тут під «особливим» мається на увазі таке знання, яке не засноване на чуттєвому знанні і його органах.

<sup>11</sup> Серединний шлях – це шлях, знанням якого володів Будда, і якого він вчив своїх слухачів і учнів.

Водночас серединність чужа людській природі. Звідси і друга ідея – про благородне як про те, що протиставлене всьому буденному, зазначеному крайністю, і тому банальному і вульгарному. Виходить, що благородні особистості – це виняток не тільки з людей, але й з пустельників. Таким чином, вже на самому початку першої проповіді Будди вводяться три поняття: «крайність», «серединність» і «благородність» [25, с. 21].

Варто зазначити, що парадигма серединності характерна і для античної філософії. Так, за Аристотелем, середина або помірність є суттєвою ознакою чесноти, яка пов'язана з добропорядною старанністю і полягає не в розвагах [14, с. 280–281].

Найбільше буддиській парадигмі серединного шляху відповідає концепція міри, що зародилася ще в античній філософії й отримала розвиток у працях великих німецьких філософів – класиків.

У діалозі «Філеб» Платон характеризує *міру* як ідею найвищого блага тією мірою, наскільки її може осягати людський розум, а, осягнувши, застосовувати для *впорядкування* життя в державі. На першому місці стоїть все, що стосується *міри, помірності*, і все те, що подібно до цього належить *вічності* [26, с. 94]. У діалозі «Держава» Сократ говорить, що *істина* шанується спорідненою помірністю [27, с. 285]. Наступна цитата з діалогу «Філеб» є вкрай важливою для розуміння ролі міри в збереженні цілісності держави. «Всяка суміш, якщо вона в жодному разі не стосується міри і сумірності, неминуче втрачає і свої складові частини, і насамперед себе.

Бо за таких умов це не суміш, але якась безладна маса, що завжди приносить біду її власникам» [26, с. 92]. Сила *блага* виражена і в природі прекрасного, бо *помірність і сумірність* всюди стає красою і чеснотою.

За Гегелем, *міра є відношення*, але не відношення взагалі, а певне відношення якості і кількості один до одного. У мірі з'єднані абстрактно виражені якість і кількість. Міру можна розглядати як модальність [28, с. 82, 347]. Все надмірне, все, що вважає себе занадто великим, високим, із часом переходить до іншої крайності, применшується, зневажається і тим самим відновлюється *середня міра* [28, с. 349–350].

Однак є протиріччя у тлумаченні міри такими античними філософами, як Протагор і Гегель. Так, Гегель стверджував, що абсолютне (Бог) є міра всіх речей. Крім того, він говорив, що держава – це проступання Бога у світі. Це вкотре підкреслює тісний зв'язок блага і держави. Водночас Протагору належить відомий вислів «людина

є міра всіх речей». Перша позиція є об'єктивною і пріоритетною для держави, оскільки виражає закон природи, а друга – суб'єктивною і похідною від першої.

У «Державі» Сократ говорить, що істота з природою негармонійною і неосвіченою не буде тягнутися ні до чого іншого, як до «немірності» [27, с. 285]. У цьому твердженні означена пряма залежність суб'єктивного сприйняття міри і виховання людини. Виховання душі, за Платоном, необхідно для звернення людини до споглядання умосяжних речей і для правильного пізнання блага. Крім того, вихованням душі досягається благородство особистості, відповідно до термінології буддійської філософії.

У зв'язку з цим варто розглянути термін «добробут». У повсякденному побуті він є синонімом поняття «багатство», тобто матеріального достатку. Насправді це зовсім не так, і ця термінологічна плутанина відображає нерозуміння більшістю людей того, що ж таке справжнє благо з філософського погляду. Правильне трактування терміна «добробут» має на увазі такий проміжний стан, в якому людина умовно наближається до блага як до ідеального стану душі.

Для пізнання того, що є благо для держави, важливо пам'ятати, що воно, благо, стоїть вище від усіх інших понять, пов'язаних із державою, в т.ч. справедливості. Про це говорив ще Платон. Сама по собі ідея блага – ось це найважливіше знання; нею зумовлена придатність і корисність справедливості і всього іншого [1, с. 338]. До всього іншого Платон зараховує, в т.ч., знання й істину. Справедливо визнавати слушними знання й істину, але визнавати їх благом несправедливо, тому що природу блага треба ставити ще вище. Благо тяжіє в собі, і в цьому його відмінність від сущого, яке вічно прагне до нього, але не є воно саме [1, с. 344]. Природа блага відрізняється від усього іншого, перебуваючи в усьому, але сама ні в чому не відчуває потреби.

Щоб показати найвище місце блага в ієрархії філософських понять, Платон проводить аналогію із сонцем. Адже сонце надає видимим предметам не тільки здатність бути видимими, але і народження, і зростання, а саме воно не народжується. Так і благо надає пізнаванню предметам не тільки здатність бути пізнаваними, а й існувати, й отримувати від нього сутність, тоді як саме благо не є сутність, але по достоїнству і силі стоїть вище за межі сутності [27, с. 315–316].

Ключова роль пізнання блага як дороговказної зірки може бути проілюстрована такою цитатою з

«Держави» Платона: «Коли душа прямує до того, що осягається істиною і сущим, тоді розуміє це й пізнає, і явно має розум. А якщо вона обертається в тому, що вкрите мороком, що народжується гине, то керується думкою і тупіє, перевертаючи свої думки так і сяк, і уподібнюється тому, що не має розуму» [27, с. 315].

Це ще раз підтверджує підпорядкованість принципу справедливості ідеї блага. Для держави ідея блага є вищою, ніж принцип справедливості. Так, без пізнання ідеї блага неможливо пізнати принцип справедливості, оскільки саме загальне благо висловлює цільову установку держави, а справедливість постає лише засобом його реалізації. Це підтверджується також схоластичним терміном «*finis bonorum*», який перекладається як «вище благо як цільова причина».

Отже, що ж таке благо для окремої людини і для держави? Вищевикладене щодо серединного шляху в буддійській філософії дає нам підстави стверджувати, що благом для будь-якої людини є самовдосконалення. Саме на це спрямовані всі східні (буддистські, йогівські) духовні практики. Відповідно до них, вища форма блаженства – нирвана – досягається тільки тривалим, розтягнутим на все життя людини самовдосконаленням.

А що ж є благом з позиції держави? Оскільки ще Платон говорив «все, що є в людині – те є і в державі», благом для держави також є самовдосконалення. Однак, якщо щодо людини зрозуміло, що суть її самовдосконалення полягає в осягненні серединного шляху, відповідно до канонів буддійської філософії, то для держави така суть підлягає уточненню.

Раніше вже було зазначено, що найбільше буддійській парадигмі серединного шляху відповідає затверджена в європейській філософії з часів античності концепція міри. Також згадувалося, що в діалозі «Філеб» Платон характеризує міру як ідею найвишого блага, осягнувши яку людський розум прикладає до впорядкування життя в державі. Звідси випливає, що самовдосконалення держави пов'язане з упорядкуванням життя в ній.

Б. Спіноза стверджує, що «найкорисніше для людей з'єднатися один з одним у своєму способі життя <...> і взагалі людям в державі найкорисніше робити те, що сприяє зміцненню дружби» [29, с. 276–277]. Очевидно, таке з'єднання і дружба неможливі без узгодженості інтересів. Досягнення такої узгодженості є одним з аспектів вищезазначеної впорядкованості життя в державі.

Однак узгодженість інтересів є лише окремим випадком узгодженості взагалі, особливо



в державі. Чому? Тут доречно згадати філософську концепцію *ілюзорності видимого (майя)*. З погляду пізнання блага вона означає, що багато речей, які людина бачить у фізичному світі та ототожнює з благом, насправді ним не є. Звідси логічно випливає, що якщо люди знайшли спільність інтересів у тому, що благом не є, то така узгодженість інтересів жодним чином не наблизить державу до блага (її добробут не зросте).

Тоді до узгодженості чого з чим варто прагнути в державі для її наближення до блага (підвищення добробуту)? Відповідь на це питання лежить у сфері розгляду форми і змісту – основних начал буття – як взагалі, так і щодо держави.

Сама по собі ідея блага не є ні буття, ні знання, а вона є те основне начало, яким породжується і буття, і знання<sup>12</sup>. Але є також й інше основне начало, яке Платон називає *необхідністю*, матерією [22, с. 430]. Тому маємо розрізняти *два види причин: необхідні і божественні* – й відшукувати в усьому причини другого роду, щоб отримати через це для себе блаженне життя, наскільки природа наша це допускає. А вже заради них варто займатися причинами першого роду, зрозумівши, що в разі забуття необхідності немислимо ані зрозуміти, ані схопити, ані наблизити до себе те єдине, про що ми піклуємося [22, с. 454–455]. Тут мається на увазі благо. Фраза «наскільки природа наша це допускає» означає *недосконалість людини*.

Платон вустами Тімея докладно розкриває елементи недосконалості природи людини: задоволення як найсильнішу приманку зла, страждання, що відлякує людей від блага, зухвалість і страх, гнів, який не прислухається до умовлянь, надія, що надто легко піддається зваблюванням, а також нерозумні відчуття [22, с. 455–456]. Ця суміш, згідно з Платоном, створювалася з урахуванням законів необхідності, або матерії<sup>13</sup>.

Тому душа людини і розум завжди прагнули до вивчення умосяжного, але водночас не завжди могли достатньо очистити його від відчуттів і породжуваних ними думок.

Ця ж проблема постає і щодо держави: природні вчення апелюють до природи держави, яка є умосяжною, а штучні – до видимих проявів держави, таких як законодавство, влада і політика, економіка, інститути і т. д.

Поділ *вищого і необхідного (матеріального) начал блага* є ключовим для розуміння його суті. Так, із позицій *необхідного (матеріального)*

<sup>12</sup> Так, щоб побачити, наприклад, кольори, необхідно, щоб до цих двох родів приєднався третій рід – світло. Світло виходить від сонця, і хоча сонце не самий зір, воно є його причина.

<sup>13</sup> З цього вчення Платона стає зрозуміло, чому в античності не могло бути й мови про те, щоб вважати людину вінцем природи.

*начала* може бути багато і різних благ, але все це видимі і похідні прояви блага (їх ще називають *благАми*). Для вищого начала душі благо полягає в тому, щоб від цього відмежуватися, бути до цих благ байдужим, проявляючи щодо них помірність. Таким чином, тут теж є *необхідність*, але тільки *в мірі*<sup>14</sup>.

Взаємозв'язок необхідних і божественних начал блага, за Платоном, певною мірою тотожний взаємозв'язку прагматичного (правила розсудливості) і морального законів, за Кантом.

Прагматичний закон радить, що треба робити, щоб бути *причетними до блаженства*, а моральний закон наказує, як треба поводитися, щоб бути *гідними блаженства*. Прагматичний закон ґрунтується на емпіричних принципах, адже без допомоги досвіду немає змоги дізнатися ні про свої схильності, що вимагають задоволення, ні природні причини, здатні задовольняти їх.

*Моральний закон* відволікається від схильностей як природних перешкод для моральності і розглядає *пов'язане з моральністю сумірне блаженство* як *необхідне*. Оскільки свобода, частково рухома моральними законами, певною мірою обмежена ними, була б причиною загального блаженства, отже, розумні істоти, керовані такими принципами, самі були б творцями свого власного і разом із тим чужого міцного благополуччя [31, с. 422].

Кант вважав, що система «винагороджуючої себе моральності» [19, с. 523] є трансцендентальна ідея. При цьому її здійснення залежить від того, чи буде кожен виконувати те, що йому належить робити. Це передбачає, що всі вчинки мають відбуватися так, ніби вони виникали б з якоїсь вищої волі, що підпорядковує собі всі волі приватні. Звідси випливає, що чистий розум може знаходити підставу для практично необхідного зв'язку між двома елементами вищого блага – моральногосвіту і моральнодосконалої волі – в ідеалі вищого блага.

*Моральний світ* є основою держави як *ідеї, форми*. Тому необхідно зробити зміст держави за можливості сумірним цій ідеї. Необхідно, щоб спосіб життя людей був підпорядкований моральним максимам, але це неможливо, оскільки моральні норми не володіють силою закону в державі. Це призводить до протиріч між законом і мораллю, про які говорив Гегель. Такі розбіжності породжують проблеми усталеності держави, і їх

<sup>14</sup> Згідно з Платоном, все добре, без сумніву, прекрасне, а прекрасне не чуже мірі [30, с. 494]. Тому поняття «міра» надзвичайно важливе для державного буття, особливо коли йому не вистачає *сумірності форми і змісту*.



небезпека залежить від ступеня розбіжності між законом і мораллю.

Проблема в тому, що чинна парадигма держави, будучи емпіричною, зазвичай має справу з тим, *що є*, тоді як моральна парадигма філософії, що відображає основні ідеї морального світу й ігнорує емпірику, має справу тільки з тим, *що має бути*. Тому замість емпіричного аналізу дійсності держави, що має досить обмежену короткочасну користь, *варто виявляти ступінь наближення до ідеї блага*, що об'єднує всі першопричини і приховані рушійні сили в державі.

Таким чином, для наближення до ідеалу блага в державі варто скорочувати розрив між тим, *як є*, і тим, *що має бути*. При цьому стан «*як є*» відображає *необхідні начала блага*, за Платоном, і *прагматичний закон*, за Кантом, який радить, що треба робити, щоб бути причетними до блаженства. Стан «*як має бути*», тобто ідеал, відображає *вищі начала блага*, за Платоном, і *моральний закон*, за Кантом, який вказує, як поводити себе, щоб бути гідними блаженства. Звідси логічно випливає, що стан «*як має бути*» тотожний вічній і незмінній *формі* держави, а стан «*як є*» – її різноманітному, варіативному *змісту*. Своєю чергою, це підводить нас до того, що *вище благо в державі є* не що інше, як *узгодженість* між її *формою і змістом*. Далі розглянемо, яким чином можна спробувати досягти такої узгодженості.

Вище були згадані два елементи вищого блага: *моральний світ* і *морально досконала воля*. При цьому моральний світ досить повно і вичерпно розкритий у працях великих філософів, насамперед Платона і Канта. Водночас цього не можна сказати про другий елемент – морально досконалої волі. Філософи (зокрема Ж.Ж. Руссо) виділяють 2 види волі: загальну і приватну [32, с. 158], які насправді часто важко розрізнити через їх тісний взаємозв'язок. Можна констатувати, що термін Канта *морально досконала воля* є не що інше, як узгодження приватних волей всіх громадян і загальної волі. Однак повного узгодження такого роду поки що не вдалося досягти в жодній державі світу. Які є можливі шляхи вирішення цієї проблеми?

Провівши аналіз філософської спадщини, ми дійшли висновку, що досягнення блага в державі пов'язане з вирішенням проблем *волі, афектів, виховання і самообмеження*. По-перше, *різноманітність приватних волей є наслідком дії афектів*. По-друге, бажаний стан, коли *афекти контролюються розумом, і розумне начало бере верх над жадаючим і лютим*, досягається належним

вихованням як керівної еліти, так і всіх громадян у державі. По-третє, *належне виховання* включає такі моменти: *самообмеження матеріального споживання* в дусі східного аскетизму, *відмова від власності* для керівної еліти понад необхідний мінімум, *обмеження свободи*, що перешкоджає домінуванню волі нечисленних груп (кланів) над інтересами більшості громадян, *визнання ключової ролі філософів* як інтелектуальної еліти, *необхідної для розвитку держави*.

Вищевикладене дає змогу зрозуміти, щодо чого варто знати міру, сумірність, якою мірою допустимі прояви жадаючого і лютого начал душі людини за Платоном, до якого рівня варто обмежувати матеріальне споживання і власність громадян та керівної еліти, до якої міри варто обмежувати свободу громадян.

Дотримання зазначених умов *самовдосконалення, досягнення узгодженості форми і змісту держави* дає змогу підвищити її добробут і *наблизитися до ідеалу вищого блага*.

**Висновки.** Виконане дослідження показало, що благо – філософське поняття, що займає верхній щабель в ієрархії умосяжного світу. До нього прагне все суще, зокрема й держава. Ідея блага для держави вища від принципу справедливості, останній підпорядкований їй: принцип справедливості не може бути розкритий без пізнання того, що ж є благо для держави.

Встановлено, що незважаючи на понад 2000 років розвитку філософії, досі відсутнє чітке і несуперечливе розуміння того, що ж є благо. Проте філософи сходяться на тому, що благо – це вища категорія, яка тяжіє в собі і стоїть над усім сущим, але розчиняється в ньому. Визнано, що більшість людей має помилкове уявлення про те, що ж таке благо насправді. Також у філософів є розуміння того, що людська природа заважає досягненню блага.

Виявлено, що ідеал вищого блага – це стан, в якому морально досконала воля, пов'язана з вищим блаженством, перебуває в точному співвідношенні з моральністю. Справжнє благо приховане від відчуттів, воно тільки умосяжне, осягнути його сутність можна тільки за допомогою розуму. Ідеал блага є наріжним каменем для держави, а його пізнання й досягнення безпосередньо залежить від вирішення протиріччя між світом видимим і умосяжним. Це протиріччя розглядається у філософії на рівні душі і тіла. Душа асоціюється з вічним, незмінним, умосяжним світом, а тіло – з постійно змінним, видимим світом. За природою над тілом панує душа, тому

душа є форма тіла. Тією мірою, в якій душа керує тілом, можна бути причетним до умосяжного світу і блага. Тому шлях до пізнання блага в державі пролягає через пізнання душі. Не розуміючи законів душі, не можна пізнати закони держави у вигляді норм моралі.

З'ясовано, що норми моралі мають безпосередній зв'язок із благом. Будь-хто має підставу сподіватися бути причетним до блага тією мірою, в якій він зробив себе гідним його (блага) своєю поведінкою. Моральний світ є ідея, яка може і повинна мати вплив на чуттєво сприйнятливий світ, щоб зробити його, за можливості, зіставним з ідеєю.

Обґрунтовано, що можливість досягнення блага безпосередньо пов'язана з підтриманням духовної дисципліни. У буддійській філософії цьому надається значна увага. Одним із ключових елементів буддистського вчення є т. зв. серединний шлях – самообмеження у вигляді подвижництва або східного аскетизму, позбавленого крайнощів придушення й умертвіння чуттєвої природи людини. Згідно з традиціями буддизму, оскільки серединність чужа людській природі, людина, що успішно осягає серединний шлях, стає благородною. Це відповідає зазначеній в античності необхідності виховання душі для пізнання блага.

Доведено, що парадигма серединного шляху в буддійській філософії відповідає концепції міри, що зародилася ще в античній філософії. Концепція міри вкрай важлива для збереження цілісності держави. Якщо поєднання, комбінація елементів не причетна до міри і сумірності, то замість цілого з цих елементів може бути отриманий тільки хаос.

Показано, що з позицій духовної дисципліни серединного шляху благом для будь-якої людини є самовдосконалення. Доведено, що оскільки все,

що є в людині, є і в державі, то для держави благом також є самовдосконалення, але зі своєю специфікою.

Визначено, що специфіка самовдосконалення в державі полягає в досягненні узгодженості її форми і змісту. Так, крім блага як вищого духовного начала, є матеріальне начало як необхідність. При цьому духовному началу відповідає моральний закон, а матеріальному началу – прагматичний закон (правило розсудливості). Перший закон відображає стан «як має бути», а другий – стан «як є». Для досягнення блага в державі життєво важливо скоротити розрив між двома цими станами.

Встановлено, що скорочення розриву між станами держави «як є» і «як має бути» безпосередньо залежить від реалізації одного з двох елементів блага, а саме морально досконалої волі. З'ясовано, що це вимагає узгодження загальної волі і приватних воль. Виявлено основні умови для досягнення такої узгодженості. До них належать контроль розуму над афектами, належне виховання, включаючи самообмеження матеріального споживання, відмова від власності для керівної еліти, обмеження свободи для забезпечення від домінування нечисленних груп (кланів), визнання ключової ролі філософів як інтелектуальної еліти.

Показано, що для досягнення ідеалу блага варто виявляти і знати міру щодо прояву жадаючого і лютого начал душі, обмеження матеріального споживання, власності і свободи.

У дослідженні зазначається, що дотримання зазначених умов досягнення узгодженості форми і змісту держави дає змогу підвищити її добробут і наблизитися до ідеалу вищого блага.

#### Список літератури:

1. Платон. Государство / Платон. Сочинения в четырех томах. Т. 3. Ч. 1 / Под общей редакцией А.Ф. Лосева и В.Ф. Асмуса ; пер. с древнегреч. Санкт-Петербург : Изд-во С.-Петерб. ун-та; «Изд-во Олега Абышко», 2007. С. 97–493.
2. Словарь по этике / Под ред. И.С. Кона. Изд. 3-е. Москва : Политиздат, 1975. 392 с.
3. Цицерон. О пределах блага и зла. Парадоксы стоиков / Перевод с латинского Н.А. Федорова. Комментарии Б.М. Никольского. Москва : РГГУ, 2000. 480 с.
4. Валла Лоренцо. Об истинном и ложном благе. Москва : Рипол Классик, 2016. С. 19–350.
5. Секст Эмпирик. Сочинения в двух томах / Общ. ред. А.Ф. Лосева. Пер. с древнегреч. Т. 2. Москва : «Мысль», 1976. 421 с.
6. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. [4-е изд.]. Москва : Политиздат, 1981. 445 с.
7. Лейбниц Г.-В. Сочинения в четырех томах: Т. I / Ред. и сост., авт. вступит. статьи и примеч. В.В. Соколов; перевод Я.М. Боровского и др. Москва : Мысль, 1982. 636 с.
8. Лейбниц Г.-В. Сочинения в 4 т. : Пер. с франц. Т. 4 / Редкол.: Б.Э. Быховский, Г.Г. Майоров, И.С. Нарский и др. ред. тома, авт. вступ. ст. и примеч. В.В. Соколов. Москва : Мысль, 1989. 554 с.
9. Суарес Ф. Метафизические рассуждения / Пер. с латинского Г.В. Вдовиной. Москва : Институт философии, теологии и истории св. Фомы, 2007. 776 с.

10. Витгенштейн Л. Культура и благо / Философские работы [Текст] : [в 2 ч.] / пер. с нем. М.С. Козловой, Ю.А. Асеева ; вступ. ст. М.С. Козловой. Москва : Гнозис, 1994. Ч. 1. С. 494–574.
11. Мур Дж.Э. Природа моральной философии / пер. с англ., сост. и прим. Л.В. Коноваловой; предисл. А.Ф. Грязнова, Л.В. Коноваловой. Москва : Республика, 1999. 352 с.
12. Мердок А. Суверенность блага. *Логос*. 2008. № 1 (64). С. 117–137.
13. Платон. Государство / Платон. Диалоги: Пер. с древнегреч. Москва : ООО «Издательство АСТ»; Харьков: «Фолио», 2003. С. 34–382.
14. Аристотель. Никомахова этика. / Аристотель. Соч.: в 4 т. Т. 4. / Пер. с древнегреч.; Общ. ред. А.И. Доватура. Москва : Мысль, 1983. С. 53–293.
15. Бозций. «Утешение философией» и другие трактаты. Москва : Наука, 1996. 336 с.
16. Кант И. Критика чистого разума / пер. с нем. Н. Лосского сверен и отредактирован Ц.Г. Арзаканяном и М.И. Иткиным; прим. Ц.Г. Арзаканяна. Москва : Эксмо, 2009. 736 с.
17. Бутирська Т.О. Державне будівництво : стан, суперечності, перспективи розвитку в Україні : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 484 с.
18. Августин Аврелий. О Троице / пер. с лат. А.А. Тащиана. Москва : РИПОЛ классик, 2017. 486 с.
19. Кант И. Критика чистого разума / пер. с нем. Н. Лосского. Москва : Изд-во АСТ, 2017. 560 с.
20. Платон. Федон, или о душе. / Платон. Диалоги: [пер. с древнегреч.]. Москва : Изд-во АСТ, 2017. С. 137–280.
21. Платон. Государство. / Платон. Филеб, Государство, Тимей, Критий / Пер. с древнегреч.; Общ. ред. А.Ф. Лосева, В.Ф. Асмуса, А.А. Тахо-Годи; Авт. вступ. статья А.Ф. Лосев; Примеч. А.А. Тахо-Годи. Москва : Изд-во «Мысль», 1999. С. 79–420.
22. Платон. Тимей / Платон. Избранные диалоги. Состав. и комментарии В.В. Шкоды. Москва : Изд-во «АСТ», 2004. С. 400–480.
23. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. 5-е изд. Москва : Политиздат, 1987. 590 с.
24. Сутра запуска колеса проповеди. *Вопросы Милинды (Милиндапаньха)* / Пер. с пали, исслед. и коммент. А.В. Парибка. Москва : Наука. Главная редакция восточной литературы, 1989. С. 445–451.
25. Пятигорский А.М. Введение в изучение буддийской философии. *Мышление и наблюдение*. Санкт-Петербург : Азбука, Азбука-Аттикус, 2016. С. 7–300.
26. Платон. Филеб / Платон. Сочинения в четырех томах. Т. 3. Ч. 1 / Под общей редакцией А.Ф. Лосева и В.Ф. Асмуса.; пер с древнегреч. Санкт-Петербург : Изд-во С.-Петербур. ун-та; «Изд-во Олега Абышко», 2007. С. 11–96.
27. Платон. Государство и политика / пер., введ. и коммент. В.Н. Карпова. Москва : Издательство АСТ, 2017. 496 с.
28. Гегель Г.В.Ф. Наука логики / пер. с нем. Б. Столпнера; предисл. М. Розенталя; примеч. В. Брушлинского. Москва : Изд-во АСТ, 2018. 912 с.
29. Спиноза Б. Этика / пер. с лат. Н.А. Иванцова. Москва : Изд-во АСТ, 2018. 320 с.
30. Платон. Тимей / Платон. Филеб, Государство, Тимей, Критий. Пер. с древнегреч.; Общ. ред. А.Ф. Лосева, В.Ф. Асмуса, А.А. Тахо-Годи; Авт. вступ. статья А.Ф. Лосев; Примеч. А.А. Тахо-Годи. Москва : Изд-во «Мысль», 1999. С. 421–500.
31. Кант И. Критика чистого разума. Симферополь : Реноме, 2003. 464 с.
32. Руссо Ж.Ж. О политической экономии. *Об общественном договоре. Трактаты* / Пер. с фр. Москва : «КАНОН-пресс» : «Кучково поле», 1998. С. 151–194.

### **Butyrska T.O., Dzvinchuk D.I. FUNDAMENTAL FEATURES OF THE IDEA OF GOODNESS IN A STATE**

*The key features of the idea of goodness as the goal for the vital activity of the state, as its cornerstone are considered in the article. The obstacles for achieving the goodness in the state are determined, with the main one pointed out as the false, fundamentally incorrect understanding of the benefits by most people, and it is, in its turn, caused by the existing fundamental contradiction between the visible and the intelligible worlds, by the related conflict between the soul and the body derived from it, as well as by concealment of the true goodness from the senses and the possibility of its comprehension only by reason, which is hindered by the imperfect nature of man, expressed by affect, in particular; it is noted that the way to resolve the contradiction between the world of the able and the visible lies in the learning the soul; it is shown that learning the soul implies the maintenance of spiritual discipline in the form of self-restraint and asceticism, as well as keeping measures and moderation in all aspects of life, which together is the way of a human self-perfection; it is substantiated that the self-improvement of the state implies the harmonization of the two principles: the higher spiritual as moral law and material as a necessity, which comply with the states as it must be and as it is, as well as*

*the form and content of the state; the conditions for narrowing the gap between the two states are listed and they include reconciliation of general and private will, control of the mind over affect, proper upbringing, as well as self-restraint of consumption, property, and freedom, recognition of the key role of philosophers as intellectual elite, and belief of others in their undeniable spiritual authority; it is substantiated that these conditions ensure the realization of all the virtues of an ideal state: wisdom, prudence and courage; the fundamental moments of existence, about which one should know the measure are determined and it is stated they include manifestations of three principles of the soul in different states, acceptable levels of property and freedom, which exclude the emergence of social inequality.*

**Key words:** *goodness, state, idea, visible world, achievable world, spiritual beginning, necessity, contradiction, self-improvement, self-restriction.*



*Гандзюк К.А.*

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

**РОБЕРТ ДЕНХАРДТ ПРО ЧИННИКИ ЗМІН  
У ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ ХХІ СТОЛІТТЯ**

*У статті проаналізовано тенденції сучасного суспільного розвитку, які, на думку співавтора концепції нової публічної служби Роберта Денхардта, стануть чинниками, що призведуть до вагомих зрушень у змісті та формі публічного управління майбутнього. Зокрема, досліджено такі чинники, як вибух нових знань та технологічних інновацій, зміна інституційних моделей, що виникають внаслідок появи постіндустріальних економік та структур управління на основі інформації, знання та послуг, зростаюча інтеграція та глобалізація бізнесу, політики, культури, а також екологічні проблеми, демографічний та соціокультурний прогрес до дедалі більшого різноманіття і потенційних конфліктів, ерозія довіри до традиційно структурованих установ. Доведено думку, що в контексті цих тенденцій державним службовцям доведеться змінити способи мислення та дії. Стверджується, що нові інформаційно-комунікаційні технології відкриють нові можливості публічного управління з систематизації та обробки даних, прискорять внутрішню та зовнішню комунікацію. Постіндустріальні засади життєдіяльності суспільства сприятимуть не монополізації знань і, відповідно, влади в руках чиновників, а поширенню серед громадян, у результаті чого зросте значущість кожного як активного актора публічного простору. Суперечливі тенденції глобалізації та локальних громад вимагатимуть розробки нових управлінських інституцій, які будуть спроможними утримувати хиткий баланс між ними. Демократизація суспільства як прийняття його плюралізму потребуватиме узгодження суспільних інтересів та врегулювання конфліктних ситуацій. Недовіра суспільства до соціальних інститутів, у тому числі держави, може бути подолана виключно партисипаторними інструментами, коли відповідальність не буде покладатися на окремого посадовця, а буде спільною сферою усіх публічних акторів, які обговорювали і приймали певне публічне рішення.*

**Ключові слова:** публічне управління, нова публічна служба, плюралізм, участь, громада.

**Постановка проблеми.** Зміст та форма державного управління сучасності активно дискутуються багатьма теоретиками та експертами практичного виміру. Є низка концепцій та підходів, які пропонують власне розуміння суті, завдань та функцій публічного адміністрування. Деякі фахівці апелюють за сервісизацію останнього (Б. Армаджані, М. Барзелей, Т. Геблер, Д. Озборн тощо), інші (Р. Денхардт, Дж. Денхардт), навпаки, зауважують, що зведення публічного управління виключно до функції надання послуг громадянам як споживачам примітивізує публічну сферу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Концепція нової публічної служби Денхардта відома, але не вичерпно досліджена у вітчизняній науковій думці. Окремі аспекти підходу наукового тандему висвітлюються такими українськими дослідниками і науковцями пострадянського простору, як Є. Бойко [1], С. Левченко [2], В. Меньшова [1], Д. Неліпа [3], В. Солових [4], О. Хорошенко [5]. Однак детального висвітлення чинників, які впливають на майбутнє публічного

сектора, а також необхідних компетенцій державних службовців у контексті прийдешніх змін, виділених Р. Денхардтом, нині не існує.

**Мета статті** полягає в систематизації тенденцій, які, на думку Р. Денхардта, суттєво вплинуть на майбутній образ публічного управління, а також деталізацію цих чинників.

**Виклад основного матеріалу.** Прогностичні студії Р. Денхардта щодо майбутнього образу публічної царини, викликів, з якими останній доведеться зіштовхуватися, нових професійних компетенцій державних службовців із необхідністю звертаються до аналізу актуальних чинників, які й даватимуть поштовх до видозмін. Зокрема, дослідник акцентує на *надзвичайному вибуху нових знань та технологічних інновацій*, особливо у сфері інформаційних наук, генетики, матеріалів, інструментарію, автоматизації та простору. Для державних менеджерів цей аспект важливий, насамперед, тому що під його впливом прискориться обчислювальна потужність, міжособистісна та міжнародна комунікація. Дер-

жавні службовці будуть змушені адаптуватися до абсолютно нових систем знань та технологій. Крім того, вони мають навчитися використовувати ці знання та технологічний потенціал на благо, а не руйнування суспільства. Технологічний світ майбутнього, нарощуючи свій потенціал, буде створювати загрозу для людини стати збоченою так званого «технологічного імперативу» [9], в результаті чого раціональні технічні інтереси можуть витіснити людину, її проблеми та цінності. Ті, хто працює на державній службі, будуть змушені знаходити способи використання передових технологій із метою підвищення, а не обмеження людської спроможності до лідерства, творчості та особистої відповідальності. І це прямо пов'язано з другою тенденцією, яка впливатиме на майбутнє публічного сектора.

*Зміна інституційних моделей, що виникають внаслідок появи постіндустріальних економік та структур управління на основі інформації, знання та послуг.* Р. Денхардт переконаний, що надалі навіть більше, ніж сьогодні, знання та інформація переважатимуть. У ситуації коли, знання – це сила, тоді той, хто володітиме знанням, насправді матиме силу. Хто ж буде цим суб'єктом? Учений пропонує два можливі сценарії. За першим знання будуть дедалі більше централізуватися, контролюватися й реалізовуватися через традиційні економічні та політичні процеси. Другий сценарій передбачає, що знання будуть поширені в усьому суспільстві, відповідно, відбуватиметься зростання, а не зменшення кількості людей, що володіють знаннями, своєю чергою, мають силу. Х. Клівленд припустив, що така можливість призведе до «сутінків ієрархії», які він вважає неминучими [6].

Що стосується кореляції цього чинника й державної служби, Р. Денхардт вважає, що державним службовцям доведеться навчитися впорядковувати інформацію, що сприятиме досягненню важливих суспільних цілей. Безперечно, для представників традиційного публічного адміністрування більш легкою видається організація інформації для технічно раціональних цілей або для цілей ієрархічного контролю, але нові умови створять виклик у формі організації інформації таким чином, щоб був активізований процес прийняття демократичних рішень, досягнення консенсусу, діалогу та обговорення.

Таким чином, людство отримає змогу організувати інформацію для кардинально нових суспільних цілей, для суттєвої реструктуризації управлінських структур. Публічна політика фор-

муватиметься громадянами, в результаті чого ми зможемо наблизитися до чистої демократії [7].

Наступна тенденція суспільного розвитку, яка вплине на зміст публічної сфери, – це *зростаюча інтеграція та глобалізація бізнесу, політики, культури, а також екологічні проблеми*. Глобалізація суспільства нині очевидна, через кілька десятиліть, на думку Р. Денхардта, ми можемо пережити вже трансглобалізацію, оскільки межі досягнення космосу розширюються. Глобальне мислення виборює передову позицію. Однак ми все ще часто міркуємо з точки зору традиційних установ, що мають оперувати в новому глобальному контексті. У зв'язку з цим постає низка питань, зокрема стосовно глобальних обов'язків бізнесу та урядів, стійкого розвитку та екологічної справедливості на глобальній основі тощо. Дослідник переконаний, що в межах публічного простору доведеться розробляти нові форми управління, які зможуть утримати баланс між локальними цілісностями та глобальними економічними та екологічними питаннями. Цей аспект пов'язаний, насамперед, з актуалізацією наукового та прикладного інтересу до поняття «спільнота» та усіх граней його політичного спектру.

Новий глобалізаційний досвід може проявитися, з точки зору Р. Денхардта, у вигляді нових взаємодій суспільних секторів новими та інноваційними способами, наприклад, шляхом створення політичних мереж, що складаються з різних груп (бізнес, уряд тощо) і разом займаються керівництвом суспільства. Оскільки є вже перші ознаки відповідної інтеграції, виразні розділові лінії між урядом та бізнесом можуть стати менш помітними, а функції рухатись вперед-назад між секторами, що раніше називались «державний» та «приватний».

Р. Денхардт вважає, що в контексті нових умов варто говорити про важливість «обов'язків», а не «функцій» уряду. Попри те, що переважно нинішня світова дискусія ведеться з приводу приватизації чи укладання контрактів (відповідно, стосується аспекту функцій), новий дискурс обов'язково зосередиться на публічних обов'язках і покладатиметься на мову етики, громадянства та суспільних інтересів.

Наступний чинник – це *демографічний та соціокультурний прогрес до дедалі більшого різноманіття і потенційних конфліктів*. Це питання пов'язане зі збереженням різноманітності в цілісності, якої прагне дослідник від ідеї спільноти. Про це свого часу красномовно писав Дж. Гарднер, зазначаючи, що «загальне благо» – це, насамперед, збереження системи, в якій всі люди

можуть у межах закону реалізовувати власні різні бачення загального блага і водночас взаємодіяти, роблячи соціальну систему прихильною і робочою. Гра конфліктуючих інтересів у межах спільних цілей – це драма вільного суспільства [10].

«Керувати плюралістичним суспільством завжди було складніше, ніж керувати однорідним, але це виклик, який постане перед державними службовцями в майбутньому. Дійсно, ми думаємо, що робота всіх державних службовців, у тому числі державних адміністраторів, буде чимось більшим, ніж направляти чи керувати нашими публічними організаціями. Завдання полягатиме не просто в «рулюванні» чи «веслуванні», а в «будівництві човна» [8].

Новий публічний менеджер будуватиме групи або мережі різноманітних інтересів, які зможуть ефективно працювати над вирішенням публічних проблем. Завдання державного адміністратора полягатиме у сприянні плюралізму, створенні можливостей для конструктивного інакомислення, збереженні самобутнього в індивідах і групах, наданні можливостей різноманітним групам спільно розробляти напрями майбутнього розвитку громади. Адміністратор буде відігравати істотну роль у зменшенні поляризації, навчанні поваги до різноманіття, будіванні коаліцій, вирішенні суперечок, веденні переговорів та медіації. Робота топових публічних менеджерів полягатиме у створенні громади.

І ще один останній чинник, який виділяє Р. Денхардт, – *ерозія довіри до традиційно структурованих установ*. Нині це явище кризових масштабів у всьому світі. У США, де п'ятдесят років тому біля 75% людей вірили в те, що уряд чинить правильно, нині ця кількість становить менше 25%. Крім того, є аналогічна ерозія впевненості в інших соціальних інститутах – бізнесі, праці, засобах масової інформації і навіть релігії.

Частина цієї проблеми, на думку Р. Денхардта, – це питання відчуження, тобто безглуздість або ізоляція. Люди відчувають, що основні соціальні інститути знаходяться поза їхнім контролем, що ними керують люди, яких вони не знають, люди, чії цінності, здається, сильно відрізняються від їх власних. З іншого боку, ця проблема пов'язана з поняттям неавтентичності. Для дослідника стосунки, інститут або суспільство є неавтентичними, якщо вони забезпечують появу чужості, поки основні умови відчужуються. Тобто, артикулюючи одне переконання, людина чи установа діє по-іншому, можливо, не знаючи або нехтуючи цим очевидним протиріччям. Неав-

тентична установа, як і індивід, не знає себе, а точніше, просто не зрозуміє.

Люди більше не знають тих, хто їх оточує, вони підозріло ставляться до інших. У той час як п'ятдесят років тому більшість американців вважала, що більшості людей можна довіряти, нині дві третини вважають, що людям не можна вірити. Якщо люди не довіряють одне одному, то не дивно, що вони не довіряють своїм установам, включаючи урядові.

Визначивши чинники, що впливають на майбутній контекст функціонування публічного простору, Р. Денхардт задається кількома надважливими питаннями, зокрема: 1) що треба знати державним адміністраторам; 2) що їм буде треба вміти робити; 3) якими ставленнями та цінностями вони мають володіти.

Намагаючись відповісти на власні питання, учений доходить висновку, що ці виникаючі тенденції, по-перше, вивернуть державне управління зсередини назовні, а по-друге, постануть догори дригом. Державне управління буде «вивернуте» тому, що внутрішня спрямованість управління в минулому замінюється зовнішнім фокусом, зокрема на громадянах та громадянстві. Державне управління буде «перевернуте» тому, що традиційна орієнтація «зверху-вниз» замінюється – не обов'язково підходом знизу-вгору, але системою спільного управління. У минулому державне управління було значною мірою зосереджене на тому, що відбувається в межах публічної бюрократії. Майбутнє вимагатиме кардинальної переорієнтації уваги на світ ззовні, особливо на світ громадян і громадянства.

Дослідник наголошує на тому, що, незважаючи на очевидну важливість постійного поліпшення якості надання послуг, ідея, що уряд має спочатку або виключно реагувати на егоїстичні, короткострокові інтереси «замовників» стає дедалі більш дискутованою. Насамперед, «замовників» уряду визначити набагато складніше, ніж замовників, приміром, закладу швидкого харчування. Це пов'язано з тим, що інтереси різних «замовників» суперечать тому, що вважається першочерговим для уряду. Часом «клієнти» уряду просто не хочуть його послуг. У приватному секторі багато залежить від тих клієнтів, які мають багато грошей і, відповідно, найбільше впливу. Такий підхід, на думку мислителя, є недоречним у державній політиці і доводить, що не всі правила ринку можуть бути імplementовані в публічну царину.

Суб'єктність громадянина не може бути зведена до функції клієнта в контексті демократичного

громадянства. Концентрація на відновленні відносин між владою та її громадянами веде до серцевини суспільних інтересів. Багато людей нині не довіряють уряду, але це не лише тому, що він погано працює. Це можна було б подолати підвищенням ефективності. По суті, це саме те, що новий публічний менеджмент намагається зробити – збільшити довіру шляхом запровадження принципу «працюй краще і витрачай менше». Але, на думку Р. Денхардта, цього недостатньо. Справжня причина недовіри людей до уряду полягає в тому, що вони не бачать реакції уряду на них, особливо стосовно питань етики та доброчесності. Щоб відновити довіру громадян до влади, державні установи мають бути чутливими.

У світі активного громадянства державні чиновники не зможуть обмежитися наданням послуг. Вони виконуватимуть функції примирення та посередництва. Безперечно, ці нові ролі потребуватимуть нових навичок: на зміну навичці контролю мають прийти навички посередництва, ведення переговорів та вирішення конфліктів.

Окрім того, ми вступатимемо в той період, коли діяльність публічної організації дедалі частіше буде здійснюватися за допомогою моделей командної роботи та спільного керівництва. Відповідно, є нагальна потреба переосмислити лідерство. У минулому лідерство було тісно пов'язане із владою і статусом. Той, хто прагнув лідерської позиції, спершу намагався закріпити позицію сили або впливу, а потім керувати та контролювати тих, хто «нижчий» в організації чи суспільстві. Мова керівництва мала рішуче авторитарний тон, підкреслюючи контроль і керування діями, якщо, насправді, не самим життям інших людей.

Більш сучасний погляд зосереджується не лише на лідері, а на кластерах людей, які працюють разом і ростуть разом. Лідерство розглядається як процес розвитку, функція, яка діє в межах групи, діяльність, в якій всі можуть і навіть мають брати участь. Лідерство відбувається там, де дія одного члена групи організації стимулює інших до більш чіткого розпізнавання своїх раніше прихованих потреб, бажань та потенціалів та спільної праці над виконанням завдань. Лідерство «заряджає». Незалежно від того, чи має людина звання лідера, якщо її дії підсилюють групу, вона здійснює лідерство.

Традиційно від лідера очікували, що він:

- 1) запропонує гарні ідеї щодо напрямку руху групи;
- 2) визначить мету, яку необхідно досягти;
- 3) здійснюватиме свій вплив або контроль у русі групи в заданому напрямі. Іноді це насправді пра-

цювало, напевно, тому, що група була напружена. Але часто, коли лідерство розчинялося в контролі, ситуація розпадалася. І політичний та організаційний ландшафти були насичені тими, хто прагнув скоріше контролювати, аніж заряджати енергією. Майбутнім лідером буде той, хто 1) допомагає групі чи організації зрозуміти її потреби та потенціал, 2) інтегрує та формулює бачення групи, 3) діє як тригер або стимул для групових дій.

Усвідомлюючи все вищезазначене, Р. Денхардт розробляє п'ять рекомендацій для публічних адміністраторів, які мають допомогти оптимізувати державно-управлінські процеси майбутнього. По-перше, державні адміністратори мають повністю підтримувати зусилля з розширення демократії, як у розумінні посилення громадянської участі, так і в сенсі утвердження цінностей демократії. Державна адміністрація має повернутися до своїх коренів у зобов'язанні зробити демократію придатною для сучасних умов. Нині ж це не завжди вдається. Фактично, державні установи мають добре розвинені, але часто надійно приховані тенденції до ізоляції від громадськості. Але новий сенс відповідальності за те, щоб демократія працювала, передбачає залучення громадськості та розширення цінностей демократичного управління.

По-друге, в міру розширення демократичного громадянства державні адміністратори мають визнати свої нові ролі стосовно громадськості. Державні менеджери в майбутньому не будуть здійснювати багато контролю, вони концентруватимуть власну діяльність на веденні переговорів, підтримці, вирішенні, вивченні, створенні та, найголовніше, турботі.

По-третє, державні адміністратори мають рухатися в напрямі розвитку демократичних форм організації та управління. Ідея розширення можливостей має стати превалуючою і реалізуватися в практиці управління, зокрема у формі спільного керівництва. Попри актуальність насправді мало компаній або агенцій публічного сектору нині намагаються її реалізувати. Але розширення прав і можливостей не є випадковою технікою управління в державному секторі, вона є невід'ємною частиною місії державних установ. На думку Р. Денхардта, демократичні уряди та всі їх асоційовані установи, за визначенням, мають прагнути розширення можливостей як співробітників, так і клієнтів.

По-четверте, учений стверджує, що ті, хто займається вивченням та практикою освіти з публічного адміністрування, мають брати участь



в інтеграції теорії та практики, роздумів та дій, університетів та громад. Треба шукати нові способи спільного залучення викладачів, співробітників та студентів до загального середовища, яке сприяє взаємному навчанню. Поєднання теорії та практика допоможе сформувати сильну прихильність до етики публічної служби та погляд на державне управління як морально-етичний орієнтир, безпосередньо пов'язаний з обслуговуванням та розширенням демократичного громадянства.

По-п'яте, упродовж всієї роботи з підготовки та практики державного управління, публічні адміністратори мають приділяти значну увагу їх спеціальній громадській ролі – державних службовців. Світовий досвід публічного управління доводить, що багато державних службовців є відданими ідеї державної служби, вони не керуються

жадібністю або власним інтересом. Вони мотивовані тим, що хочуть змінити ситуацію. По суті, вони натхненні своїм баченням кращого майбутнього для всіх.

**Висновки.** Протягом наступних десятиліть державні адміністратори знаходитимуться у значно складнішому світі та функціонуватимуть в умовах зовсім інших обставин. Їхня роль стане набагато складнішою, виводячи їх далеко за межі власних організацій та залучаючи до груп і громад усіх типів задля покращення умов у суспільстві. У такому світі лідерство буде рпоширеним і проявлятиметься в якості осіб та груп «підживлювати» інших. У таких зусиллях, сподівається Р. Денхардт, публічне адміністрування продовжуватиме надихатись найвищим і найблагороднішим покликом до служіння громадянам.

#### Список літератури:

1. Бойко Е.А., Меньшова В.Н. Ценности государственной службы России – от деклараций к действиям. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2017/01/01/>. (Дата звернення: 08.03.2020).
2. Левченко С.О. Нова публічна служба: основні принципи та особливості упровадження. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-4/doc/1/06.pdf> (Дата звернення: 11.03.2020).
3. Неліпа Д. Концепція «нової державної служби» Джанет і Роберта Денхардт. *Вісник державної служби України*. 2013. № 3. С. 12–15.
4. Солових В.П. Становлення та загальна характеристика сучасних моделей державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 1. С. 18–25.
5. Хорошенко О.В. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз та пропозиції для України. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej19/PDF/18.pdf> (Дата звернення: 17.03.2020).
6. Cleveland H. The Twilight of Hierarchy: Speculations on the Global Information Society. *Public Administration Review*. Vol. 45. No. 1. P. 185–195.
7. Dahl R. On Democracy. Yale University Press, 2000. 217 p.
8. Denhardt R. The Future of Public Administration. *Public Administration & Management: An Interactive Journal*. 1999. 4, 2. P. 279–292.
9. Ellul J. The Technological Society, Vintage Books, Random House, New York, 1964. 272 p.
10. Gardner J. In Common Cause. Norton, 1972. 130 p.

#### Gandziuk K.A. ROBERT DENHARDT ON THE FACTORS OF CHANGES IN THE PUBLIC SECTOR OF THE XXI CENTURY

*The article analyzes the tendencies of modern social development, which, according to the co-author of the concept of the new public service, Robert Denhardt, will be factors that will lead to significant changes in the content and form of public administration of the future. In particular, such factors as explosion of new knowledge and technological innovations; changing institutional models resulting from the emergence of post-industrial economies and governance structures based on information, knowledge and services; growing integration and globalization of business, politics, culture, and environmental issues; demographic and socio-cultural progress towards increasing diversity and potential conflict; erosion of trust in traditionally structured institutions have been researched. It is argued that in the context of these trends, civil servants will have to change their ways of thinking and acting. It is stated that new information and communication technologies will open up new opportunities for public administration in systematization and processing of data, accelerate internal and external communication. Postindustrial foundations of society will contribute not to the monopolization of knowledge and, accordingly, power in the hands of officials, but to dissemination among citizens, which will increase the importance of everyone as an active actor in public space. Contradictory trends in globalization and local communities will require the development of new governing institutions that will be able to maintain a fragile balance between them. Democratization of society as an acceptance of its pluralism will require reconciling public interests and resolving conflict situations. Society's distrust in social institutions, including the state, can only be overcome by participatory instruments, where responsibility will not belong to a single official, but will be a common sphere of all public actors who have discussed and made some public decision.*

**Key words:** public administration, new public service, pluralism, participation, community.

*Година М.А.*

Національна академія державного управління при Президентові України

## ЗМІСТ, СТРУКТУРА ТА ЗНАЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СИСТЕМІ ЗАХОДІВ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

*Розкрито сутність професійної підготовки як елементу системи управління публічною службою в Україні. Досліджується зміст професійного розвитку як важливої складової частини формування компетентностей державних службовців. Визначається структура системи професійного розвитку публічних службовців. Проведено аналіз основних значимих елементів системи професійного розвитку публічних службовців. Розкриваються основні тренди наукових пошуків фахівців у сфері визначення структурних елементів системи професійного розвитку. Обґрунтовані різні підходи щодо структури професійного розвитку, яку можна розглядати як поєднання різних форм та моделей підготовки й підвищення кваліфікації, в тому числі й самонавчання. Одночасно визначено, що розвиток передбачає не лише набуття та реалізацію знань і навичок, але й обов'язкову наявність елементів організаційного характеру. Здійснено аналіз наукових поглядів на систему професійного розвитку державних службовців, на основі якого встановлено, що наукові погляди щодо професійного вдосконалення визначаються як система, завдяки якій відбувається зміна особистісних якостей конкретного державного службовця залежно та відповідно до вимог посади, такі якісні зміни передбачають підвищення рівня знань, трансформацію та як процес розкриття та реалізації професійного потенціалу особи, яка отримує новий статус державного службовця. Встановлено, що професійний розвиток охоплює планування та управління кар'єрою, в тому числі на етапі формування кадрового резерву на посади публічної служби. У процесі аналізу основних аспектів професійного розвитку державних службовців доведено, що важливим елементом для системи професійного розвитку є атестація, результатами якої стають певна корекція та координація подальшого процесу акумуляції знань і навичок. Практичне значення отриманих результатів полягає в систематизації основних аспектів функціонування системи професійного розвитку публічних службовців, які мають найбільше значення для всієї публічної служби в Україні. Обґрунтовано важливість значення професійного розвитку державних службовців, яке проявляється і в системі самого публічного управління, і в системі його кадрового забезпечення.*

**Ключові слова:** професійний розвиток, публічна служба, державний службовець, компетентності, професійне навчання.

**Постановка проблеми.** Реалізація державної політики в будь-якій сфері суспільних відносин істотно залежить від кадрового забезпечення органів державної влади. Високі професійні якості, належний рівень знань, а також високий рівень правової свідомості та культури – все це ті характеристики, якими мають володіти державні службовці. Однак наявність наведених вище професійних якостей – це не імперативна вимога до кандидата на посади державної служби, а один із результатів її проходження. Професійні навички є похідними від самого процесу походження служби, а як конкурентні характеристики окремих осіб вони проявляються вже в процесі виконання ними обов'язків державних службовців. До процесу набуття навичок в осіб акумулюються лише знання, набуті в процесі навчання та лише

деякі з компетентностей, якими можна оволодіти в процесі практичної підготовки майбутніх державних службовців. Натомість лише в процесі проходження державної служби формуються всі необхідні практичні та професійні навички, які визначають рівень професіоналізму конкретного службовця, а отже, визначають рівень ефективності виконання ним службових обов'язків. Це означає необхідність управління процесами професійного розвитку державних службовців, оскільки в такий спосіб можна не лише отримати конкретно орієнтованого фахівця, але й створити конкурентні умови у сфері державної служби, що підвищуватиме професійні якості та ефективність діяльності службовців на обійманих посадах, це, своєю чергою, визначатиме якість публічних послуг.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблематика професійного розвитку державних службовців постійно займає одне з центральних місць у системі наукового пізнання, а тому інтерес викликають не стільки академічні дослідження, скільки нові погляди та нові акценти, що розставляються дослідниками й практиками в контексті підвищення ефективності системи професійного розвитку державних службовців. Так, інтерес становлять праці таких дослідників, як Н.А. Жиденко, Л. Котик, Л.Р. Михайлишин, І.Л. Олійник, І.В. Поліщук, І.В. Шпекторенко та ін.

**Постановка завдання. Метою статті** є аналіз змісту та структури професійного розвитку державних службовців як заходу організаційно-правового забезпечення публічної служби в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Проходження публічної служби – це досить тривалий процес, який складається для особи з кількох послідовних етапів, метою яких є формування високопрофесійних фахівців, які на обійманій посаді максимізують ефективність публічного управління. Послідовність етапів проходження публічної служби передбачає еволюційність та поступовість розвитку професійних якостей конкретного службовця, підвищення рівня його правової свідомості та управлінської культури. Але досягнення високого рівня ефекту від виконання такою особою своїх службових повноважень можливе лише тоді, коли процес проходження ним служби, становлення його професійного рівня є керованим або організованим у такий спосіб, який дає змогу звести до мінімуму стороннє імперативне втручання з боку органів уповноважених на регулювання процесу проходження публічної служби. Розвиток сукупності якостей особи, яка обіймає відповідну посаду та виконує функції з публічного управління, варто вважати процесом професійного розвитку.

С.М. Серьогін, Є.І. Бородін, Н.А. Липовська та інші вважають, що «професійний розвиток полягає у формуванні у державних службовців якостей, професійно значимих знань, умінь і навичок, необхідних для виконання ними своїх посадових функцій та повноважень, реалізації прав і виконання посадових обов'язків. Професійний розвиток державних службовців традиційно поєднує в собі професійно-кваліфікаційний та професійно-посадовий розвиток» [12, с. 16–20]. Таким чином, вчені розділяють кваліфікацію службовців та відповідність обійманій посаді, визначаючи першу як індивідуальну ознаку, сукупність персональних якостей, притаманних особі як індивідуальності,

а другу – як міру відповідності або спроможності виконувати конкретні функції та завдання, закріплені за посадою.

Глосарії європейської освіти та професійного навчання визначають професійний розвиток як сукупність процесів, дій, рішень, які спрямовані на покращення професійної діяльності [14, с. 131]. Але таке визначення демонструє, що процес професійного розвитку не має суб'єктного орієнтуру, тобто невідомо хто саме керує, організовує цей процес, чи службовець самостійно має його здійснювати.

Натомість вітчизняне законодавство дає інше визначення професійного розвитку, так, відповідно до Закону України «Про державну службу» професійний розвиток – безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей [8]. Таке саме визначення міститься в Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 1 грудня 2017 р. № 974-р [11], а також у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 6 лютого 2019 р. № 106 [9]. Але якщо проаналізувати два останніх нормативно-правових акти, то можна побачити, що вся комплексність професійного розвитку зводиться лише до організації навчання державних службовців та підвищення ними кваліфікації, що не може вважатися комплексним та, головне, цілісним процесом «професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей».

Насправді такий самий підхід – який під розумінням професійного розвитку охоплює лише систему навчання – ми знаходимо і в Законі України «Про професійний розвиток працівників». Щоправда, цей нормативно-правовий акт не містить самої дефініції «професійний розвиток» [10]. Однак ми обстоюємо ту точку зору, що професійний розвиток не може обмежуватися лише процесом навчання, оскільки це стосується лише формування компетентностей, а сам по собі розвиток як багатовимірне явище передбачає їх застосування, коригування, набуття навичок та досвіду,



а також індивідуальний підхід до підвищення особистісних якостей та рис, у тому числі правової культури та правової свідомості.

У цьому контексті слухним є підхід А. Кібанова, який під професійним розвитком розуміє систему організаційних, економічних, соціальних заходів, які розробляються і застосовуються відповідним суб'єктом управління в системі проходження публічної служби. Традиційно таким суб'єктом виступає служба управління персоналом. А заходи включають добір, навчання, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів, а також планування кар'єри та атестацію кадрів і формування кадрового резерву [2, с. 2899]. За своїм змістом таке визначення ототожнює складові елементи професійного розвитку службовців з елементами системи самої публічної служби, що, на нашу думку, є слухним та відповідає сучасним потребам ефективного державного управління.

Орієнтованим на систему державної влади є визначення професійного розвитку Н.А. Жиденко: «Професійний розвиток персоналу органів державної влади – це системно організований процес безперервного професійного навчання персоналу для підготовки його до виконання нових адміністративних функцій, професійно-кваліфікаційного просування та вдосконалення соціальної структури персоналу» [1, с. 12–16].

Досить цікавий погляд на систему професійного розвитку мають російські фахівці, які зазначають, що це система заходів, завдяки якій відбувається зміна особистісних якостей конкретного державного службовця залежності та відповідно до вимог посади, яку він обіймає. Такі якісні зміни передбачають підвищення рівня знань, трансформацію (вдосконалення управлінських навичок), вдосконалення ділових якостей державного службовця [4, с. 28.]. Натомість І.В. Поліщук ув'язує професійний розвиток із процесом управління публічною службою, стверджуючи, що професійний розвиток – це процес розкриття та реалізації професійного потенціалу особи, яка отримує новий статус – статус державного службовця [7, с. 8–12]. Остання думка є досить слушною, враховуючи, що процес розвитку – це сам по собі поступальний, але повсякчасний процес, а тому цілком логічним є твердження, що навіть коли система публічної служби та відповідні служби не чинять управлінський вплив на державних службовців, останні все одно проходять тривалий процес еволюції та самовдосконалення. Власне самовдосконалення і можна розуміти як втілення процесу професійного розвитку в загальному виді.

Якщо ж говорити про структуру професійного розвитку, то вона традиційно уявляється лише як поєднання різних форм та моделей підготовки й підвищення кваліфікації, в тому числі й самонавчання, але такий підхід нами не підтримується, оскільки, на нашу думку, розвиток передбачає не лише набуття та реалізацію знань і навичок, але й обов'язкову наявність елементів організаційного характеру. Саме тому професійний розвиток охоплює планування та управління кар'єрою, в тому числі на етапі формування кадрового резерву на посади публічної служби. Також важливим елементом для системи професійного розвитку є атестація, результатами якої стають певна корекція та координація подальшого процесу акумуляції знань і навичок.

Наприклад, І.Л. Олійник вважає, що ключовим елементом системи професійного розвитку є професійне навчання: «Передусім необхідно, створити ефективну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців шляхом створення системи та розробка механізмів запровадження безперервного навчання державних службовців, а також переорієнтація змісту навчальних програм на основі функціонального, особистісного і компетентнісного підходів» [6, с. 74–75]. Ми погоджуємося з цією тезою лише частково, оскільки дійсно вважаємо основним запровадження саме компетентнісного підходу замість академічного у сфері професійного навчання. Натомість ми не погоджуємося, що професійний розвиток державних службовців включає процес навчання студентів, які лише тільки мають намір стати державними службовцями. При цьому ми одночасно обстоюємо необхідність включення в систему професійного розвитку й роботу з кадровим резервом, оскільки останній передбачає заміщення вакантних посад вже готовими фахівцями, а тому підготовка їх відбувається під конкретну посаду, а не загальним чином.

У цьому контексті слушною є точка зору Л.Р. Михайлишин, який вказує на те, що «підготовка та перепідготовка, безперервне оновлення знань і умінь – ключовий чинник конкурентоспроможності індивіда. Традиційна освіта не встигає за соціальними, економічними, виробничими, інформаційними змінами й не може забезпечити людину знаннями, вміннями і особистісними якостями на все життя» [5]. Таким чином, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців має відбуватися протягом усього періоду проходження публічної

служби. В протилежному випадку з'являється так звана криза компетентності людини, що є новим феноменом у сфері оцінки проблем неефективного державного управління.

Така криза компетентності призводить до того, що ціннісно-сміслові розуміння сукупності професійних якостей зводиться до співвідношення завдань, які має виконувати конкретний державний службовець, і його професійних якостей, знань та навичок. Натомість у сфері публічної служби має вибудовуватися інший взаємозв'язок: публічний службовець має відповідати вимогам, що висувуються до посади.

З цього приводу Л. Котик зазначає, що «державна служба має забезпечити процес професіоналізації персоналу державних органів влади відповідними «інструментами», прийомами, знаряддями, методами, технологіями, організаційною структурою, яка б не стримувала цей процес, а сприяла йому. Модель професійної компетентності сучасного державного службовця мають доповнювати самоактуалізація, стан професійного самопочуття, адаптивність, динаміка й напрям професійної самоідентифікації, навчання з теорії прийняття рішень для найбільш професійно придатних працівників» [3, с. 153–154]. Така теза доводить той факт, що процес професійного розвитку напряду пов'язаний із формуваннями професійних компетентностей, в якому професійне навчання є лише окремим елементом, хоча і важливим, але окремим.

І.В. Шпекторенко зазначає, що «формування та розвиток професійної компетентності персоналу передбачає певні інституційні канали, процедури оцінки персоналу (оцінювання, атестації, іспити та ін.), її зовнішню професійну мотивацію (стимулювання) в межах функції контролю, а також інші фактори – професійні орієнтації, адаптації, активізації, навчання, виховання» [13, с. 287–292].

Значення професійного розвитку державних службовців проявляється і в системі самого публічного управління, і в системі його кадрового забезпечення. Так, для потреб ефективного публічного управління беззаперечною умовою є наявність професійних кадрів, які здатні вирішувати не лише заздалегідь визначені завдання та реалізовувати функції публічного управління, але й наділені необхідним рівнем компетентностей для оперативного реагування на нові виклики, з метою мінімізації або недопущення появи соціально-економічних ризиків у суспільстві.

Що ж стосується системи публічної служби, то професійний розвиток є її центральним, стриж-

невим елементом, оскільки охоплює собою всю сукупність складників процесу підготовки, підбору, підвищення кваліфікації, атестації кадрів, а також управління кар'єрою публічних службовців. Система професійного розвитку, як нами вже встановлено, існує протягом усього періоду проходження служби, починаючи від підготовки та закінчуючи звільненням публічних службовців. Така всеосяжність передбачає не те що необхідність, а безапеляційність, беззаперечність імплементації в процес такого розвитку всіх без виключення складників, пов'язаних із формуванням та вдосконаленням компетентностей публічних службовців. Саме тому управління процесом професійного розвитку означає фактичне управління проходження публічної служби з орієнтиром на постійне підвищення ефективності діяльності службовців. Узагальнюючи викладене вище, доцільно систематизувати ті аспекти функціонування системи професійного розвитку публічних службовців, які мають найбільше значення для всієї публічної служби в Україні:

- визначає якість публічного управління, оскільки проявляється в рівні сформованих професійних компетентностей службовців;

- забезпечує формування нової управлінської еліти в Україні, яка орієнтована виключно на демократичних цінностях, що, своєю чергою, впливає на якість відносин у сфері публічної служби;

- забезпечує створення управлінського потенціалу, як однієї із найважливіших складових частин загальнодержавного розвитку в аспекті реалізації концепції сталого розвитку;

- через рівень сформованих професійних компетентностей та правової свідомості визначає якість подолання або, навпаки, поширення корупційних явищ;

- деіндивідуалізує систему надання публічних послуг, що покликано підвищувати рівень їх транспарентності.

Усе викладене вище, на нашу думку, є об'єктивним проявом та результатом розвитку системи публічного управління, яке ґрунтується на принципах демократії, відкритості державних інститутів, сервісної орієнтації публічної служби та публічних послуг.

**Висновки.** Підбиваючи підсумки проведеного вище аналізу, доцільно запропонувати уточнення поняття «професійний розвиток державних службовців», визначивши цю категорію як сукупність організаційно-правових заходів, спрямованих на підготовку, підвищення кваліфікації, розміщення, управління кар'єрою державних службовців

із метою досягнення максимально ефективності виконання ними посадових обов'язків, що є результатом синтезованого підходу до систем формування професійних компетентностей, підвищення рівня професійних знань, розширення навичок, які у відповідних умовах обійманої посади демонструють максимальну їй відповідність.

Враховуючи це доволі розширене тлумачення, доцільно чітко детермінувати, що система професійного розвитку включає всю сукупність про-

цедур щодо добору, розстановки та постійного підвищення рівня кваліфікації державних службовців, а також формування кадрового резерву, але лише з того моменту, як розпочинаються трудові відносини, тобто до професійного розвитку не входить система заходів із первинної підготовки (навчання) осіб, які лише в майбутньому набувають наміри вступити на публічну службу. Так само до системи професійного розвитку не належить і етап завершення кар'єри, тобто звершення служби.

#### Список літератури:

1. Жиденко Н.А. Сучасні тенденції управління професійним розвитком персоналу органів державної влади в Україні : автореф. дис. ... к. н. держ. упр. : 25.00.01. Київ : Національна академія державного управління при Президентіві України, 2019. 26 с.
2. Кибанов А.Я. Составляющие организационно-экономического механизма формирования системы управления персоналом организации. *Научно-методический электронный журнал «Концепт»*. 2013. Т. 3. С. 2896–2900.
3. Котик Л. Формування професійної компетентності державних службовців у контексті розвитку персонального капіталу. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2. С. 147–154.
4. Магамедов К.О., Пономаренко Б.Т., Сулемов В.А. Кадровая коррупция в системе государственного управления: социологический мониторинг : монография. Москва : Изд-во «Реал Принт», 2015. 428 с.
5. Михайлишин Л.Р. Андрагогічні основи професійного розвитку державних службовців. *Демократичне врядування*. 2013. Вип. 11. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2013\\_11\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2013_11_24)
6. Олійник І.Л. Професійний розвиток державних службовців. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. Том 26 (65). 2013. № 2-1 (Ч. 2). С. 69–77.
7. Поліщук І.В. Механізми забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні : автореф. дис. ... к. н. держ. упр. : 25.00.02. Київ : Національна академія державного управління при Президентіві України, 2018. 26 с.
8. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
9. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80>
10. Про професійний розвиток працівників : Закон України від 12.01.2012 р. № 4312-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4312-17>
11. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 р. № 974-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80>
12. Реформування професійного навчання державних службовців в Україні: проблеми та перспективи : монографія / С.М. Серьогін, Є.І. Бородін, Н.А. Липовська та ін. Київ : НАДУ, 2013. 112 с.
13. Шпекторенко І.В. Професійна компетентність державного службовця. *Університетські наукові записки*. 2014. № 1. С. 285–293.
14. European Centre for the Development of Vocational Training. Terminology of European education and training policy. Second edition. A selection of 130 key terms. Luxembourg : Publications office of the European Union, 2014. 331 p.

#### **Godyna M.A. CONTENT, STRUCTURE AND IMPORTANCE OF PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF CIVIL SERVANTS IN THE SYSTEM OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT OF MEASURES' OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE**

*It was disclosed the essence of vocational training as an element of the public service management system in Ukraine. It was investigated the content of professional development as an important component of the*

*formation of competences of civil servants. The structure of the system of professional development of public servants was determined. It was also made the analysis of the main significant elements of the system of professional development of public servants. The basic trends of scientific research of experts in the sphere of determination of structural elements of the system of professional development were revealed.*

*Different approaches to the structure of professional development are justified, which can be considered as a combination of different forms and models of training and advanced training, including self-study. At the same time, it was determined that development involves not only the acquisition and implementation of knowledge in skills, but also the mandatory availability of elements of an organizational nature. The scientific visions on the system of professional development of civil servants is analyzed, on the basis of which it is established that scientific views on professional improvement are defined as a system by which there is a change of personal qualities of a particular civil servant depending on and in accordance with the requirements of the position, such qualitative changes imply increasing the level of knowledge, transformation, and as a process of discovering and realizing the professional potential of a person who gains a new status – a civil servant. It is established that professional development encompasses career planning and management, including at the stage of formation of personnel reserve for civil service positions. Having reviewed the main aspects of the professional development of civil servants, it is proved that an important element for the professional development system is certification, which results in some correction and coordination of the further process of accumulation of knowledge and skills. The practical significance of the obtained results is to systematize the main aspects of the functioning of the system of professional development of civil servants, which are of paramount importance for the entire civil service in Ukraine. The importance of the professional development of civil servants, which is manifested both in the system of public administration and in the system of its staffing is substantiated.*

**Key words:** *professional development, public service, civil servant, competences, vocational training.*



**Оргісць О.М.**

Запорізький національний університет

## ОБМІН ЗНАННЯМИ МІЖ ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ: ФАКТОРИ, ЯКІ ВПЛИВАЮТЬ НА ЙОГО ІНТЕНСИВНІСТЬ

*Стаття присвячена проблемі збереження організаційних знань в органах державної влади. Оскільки надмірна плінність держслужбовців призводить до втрати цінного досвіду, актуальним завданням для керівників організацій державного сектору стає налагодження й управління постійним обміном знаннями всередині установи.*

*Підкреслено, що на індивідуальному та груповому рівнях обмін знаннями включає «пожертвування» знань, яке передбачає мотивацію працівників до активної комунікації з колегами, а також для консультацій із більш досвідченими службовцями та навчання в них (тобто збору знань). На організаційному рівні обмін знаннями може бути визначений як збирання, упорядкування, повторне використання й передача знань, заснованих на досвіді службовців, які знаходяться в організації та роблять ці знання доступними для всіх працівників. Наголошено, що, крім внутрішнього обміну знаннями в органах державної влади, велике значення має спілкування із зовнішнім середовищем: споживачами, органами місцевої влади, підрядними організаціями, зовнішніми експертами, партнерами тощо.*

*На основі широкого огляду досліджень було виявлено низку факторів, що впливають на поведінку обміну знаннями і які було застосовано для органів державної влади, класифіковано за трьома вимірами: індивідуальним, організаційним та технологічним. Серед індивідуальних факторів розглянуті внутрішня і зовнішня мотивація, можливість до вербалізації й екстерналізації знань, довіра, самоефективність індивіда тощо. Доведено, що організаційні фактори, насамперед, ґрунтуються на організаційній культурі, технологічні – на інформаційно-комунікаційних технологіях, які представлені не лише засобами інформації на основі комп'ютерів, різними методами вирішення управлінських завдань, а й новими формами діяльності управлінських структур, що полегшують та прискорюють внутрішні управлінські процеси в органах державної влади. Для кожного з цих факторів були визначені конкретні практики, деякі з яких уже застосовуються в державному управлінні.*

**Ключові слова:** індивідуальні фактори, мотивація, організаційні знання, організаційні фактори, технологічні фактори.

**Постановка проблеми.** Будь-яка організація за час свого існування збирає і накопичує знання, які слугують основою інституційної пам'яті установи, і не користуватися ними буде, як мінімум, неправильно. Щоб отримати найбільшу віддачу від роботи, бути високоефективними – треба навчитися їх збирати, ділитися ними й застосовувати. Інституції примножують унікальні та корисні знання по крихтах, набуваючи дорогоцінний досвід, змінюються всередині разом зі змінами зовнішнього суспільно-економічного середовища. Саме на базі отриманих під час роботи знань і за умови правильного їх використання будується фундамент майбутнього успіху організації. За визначенням М. Армстронга, «управління знаннями – це те, як передати знання від тих, хто їх має, до тих, хто в них потребує, щоб поліпшити організаційну ефективність», мета обміну знаннями – це накопичення колективного досвіду

і розподілення його там, «де він може дати найбільшу віддачу» [1, с. 7].

Протягом останніх десятиліть як в академічному, так і в бізнес-середовищі дедалі частіше визнають, що ключовою умовою для створення інновацій, підвищення продуктивності та посилення конкурентної позиції організації чи компанії є інтенсивний обмін знаннями між співробітниками [13]. У кожній організації співробітники так чи інакше обмінюються досвідом. Цей процес може бути не систематичним і не організованим, але він є. Відповідно, актуальним завданням для керівників органів державної влади стає налагодження й управління постійним обміном організаційними знаннями всередині установи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Тема поведінки співробітників в обміні знаннями є актуальною і широко обговорюється в різних галузях науки. Обмін знаннями і корпоративну



пам'ять А. Журавльов і Т. Нестік [4] розглядають як об'єкти соціальної психології; А. Гапоненко [2], С. Михайлова та Д. Мінбаєва [21] аналізують знання як інтелектуальний ресурс підприємства в теорії управління, дослідження А. Сергєєвої та Т. Андрєєвої [13] присвячено впливу управлінських практик на обмін знаннями між педпрацівниками; управління знаннями в контексті модернізації публічного управління в Україні досліджує В. Козак [6].

Безпосередньо дослідженню індивідуальних та соціальних факторів передачі і обміну знаннями в організаціях присвячені праці іноземних дослідників: О. Кірілкіної [5], Т. Нестік [7], С. Пітер, Л. Матіассен та В. Вайшнаві [10], Д. Поцелуєва [12], А. Кабрера, В. Коллінс, Ж. Сальдага [14], В. Чау та Л. Чан [15] та інших [16–20; 22–31]. Однак поза увагою науковців лишився розгляд бюрократичних факторів, які перешкоджають обміну знаннями між службовцями і більш прибутковому державному сектору.

**Постановка завдання. Мета статті** – дослідити фактори, які впливають на інтенсивність процесу обміну знаннями між державними службовцями.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Обмін знаннями вважається важливим процесом соціальної взаємодії в організаціях [4; 13; 17; 26; 27] і відбувається на індивідуальному, груповому або організаційному рівнях. На індивідуальному та груповому рівнях обмін знаннями включає «пожертвування» та колекцію знань [5; 7], що передбачає мотивацію працівників до активної комунікації з колегами, а також для консультацій із більш досвідченими службовцями та навчання в них (тобто збору знань). На організаційному рівні обмін знаннями може бути визначений як збір, впорядкування, повторне використання та передача знань, заснованих на досвіді, які знаходяться в організації та роблять ці знання доступними для всіх працівників [4]. «Обмін знаннями призначений для перетворення особистих знань на організаційні знання» [26]. Організацію С. Шудло порівнює з живим організмом, в якому система інформаційного обміну розуміється як кровоносна система: забезпечує харчування, оновлення, своєчасне очищення від застарілого і непотрібного, – і це комфортні умови для росту і розвитку [8]. Але якщо прагнення до спілкування властиве людині, то бажання ділитися своїми знаннями необхідно виховувати [12].

Обмін знаннями дуже важливий і необхідний як для молодих працівників, так і досить

досвідчених. По-перше, це змога кількох працівників розширити свій кругозір і дізнатися нові способи, підходи до однієї і тієї самої проблеми або питання. По-друге, це відмінна можливість зайнятися прикладною методикою і розробити особисті методи та прийоми з розв'язання певних питань або проблем [11]. При інтенсивному обміні знаннями між співробітниками, як наголошують А. Сергєєва та Т. Андрєєва, організація виграє коштом більш ефективного використання вже апробованих рішень, підвищення кількості та якості нових ідей, а також збереження знань всередині закладу в разі звільнення співробітників [13].

Універсального й однаково ефективного способу організувати інформаційний обмін не існує, для кожної організації і команди він свій. Ефективний той спосіб, який органічно вбудовується в робочий процес, базується на звичних для службовців способах взаємодії і забезпечує рівний доступ до знань усім учасникам процесу. Багато інструментів обміну знаннями за своєю природою такі, що їх застосування затверджується на рівні організації, однак є безліч ситуацій, коли розв'язання конкретної проблеми виходить за традиційні для організації рамки [10]. Інструменти можуть бути адаптовані до контексту обміну знаннями, тому що одного інструментарію для підтримки обміну знаннями замало, необхідне поєднання кількох інструментів, їх перегляд і, можливо, заміна.

Протягом останніх років в управлінській літературі керівникам була рекомендована низка управлінських практик, які (теоретично) мають сприяти інтенсивності обміну знаннями між співробітниками [4; 6; 7; 10; 13]. При цьому під управлінськими практиками в широкому сенсі розуміється набір методів, інструментів і способів, застосовуваних менеджерами для координації внутрішніх процесів і впливу на персонал для досягнення поставлених організаційних цілей [13]. Як «кращі практики» для управління обміном знаннями пропонуються, наприклад, створення корпоративних бібліотек і баз знань, в які співробітники можуть вносити свої напрацювання, поради та рекомендації, система наставництва, організація тренінгів та навчальних заходів за участю експертів, виплата премій за надання знань (наприклад, за поширення власних напрацювань через корпоративний портал), внутрішньокорпоративні форуми та блоги, сесії «мозкових штурмів», спільноти практиків [7; 13], створення банку прикладів позитивного досвіду

розв'язання проблемних питань, з якими стискаються в повсякденній роботі держслужбовці [6] і багато інших управлінських практик.

На перший погляд, аналогічні рекомендації виглядають досить обґрунтованими та правильними. Проте під час втілення цих практик у життя управлінці часто стикаються з тим, що багато із запропонованих інструментів передачі знань не працюють. Як вбачають дослідниці А. Сергеева та Т. Андреева, проблема багатьох досліджень і рекомендацій у галузі управління обміном знаннями полягає в тому, що вони нерідко засновані на хибному припущенні про те, що, якщо застосувати певний управлінський інструмент, то він автоматично приведе до бажаної поведінки співробітників: співробітники негайно почнуть ділитися знаннями. Разом із тим між управлінськими практиками та їх результатом, наголошують науковці, є вагома проміжна ланка – індивідуальні характеристики й психологічні установки співробітників. Відповідно, для пояснення того, чому втілення однакових управлінських практик призводить до різних результатів, необхідно розуміти, як рішення керівників і прийняті в організації інструменти обміну знаннями взаємодіють з індивідуальними характеристиками співробітників та їх відношенням до інновацій і як ця взаємодія зрештою впливає на їхню поведінку [13].

У зв'язку з тим, що питання обміну знаннями є предметом розгляду в різних галузях науки, таких як загальний менеджмент, стратегічний менеджмент, теорія організації, кадровий менеджмент, інформаційні технології в менеджменті тощо, для пояснення інтенсивності процесу обміну знань в організації науковцями запропоновані різні підходи до визначення груп чинників, що впливають на його хід.

Так, Х. Ай-Чі та В. І-Шун виділяють трьома ключовими факторами обміну знанням в організації ставлення топ-менеджерів до знань як цінності, інноваційну бізнес-стратегію і суб'єктивну оцінку співробітниками рівнів невизначеності навколишнього середовища [19]. Дані інших дослідників указують на значущість соціального капіталу, накопиченого в організації: загальну цінність, внутрішню організаційну довіру і щільність соціальної мережі [20]. Дослідження, проведене А. Кабрера, У. Коллінзом і Е. Сальвадо, дав змогу їм вивести три основні групи факторів, що посилюють обмін знаннями: соціально-економічні, організаційні та психологічні. При цьому був встановлений взаємозв'язок між участю співробітників в обміні знаннями та низкою психо-

логічних факторів: особистісні властивості співробітників, їх оцінка орієнтації на обмін знань у колег та керівників, а також їх ставлення до системи управління знаннями, яка впроваджується в установі. Заслугує на увагу спостереження авторів, що зовнішнє грошове стимулювання співробітників справляє менш помітний вплив на обмін знаннями, ніж організаційно-психологічні характеристики самих співробітників [14].

Д. Поцелуєв впевнений, що ефективний процес обміну знаннями вимагає здійснення двох дій: забезпечення особи або групи (реципієнтів) потрібними знаннями і сприйняття цих знань реципієнтами. За першу дію значною мірою відповідає інфраструктура знання, друга може бути підтримана відповідною організаційною інфраструктурою, що включає соціальні та культурні аспекти. Однак, якщо питанням мотивації в організації не приділяється гідна увага, програма обміну знаннями приречена на невдачу [12].

Інші дослідження показують, що сама по собі установка співробітників на обмін знаннями може не переходити в конкретні дії, пов'язані зі зверненням до колег щодо їх знань або з передачею власних іншим. Причиною тому можуть бути як індивідуальні (наприклад, низька самоефективність, маккіавеллізм), так і групові соціально-психологічні фактори [7]. Низка досліджень вказує на важливу роль керівництва в процесах обміну знаннями: стиль лідерства і ставлення до знань як до цінності можуть впливати на готовність співробітників передавати свої знання і звертатися за порадою [24]. Як показує дослідження, проведене Б. Ренцль, довіра до керівництва знижує страх співробітників втратити статус незамінного фахівця і підвищує готовність документувати свої знання [28].

Науковці Т. Нестік і А. Журавльов виділяють індивідуальні, міжособистісні, групові, міжгрупові, інженерно-психологічні, організаційно-психологічні, економіко-психологічні фактори обміну знаннями в організації [4]. Детально розглядаючи групові фактори обміну знаннями в організаціях, Т. Нестік доходить висновку, що в основі обміну знаннями лежать ті самі соціально-психологічні механізми, що і в основі формування соціального капіталу: координація індивідуальних зусиль у вирішенні спільної задачі; ціннісний обмін; міжособистісна атракція і формування соціальних мереж, насамперед так званих «слабких зв'язків»; соціальна ідентифікація; формування міжособистісної довіри і її генералізація на групу та організацію; міжгрупова інтеграція

і диференціація; формування уявлення про спільність минулого і майбутнього членів групи. Обмін знаннями дослідник розглядає як сукупність міжособистісних і міжгрупових відносин із приводу звернення за знаннями й передачі знань в організації. Орієнтація особистості на обмін знаннями може бути різною, залежно від того, в кого знання запитуються або кому вони передаються – колегам, керівництву підприємства чи організації загалом. Найбільш вагомим груповим фактором обміну знаннями, як зазначає Т. Нестік, є рівень організаційної довіри [7].

Досить слушною є думка О. Кірілкіної, що обмін знаннями – це, як правило, обмін рівноцінними інтелектуальними ресурсами між інтелектуально рівними акторами. Якщо йдеться про здійснення ієрархічного, а не рівноправного інтелектуального зв'язку, то варто говорити про передачу знань донором, який володіє особливо цінними знаннями і досвідом, реципієнту, зацікавленому і вмотивованому оволодіти ними, але не здатному надати взамін такий інтелектуальний ресурс, який може зацікавити донора. Таким чином, виникає питання про мотивацію донора, його зацікавленості в передачі дефіцитного знання. Ця мотивація може бути зумовлена різними параметрами: аскриптивними, службово-зобов'язуючими, ціннісно-моральними, корисно-меркантильними [5].

У ґрунтовному дослідженні управлінських практик, які впливають на обмін знань, А. Сергєєва та Т. Андрєєва звертають увагу на рівень аналізу, без уточнення якого стає неможливо вивчати взаємозв'язок між управлінськими практиками, застосовуваними в організаціях, і індивідуальними характеристиками співробітників, тобто різними за джерелом походження факторами. Саме тому необхідно проводити межу між макрорівнем і мікрорівнем аналізу процесів обігу знань в організації. Макрорівень, зазначають вони, включає управлінські практики ("governance mechanisms"). До таких практик належать формально застосовані в організації інструменти, що знаходяться у сфері контролю керівників і використовуються ними для координації організаційних процесів, наприклад організація системи винагород, проектування роботи, дизайн організаційної структури, стандартні операційні процедури, інформаційні системи та ін. Ці макрофактори, своєю чергою, взаємодіють із факторами мікрорівня, а саме з індивідуальними характеристиками співробітників в організації. Для вирішення проблем із теоретичною підставою виділення груп факто-

рів і розподілення їх між аналітичними рівнями А. Сергєєвою та Т. Андрєєвою була запропонована модель, що пояснює трудову поведінку індивіда загалом (зокрема, активність в обміні знаннями на роботі) трьома блоками факторів – мотивацією індивіда до діяльності, його здібностями до здійснення цієї діяльності та наявними для цього можливостями [13].

Отож, огляд літератури визначив широкий спектр факторів, що впливають на поведінку співробітників щодо обміну знаннями в різних організаціях, при цьому вони частково перетинаються, часто автори не пропонують підстав для систематизації цих факторів, а також застосування висновків досліджень до практики. На основі широкого огляду якісних та кількісних досліджень ми виявили низку факторів, що впливають на поведінку обміну знаннями і які ми можемо застосувати для органів державної влади, класифікувавши їх за трьома вимірами: індивідуальним, організаційним та технологічним.

**Індивідуальні фактори.** Концепція мотивації до обміну знаннями працівників часто обговорюється з використанням теорії самовизначення [29], яка ґрунтується на прийнятті того, що люди активні, націлені на розвиток, схильні організувати і спрямовувати свою діяльність, жадають знання, вдосконалюють власні вміння і розвивають власні здатності. Багато людей володіють позитивними, стійкими характеристиками, але також відомо, що людський дух може бути частково скутий, почасти зруйнований і люди в такому разі потребують умов, які сприяють розвитку людського потенціалу та спонукають до дії.

Науковці розрізняють два типи мотивації, що ґрунтуються на різних цілях, причинах, які породжують дію:

– внутрішня мотивація стосується мотивації, яка зумовлена інтересом чи задоволенням від виконання самого завдання або насолодою від допомоги іншим. Вона існує всередині особистості, а не залежить від будь-якого зовнішнього тиску чи винагороди: «Я роблю це тому, що мені це подобається» [13]. Іноді внутрішня мотивація може бути зумовлена аскриптивними параметрами (наприклад, підготовка «свого» наступника на власну посаду перед виходом на пенсію чи підвищенням), ціннісно-моральним аспектом (бажання фахівця з великим досвідом роботи передати свій досвід новому поколінню) [5]. Ще одним переконливим аргументом внутрішньої мотивації обміну знаннями є те, що знання застарівають. Оскільки час знецінення знань скорочується, цінність знань

держслужбовців зменшується. Стає вигідним обмінятися знаннями з колегами, поки свої власні знання не знецінилися. Крім того, керівники органів державної влади самі мають охоче ділитися знаннями, показуючи тим самим приклад зацікавленості в професійних, компетентних підлеглих;

– зовнішня мотивація, з іншого боку, є спонуканням до діяльності, і заснована на очікуваних зовнішніх вигодах, з якими індивід асоціює свою поведінку, наприклад грошовою винагородою, офіційним визнанням, просуванням по службі тощо: «Я роблю щось, тому що хочу отримати винагороду» [16; 29]. Зовнішня мотивація, як правило, заснована на зіставленні затрат (зусиль) та вигоди (винагороди), пов'язаних з обміном знаннями. Якщо отримана користь перевищує або дорівнює вартості затрат, відбудеться обмін знаннями. Як наслідок, багато організацій запровадили систему винагород за мотивацію працівників до обміну знаннями [31].

Поділ мотивації на внутрішню і зовнішню важливий з управлінської точки зору, бо можливості керівника впливати на різні види мотивації для підвищення ефективності діяльності співробітника сильно різняться. Зовнішня мотивація, по своїй суті, знаходиться у сфері прямого впливу керівника органу державної влади, які можуть управляти нею, використовуючи різні форми заохочення. Внутрішня залежить лише від індивіда, тому вона важко піддається зовнішньому впливу. Проте службовці, які мають внутрішню мотивацію, частіше беруть участь в обміні знаннями, а також працюють над вдосконаленням своїх навичок, що можуть підвищити їхні можливості та продуктивність праці [16].

Серед індивідуальних факторів, які впливають на наміри щодо спільного використання знань, варто зазначити можливості індивідів щодо обміну знань: вміння спілкуватися з колегами на професійному сленгу, вміти доступно передавати свій досвід новачкам, здібність до вербалізації і екстерналізації знань, якими вони володіють. Окреме місце серед факторів обміну знаннями займає самоефективність індивіда, яка визначається як «віра у свої можливості організувати та виконувати план дій, необхідний для управління перспективними ситуаціями» [18; 5; 11].

Довіра також була визнана фактором, що впливає на обмін знаннями. Цей чинник може розглядатися як на індивідуальному рівні (міжособистісна довіра), так і на організаційному або міжгрупових рівнях [17; 15; 26]. Довіру можна визначити як переконання, що інша сторона поводитиметься

так, як від неї очікують, і не скористається ситуацією для власного зиску [18]. Соціальна довіра впливає на взаємодію між працівниками, оскільки вони хочуть навчитися один від одного, ділячись знаннями [15]. У зв'язку з тим, що останнім часом дедалі більше держслужбовців приєднуються до професійних вебспільнот задля вирішення проблемних питань, варто розглянути фактори, які впливають на довіру до товариств, члени яких спілкуються в інтернет-просторі. Так, довіру можна класифікувати як довіру, засновану на економії, довіру на основі інформації та довіру на основі ідентифікації. Довіра на основі економіки (наприклад, приєднання до віртуальної спільноти) економить час та витрати на отримання інформації, а також покращує власні професійні можливості. Довіра на основі інформації стосується безпеки особистої інформації через змогу використовувати вигадане ім'я користувача та довіру щодо того, що спільною інформацією не будуть зловживати. Довіра на основі ідентифікації стосується можливості вільного обговорення особистих питань, на які працівник очікує конструктивної відповіді [27].

**Організаційні фактори.** Організаційна (корпоративна) культура стосується цінностей, переконань та системи прийомів і правил, які можуть заохочувати або перешкоджати створенню та обміну знаннями в межах організацій [21]. Кожна організація має унікальну культуру, яка відображає ідентичність організації у двох аспектах: видимому і невидимому. Видима культура охоплює підтримувані цінності, місію та філософію організації, яка розвивається з часом. Невидима частина стосується норм і цінностей працівників, які керують їхніми поведінкою та діями [25].

Незаперечним фактом є те, що організації мають підтримувати та заохочувати своїх співробітників до обміну та створення знань. Організаційна культура є визнано важливим фактором для впровадження управлінських практик, які допомагають створенню організації, що навчається. Організаційна культура та дружні стосунки між працівниками можуть також формувати їх мотивацію передавати свої знання. Попередні дослідження показали, що є багато факторів, які заохочують обмін знаннями та надають стимул для прийняття нових способів спілкування через соціальні медіа, серед яких найбільш важливими є системи навчання та винагород [13; 27], підтримка керівництвом, визначення відповідальної особи [6]. При цьому дуже важлива перебудова свідомості співробітників організації, форму-



вання системного мислення [2]. В інших дослідженнях підкреслюється, що відсутність стратегії та нечіткі цілі діяльності організації або відсутність сприйнятих переваг для користувачів виступають перешкодами для обміну знаннями [22].

Отримані в дослідженнях дані дають змогу Т. Нестіку стверджувати, що готовність до обміну знаннями меншою мірою залежить від індивідуально-психологічних факторів і більшою мірою – від групових. У низці групових факторів обміну знаннями особливе значення має групова рефлексивність, під якою розуміється здатність групи до аналізу досвіду своєї діяльності [7].

Кілька авторів досліджували обмін знаннями в різних національних культурах [21; 22; 30]. У дослідженні, проведеному Дж. Лорінгом (2009), підкреслюється, що культура організації – дуже потужний чинник, який впливає на щоденну практику роботи. Знання також пов'язані із соціальними структурами та належністю до місцевих спільнот практиків. Лорінг встановив, що працівники, які належать до певних соціальних спільнот, мають тенденцію більше взаємодіяти між собою, ніж із несхожими працівниками. Крім того, в дослідженні науковця підкреслюється, що нерівність у статусі може бути головним бар'єром для обміну знаннями [23].

Звернемо увагу на те, що, крім внутрішнього обміну знаннями, в органах державної влади велике значення має спілкування із зовнішнім середовищем: споживачами, органами місцевої влади, підрядними організаціями, зовнішніми експертами, партнерами тощо. Організації, які використовують співпрацю з метою ознайомлення з найкращими практиками й отримання передового досвіду, більш ніж інші здатні досягти успіху в отриманні та підтримці конкурентної переваги. Спільні заходи спрямовуються на створення механізмів успішної передачі знань, технологій, обміну досвідом. Наприклад, Державна служба України останніми роками з метою отримання передового європейського досвіду співпрацює з різними закордонними інституціями та організаціями у сфері розвитку державної служби. Так, Національне агентство України з питань державної служби підтримує партнерські зв'язки в рамках меморандумів та угод про співпрацю з 13 іноземними партнерами, зокрема щодо удосконалення підходів в управлінні персоналом на державній службі, реформування системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та налагодження ефективної взаємодії державних органів

із громадськістю. У 2019 р. у НАДС впроваджувалося 5 проектів міжнародної технічної допомоги за підтримки урядів Канади, Швейцарії, Європейського Союзу та Туреччини [9].

**Технологічні фактори.** Технології визнані важливим фактором для управління обміном досвіду та знаннями в організаціях, оскільки знання в електронних сховищах є об'єктом, який може бути ідентифікований та перенесений на комп'ютерний носій. Використання технології в управлінській діяльності пов'язане з такими факторами, як функціональність, ефективність, зручність використання [6], економія часу та зусиль [25], націленість на потреби користувача [3; 5]. Проте беззаперечним фактором впровадження корпоративної інформаційної інфраструктури мають бути її достатня простота і зрозумілість для обміну та формалізації знань, координуючою частиною якої має стати центр знань. Під центром знань варто розуміти ресурс організації, що включає бази даних, довідники, результати аудиту знань, спільноти, портали знань, навчальні матеріали, практичні рекомендації та інші ресурси, які допомагають працівникам у знаходженні інформації і людей, що володіють необхідним знанням.

Репозиторії (сховища) контенту зберігають документовані знання в централізованій базі даних і використовуються для накопичення інформації в масштабах всієї організації. Вони допомагають застосовувати наявні знання в нових проектах і зберігати найкращі практичні рішення і методи у вигляді документально оформлених знань, отриманих за час минулих проектів, і, тим самим, сформувати базу знань організації з інформацією, що дозволяє «знати як» було зроблено те чи інше [10].

Соціальні мережі формують відносини, які сприяють обміну знаннями шляхом спілкування, обговорення і використання загальних практичних методів. Менеджери програмних проектів і члени проектних груп часто можуть шляхом неформальних відносин обмінюватися знаннями більш ефективно, ніж це дозволяють великі репозиторії знань. Люди отримують нові знання і можуть «дізнатися чому» варто зробити так, а не інакше, в особистих бесідах із фахівцями (або наставниками) в певних професійних областях.

Л. Розмеріта, К. Кірхнер та Т. Набет акцентують на тому, що з розвитком соціальних медіа, які часто використовуються поряд із соціальним програмним забезпеченням, в організаціях розширилися можливості для підтримки як особистого, так і колективного процесу управління знаннями.

Соціальне програмне забезпечення включає широкий спектр засобів комунікації, часто заснованих на інтернет-технологіях (наприклад, обмін миттєвими повідомленнями, текстові чати, сайти, форуми, а також соціальні медіа). Популярними інструментами соціальних медіа, якими користуються організації, є соціальні мережі, блоги, мікроблоги, Google Docs (безплатний мережевий офісний пакет), обмін відео тощо. Відповідно до звіту, опублікованого Deloitte, мікроблоги, блоги та соціальні мережі підтримують ідентифікацію досвіду, а Вікі (вебсайти) важливі для збереження організаційної пам'яті [27].

Україна нині взяла курс кардинальних реформ, серед цілей і завдань яких є підвищення ефективності роботи державних органів влади шляхом повсюдного впровадження інформаційно-комунікаційних технологій. Нині кожен орган державної влади має власний офіційний вебсайт, функціонують електронні сервіси уряду, які дали змогу суттєво розширити канали взаємодії як громадян із державою, так і органів державної влади між собою, надали змогу держслужбовцям користуватися необхідною інформацією, розширювати свої професійні знання онлайн. Серед останніх інформаційно-комунікаційних розробок, наприклад, є впроваджена у 2019 р. національна система електронної взаємодії між державними органами «Трембіта» для автоматичного обміну даними. Міністерство цифрової трансформації України у грудні 2019 р. запустило в тестовому режимі бета-версію мобільного додатку «Дія» [3].

Національне агентство державної служби наприкінці 2019 р. відкрило вебпортал управління

знаннями у сфері професійного навчання «Портал управління знаннями», який є державною спеціалізованою інформаційно-телекомунікаційною системою, що забезпечує доступ до безплатних інформаційних послуг у сфері професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників, посадових осіб місцевого самоврядування через інтернет. Функціональні можливості Порталу забезпечать створення довідників і баз даних, доступ до бібліотеки і нормативно-правової бази, наукових, навчально-методичних матеріалів із питань професійного навчання тощо [9].

**Висновки.** Для дослідження інтенсивності процесу передачі знань в органах державної влади запропоновано класифікувати фактори, які впливають на цей процес, за трьома параметрами: індивідуальними, організаційними та технологічними. Серед індивідуальних факторів найбільш вагомими є внутрішня і зовнішня мотивація, індивідуально-психологічні можливості індивіда тощо. Організаційна культура є визнано важливим організаційним фактором для впровадження управлінських практик, які допомагають створенню організації, яка навчається, та формуванню мотивації серед держслужбовців передавати свої знання. Інформаційно-комунікаційні технології не лише полегшують та прискорюють внутрішні управлінські процеси в органах державної влади, а й створюють інформаційний ресурс для користування та обміну інформацією та знаннями. Більш ґрунтовний розгляд цього напрямку актуалізує потребу дослідження краудсорсингу і поширення знань віртуальною спільнотою.

#### Список літератури:

1. Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами. 8-е изд. / Пер. с англ. Под ред. С.К. Мордовина. Санкт-Петербург : Питер, 2005. 832 с.
2. Гапоненко А.Л. Теория управления : учебник и практикум для академического бакалавриата / А.Л. Гапоненко, М.В. Савельева. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Издательство Юрайт, 2019. 336 с. URL: <https://urait.ru/bcode/432090> (дата обращения: 12.01.2020).
3. Держава у смартфоні. Стало відомо, коли відбудеться реліз додатку «Дія». URL: <https://tsn.ua/ukrayina/derzhava-u-smartfoni-stalo-vidomo-koli-vidbudetsya-reviz-dodatku-diya-1476447.html>
4. Журавлев А.Л., Нестик Т.А. Обмен знаниями, групповая рефлексивность и корпоративная память как объекты социальной психологи. *Психологический журнал*. 2010. Т. 31, № 3. С. 5–16.
5. Кирилкина О.В. Социальные факторы передачи знаний и обмена знаниями на примере российской бизнес-организации. *Вестник Самарского государственного экономического университета*. 2011. № 7. С. 15–23.
6. Козак В. Управління знаннями в контексті модернізації публічного управління в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 3. С. 43–48. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2017\\_3\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2017_3_8).
7. Нестик Т. Групповые факторы обмена знаниями в российских организациях. *Приволжский научный вестник*. 2014. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gruppovye-factory-obmena-znaniyami-v-rossiyskih-organizatsiyah>

8. Обмен опытом внутри компании (2018). URL: <https://www.audit-it.ru/articles/personnel/a111/967717.html>
9. Офіційний сайт Національного агентства України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/mizhnarodna-spivpraca>
10. Питер С., Матиассен Л., Вайшнави В. Пять ключей к обмену знаниями в проектах. URL: <https://www.osp.ru/os/2007/07/4391994>
11. Платошкина Л. Обмен опытом между сотрудниками (2016). URL: <https://jobs.ua/rus/articles/obmen-opytom-mejdu-sotrudnikami-10569>
12. Поцелуев Д.А. Факторы мотивации к обмену знаниями в организациях. *Вестник Самарского государственного экономического университета*. 2009. № 9. С. 84–86.
13. Сергеева А.В. Как управленческие практики влияют на обмен знаниями между сотрудниками? Результаты исследования в средних школах / А.В. Сергеева, Т.Е. Андреева. *Российский журнал менеджмента*. 2014. № 2. С. 115–146.
14. Cabrera Á., Collins W.C., Salgado J.F. Determinants of individual engagement in knowledge sharing. *International Journ. of Human Resource Management*. 2006. V. 17. Issue 2. P. 245–264.
15. Chow, W.S. and Chan, L.S. (2008) Social network, social trust and shared goals in organizational knowledge sharing. *Information & Management*. Vol. 45 No. 7. Pp. 458–65.
16. Deci, E.L. and Ryan, R.M. (2000) The “What” and “Why” of Goal Pursuits: Human Needs and the Self-Determination of Behavior. *Psychological Inquiry*. Vol. 11 No. 4. Pp. 227–68.
17. Hau, Y.S., Kim, B., Lee, H. and Kim, Y.G. (2013) The effects of individual motivations and social capital on employees’ tacit and explicit knowledge sharing intentions. *International Journal of Information Management*. Vol. 33 No. 2. Pp. 356–66.
18. Hsu, M.H., Ju, T.L., Yen, C.H. and Chang, C.M. (2007) Knowledge sharing behavior in virtual communities: The relationship between trust, self efficacy, and outcome expectations. *International Journal of Human Computer Studies*. Vol. 65. No. 2. Pp. 153–69.
19. I-Chieh H., Yi-Shun W. A Model of Intraorganizational Knowledge Sharing: Development and Initial Test. *Journ. of Global Information Management*. 2008. V. 16. Issue 3. P. 45–73.
20. Maurer I., Bartsch V., Ebers M. The Value of Intra-organizational Social Capital: How it Fosters Knowledge Transfer, Innovation Performance, and Growth. *Organization Studies*. 2011. V. 32(2). P. 157–185.
21. Michailova, S. and Minbaeva, D.B. (2012) Organizational values and knowledge sharing in multinational corporations: The Danisco case. *International Business Review*. Vol. 21 No. 1. Pp. 59–70.
22. Mukamala, A. and Razmerita, L. (2014) Which factors influence the Adoption of Social Software? An Exploratory Study of Indian Information Technology Consultancy Firms. *Journal of Global Information Technology Management special issue: “IT in India and the Indian Region”*. Vol. 17 No. 3. Pp. 188–212.
23. Luring, J. (2009) Managing cultural diversity and the process of knowledge sharing: A case from Denmark. *Scandinavian Journal of Management*. Vol. 25 No. 4. Pp. 385–394.
24. Qian H., Davison R.M., Hefu L., Jibao G. The Impact of Leadership Style on Knowledge-Sharing Intentions in China. *Journ. of Global Information Management*. 2008. V. 16. Issue 4. P. 67–91.
25. Razmerita, L., Kirchner, K. and Nabeth, T. (2014) Social Media In Organizations: Leveraging Personal And Collective Knowledge Processes. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*. Vol. 24 No. 1. Pp. 74–93.
26. Razmerita, L., Phillips Wren, G. and Jain, L. (2016) Advances in Knowledge Management: An Overview. *Razmerita, L., Phillips Wren, G. and Jain, L.C. (Eds.), Innovations in Knowledge Management*, Springer Berlin Heidelberg. Pp. 3–18.
27. Razmerita, L., Kirchner, K. and Nielsen, P. (2016) What factors influence knowledge sharing in organizations? A social dilemma perspective of social media communication. *Journal of Knowledge Management*. Vol. 20. No. 6. Pp. 1225–1246.
28. Renzl B. Trust in management and knowledge sharing: The mediating effects of fear and knowledge documentation. *Omega*. 2008. V. 36. Issue 2. P. 206–220.
29. Ryan R.M., Deci E.L. 2000. Intrinsic and extrinsic motivations: Classic definitions and new directions. *Contemporary Educational Psychology*. 25 (1): 54–67.
30. Vuori, V. and Okkonen, J. (2012) Knowledge sharing motivational factors of using an intra organizational social media platform. *Journal of knowledge management*. Vol. 16. No. 4. Pp. 592–603.
31. Wang, W.T. and Hou, Y.P. (2015) Motivations of employees’ knowledge sharing behaviors: A self determination perspective. *Information and Organization*. Vol. 25 No. 1, pp. 1–26.

**Orhiets O.M. KNOWLEDGE EXCHANGE AMONG GOVERNMENTAL OFFICIALS:  
FACTORS INFLUENCING ON ITS INTENSITY**

*The articles considers the issue of maintaining organizational knowledge in the governmental bodies. Since the excessive staff turnover causes loss of some valuable experience, maintaining and managing the knowledge exchange within the governmental bodies becomes an actual task for their heads.*

*It is highlighted that both an individual and group level include “donation” of knowledge which causes motivation of the officials to the active communication with the colleagues and more experienced officials and learn from them (i.e. collection of knowledge). On the organizational level, the knowledge exchange can be identified as collection, arrangement, repeated use and transmission of knowledge based on the experience that is saved in the organization and makes the knowledge accessible for all the officials. It is underlined that besides internal knowledge exchange in the governmental bodies it is very important to communicate with the external environment, such as customers, other governmental bodies, contractor organizations, external experts, partners, etc.*

*On the basis of wide research review, a row of factors that influence of the conduct of knowledge exchange was found. They were used for the governmental bodies and classified in three characteristics: individual, organizational and technological.*

*The individual factor considers an internal and external motivation, ability to verbalize and master the knowledge, trust, self efficiency of an individual, etc. It is proved, that organizational factors are mainly based on the organizational culture, while technological factors are based on information and communication technologies that are represented as information focused on computers and different methods of solving tasks. New forms of activities on the part of the governmental structures make a management process in the governmental bodies easier and faster. Each of these factors has a different practice which is used in the governmental management.*

**Key words:** *individual factors, motivation, organizational knowledge, organizational factors, technological factors.*



**Таран Є.І.**

Національна академія державного управління при Президентові України

**СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»,  
«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ» ТА «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ»  
У ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСАХ УКРАЇНИ**

*У статті проаналізовано співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління», подано їх визначення, висвітлено спільні риси та відмінності.*

*Трансформаційні процеси, які відбуваються в Україні, та її шлях до європейського співтовариства зумовлюють необхідність перегляду ролі держави в суспільних відносинах. Модель державного управління, яка існувала за часів командно-адміністративної системи, не в змозі задовольнити потреб сучасного суспільства.*

*Розвиток громадянського суспільства та поширення демократичних цінностей спричинили невдоволення громадян великою кількістю державних установ та невисокою якістю послуг, які ці установи надавали. Через це уряди розвинених країн були вимушені у ХХ ст. провести низку реформ, які б покращували роботу цих органів у напрямі задоволення потреб населення. Так, традиційні механізми соціального управління трансформувалися з підходів «наказувати і контролювати» на «мотивувати і отримувати результат».*

*Це призвело до появи нової форми управління в публічному секторі – публічного адміністрування, що стало закономірним кроком у розвитку державного управління.*

*Незважаючи на те, що визначення державного управління і публічного адміністрування дуже схожі, основною відмінністю в них є те, що державне управління належить до авторитарного виду управління, а публічне адміністрування – до демократичного. У державному управлінні об'єктом виступає держава, а в публічному адмініструванні об'єктом є суспільство.*

*Подальша трансформація процесів управління в державі призвела до того, що публічне адміністрування перетворилося на розвинену модель публічного управління. Таким чином, державне управління трансформувалося в публічне адміністрування, яке, своєю чергою, стало етапом, що пройшло управління від державного до публічного.*

*У результаті проведеного аналізу визначено, що трансформаційні процеси в Україні вимагають від неї дослідження найкращих зарубіжних тенденцій і практик, аналізу їх позитивних результатів та адаптації їх використання до національних особливостей нашої держави.*

*Такий підхід має сформулювати модель публічного управління, яка зможе відповідати очікуванням громадян та забезпечить інтереси головних учасників суспільного процесу.*

**Ключові слова:** державне управління, публічне адміністрування, публічне управління, публічний, управління.

**Постановка проблеми.** Сучасні трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, та її шлях до європейського співтовариства зумовлюють необхідність перегляду ролі держави в суспільних відносинах. Модель державного управління, яка існувала за часів командно-адміністративної системи, не задовольняє потреб сучасного суспільства. Європейський напрям розвитку України визначає її перехід до європейської цивілізаційної моделі, а це складний шлях до політично організованого та відповідального суспільства, в якому поступово відбувається підвищення ділової активності та політичної участі громадян, забезпечення їхніх прав і свобод.

Така ситуація вимагає перегляду взаємовідносин між державою і громадянами. Для вирішення цих завдань має поліпшитися організація роботи органів державного управління та місцевого самоврядування.

Для розуміння цих процесів необхідним є узагальнення підходів до розділення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління», а також обґрунтування необхідності переходу від концепції «державного управління» до «публічного управління».

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання, які пов'язані з державним управлінням, у роботах розглядалися такими дослідниками, як

А. Авер'янов, Г. Атаманчук, М. Міненко, О. Оболенський, Ю. Сурмін та ін. Публічному адмініструванню присвячені роботи І. Грицяк, В. Коваленка, А. Колодія, Н. Мельтюхової та інших. Серед дослідників публічного управління можемо виділити Л. Гонюкову, В. Голубь, В. Козакова, В. Ребало.

Разом із тим у вітчизняній науці приділена незначна увага співвідношенню понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» та обґрунтуванню необхідності переходу від концепції державного управління до публічного управління під час трансформаційних процесів України.

**Постановка завдання. Метою статті** є аналіз співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аналізуючи співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління», необхідно дати визначення цих трьох понять, спільних рис та зрозуміти їх відмінності.

Так, досліджуючи поняття «державне управління», зазначимо, що в сучасному Енциклопедичному словнику з державного управління «державне управління» визначено як діяльність держави (органів державної влади), спрямовану на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [4, с. 150].

Дослідник Г. Атаманчук характеризує державне управління як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей із метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу [1, с. 33].

В. Мартиненко визначає, що державне управління є процесом здійснення авторитарного врядування через формування та реалізацію системи державних органів виконавчої влади на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу країни, які застосовують сукупність способів, механізмів, методів владного впливу на суспільство [9, с. 21].

За твердженням професора Т.О. Коломоець, державне управління у вузькому розумінні – це сукупність державних органів, між якими пев-

ним чином розподілені різні види діяльності держави. У широкому розумінні – це вид соціального управління, вид специфічної діяльності держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які впливають на суспільні відносини з метою її регулювання відповідно до державних інтересів [7].

Але з розвитком громадянського суспільства та поширенням демократичних цінностей зросло невдоволення громадян великою кількістю державних установ та невисокою якістю послуг, які ці установи надавали. Через це уряди розвинених країн були вимушені у ХХ ст. провести низку реформ, які б покращували роботу цих органів у напрямі задоволення потреб населення.

Так, традиційні механізми соціального управління трансформувалися з підходів «наказувати і королювати» на «мотивувати і отримувати результат».

Були визначені такі підходи управління суспільством:

- зміна традиційних піхов до управління, що базувалися на використанні владних повноважень, на більш гнучкі;
- перехід від чітких бюрократичних процедур на такі, що спрямовані на надання якісних публічних послуг.

Ці зміни призвели до появи нової форми управління в публічному секторі – «публічного адміністрування», що стало закономірним кроком у розвитку державного управління.

На відміну від державного управління, публічне адміністрування – це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів й підзаконних актів та виконання частини основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування і координування діяльності, моніторинг результатів [6, с. 77–78].

Якщо говорити про визначення публічного адміністрування, то воно має багато визначень. У глосарії ООН визначено, що публічне адміністрування полягає в централізованій організації виконання державної політики та програм, а також координації діяльності персоналу. Інші фахівці в галузі державного управління визначають, що публічне адміністрування пов'язане із втіленням у життя законів та інших норм, прийнятих законодавчими органами держави. Треті стверджують, що публічне адміністрування використовується в управлінській, політичній та правовій теорії

і є процедурою у виконанні дій законодавчої, виконавчої та судової гілок влади з метою здійснення державного регулювання та надання послуг населенню [3].

За даними ООН, публічне адміністрування має два тісно пов'язаних значення:

1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується з державного бюджету і відповідає за управління та координацію роботи виконавчої гілки влади, і його взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі;

2) управління і реалізація всього комплексу державних заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду та управління, які спрямовані на надання публічних послуг [2].

Т. Кондратюк визначає публічне адміністрування як підсистему соціальної системи, складник суспільства, чие функціонування та розвиток перебувають під потужним впливом із боку всіх інших сфер суспільної життєдіяльності [8, с. 298].

Своєю чергою, доктор наук із державного управління В.Д. Бакуменко стверджує, що «розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі та, зокрема, в Україні. Отже, нині аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим, на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого й регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей із метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу» [4, с. 150].

Як видно з вищенаведеного, якщо співвідносити поняття «державне управління» і «публічне адміністрування», то державне управління має більш вузький характер, ключовими елементами для нього є держава і державна влада. Натомість ключовими елементами для публічного адміністрування є суспільство і публічна влада.

Незважаючи на те, що визначення державного управління і публічного адміністрування дуже схожі, основною відмінністю в них є те, що державне управління належить до авторитарного виду управління, а публічне адміністрування – до демократичного. У державному управлінні об'єктом виступає держава, а в публічному адмініструванні об'єктом є суспільство.

Трансформація процесів управління в державі призвела до того, що «бюрократична модель» у державному секторі регулювання (публічне

адміністрування) перетворилася на розвинену модель (публічне управління). Це призвело до зміни акцентів із виконання роботи відповідно до встановлених інструкцій і чітких правил на роботу, яка забезпечує надання якісних публічних послуг і досягнення ефективних результатів. Таким чином, відбулася трансформація державного управління в публічне адміністрування, а згодом і в публічне управління.

Тобто публічне адміністрування стало перехідною ланкою або етапом, яке пройшло управління від державного до публічного.

Для кращого розуміння поняття «публічне управління» звернемося до етимології цього терміна, а саме поняття «публічне» та «управління».

Так, в Енциклопедії державного управління [5] поняття «публічний» є більш ширшим ніж «державний» і містить такі дефініції, як «державний» та «суспільний, народний, загальнонародний, комунальний, відкритий, гласний». Використовуючи поняття «публічний», маємо на увазі те, що стосується органів виконавчої влади, адміністративного апарату та органів місцевого самоврядування, «суспільне; належить народів».

Поняття «управління» включає «адміністративне» і «керування, керівництво, організацію». Це значить, що публічне адміністрування є складником публічного управління, яке має на меті забезпечити розвиток держави на засадах демократії та з використанням новітніх методів і технологій управління, що покликані забезпечити громадян на рівні світових стандартів.

Щодо терміна «публічне управління» в Програмі розвитку ООН використовується визначення, яке запропоноване американським ученим Д.М. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: «Публічне управління – це галузь практики і теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне постачання, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності» [3].

Своєю чергою, К. Поллітт, професор із публічного управління Лювєнського католицького університету, стверджує, що термін «публічне управління» може вживатися в щонайменше трьох основних значеннях:

- діяльність державних службовців і політиків;
- структури і процедури органів державної влади;

– системне вивчення чи то діяльності, чи то структур і процедур [10, с. 12–13].

На сучасному етапі розвитку в Україні створюються нові інституції, які через процедуру делегування отримують певний набір функцій, які неефективно використовуються органами державної влади. До цих інституцій здебільшого належать громадські організації, політичні партії, бізнес об'єднання, професійні об'єднання, спілки тощо. Такі інституції перетворюються на суб'єктів публічного управління, які активно впливають на розвиток суспільства.

Незважаючи на те, що нині співвідношення «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» інколи губиться, а одне поняття замінюється іншим із тієї причини, що “public administration” (публічне адміністрування) та “public management” (публічне управління) перекладаються з англійської мови на українську як «державне управління» [2], як показує аналіз змісту понять «публічне адміністрування» та «публічне управління», правильним відповідником терміна “public management” буде «публічне управління», бо в буквальному сенсі це означає «публічний менеджмент».

Це говорить про те, що термін «державне управління» не є точним відповідником терміна «публічне управління» і за своїм значенням наближений до терміна «публічне адміністрування». Основним залишається те, що ключовим аспектом державного управління є держава, а ключовим аспектом публічного управління є народ.

**Висновки.** Узагальнюючи аналіз співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління», можемо зазначити, що Україна, взявши за мету європейський шлях розвитку, має рухатися шляхом розвинених країн та робити кроки з удосконалення моделі управління в державі. Трансформаційні процеси в Україні вимагають від неї дослідження найкращих зарубіжних тенденцій і практик, аналізу їх позитивних результатів та адаптації їх використання до національних особливостей нашої держави.

Такий підхід має сформувати модель публічного управління, яка зможе відповідати очікуванням громадян та забезпечить інтереси головних учасників суспільного процесу.

#### Список літератури:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 4-е изд., дополн. Москва : Омега-Л, 2006. 584 с.
2. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика* : Збірник наукових праць. Харків : Вид-во «Магістр», 2010. № 2.
3. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>
4. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
5. Енциклопедія державного управління. [Текст] у 8 т. Т. 8. Публічне врядування / наук.-ред. кол.: В.С. Загорський [та ін.]. Львів : ЛРІДУ, НАДУ, 2011. 712 с.
6. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2009. 224 с.
7. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с. URL: <http://uadocs.exdat.com/docs/index-283028.html?page=9>
8. Кондратюк Т.В. Становлення порівняльного публічного адміністрування як теоретико-методологічного напрямку дослідження механізмів державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління*: Збірник наукових праць, серія «Управління». 2010. № 3. С. 297–305.
9. Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. *Публічне управління: теорія та практика*: Збірник наук. праць. Харків : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. № 1. С. 16–22.
10. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis [Text] / C. Pollitt, G. Bouckaert. Oxford : University Press, 2004. 240 p.

#### **Taran Ye.I. COMPARISON BETWEEN CONCEPTS OF “GOVERNANCE”, “PUBLIC ADMINISTRATION” AND “PUBLIC MANAGEMENT” IN TRANSFORMATION PROCESSES OF UKRAINE**

*The article analyzes comparison between the concepts of “governance”, “public administration” and “public management”, gives their definitions, outlines common features and differences.*



*The transformation processes taking place in the Ukraine and its path to the European community necessitate revising the role of the state in public relations. The model of governance, which used to exist during the time of the command and administrative system, is unable to meet the needs of modern society.*

*The development of civil society and the spread of democratic values have caused dissatisfaction of citizens with the large number of state institutions and the poor quality of services provided by those institutions. Due to this, the governments of developed countries were forced to make a number of reforms in XX century that would improve the performance of these bodies in meeting the needs of the population. Thus, the traditional mechanisms of social governance have transformed from the approaches of "giving orders and controlling" to "motivating and producing results".*

*This led to emerging a new form of management in the public sector – public administration, which became a natural step in developing governance.*

*Although the definitions of governance and public administration are very similar, the main difference between them is that governance belongs to an authoritarian type of management, and public administration to a democratic one. The object of the governance is a state and of the public administration is a society.*

*Further transformation of management processes in the country led to the fact that public administration turned into a developed model of public administration.*

*Therefore, governance was transformed into public administration, which in turn became a stage, that management went through, from governance to public.*

*As a result of the conducted analysis, it was determined that transformation processes in the Ukraine require it to study the best foreign trends and practices, analyze their positive results and adapt their use to the national peculiarities of our country.*

*Such approach should form a model of public management that can meet expectations of the citizens and ensure the interests of the main in the society process.*

**Key words:** *governance, public administration, public management, public, management.*

**Шкурат І.В.**

Університет Григорія Сковороди в Переяславі,  
Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ПОНЯТТЯ «МІЖНАРОДНИЙ ТЕРОРИЗМ» ЯК СКЛАДНИКА ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

*Стаття присвячена теоретико-методичному обґрунтуванню поняття «міжнародний тероризм». Досліджено сучасний тероризм та встановлено, що він має значні фінансові ресурси, технічну оснащеність та високий рівень організації. Актуальність визначається необхідністю підвищення ефективності заходів боротьби з тероризмом, оскільки забезпечення відповідного рівня безпеки є одним із пріоритетних завдань будь-якої держави. Обґрунтовано, що до небезпечних видів тероризму належать політичний, інформаційний, економічний, соціальний (побутовий), суїцидний, технологічний, кримінальний і антидержавний тероризм. Встановлено, що тероризм можна трактувати як політику і практику досягнення політичної мети за допомогою терору.*

*Розглянуто основні класифікації тероризму: терор «зверху» і «знизу», політичний, революційний, лівий, правий, сепаратистський, комплексний, кримінальний, патологічний; за територіальною ознакою – міжнародний, внутрідержавний; залежно від злочинної мотивації – політичний, релігійний, націоналістичний, економічний; за формою прояву тероризму – використання з терористичною метою вибухових пристроїв, захоплення повітряного судна та інше злочинне втручання в діяльність цивільної авіації, захоплення морського судна та інше злочинне втручання в діяльність міжнародного судноплавства, захоплення заручників; інші форми тероризму.*

*Доведено, що причини тероризму є однією з основних проблем у розробці і вдосконаленні правових заходів боротьби з тероризмом: помітне зниження життєвого рівня в поєднанні з безпрецедентно збільшеною соціальною диференціацією; економічна й енергетична криза, зростання цін, інфляція; кризовий стан низки соціальних і професійних груп, особливо військових; зростання безробіття; поширення серед населення зброї, військової підготовки і специфічних військових мотивів; поширення засобами масової інформації ідей і поглядів.*

*Обґрунтовано, що ефективна боротьба з тероризмом можлива тільки спільними зусиллями всіх членів світової спільноти. При цьому варто враховувати, що вже є значна юридична база у вигляді численних міжнародних конвенцій для боротьби з тероризмом.*

**Ключові слова:** терор, зброя, міжнародний тероризм, суспільство, терористичні організації.

**Постановки проблеми.** Сучасний тероризм характеризується різко збільшеною технічною оснащеністю, високим рівнем організації, наявністю значних фінансових коштів. Його головна риса – це розмивання меж міжнародного і внутрішнього тероризму. Розширюються зв'язки терористичних організацій із наркобізнесом і незаконною торгівлею зброєю. Помітна динаміка зростання терористичних груп у сучасному світі.

Перед сучасним світом постала дилема суспільного розвитку, пов'язана з новими глобалізаційними викликами, одним з яких є глобальний тероризм. Якщо раніше в умовах «холодної війни» спостерігалось зближення між окремими державами, які досить часто сповідували принци-

пово різні фундаментальні цінності, то нині формується новий світовий порядок, який роз'єднує держави й активізує тероризм [3, с. 5]. Усе вищевикладене пояснює актуальність і значущість дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню цієї проблематики присвячені роботи аналітиків Світового банку і відомих зарубіжних учених, таких як С. Хантінгтон і С. Хоффман. Українські вчені В. Антипенко, В. Крутов [6], В. Ліпкан, С. Телешун [9], В. Литвинов [7] та ін. у роботах розглядали сутність значення поняття «тероризм» та його роль в українському суспільстві. О. Богданов [1] і Л. Кормич [5] досліджували специфічні види тероризму в епоху діджи-

талізації. Концептуальний аналіз тероризму як виклику суспільному розвитку розглядала у працях Р. Войтович [3]. Транснаціональний тероризм, що походить від слабких держав, досліджували Д. Вілкова [2] та ін. Такі вчені, як О. Шевчук [10] і В. Форноляк [6], розглядали міжнародно-правові принципи боротьби з тероризмом та їх значення для забезпечення дотримання прав людини та концептуальні, інституційно-правові засади функціонування суб'єктів боротьби з тероризмом в Україні. Дослідження причин виникнення тероризму та його особливості в інформаційно-психологічному аспекті в контексті філософії безпеки досліджували В. Остроухов [8], М. Присяжнюк [8] та ін.

За наявності значної кількості наукових робіт із питань міжнародного тероризму багато аспектів цієї наукової проблеми залишаються мало розкритими та обґрунтованими. Потребують подальшого дослідження питання міжнародного тероризму в контексті глобалізаційних аспектів.

**Постановка завдання.** Мета дослідження полягає в з'ясуванні причин тероризму, теоретичних напрацювань щодо визначення, класифікації та методів запобігання тероризму.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Проблема боротьби з тероризмом нині є однією з найактуальніших. Підтвердженням цьому є те, що питання боротьби з тероризмом було винесено на порядок денний саміту ООН, який відбувся 14–17 вересня 2005 р. [4]. Підставою для такого рішення були широко відомі трагічні події, що відбулися 11 вересня 2001 р. в США, в жовтні 2002 р. в Москві на мюзиклі «Норд-Ост», в березні 2004 р. в Іспанії, у вересні 2004 р. в Беслані, в липні 2005 р. в лондонському метро і постійні теракти в Ізраїлі. Тероризм з'являється там, де суспільство переживає глибокі кризи, насамперед кризи ідеології і державно-правової системи. У такому суспільстві з'являються різні опозиційні групи – політичні, соціальні, національні, релігійні, – які ставлять під сумнів законність державної влади. Тероризм має тенденцію до зростання саме в перехідні етапи життя суспільства і набуває особливої гостроти в період соціальних конфліктів, які мають політичне, економічне, національне, релігійне коріння [8, с. 66].

Всі дослідники одностайні щодо важливості визначення категорії «тероризм», і цих визначень більше 100. Слово «тероризм» похідне від латинського «terror», що в перекладі означає «страх», «жах» [7, с. 644]. Отже, тероризм можна трактувати як політику і практику досягнення політич-

ної мети за допомогою терору. Розроблені десятки класифікацій тероризму. Розрізняють терор «зверху» і «знизу», політичний, революційний, лівий, правий, сепаратистський, комплексний, кримінальний, патологічний і т.д. [2, с. 22].

На Міжамериканській конференції з прав людини (1970 р.), присвяченій проблемам тероризму і захисту від нього населення, було названо три форми тероризму: соціальний, політичний, ідеологічний [1, с. 35].

До небезпечних видів тероризму дослідники зараховують політичний, інформаційний, економічний, соціальний (побутовий), суїцидний, технологічний, кримінальний і антидержавний тероризм. Зарубіжні дослідники виділяють такі види тероризму: психічний і злочинний (Дж. Белл); революційний, субреволюційний і репресивний (П. Уїлкінсон, Р. Шульц); ядерний, економічний, технологічний, екологічний та ін.

Тероризм можна класифікувати:

- за територіальною ознакою – міжнародний, внутрідержавний;
- залежно від злочинної мотивації – політичний, релігійний, націоналістичний, економічний;
- за формою прояву тероризму – використання з терористичною метою вибухових пристроїв, захоплення повітряного судна та інше злочинне втручання в діяльність цивільної авіації, захоплення морського судна та інше злочинне втручання в діяльність міжнародного судноплавства, захоплення заручників, інші форми тероризму [6, с. 57].

Відомий український політолог С. Телешун розрізняє три основних види терору, в основу класифікації чого покладено громадянство терористів і потерпілих від них, а також місце здійснення теракту:

- внутрішній – відповідні дії громадян однієї держави проти співвітчизників на власній території;
- транснаціональний – відповідні дії громадян однієї держави проти співвітчизників на території інших держав;
- міжнародний – відповідні дії груп громадян, однорідних або змішаних за національним складом, проти будь-яких осіб на території третіх країн [9, с. 165].

Можна також виділити інші форми тероризму: «хімічний тероризм», «біологічний тероризм», «психологічний тероризм». Нині відома така нова форма тероризму, як високотехнологічний тероризм, складовими частинами якого є кібертероризм (електронний, комп'ютерний тероризм) і космічний тероризм [1, с. 36].

Під кібертероризмом розуміють навмисну мотивовану атаку на інформацію, що обробляється комп'ютером, комп'ютерну систему або мережу, яка створює небезпеку для життя і здоров'я людей або настання інших тяжких наслідків, якщо такі дії вчинені з метою порушення громадської безпеки, залякування населення, провокації військового конфлікту.

Існування нових моделей терористичних організацій, передусім мережевої, впливає на ситуацію в державах, міждержавні стосунки, глобалізаційні та дезінтеграційні процеси у світі. Вони можуть як сприяти налагодженню міждержавної взаємодії для ефективного протистояння терористичним загрозам, так і стимулювати конфронтацію держав та зарахування окремих держав до категорії держав-терористів, або зменшувати роль інституту держави в умовах активізації недержавних суб'єктів – терористичних організацій [5, с. 10].

Сучасний рівень науково-технічного прогресу дає змогу говорити про форми прояву космічного тероризму:

- знищення космічних об'єктів, елементів наземних комплексів управління та інших структур космічних агентств;

- залякування окремих великих організацій, регіонів, країн вибором місць падіння захоплених космічних апаратів;

- залякування діями з космосу щодо морських, наземних і повітряних об'єктів.

З урахуванням вищепереліченого, під тероризмом варто розуміти злочинне діяння, що полягає в застосуванні протиправних дій або загрози їх застосування щодо окремих осіб, групи осіб, матеріальних або нематеріальних об'єктів, що супроводжується залякуванням населення і навмисним створенням обстановки страху, пригніченості, напруженості з метою ухвалення рішень, вигідних для терористів і позначених підвищеною суспільною небезпекою і публічним характером його здійснення. При цьому мета терористів може бути різною: релігійна, політична, економічна і т.д. Основними чинниками, які створюють підґрунтя для локального тероризму, є горизонтальна соціальна нерівність та конфлікти між різними соціальними групами [2, с. 23].

Для перемоги над міжнародним тероризмом необхідні заходи національного рівня. До 11 вересня 2001 р. (м. Нью-Йорк – найбільша терористична атака в історії людства) тільки чотири держави ратифікували конвенцію ООН про боротьбу з тероризмом. Щоб відновити уряди в неспроможних державах і врятувати інші

держави від таких ситуацій, знадобляться конструктивні заходи. Економічний спад, на думку аналітиків Світового банку, – основна ознака неспроможності держави, що наближається, і, відповідно, економічний прогрес допомагає укріпити державу.

Оскільки неспроможні держави можуть бути безпечним укриттям для терористів, економічний розвиток має бути ключовою частиною довгострокової стратегії боротьби з міжнародним тероризмом. Проте, на думку аналітиків Світового банку, немає очевидного зв'язку між бідністю і тероризмом [10].

Виявлення причин тероризму є однією з основних проблем у процесі розробки і вдосконалення правових заходів боротьби з тероризмом. Науковці називають причини тероризму:

- 1) помітне зниження життєвого рівня в поєднанні з безпрецедентно збільшеною соціальною диференціацією, які викликають до життя такі соціально-психологічні чинники, як злість, заздрість, ненависть, ностальгія за минулим і т.п.;

- 2) економічна і енергетична криза, зростання цін, інфляція;

- 3) кризовий стан соціальних і професійних груп, особливо військових, що мають досвід війни, і осіб, що мають досвід роботи з вибуховими пристроями і вибуховими речовинами;

- 4) зростання безробіття, яке зумовлює проблеми міграції, бродяжництва, психологічної і професійної деградації і дезорієнтації особи в умовах ринкової економіки і т.п.;

- 5) поширення серед населення зброї, військової підготовки і специфічних військових умонастроїв, пов'язане як з участю значної частини військових у реальних бойових діях (афганська і чеченська війни), так і з вимушеним перепрофілюванням багатьох працівників спецслужб, що нерідко опиняються в кримінальних структурах; доступність зброї і велике число військових, які шукають собі застосування;

- 6) поширення засобами масової інформації ідей і поглядів, що ведуть до зростання насильства, нерівності і нетерпимості, навіювання населенню всесильності і всездозволеності терористів та ін.

**Висновки.** Ефективна боротьба з тероризмом можлива тільки спільними зусиллями всіх членів світової спільноти. При цьому варто враховувати, що вже є значна юридична база у вигляді численних міжнародних конвенцій для боротьби з тероризмом. У цих нормативних актах передбачені взаємні зобов'язання держав щодо протидії різним



видам і формам терористичної діяльності. Серед них можна зазначити Женевську Конвенцію по протидії тероризму 1937 р., Вашингтонську Конвенцію про запобігання і покарання актів тероризму 1971 р., Європейську Конвенцію про запобігання тероризму 1977 р., Токійську конвенцію 1963 р., Гаагську конвенцію 1970 р., Монреальську конвенцію 1971 р., спрямовані на боротьбу із злочинами терористів на повітряному транспорті, Нью-Йоркську конвенцію 1973 р. про запобігання і покарання злочинів проти осіб, що користуються міжнародним захистом, Нью-Йоркську конвенцію 1979 р. про боротьбу із захопленням заручників, Віденську конвенцію 1980 р., Монреальську конвенцію 1991 р. про маркування пластичних вибухових речовин, Нью-Йоркську конвенцію 2000 р. про боротьбу з фінансуванням тероризму.

Варто також зауважити, що протидія сучасному тероризму потребує системного підходу, де поряд

із комплексом державно-правових заходів вагомою складовою частиною має бути активна діяльність громадянських інститутів нашого суспільства. Тому необхідно консолідувати різні громадські течії для підтримки глобальної стратегії з протидії тероризму, створити багатофункціональну та багаторівневу систему щодо протидії цьому явищу. Така система має об'єднувати оптимальне застосування інтелектуального потенціалу нації, загальнонародського чинника держави та його мобілізацію на вирішення питань боротьби з тероризмом [6, с. 60].

Таким чином, практика показує, що розрізнені дії окремих країн не достатні для ефективного протистояння тероризму. Боротьба з тероризмом вимагає участі всіх країн світової спільноти, тим більше в умовах глобалізації світових процесів, і приводить до необхідності розробки комплексних міжнародних підходів і єдиних методик протистояння різним терористичним проявам.

#### Список літератури:

1. Богданов О. Високотехнологічний тероризм нової епохи. *Проблеми безпеки особистості, суспільства, держави*. 2005. Вип. № 4. С. 34–37.
2. Вілкова Д.С. Слабкі держави і загроза транснаціонального тероризму. *Гілея: науковий вісник*. 2019. Вип. 148 (3). С. 20–25.
3. Войтович Р.В. Глобальний тероризм як виклик суспільному розвитку. *Вісник НАДУ*. 2010. Вип. 4. С. 5–17.
4. Конвенція з боротьби з актами ядерного тероризму. Саміт ООН. *Голос України*. 2005. № 174 (3674). С. 1.
5. Кормич Л.І., Кормич А.І. Новий формат загроз міжнародного тероризму: час мереж та технологій. *Актуальні проблеми політики*. 2019. Вип. 63. С. 6–19.
6. Крутов В.В., Форноляк В.М. Система суб'єктів боротьби з тероризмом, їх адміністративно-правовий статус. *Інформаційна безпека людини, суспільства, держави*. 2019. Вип. 2. С. 56–64.
7. Литвинов В.Д. Латинсько-український словник. Київ : Українські пропілеї, 1998. С. 644.
8. Остроухов В.В., Присяжнюк М.М. Інформаційно-психологічні аспекти тероризму в контексті філософії безпеки. *Інформаційна безпека людини, суспільства, держави*. 2019. Вип. 2. С. 65–71.
9. Телешун С. Сучасний тероризм: українські реалії. *Політичний менеджмент*. 2005. Вип. № 1 (10). С. 163–169.
10. Шевчук О.А., Босак Д.Ю. Міжнародно-правові принципи боротьби з тероризмом. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: Юридичні науки*. 2019. Вип. 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn\\_2019\\_2\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2019_2_11) (дата звернення 23.02.2020)

#### **Shkurat I.V. THEORETICAL AND METHODOLOGICAL SUBSTANTIATION OF THE CONCEPT OF “INTERNATIONAL TERRORISM” AS A COMPONENT OF GLOBALIZATION PROCESSES**

*The article deals to the theoretical and methodological substantiation of the concept of “international terrorism”. Modern terrorism investigated and found to have significant financial resources, technical equipment and a high level of organization. The urgency have been determined by the need to increase the effectiveness of counter-terrorism measures, as ensuring an adequate level of security is one of the priorities of any state. It is substantiated those dangerous types of terrorism, which include: political, informational, economic, social (domestic), suicidal, technological, criminal and anti-state terrorism. It established that terrorism could interpreted as a policy and practice of achieving a political goal through or through terror.*

*The basic classifications of terrorism are considered: top and bottom terror; political, revolutionary, left, right, separatist, complex, criminal, pathological; territorially: international; intrastate; depending on criminal motivation: political; religious; nationalist; economic; in the form of manifestation of terrorism: use of explosive devices for terrorist purposes; seizure of aircraft and other criminal interference with civil*

*aviation activities; seizure of a ship and other criminal interference with the activities of international shipping; hostage-taking; other forms of terrorism.*

*It is proved that the causes of terrorism are one of the main problems in the development and improvement of legal measures to combat terrorism: a marked decrease in living standards in combination with an unprecedented increase in social differentiation; economic and energy crisis, rising prices, inflation; the crisis of a number of social and professional groups, especially the military; rising unemployment; widespread distribution of weapons, military training and specific military motives among the population; the dissemination of ideas and views by the media.*

*It is justified that the effective fight against terrorism is possible only through the joint efforts of all members of the world community. It should be borne in mind that there is already a significant legal basis in the form of numerous international conventions for combating terrorism.*

**Key words:** *terror, weapons, international terrorism, society, terrorist organizations.*

## МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 321.013

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2020.2/07>**Безена І.М.**

КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради»

### СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕТНОКУЛЬТУРНОЇ ПОЛІТИКИ В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ

*Стаття присвячена дослідженню нових механізмів сучасної регіональної державної етнокультурної політики в Україні. Розглянуто практичні механізми налагодження конструктивної співпраці місцевих органів влади та представницьких етнокультурних організацій у різних регіонах Дніпропетровщини. В окреслених контекстах проаналізовано різні форми організаційної діяльності органів місцевої влади від об'єднаної територіальної громади до обласного рівня публічного управління.*

*У дослідженні проаналізовано окремі аспекти практичних результатів реалізації державної політики у сфері етнокультурних відносин і розвитку суспільства сталого комфортного середовища, розвитку освітньо-виховних процесів у формуванні освіченої і толерантної особистості. У сучасних умовах України актуалізується питання про дослідження особливостей державної політики, націленої на розвиток гнучкої суспільної системи (публічної та регіональної політики, освіти, культури), діяльності регіональної влади в процесах, які спрямовано на формування власної національної ідентичності та терпимості до представників інших етнічних груп. Державна політика у сфері етнокультурного розвитку країни, її формування і реалізація обов'язково мають базуватися на загальноціннісних суспільних принципах: демократії, законності, гуманізму, публічності, науковості тощо. На сучасному етапі розвитку України є потреба у визначенні ефективності державної етнокультурної політики, яка пов'язана із системною спроможністю інституцій державної служби й адміністрування забезпечувати її вироблення та реалізацію.*

*За результатами дослідження встановлено, що від рівня роботи регіональної влади та громадського активу різних етнічних культур залежить розв'язання соціально-економічних проблем, створення інвестиційної привабливості та поступ у процесах змін пріоритетів громади, спрямованих на створення сприятливого і комфортного середовища для людини. Висновками дослідження є тези про актуальність послідовної організаційної діяльності публічних інститутів громади, націленої на збереження миру і співіснування різних етносів, формування взаємоповаги у представників різних етнічних груп та системи культурно-освітньої просвітницької роботи, залучення громадян різних етнічних груп до реалізації інфраструктурних проектів у громадах, які спрямовано на позитивні зрушення в якості життя та миру.*

**Ключові слова:** етнополітики, територіальна громада, повноваження органів влади, самоорганізація населення, толерантність.

**Постановка проблеми.** Суспільне життя в Україні перебуває в процесі розширення демократизації та децентралізації публічної системи організації влади, розвитку громадянських етнокультурних інституцій та підвищення статусу громадянина. На вказані напрями зорієнтована змістова і конструктивна діяльність органів влади з реалізації державної етнокультурної політики, яка визначається регіональними стратегіями, розмежуванням повноважень органів публічної влади, від центрального до регіонального рівня, місце-

вого самоврядування, долучення до регуляторних процесів громади етнічних інститутів громади.

Сучасна регіональна та державна політика визначені стратегіями європейської перспективи, яка окреслює системну і послідовну роботу, спрямовану на потреби пріоритетів державної етнокультурної політики та забезпечення єдності українського суспільства. Можна окреслити такі пріоритети: конструктивна і діяльнісна співпраця органів влади та етнонаціональних інституцій, послідовне й всебічне залучення громадян

до місцевих і загальносвітових тенденцій сталої багатоетнічної культури, розвитку неконфліктного середовища та становлення міцного балансу полікультурності з перспективами суспільно-політичного розвитку держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окреслена наукова проблема має своє коло дослідників. Так, у науковій літературі широко висвітлюються процеси національного життя українського полікультурного суспільства (І. Іванченко, В. Наулко, М. Панчук, Б. Чирко, О. Антонюк, В. Євтух, І. Кресіна, І. Курас, О. Майборода, М. Обушний, В. Панібудьласка, М. Панчук, В. Ребкал, В. Трощинський, М. Шульга, П. Надолішний, В. Скуратівський та ін.).

**Постановка завдання.** Автор визначив за мету здійснення окремих досліджень сучасної регіональної і державної етнокультурної політики, загальних механізмів її реалізації на прикладі Дніпропетровського регіону, в процесі реформи з демократизації і децентралізації. *Методи дослідження:* аналіз теоретичних і практичних джерел за темою статті, узагальнення тенденцій та синтез ідей та практик регіонального рівня.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Саме через людину, її соціально-культурні чинники проходять суспільні процеси впливів на всі сфери життя і змістові напрями національної політики й економіки. Вони охоплюють зовнішні та внутрішні процеси, наприклад: громадянське багатокладне етнокультурне середовище; культурна ідентичність особистості; комунікативні канали; суспільні середовища: мас-медіа, туристично-рекреаційна індустрія, творча сфера (кіно, театр), освіта, публічне управління тощо. Україна робить кроки, спрямовані на інтеграцію до європейських структур та пошук механізмів реалізації нового національного законодавства з метою захисту інтересів національних спільнот й окремих громадян.

Необхідно зазначити, що до окресленої теми можна включати й контексти «типології регіонального людського розвитку» (людський розвиток, регіоналістика, просторова диспропорційність, нерівність соціального розвитку, управління соціальною системою, етнопонаціональний розвиток, стимулювання розвитку мов національних меншин тощо). Зрозумілим є питання, що проблема знаходиться в міждисциплінарному контексті знання в оцінках ключових індикаторів регіонального розвитку та його ефективності. Науковці, оцінивши всі кластери людського розвитку, зараховують Дніпропетровський

регіон до числа територій із «низьким рівнем розвитку та слабкими темпами його зростання, зі збереженням асиметричності розвитку: розроблення нових стратегій у сфері людського розвитку, впровадження комплексних програм розвитку з дієвою системою моніторингу та звітності; системність у вирішенні найбільш гострих проблем у сфері людського розвитку» [1, с. 10, 33]. Отже, проблеми в широкому розумінні людського розвитку, створення комфортного середовища для людини завжди впливають на економічний розвиток території та стан сталого розвитку громади і особистості.

Урівноважена державна етнопонаціональна політика справляє значний вплив на національну безпеку держави, неконфліктний суспільний розвиток та всебічне і збалансоване забезпечення дотримання прав й свобод людини. Відповідно, мають системно проходити процеси створення передумов для розвитку і збагачення етнопонаціональних взаємовідносин, які мають бути наслідком глибинних механізмів ідеологічно-гуманістичних засад у розвитку багатонаціонального суспільства. Окреслені засади, на нашу думку, уможливають об'єднання, консолідацію навколо єдиної загальнонаціональної ідеї і баланс соціальних, політичних, духовних орієнтацій представників різних національностей. Адже нині в суспільстві ще немає чіткого трактування і розуміння спільних етнодуховних цінностей, що, можливо, стримує процеси його консолідації, як етнопонаціональної, так і соціальної. Окреслені чинники консолідації, крім того, впливають на розвиток громадянського суспільства, інтегрування в європейський етнопонаціональний простір, об'єднання навколо консолідуючого принципу поваги до особистості й її прав та вибудовування загальнонаціональної ідеї України.

Соціальна й етнопонаціональна політика має переважно спрямовуватись на розвиток національної культури і традицій та задоволення духовно-етнічних потреб людини. Тому необхідно сприяти розвитку культур всіх етносів, що, відповідно, зумовить створення єдиного культурного простору держави, гуманізацію і неповторність соціокультурного простору. А найважливішою метою має стати проблема розв'язання суперечностей у сфері розвитку національної культури й буття, прагнення до збагачення соціокультурного простору, розвиток свободи індивідуального вибору особистості. Таким чином, етнопонаціональна політика завжди має виходити із загальних аксіом: цінність національної культури



є діалектико-об'єднуючою єдністю національного й загальнолюдського, етноспецифічного й загальнонаціонального, регіонального й місцевого, індивідуального й територіального; у ході практичної діяльності без цінностей національних, регіональних і загальноцивілізаційних неможливо досягти балансу та ефективного результату.

З огляду на вищевикладене, неможливо створити ефективну систему етнонаціональної політики, яка спрямована на конструктивний розвиток національних культур без відповідного матеріального та організаційного забезпечення. Досить тривалою та системною практикою є певною мірою несправедливе ставлення до проблем культурної спадщини і залишковий принцип у фінансуванні її сфери, що призводить до негативних наслідків (занедбаний стан будівель, втрати пам'яток культури тощо), імітації діяльності в її процесах.

Як вже раніше зазначалося, окреслились нові виклики у практичних механізмах здійснення реформи публічної сфери: 1) поява нових об'єднувачих і етнокультурних факторів різних територій/регіонів держави; 2) розширення секторальних процесів реалізації державної політики в етнонаціональній сфері; 3) недосконалість гнучкості механізмів державних регулюючих процесів етнокультурного розвитку; 4) непрозорість різнорівневих комунікативних процесів у секторальному полі «публічна влада – етнонаціональні інституції» в умовах поглиблення демократії та децентралізації нашої держави [2]. Сучасні дослідження визначили актуальну змістову проблему – обмеженість в системних управлінських впливах на процеси етнонаціональних відносин, що може стати передумовою ризиків у збереженні єдності суспільства та подоланні конфліктів.

Необхідно розглянути питання про змістовий складник поняття «механізми державного управління», щоб перейти до практик їх реалізації на регіональному рівні, починаючи від області та переходячи на рівень «місто-село». На думку дослідників, «механізм» можна тлумачити з позицій філософії, політології та публічного управління. Так, К. Шило, узагальнивши всі наявні концепти, дійшов думки, що «механізм державного управління є складним та багатокомпонентним інструментом реалізації національної політики», і, відповідно, базовим є його «елементом» є поняття «механізм», який постає через розуміння «внутрішнього устрою, систему», «сукупність етапів і процесів», «залежність менеджменту від особливостей організації, яка може бути централізованою і децентралізованою» [3, с. 305]. Отже,

механізми публічного управління маємо сприймати як певну сукупність всіх організаційних засобів (від методів, важелів, інструментів, політики, правового, нормативного та інформаційного забезпечення) та цільового спрямування впливу з метою досягнення суспільно необхідного результату.

На основі проведеного дослідження можна стверджувати, що певні механізми публічного управління потребують нового підходу до регуляторних процесів етнонаціональної політики на рівні регіонів України. Адже найбільш поширеним механізмом взаємодії між органами публічної влади та громадянськими інституціями постає робота консультативно-дорадчого органу, організаційна діяльність якого не враховує етнонаціональні особливості регіону.

Відповідно, кожен регіон України має окремі етнонаціональні особливості та актуальні напрями роботи. Необхідно зазначити, що в певному числі органів публічної влади регуляторні функції етнонаціональної політики закріплено за управліннями (відділами) культури, що значною мірою проводиться за залишковим організаційним принципом. Окреслене характерне для місцевих структур влади, що є свідченням недооцінки значення і формату реалізації державної етнонаціональної політики на місцевому рівні.

Насамперед нас цікавило ставлення громадян на різних територіях Дніпропетровщини до проблеми етнонаціональної політики в їх громаді. Нами було проведено дослідження серед респондентів Дніпропетровської області щодо публічної діяльності та окреслено концепти: 1) міжнаціональні відносини в регіоні оцінюються як стабільні; 2) всі опитані зазначають, що у їхньому населеному пункті проживають представники різних етнічних груп; 3) більшість громадян терпимо ставляться до представників інших етносів; 4) 10% громадян говорять про випадки дискримінації щодо близьких, родичів, друзів, знайомих; 5) 6% мають власний досвід дискримінації за етнічною ознакою (як учасник та жертва); 6) 60% знають приклади принижень за етнічними ознаками; 7) близько 10% висловили думку про ризики міжетнічних конфліктів. Таким чином, підбиваючи підсумки соціологічних опитувань серед громадян, зауважимо, що проблеми етнонаціональної політики для людини особливо актуальні по всій території Дніпропетровської області.

Необхідно зазначити, що світова практика має наочний приклад, набагато ближчий до поліетнічної України, – Канаду. Адже, за визнанням Комісії

з культури та розвитку ЮНЕСКО, найрозвиненішою у світі є саме канадська місцева модель мультикультуралізму та державного управління у сфері підтримання етнічної різноманітності країни [4]. В Канаді такі ефективні результати етнічної структури стали помітні для суспільства завдяки змінам у складній та системній політиці федеральної влади країни. Країна пройшла мовне протистояння, «тиху революцію» 1960-х рр., модернізацію суспільства в провінції Квебек, місцеві та федеральні референдуми, нове протистояння і сплеск націоналізму, тривалий процес перегляду власної політичної позиції федеральними структурами влади та пошуку шляху врегулювання етнонаціональної проблеми. Саме ефективна робота федеральної влади поставила остаточну крапку в глибокій етнічній кризі, а шляхи були такими: заходи попередження сепаратизму; перегляд складових питань у перепису населення 1996 р.; встановлення самоідентифікації населенням за етнічною ознакою і мовним питанням; відкритість до еміграції тощо. Відповідно, реальна, а не секторальна, політика мультикультуралізму із забезпеченням права людини на умови взаємоповаги, толерантності, соціальної справедливості та гарантування рівності в суспільстві незважаючи на етнічні ознаки, спонукала все суспільство і владу до модернізації. Активність публічної влади та суспільних інституцій Канади стимулює вільний індивідуальний процес творчого самовираження серед інших етнічних культур, вибір спектру культур, отримання підтримки (фінансової та іншої) для збереження етнічної особливості і мови, чітке розмежування повноважень федеральної, провінціальної та муніципальної влади. Окреслені організаційні заходи стали позитивним прикладом для наслідування іншими державами в системних змінах вектора мислення суспільних кластерів, людини та соціально-економічної стабілізації в країні.

Незаперечно, людина навіть у віддаленому куточку планети себе визначає насамперед як представника певної держави та носія національної ознаки. Тому в окресленому контексті актуалізуються поняття «національна держава», «національні інтереси», «національна безпека», «національні меншини», «етнічні групи», «титультний етнос», «корінні народи», «етнічний радикалізм», «державна мова», «мова національної меншини» тощо. В Україні так вже традиційно склалось, що етнічні та конфесійні меншини не мають політичного статусного важелю, а цілі та завдання етносів і суспільних інституцій відкла-

даються та не визначаються в соціально-культурному їх наповненні. Окреслені проблеми особливо загострилися у зв'язку із сучасним публічно-освітньо-мовним станом в Україні, нереальним змістом діяльності публічного сектору країни та спробами зовнішніх сил втрутитись у внутрішні суспільно-етнічні проблеми нашої держави. Особливістю наших регіонів є питання про малу чисельність етнічних груп та розпорошеність (дисперсно) по різних громадах, що ускладнює збереження єдності в таких етносах, питання їх статусу та суспільства громади.

В окреслених контекстах особливого значення набуває проблема дотримання спеціальних принципів, а саме: розуміння полікультурності територій; самоцінність етнічних культур; єдність прав та обов'язків громадян і їхніх спільнот у задоволенні етнокультурних інтересів; орієнтація носіїв етнокультури на загальнолюдські духовні цінності; сприяння розвитку етнічної та національної ідентичності людини; державна підтримка етнокультурного і мовного розмаїття; підтримка етнокультурної творчості і народних промислів; формування етнокультурної толерантності і терпимості тощо. В Україні на центральному і регіональному рівнях створено розгалужену мережу підвідомчих установ, громадських організацій та закладів національної культури. Автор підтримує думку окремих дослідників, що інституційні механізми публічного управління можна розглядати як сукупність взаємозв'язків між формальними і неформальними інститутами держави [5, с. 105; 6].

Проведені нами дослідження з етнокультурного життя різних регіонів Дніпропетровщини, відповідно, надали змогу виявити його поліфонічність та багатогранність. Одним з актуальних завдань державної влади та соціальних інституцій на етапі реформування публічних інституцій є формування і проведення якісно нової державної регіональної політики. Ю. Хабермас (Habermas, Jürgen) зауважує: «Масова демократія <...> знаходиться в кінці розвитку, <...> національна держава відповідає важливим передумовам для успіху демократичного самоуправління суспільства» «комунікативної дії» [7, с. 109]. Регіональний аспект державної політики в етнонаціональній сфері потребує всебічних досліджень у контекстах трансформаційних процесів у національному просторі. А. Леонова зазначає, що державна регіональна політика включає у свій спектр не тільки соціально-економічний, а й «етнонаціональний, етнокультурний розвиток країни», а також тісно пов'язана з процесами здійснення

адміністративної реформи та вдосконаленням адміністративно-територіального устрою [8, с. 11]. Важливою особливістю концепції демократизації культури є європейське розуміння питання визнання права людини як суб'єкта культури не лише на «доступ до культури», а і на участь у процесах формування та реалізації культурної політики на регіональному рівні.

За результатами Всеукраїнського перепису 2001 р., стосовно дослідження етнопроцесів по Дніпропетровській області наведемо актуальні відомості про найбільш численні національності від загального числа громадян 3,5 млн осіб: українців – 79,3%, росіян – 17,6%, білорусів – 0,8%, євреїв – 0,4%, вірмен – 0,3%, азербайджанців – 0,2%, молдаванів, циган, татар, німців – по 0,11%; грузинів, болгар, корейців, узбеків, греків – від 0,08 до 0,03%. Так, за даними перепису, громадяни висловилися щодо рідної мови: українська мова – 67,5%; російська мова – 21%. Частка інших мов, які були вказані як рідні, становила 2,9%. Найбільш схильні вважати рідною мовою мову своєї національності росіяни, угорці, кримські татари і румуни. Найменше схильні вважати рідною мовою національності євреї, греки, поляки і білоруси [9]. Тому основна діяльність регіональних органів влади у налагодженні співпраці з етнопонаціональними групами вибудовується з огляду на етнічний поділ і мовну традицію. Адже формування громадянського суспільства передбачає тісну співпрацю і стійкі взаємовідносини в комунікативному полі, які, своєю чергою, створюють передумови миру та порозуміння в соціально-економічному векторі регіону.

Одним із поширених механізмів взаємодії між органами влади та громадськими організаціями є діяльність консультативно-дорадчих органів відповідного спрямування. Додатковим ресурсом у державних механізмах співпраці в контексті «влада – громадські етнопонаціональні організації» є допомога громадським організаціям (консультування, системна культурно-освітня робота, етнофольклорні свята й популяризація досягнень народних майстрів, сприяння співпраці інформаційно-комунікативними ресурсами, освітні тренінги та проекти формування етнічної толерантності тощо).

У регіоні легально діє низка громадських організацій, які об'єднують громадян і окреслюють самоідентичність за етнопонаціональною ознакою. У головному управлінні юстиції в Дніпропетровській області зареєстровано близько 60 об'єднань етнопонаціонального спектру діяльності, які пред-

ставляють такі етнопонаціональні групи: українців, євреїв, росіян, греків, вірмен, азербайджанців, грузин, циган, поляків тощо [10]. Тому публічна влада регіону, реалізуючи державну політику, знаходить шляхи конструктивної співпраці з окресленими інституціями національної культури, освіти та розвиває співдружність різних етнопонаціональних груп.

Основна місія публічних інституцій громади – попередження умов для виникнення міжетнічних конфліктів, розвитку радикальних націоналістичних рухів та створення позитивних умов для етнічної толерантності і терпимості. Безальтернативною передумовою недопущення конфліктів є пошук моделі поведінки і готовності до поступок в окремих етнопонаціональних питаннях, використання політичної, економічної, соціальної, культурно-релігійної дискримінації з державної політики і суспільного життя.

Ключовою місією державних органів влади у процесах запобігання різних форм міжетнічних конфліктів, які є свідченням кризи, є формування передумов і стимулів заохочення взаємодопомоги і підтримки нужденних й соціальне вирівнювання серед громадян [11]. Ми вбачаємо певні складнощі в окресленому процесі в щоденних практиках громади: 1) потрібно знати і розуміти, що конфлікт назріває або поглиблюється; 2) віднайти і вбачати важелі впливу на окреслені етнопонаціональні конфліктні ситуації; 3) зробити спектральний аналіз та окреслити можливі заходи подолання конфлікту; 4) ефективно розв'язання міжетнічної проблеми з метою недопущення у майбутньому; 5) системні стратегічні заходи врегулювання больових міжетнічних проблем. Таким чином, значення змістовної і стратегічної публічної діяльності є основою збереження безпеки, єдності та сталого етнопонаціонального розвитку громади, подолання ознак етнічної ворожнечі, ксенофобії й екстремізму. Окрім того, акцентування уваги суспільства і регіональної влади на системному веденні виваженої державної етнопонаціональної політики поки що не має конструктиву та національно-регіональної моделі розвиненої поліетнічної громади. Але вже є окремі приклади, коли при органах об'єднаних територіальних громад створюються та послідовно працюють етнічні органи місцевого самоврядування, які проводять поглиблену інтернаціоналістичну діяльність в аспекті співпраці, взаємодії та чуттєвості до етнопонаціональних стратегій території.

Водночас склалась занадто недобра і неконструктивна ситуація: чинні механізми діяльності

публічних інституцій, як центрального, так і регіонально-місцевого управління, залишилися зі старими, радянськими і стримуючими технологіями вирішення етнопонаціональних питань громади. Невважена політика, силові технології впливу, економічна нерівність розвитку територій, застарілий поділ територій, поділ на дотаційні і донорські громади, обмеження повноважень у прийнятті етнопонаціональних рішень, неспроможність вирішувати проблеми в нових умовах, закритість політичної системи в регулюванні місцевих етнічних проблем, втягування етнічних груп до політичних протистоянь у суспільстві призводять до поглиблення проблеми у взаємовідносинах етнопонаціональних груп на місцевому рівні та недовіри до результатів діяльності публічної влади. Нашими висновками є думки про необхідність втілення інтеграційних стратегій та чутливого ставлення до етнопонаціональних проблем громади, що, відповідно, позитивно вплине на збереження цілісності держави та успішність суспільства.

Проведені зіставлення підтверджують ризикові стани справ, коли: 1) є певні колізії в управлінні, непорозуміння між центральними та місцевими органами влади, що призводить до додаткового напруження у справах; 2) є зневажливе ставлення до етнопонаціональних питань у представників публічних інституцій; 3) відсутні правове регулювання проблеми етнічних меншин та їх тлумачення, право участі (в органах місцевого самоврядування, публічної влади, права на публічність тощо) і відповідальність за порушення їх прав; 4) є крихкий баланс етнічноконфесійних питань громади; 5) відсутні дії, спрямовані на формування в особистості культури міжнаціональних відносин через освіту і виховання. Таким чином, лише в державі, де забезпечено гармонійні між-етнічні відносини та дієві інструменти подолання

протирич, можна реалізувати всі конституційні права людини всіх етнічних груп та зберегти єдність, цілісність і державну безпеку.

**Висновки.** Здійснений аналіз дає змогу дійти таких висновків:

1) органи публічної влади центрального та регіонального рівнів мають забезпечувати дотримання прав і свобод громадян, сприяти конструктивній співпраці з етнопонаціональними інституціями, реалізовувати соціально-гуманітарну політику на регіональному рівні та політику мультикультуризму;

2) задля здійснення успішної етнокультурної політики в контекстах людського розвитку саме держава та регіональні органи влади мають керуватися пріоритетами: а) створення сприятливого і вільного доступу громадян до етнокультури, розвитку мов меншин та процесу реалізації культурної політики; б) відновлення і популяризація культурної самобутності української нації, національних меншин та подальше її формування в системі європейських ціннісних етнічних координат через освіту, культуру та людське середовище; в) сприяння сталому розвитку культур національних меншин та регіональної субкультурної багатоманітності України тощо;

3) актуалізується питання розмежування повноваження центральних й регіональних органів управління та структур місцевого самоврядування в реалізації політики у сфері захисту прав етнічних меншин в Україні, залучення представників етнічних меншин до публічного управління як на місцевому, так і на державному рівні.

Нами визначено проблематику подальших розвідок з окресленого питання дотримання прав громадян у розвитку мовної національної ідентичності та осмисленні вказаних процесів в освітній системі регіону.

#### Список літератури:

1. 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.
2. Безена І.М. Сучасна державна етнокультурна політика: механізми реалізації регіонального рівня у процесах демократизації та децентралізації в Україні. *Держава та регіони. Серія : Державне управління*. 2020. № 1. С. 58–64.
3. Шило К.М. Механізм державного регулювання формування трудового потенціалу. *Економіка і організація управління*. 2014. № 1 (17)–2 (18). С. 304–311.
4. Індикатори впливу культури на розвиток. ЮНЕСКО. Короткий аналітичний огляд щодо України. 2017. Видано за кошти ЄС. URL: [https://www.culturepartnership.eu/upload/editor/2017/Policy%20Briefs/Abr-lv\\_C&C\\_photo\\_UA.pdf](https://www.culturepartnership.eu/upload/editor/2017/Policy%20Briefs/Abr-lv_C&C_photo_UA.pdf)
5. Червеняк К.Т. Вплив етнопонаціонального фактора на суспільно-політичні процеси в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук. Львів, 2019. С. 21. URL: [https://www.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/01/aref\\_cherveniak.pdf](https://www.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/01/aref_cherveniak.pdf)



6. Підбережник Н. Інституційний механізм публічного управління у сфері етнополітичних відносин в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. № 4 (35). С. 104–112. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-4/doc/2/05.pdf>
7. Хабермас Ю. Постанциональная констелляция и будущее демократии. *Логос*. 2003. № 4-5 (39). С. 105–152. URL: <https://www.ruthenia.ru/logos/number/39/09.pdf>
8. 7. Леонова А.О. Державна етнокультурна політика в Україні на сучасному етапі: механізми формування і реалізації : автореф. дис. ... докт. політ. наук. Київ, 2005. С. 27. URL: [www.irbis-nbuv.gov.ua>irbis\\_nbuv>cgiirbis\\_64](http://www.irbis-nbuv.gov.ua>irbis_nbuv>cgiirbis_64)
9. Про кількість і склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення, 2001 рік. Державний комітет статистики України. URL: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/>
10. Бородін Є.І., Безена І.М., Марк Е. Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави. *Публічне управління та митне адміністрування. Науковий збірник*. 2019. № 3 (22). 290 с. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2019/3/25.pdf>

**Bezena I.M. MODERN MECHANISMS OF IMPLEMENTATION OF STATE ETHNO-CULTURAL POLICY IN REGIONS OF UKRAINE**

*The article is devoted to the research of new mechanisms of modern regional state ethno-cultural policy in Ukraine. Practical mechanisms for establishing constructive cooperation between local authorities and representative ethno-cultural organizations in different regions of Dnipropetrovsk region are considered. Various forms of organizational activity of local authorities from the integrated territorial community to public administration of the regional level are analyzed in the outlined contexts.*

*The study analyzes some aspects of the practical results of the state policy implementation in the field of ethno-cultural relations and the development of a society which has stable comfortable environment, the development of educational processes in the formation of an educated and tolerant personality. In the current conditions of Ukraine, the issue of research on the public policy features aimed at developing a flexible social system (public and regional policy, education, culture), activities of regional authorities in processes directed at forming their own national identity and tolerance of representatives from other ethnic groups is actualized. State policy in the field of ethno-cultural development of the country, its formation and implementation, must necessarily be based on common values of social principles: democracy, legality, humanism, publicity, science, etc. At the present stage of development of Ukraine, the need to determine the effectiveness of the state ethno-cultural policy, which is related to the systemic capacity of the civil service institutions and administration to ensure its elaboration and implementation, has been outlined.*

*The study found that the level of work of regional authorities and public assets of different ethnic cultures depends on solving socio-economic problems, creating investment attractiveness and progress in the process of changing community priorities aimed at creating a favorable and comfortable environment for people. The findings of the study are the following: the relevance of consistent organizational activities of public institutions of the community directed at preserving peace and coexistence of different ethnic groups; formation of mutual respect among representatives of different ethnic groups and system of cultural and educational work; involvement of citizens from different ethnic groups in the implementation of infrastructure projects in communities aimed at making positive changes in the quality of life and peace.*

**Key words:** *ethno politics, territorial community, authority of the authorities, self-organization of the population, tolerance.*

**Болбас О.М.**

Національний університет цивільного захисту України

## КУЛЬТУРНА СПАДЩИНА ЯК ОХОРОННА ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКА КАТЕГОРІЯ: МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ СТРАХОВОГО ФОНДУ

*У статті запропоновано шляхи розвитку механізмів формування страхового фонду культурної спадщини як охоронної державно-управлінської категорії. Зокрема, визначено поняття «культурна спадщина» як об'єкт адміністративно-правових відносин. Підкреслено, що введення поняття «культурна спадщина» як об'єкта адміністративно-правових відносин істотно пов'язане і з визначенням його змісту як історичної категорії. У зв'язку з цим важливо розглянути співвідношення цього поняття з поняттями «історико-культурна спадщина» та «пам'ятки історії та культури». Охарактеризовано особливості нематеріальних культурних цінностей. Зазначено, що, по-перше, будівлі, предмети і споруди, унікальні в історико-культурному плані території й об'єкти, що мають історико-культурну значущість, є не що інше, як об'єкти культурної спадщини (пам'ятки історії та культури) України, та являють собою, як правило, вид нерухомого майна. По-друге, нематеріальні культурні цінності означають моральні й естетичні ідеали, норми і зразки поведінки, мови, діалекти і говори, національні традиції і звичаї, історичні топоніми, фольклор, художні промисли і ремесла. Вони передаються від покоління до покоління як культурна спадщина, що постійно відтворюється спільнотами і групами залежно від навколишнього середовища, їх взаємодії з природою та їхньої історії. Вони формують у людей почуття самобутності та наступності, сприяють тим самим повазі до культурного розмаїття і творчості людини. Наведено предметні ознаки культурної спадщини як складного об'єкта адміністративно-правових відносин. Показано, що предметними ознаками культурної спадщини як складного об'єкта адміністративно-правових відносин є такі: спеціальні норми законодавства про культуру, спрямовані на реалізацію культурних прав громадян; складний об'єктний склад, наявність інших об'єктів поведінки і діяльності, зокрема майна, робіт, послуг, інформації, авторства; публічність; наявність різних за ступенем свободи режимів управління, включеність до цивільного обороту.*

**Ключові слова:** культурна спадщина, культурні цінності, страховий фонд, нематеріальні культурні цінності.

**Постановка проблеми.** З огляду на роль, яку у визначенні поняття «культурні цінності» відіграють принципи і норми міжнародного права, особливу увагу варто звернути на підхід до визначення цього поняття з юридичної точки зору. Зокрема, культурними цінностями визнаються лише матеріальні цінності культури. Вважається, що лише вони не позбавлені юридичного сенсу, не суперечать принципу формальної рівності і через це можуть отримати захист у суді. Це не означає, що духовні цінності не охоплюються сферою правового регулювання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Державне управління у сфері охорони та збереження культурних цінностей є об'єктом досліджень багатьох вчених, зокрема, таких як І. Пивовар [2], О. Пламеницька [3], К. Поливач [4].

Однак процеси розробки державних механізмів формування страхового фонду культурних цінностей залишаються мало вивченими.

**Постановка завдання.** Метою роботи є пропозиція шляхів розвитку механізмів формування страхового фонду культурної спадщини як охоронної державно-управлінської категорії.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- визначити поняття «культурна спадщина» як об'єкта адміністративно-правових відносин;
- охарактеризувати особливості нематеріальних культурних цінностей;
- навести предметні ознаки культурної спадщини як складного об'єкта адміністративно-правових відносин.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Під «культурною спадщиною» в Конвенції ЮНЕСКО від 16 листопада 1972 р. розуміються:

- пам'ятки: твори архітектури, монументальної скульптури й живопису, елементи та структури археологічного характеру, написи, печери та

групи елементів, які мають видатну універсальну цінність із точки зору історії, мистецтва чи науки;

– ансамблі: групи ізольованих чи об'єднаних будівель, архітектура, єдність чи зв'язок із пейзажем яких є видатною універсальною цінністю з точки зору історії, мистецтва чи науки;

– визначні місця: твори людини або спільні творіння людини і природи, а також зони, включаючи археологічні визначні місця, що представляють видатну універсальну цінність із точки зору історії, естетики, етнології чи антропології [2; 3].

У зв'язку з тим, що зазначена Конвенція визначає не тільки поняття «культурна спадщина», але й поняття «природна спадщина», важливо підкреслити, що у процесі вироблення єдиного універсального критерію для визначення поняття культурної цінності не може використовуватися метод перерахування категорій. Основним критерієм належності культурних цінностей до категорій культурної спадщини, що підлягають охороні, в Конвенції прийнятий критерій «видатна універсальна цінність із точки зору історії, мистецтва чи науки». Однак, що розуміють під цим критерієм, у Конвенції не уточнюють.

Такий критерій може бути знайдений у рамках національного законодавства, якщо виходити з наявності двох видів культурних цінностей:

- тих, що входять до комерційного обігу;
- виключених із комерційного обороту [1; 4].

Згідно зі ст. 3 Конвенції, «кожній державі – стороні цієї Конвенції належить визначити й розмежувати різні цінності, розташовані на її території».

Введення поняття «культурна спадщина» як об'єкта адміністративно-правових відносин істотно пов'язане із визначенням його змісту як історичної категорії. У зв'язку з цим важливо розглянути співвідношення цього поняття з поняттями «історико-культурна спадщина» та «пам'ятки історії та культури».

Поняття «культурна спадщина» як охоронна державно-правова категорія містить укладений в ній історичний зв'язок нового і старого, тимчасову спадкоємність. Тому окремі вчені пропонують поняття «культурна спадщина» для більшої точності визначити як «історико-культурна спадщина». Інші дослідники виходять із того, що «історична спадщина» є частиною культурної спадщини, та звужують термін «історико-культурна» до «культурної» або розводять поняття «пам'ятки історії» і «пам'ятки культури».

Зокрема, незначна обгрунтованість останньої позиції підтверджується тим, що втрата історико-

культурної пам'ятки як матеріального об'єкта не має означати повного забуття пов'язаної з ним події. Пам'ять про неї продовжує зберігатися в категорії «пам'ятки історії». Тому варто погодитись, що поняття «історико-культурна спадщина» є більш узагальнюючим і універсальним визначенням. Проте його вживання під час розгляду правових питань державного управління у сфері охорони культурної спадщини видається обмеженим на основі єдності в ньому матеріального і нематеріального (духовного) змісту [2; 4].

З урахуванням того, що духовні культурні цінності, на відміну від матеріальних цінностей культури, охоплюються іншою сферою правового регулювання, застосування історичної категорії до визначення поняття «культурна спадщина» як до охоронної правової категорії недоцільно.

Так, по-перше, будівлі, предмети і споруди, унікальні в історико-культурному плані території й об'єкти, що мають історико-культурну значущість, є не що інше, як об'єкти культурної спадщини (пам'ятки історії та культури) України, та являють собою, як правило, вид нерухомого майна.

По-друге, нематеріальні культурні цінності означають моральні й естетичні ідеали, норми і зразки поведінки, мови, діалекти і говори, національні традиції і звичаї, історичні топоніми, фольклор, художні промисли і ремесла. Вони передаються від покоління до покоління як культурна спадщина, що постійно відтворюється спільнотами і групами залежно від навколишнього середовища, їх взаємодії з природою та їхньої історії. Вони формують у людей почуття самобутності та наступності, сприяють тим самим повазі до культурного розмаїття і творчості людини.

На об'єкти культурної спадщини (пам'ятки історії та культури) поширюється спеціальний режим державного регулювання відносин у сфері їх збереження, використання, популяризації та державної охорони. Він пов'язаний із землекористуванням та містобудівною діяльністю, майновими відносинами, а також розмежуванням власності і повноважень.

При цьому власне культурними цінностями (з урахуванням того, що нерухомі культурні цінності вважаються об'єктами культурної спадщини) визнаються, насамперед, рухомі матеріальні культурні цінності.

Правовий інститут «державне управління», будучи одним із фундаментальних інститутів галузевого законодавства, що регулює діяльність у сфері охорони культурної спадщини, має власну історію становлення і розвитку [1; 3].

Аналіз показує, що самотійно етапи цієї історії не виділяються. Мова про них іде переважно опосередковано, в контексті загального аналізу етапів еволюції державно-правової охорони історико-культурної спадщини. При цьому вважається, що у своєму становленні і розвитку державно-правова охорона історико-культурної спадщини пройшла три-чотири великих етапи, в кожному з яких можна виділити порівняно самотійні часові відрізки.

Так, дотримуючись загальної хронології етапів еволюції державно-правової охорони історико-культурної спадщини, можна зазначити, що культурна спадщина піддається державному регулюванню вже з ранніх періодів формування державності в Україні.

Можна також зазначити, що загальнотеоретичний зміст поняття «культурна спадщина» як охоронної категорії наступності включає сукупність матеріальних і нематеріальних цінностей.

Загалом на основі виконаного аналізу становлення сучасної концепції державного управління у сфері охорони культурної спадщини можна зазначити наведене нижче [1–3].

1. Державне управління є одним із фундаментальних інститутів галузевого законодавства, що регулює діяльність у сфері охорони культурної спадщини.

2. Становлення і розвиток загальної системи державного управління у сфері охорони культурної спадщини пов'язане з історично сформованими принципами функціонування механізму управління в аналізованій сфері діяльності, визначенням властивих їй об'єктів, функцій і принципів, форм і методів діяльності.

3. Як об'єкт управлінського регулювання культурну спадщину може бути визначено як сукупність рухомих культурних цінностей на основі охорони їх універсальності та об'єктів культурної спадщини на основі охорони їх наступності, що володіють предметними ознаками адміністративних правовідносин.

4. Предметними ознаками культурної спадщини як складного об'єкта адміністративно-правових відносин є такі:

– спеціальні норми законодавства про культуру, спрямовані на реалізацію культурних прав громадян;

– складний об'єктний склад, наявність інших об'єктів поведінки і діяльності, зокрема майна, робіт, послуг, інформації, авторства;

– публічність;

– наявність різних за ступенем свободи режимів управління, включеність до цивільного обороту.

**Висновки.** Визначено поняття «культурна спадщина» як об'єкт адміністративно-правових відносин. Підкреслено, що введення поняття «культурна спадщина» як об'єкта адміністративно-правових відносин істотно пов'язане і з визначенням його змісту як історичної категорії. У зв'язку з цим важливо розглянути співвідношення цього поняття з поняттями «історико-культурна спадщина» та «пам'ятки історії та культури».

Охарактеризовано особливості нематеріальних культурних цінностей. Зазначено, що, по-перше, будівлі, предмети і споруди, унікальні в історико-культурному плані території й об'єкти, що мають історико-культурну значущість, є не що інше, як об'єкти культурної спадщини (пам'ятки історії та культури) України, та являють собою, як правило, вид нерухомого майна. По-друге, нематеріальні культурні цінності означають моральні й естетичні ідеали, норми і зразки поведінки, мови, діалекти і говори, національні традиції і звичаї, історичні топоніми, фольклор, художні промисли і ремесла. Вони передаються від покоління до покоління як культурна спадщина, що постійно відтворюється спільнотами і групами залежно від навколишнього середовища, їх взаємодії з природою та їхньої історії. Вони формують у людей почуття самотності та наступності, сприяють тим самим повазі до культурного розмаїття і творчості людини.

Наведено предметні ознаки культурної спадщини як складного об'єкта адміністративно-правових відносин. Показано, що предметними ознаками культурної спадщини як складного об'єкта адміністративно-правових відносин є спеціальні норми законодавства про культуру, спрямовані на реалізацію культурних прав громадян, складний об'єктний склад, наявність інших об'єктів поведінки і діяльності, зокрема майна, робіт, послуг, інформації, авторства, публічність, наявність різних за ступенем свободи режимів управління, включеність до цивільного обороту.

#### Список літератури:

1. Конвенція об охорані всесвітнього культурного і природного наследія. URL: <http://whc.unesco.org/archive/convention-ru.pdf>. (дата звернення 30.01.2020).

2. Пивовар І.В. До проблеми визначення поняття «культурні цінності» (філософський аспект). *Матеріали II Всеукр. наук.-теорет. конф.*, Київ, 31 січ. 2009 р. Київ: Нац. ун-т внутріш. справ, 2009. 284 с.



3. Пламеницька О. Українська реставрація: проблеми і перспективи розвитку. *Пам'ятки України: історія та культура*. 1997. № 1. С. 15–18.
4. Поливач К.А. Культурна спадщина як чинник та ресурсна база розвитку туризму. *Часопис соціально-економічної географії*. 2007. Вип. 2 (1). С. 123–128.
5. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. *Problems and Perspectives in Management*, 16(2), 321 p.

**Bolbas O.M. CULTURAL HERITAGE AS SECURITY STATE AND ADMINISTRATIVE CATEGORY: THE WAYS OF DEVELOPMENT OF MECHANISMS OF FORMATION OF INSURANCE FUND**

*The ways of development of mechanisms of formation of insurance fund of cultural heritage as security state and administrative category are offered. In particular, the concept “cultural heritage” as an object of administrative legal relations is defined. It is emphasized that introduction of the concept “cultural heritage” as an object of administrative legal relations is mainly connected with determination of its content as historical category. In this regard, it is important to consider a ratio of this concept with the concepts “Historical and Cultural Heritage” and “Historical and cultural Monuments”. The features of non-material cultural values are characterized. It is specified that firstly, the buildings, objects and constructions unique in historical and cultural relation of the territory and the objects having the historical and cultural importance are no other than objects of cultural heritage (historical and cultural monuments) of Ukraine, and represent, as a rule, a view of real estate. Secondly, non-material cultural values mean moral and esthetic ideals, norms and examples of behavior, language, dialects and speak, national traditions and customs, historical toponyms, folklore, art crafts and crafts. They are given from generation to generation as cultural heritage that constantly is reproduced communities and groups depending on the environment, their interaction with nature and their stories. They form feeling of originality and continuity between people, promote thereby respect to cultural diversity and creativity of the person. The subject signs of cultural heritage as difficult object of administrative legal relations are given. It is shown that the subject signs of cultural heritage as difficult object of administrative legal relations are the following: special rules of law on culture directed to realization of cultural rights of citizens; complex object structure, existence of other objects of behavior and activity, in particular, property, works, services, information, authorship; publicity; existence of control modes, different in degree of freedom, inclusiveness into civil turn.*

**Key words:** cultural heritage, cultural values, insurance fund, non-material cultural values.

**Горник В.Г.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

**Сімак С.В.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

## ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ СТРАТЕГІЧНИХ ПРОГРАМНИХ ДОКУМЕНТІВ ЯК ОСНОВИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ

*У статті досліджено, що упродовж всіх років незалежності відбувалася трансформація процесів вироблення економічної політики і забезпечення її проведення необхідними державними фінансами. Одночасно тривав процес трансформації повноважень гілок державної влади та її реформування. Уже в перші роки була зруйнована система підготовки державного плану розвитку країни, до якого жорстко прив'язувався Державний бюджет. Формування складу Кабінету Міністрів на кон'юнктурних засадах, його часті зміни, відсутність чітких повноважень Президента щодо впливу на економічну політику не давали змоги зробити Програму діяльності Кабінету Міністрів головним економічним документом країни, відповідно до цілей і пріоритетів якого має формуватися Державний бюджет. Відповідно до Закону основним економічним документом у системі прогнозно-програмних документів є Державна програма економічного і соціального розвитку України на рік. Однак у законі певні терміни розробки документа (який подається одночасно з Державним бюджетом), статус документа (розроблявся як проект закону, але після розгляду народними депутатами майже не впливав на порядок розгляду бюджету) і практика прийняття у Верховній Раді (розглядався не менше чотирьох разів, але не ухвалено жодного разу) зводили його існування нанівець. Чинним законодавством не визначено статус документа, яким ухвалюється Державна програма у Верховній Раді (законом або постановою), на відміну від Державного бюджету. Відповідно, відсутні чіткі процедури і терміни проходження цього документа у Верховній Раді і відповідальність за його виконання. Отже, Державна програма втрачає свою сутність, перестає бути актуальною і для депутатів, і для органів виконавчої влади. Програму сприймають як додатковий аналітичний матеріал і використовують окремі незалежні експерти та засоби масової інформації. Ситуація потребує негайного вирішення також у зв'язку з відсутністю у формуванні Держбюджету щорічних цілей і пріоритетів розвитку країни, що ускладнює прозорий процес формування напрямів виконання бюджетних коштів і призводить до конфлікту інтересів.*

**Ключові слова:** бюджет, бюджетне планування, державна програма, соціальний розвиток, фінансові ресурси, перспектива.

**Постановка проблеми.** Досвід розробки державних програмних документів і проекту Державного бюджету свідчить про існування розриву між завданнями, які визначаються невідкладними і необхідними в рішеннях Президента та Кабінету Міністрів, і фінансовими ресурсами, які закладаються в проект бюджету. Інші документи економічної політики, що розроблялися і мали на меті впливати на формування бюджету, були нелегітимними. На нашу думку, відсутність документа, в якому було б чітко проголошено цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку на рік, призвела до ситуації, коли неможливо проводити єдину урядову політику, підкріплену відповідними фінансовими ресурсами. Відсутність такого документа призводить до непослідовності

уряду в своїх діях, позбавляє змоги якісно формувати бюджетну політику на середньострокову перспективу, не дає змоги інвесторам оцінювати ефективність урядової політики і формувати свої інвестиційні плани.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Темі вдосконалення системи стратегічних програмних документів як основи бюджетного планування значну увагу приділяють представники української та зарубіжної наукових шкіл. Дослідження в цій сфері розкриваються в наукових працях багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених, серед яких Д. Грімсі, А. Зельднер, В. Клепиков, І. Козюра, В. Кузьмін, Т. Новаченко, В. Павлов, Є. Сава, О. Харт, В. Якімець. Однак мало дослідженими залишаються питання, пов'язані

з теоретико-методологічними засадами особливостей формування сприятливого інституційного середовища для реалізації системи стратегічних програмних документів як основи бюджетного планування в Україні.

**Постановка завдання.** Дослідження механізмів формування стратегічного бачення напрямів економічної і соціальної політики залежить від вироблення на цій основі відповідних заходів, реалізація яких дасть змогу, зрештою, отримати макроекономічну стабільність і стійке економічне зростання на базі зважених, системних і послідовних кроків та ефективного використання бюджетних коштів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На сучасному етапі відповідно до чинного порядку уряд щорічно розробляє проєкт Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період (далі – Державна програма), який має подаватися на розгляд Верховної Ради одночасно з проєктом Державного бюджету на відповідний рік. Саме цей документ і є основним програмним правовим актом, де визначені основні пріоритети і завдання в діяльності органів центральної виконавчої влади на наступний рік.

Однак практика одночасного подання до Верховної Ради Державної програми та бюджету не забезпечує розкриття Державною програмою інструментів реалізації урядової політики, які підкріплюються фінансовими ресурсами Державного бюджету. Практично показники державної програми уточнюються з урахуванням показників проєкту бюджету. Крім того, під час обговорення у Верховній Раді проєкт Державного бюджету суттєво змінюється, що викликає поглиблення розриву між показниками Державної програми та Державного бюджету.

На нашу думку, потрібно мати програмний документ (пропонується затверджувати постановою Кабінету Міністрів) – основні напрями урядової політики в економічній та соціальної сфері на наступний рік. Постанова має бути ухвалена не просто до прийняття Бюджетної резолюції, а й обов'язково стати її основою. Таким чином буде введений особливий порядок розробки програмних документів, згідно з яким Основними напрямами урядової політики в економічній та соціальної сфері на наступний рік будуть визначені чіткі пріоритети по запропонованих напрямках. Це дасть змогу підвищити якість підготовки основних прогнозних документів річного циклу, спростити процедуру їх узгодження і проходження у Верхо-

вній Раді. Крім того, буде подолано неузгодженість у суто програмному і бюджетному процесі щодо вирішення актуальних державних проблем.

Бюджетне планування відіграє найважливішу роль у бюджетному процесі, тому що від правильності визначення планових показників залежить якість виконання бюджету. Загалом бюджетне планування можна визначити як комплекс заходів щодо централізованого розподілу та перерозподілу ВВП і національного доходу між ланками бюджетної системи та видами фінансових планів на підставі Державної програми економічного і соціального розвитку держави [1].

Запровадження стратегічного бюджетного планування дасть змогу повною мірою забезпечити виконання рекомендацій Міжнародного валютного фонду та Світового банку щодо ефективності управління державними видатками [4; 5], яке ґрунтується на принципах прозорості бюджетного процесу, ефективності та справедливості міжбюджетних відносин, консолідації бюджетного процесу, застосуванні програмно-цільового методу бюджетного планування.

Які недоліки існують у зв'язку з відсутністю певної економічної і соціальної політики? У державному управлінні сформувалася ситуація, коли проголошена економічна політика (Президентом, Кабінетом Міністрів) не відповідає напрямам (та обсягам) використання державних фінансів. Вважаємо, нині настав час переглянути підходи до формування економічної політики, беручи до уваги зміни, що відбулися в розподілі повноважень гілок влади. Прийняті зміни дають Кабінету Міністрів змогу сконцентрувати економічну політику на вирішенні зобов'язань, які взяли на себе партії, що сформували більшість у Верховній Раді.

Ситуація потребує негайного вирішення також через відсутність у формуванні Держбюджету щорічних цілей і пріоритетів розвитку країни, що ускладнює прозорий процес формування напрямів використання бюджетних коштів і призводить до конфлікту інтересів. У суспільстві, на наше переконання, є розуміння цієї проблеми. Водночас Мінфін, починаючи роботу над Бюджетною резолюцією, зацікавлений у розробці економічного документа, який би передбачав визначення цілей і пріоритетів розвитку країни.

З метою побудови сучасної та ефективної системи управління державними фінансами, яка здатна надавати якісні державні послуги, ефективно акумулюючи ресурси та розподіляючи їх відповідно до пріоритетів розвитку держави у середньо-

та довгострокових перспективах у 2017 р. Кабінетом Міністрів України схвалено Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. [3]. Одним з основних завдань цієї Стратегії є повноцінне впровадження стратегічного та середньострокового бюджетного планування, що забезпечить розподіл ресурсів відповідно до визначених пріоритетів держави та посилення загальної бюджетно-податкової дисципліни.

Які передумови розробки документа щодо основних напрямів економічної і соціальної політики на рік? На сучасному етапі основною умовою, яка буде впливати на вирішення цієї проблеми, є спроба визначитися щодо програмного документа уряду (а саме буде відбуватись обговорення, підсумки якого покладуть в основу документа: програмні документи Президента, передвиборні програми партій, які формують уряд, чи якась нова програма) і системи впровадження стратегічного планування. Крім того, має обговорюватися питання про обсяги обліку в основних напрямках економічної та соціальної політики політичних заяв і зобов'язань, наукових обґрунтувань і фінансових розрахунків.

Що має служити принципами основних напрямів економічного і соціального розвитку: програмні документи Президента, передвиборні програми партій, які формують уряд, чи якась нова програма? Від формування стратегічного бачення напрямів економічної і соціальної політики залежить вироблення на цій основі відповідних заходів, реалізація яких дасть змогу, зрештою, отримати макроекономічну стабільність і стійке економічне зростання на базі зважених, системних і послідовних кроків та ефективного використання бюджетних коштів [2]. Відсутність документа щодо основних напрямів економічного і соціального розвитку може привести до непотрібного витрачання і так обмежених бюджетних ресурсів і розбалансування економічної системи.

Своєю чергою, непослідовність окремих гілок влади в економічних питаннях (відволікання суспільства від вирішення нагальних завдань, здійснення галасу навколо незначних проблем і несвоєчасне вирішення суттєвих), хаотичне використання бюджетних коштів дасть привід завжди критикувати проведені дії. Як наслідок, виникне напруга в суспільстві. Невизначеність стане підґрунтям для думок і чуток про неспроможність уряду вирішувати ключові проблеми, що призведе до зменшення авторитету влади в очах населення (недовіри до неї). Таким чином,

відсутність далекоглядності під час проведення державних заходів дасть негативний ефект.

Яким чином можна гарантувати, що прийнятий документ щодо основних напрямів економічного і соціального розвитку буде застосовуватися ефективно і принесе бажаний результат? Вважаємо, що невирішеність проблеми може привести до істотних масштабних наслідків, які безпосередньо вплинуть на стан суспільного життя громадян. Так, з огляду на принципи обґрунтованості і збалансованості, на яких базується бюджетна система, відсутність цілісної системи стратегічного планування діяльності уряду у взаємозв'язку з поточними і середньостроковими ресурсними можливостями держави може викликати порушення макроекономічної та матиме неоднорідний вплив на різні сектори економіки, що створить дисбаланси в макроекономічній системі. Як наслідок, відбудеться зростання дефіциту бюджету в умовах непередбачуваної політики планування витрат бюджету, збільшення запозичень для виконання державних зобов'язань, відповідно, розміру державного боргу та боргового навантаження на бюджет у майбутньому, розгортання інфляційних процесів та знецінення реальних доходів населення (заробітної плати, пенсій, стипендій та інших соціальних виплат), виникне дефіцит гривневої маси на грошово-кредитному ринку та збільшення вартості кредитів для реального сектора, уповільнення зростання обсягів інвестицій і виробництва.

На цьому тлі виникне ймовірність зниження кредитного рейтингу країни, погіршення інвестиційного іміджу та конкурентоспроможності. Основна перешкода подолання цієї проблеми – законодавча невизначеність щодо необхідності та механізму розроблення й ухвалення Основних напрямів економічного і соціального розвитку на рік.

Наскільки важливою є проблема громадськості? Українське суспільство визначило подальший стратегічний шлях свого розвитку в процесі обрання європейського вектора. Підтримана громадськістю програма має визначати найважливіші пріоритети соціально-економічного розвитку України хоча б на п'ять років. Конкретизацію цих пріоритетів необхідно покласти в основу Цілей і пріоритетів економічної політики уряду. Саме цей документ повною мірою має забезпечувати щорічне втілення доленосних завдань у контексті вибраного курсу. Водночас реалізація таких завдань неможлива без належного їх фінансування. Тому суттєві проблеми,



які виникли останнім часом у реалізації обраних пріоритетів через невідповідність фінансового забезпечення, вимагають широкого обговорення.

Вважаємо, що реалізації визначених пріоритетів соціально-економічного розвитку країни перешкоджають їхня недостатня формалізація, відсутність чіткого механізму забезпечення їх виконання, обмеженість і недостатня ефективність використання наявних фінансових ресурсів. Потребують перегляду розроблені заходи щодо досягнення обраних пріоритетів, їх уточнення та оптимізація з урахуванням логіки здійснюваних реформ. Тобто потрібна чітка формалізація цілей і завдань державної політики.

Для створення і впровадження дієвих механізмів забезпечення виконання визначених пріоритетів потрібна узгодженість дій урядових організацій, підтримка цих дій зацікавленими сторонами, іншими інститутами широкої громадськості, а також координація та контроль на різних рівнях виконавчої влади.

В умовах обмеженості фінансових ресурсів видається доцільним провести ревізію наявних бюджетних програм із точки зору їхньої ефективності і пріоритетності. Після цього варто забезпечити в повному обсязі фінансування тих програм, які спрямовані на реалізацію визначених загальнодержавних пріоритетів.

На нашу думку, основними критеріями варіантів політики і принципів пропозицій щодо подальших дій мають стати: врахування стратегічних (середньострокових) документів Президента, програмних заяв партій, які формують парламентську коаліцію; можливість врахування певних цілей і пріоритетів у підготовці проекту Державного бюджету; легітимність і формалізований стандарт структури і порядку розробки документа, в якому буде викладено економічну політику; часовий критерій, а саме потреба розробки, прийняття і реалізації документа протягом року.

Порушені питання, зрештою, безпосередньо зачіпають інтереси кожного громадянина, його майбутнього, а також мають неминуще значення для перспектив розвитку суспільства загалом.

З огляду на важливість цих проблем вбачається, що громадськість готова до діалогу з урядом з цієї проблематики, а також активної участі в процесі обговорення і формування взаємоприйнятних рішень.

Крім того, вкрай важливим для громадськості у процесі розробки проекту документа урядової політики є проведення громадських консультацій та надання відповідей на питання:

1. Які недоліки спричиняє відсутність певної економічної та соціальної політики на рік?

2. Що має служити принципами основних напрямів економічного і соціального розвитку: програмні документи Президента, передвиборні програми партій, які формують уряд, чи якась нова програма?

3. Яким чином можна гарантувати, що прийнятий документ за основними напрямами економічного і соціального розвитку може застосовуватися ефективно і дасть бажаний результат.

4. Наскільки важливою є проблема громадськості? Що важливо для громадськості під час розробки проекту документа урядової політики на рік?

Консультації дадуть змогу інформувати зацікавлені групи про результати роботи, варіанти рішень і рекомендації. Вони проводяться з метою досягти однієї чи кількох цілей: зібрати інформацію; оцінити підтримку, яку знайдуть різні варіанти рішень; вирішити конфлікти між групами, що мають різні інтереси; зміцнити довіру уряду та легітимність його дій; заручитися підтримкою груп, що беруть участь в ухваленні рішення; забезпечити співпрацю у виконанні рішення, коли воно буде прийняте.

**Висновки.** Відповідно до визначених критеріїв, базовим варіантом є розробка окремого документа – Основних напрямів урядової політики в економічній та соціальній сфері на наступний рік, який має прийматися рішенням уряду. Для підготовки такого документа (запровадження його в систему прогнозних і програмних документів) законодавче впровадження введення стратегічного планування в практику роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади, в якому, зокрема, передбачалося розробки документа. Альтернативою цьому є варіант, який передбачає посилення економічної частини Основних напрямів бюджетної політики на рік. Цей варіант протягом останніх років намагається проводити уряд, враховуючи, що розробити роздільними документами за напрямами урядової політики з різних причин не вдалося. Прогнозування має бути технічним неупередженим процесом, що забезпечуватиме реалістичні очікування щодо темпів розвитку економіки та впливу реформ як у суспільстві, так і для головних розпорядників бюджетних коштів під час планування їх діяльності.

Перехід до середньострокового бюджетного планування в Україні є не технічною зміною у формуванні бюджету шляхом врахування ще двох бюджетних періодів у розрахунках, а сис-

темною зміною бюджетної політики, яка має забезпечити стратегічний підхід до визначення пріоритетних заходів та відповідний розподіл обмежених ресурсів; посилення бюджетної дисципліни здійснюватиметься шляхом визначення та відображення наслідків реалізації поточної державної політики протягом наступних років і забезпечення дотримання граничних обсягів витрат, а також підвищення рівня передбачува-

ності бюджетних ресурсів та відповідного планування заходів. Таким чином, впровадження середньострокового бюджетного планування, забезпечення його чітких зв'язків із галузевими планами та підвищення ефективності державних витрат сприяють стійкості та ефективності системи державних фінансів, що є основою для макроекономічної стабільності та стійкого економічного розвитку.

#### Список літератури:

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 19.03.2020).
2. Бюджетна політика в Україні в умовах ризиків сповільнення економічної динаміки : аналітична доповідь / О.О. Молдован [та ін.] ; ред. Я.А. Жаліло ; Національний інститут стратегічних досліджень. Київ : НІСД, 2012. 75 с.
3. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 р. № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p?lang=uk> (дата звернення: 19.03.2020).
4. Program budgeting is on the reform Agenda across Europe and Central Asia. URL: <http://blog-pfm.imf.org> (дата звернення: 19.03.2020).
5. Program classification for performance-based budgeting: how to structure budgets to enable the use of evidence. URL: <https://ieg.worldbankgroup.org> (дата звернення: 19.03.2020).

#### **Hornyk V.G., Simak S.V. IMPROVEMENT OF STRATEGIC SOFTWARE DOCUMENTS AS A BASIS FOR BUDGETARY PLANNING**

*The article investigates that during all the years of independence, transformation of economic policy-making processes and ensuring its implementation by the necessary public finances has taken place. At the same time, the process of transformation of powers of the branches of state power and its reformation continued. In the first years, the system of preparation of the state development plan of the country, to which the State budget was rigidly tied, was destroyed. The formation of the Cabinet of Ministers on a conjuncture basis, its frequent changes, the lack of clear powers of the President to influence economic policy did not allow the Cabinet of Ministers of Ukraine to be the main economic document of the country, in accordance with the goals and priorities of which the State Budget should be formed. According to the Law, the main economic document in the system of forecast and program documents is the State Program of Economic and Social Development of Ukraine for a year. However, the deadlines for drafting the document (which is submitted simultaneously with the State Budget), the status of the document (drafted as a draft law, but after consideration by the MPs had almost no effect on the procedure for considering the budget), and the practice of adoption in the Verkhovna Rada (considered at least four times, but never approved) have nullified its existence. The current legislation does not specify the status of the document approved by the State Program in the Verkhovna Rada (by law or by decree) unlike the State Budget. Accordingly, there are no clear procedures and deadlines for passing this document in the Verkhovna Rada and responsibility for its implementation. Thus, the State Program loses its essence, ceases to be relevant for both deputies and executive bodies. The program is perceived as supplementary analytical material and is used by some independent experts and the media. The situation also needs to be addressed immediately due to the absence of annual goals and priorities for the country's development in the State Budget, which complicates the transparent process of forming budget spending directions and leads to a conflict of interests. The transition to medium-term budgetary planning in Ukraine is not a technical change in budgeting by taking into account two more budgetary periods in the calculations, but rather a systematic change in budgetary policy, which should provide a strategic approach to prioritization and appropriate allocation of scarce resources; fiscal discipline will be strengthened by identifying and reflecting the implications of current public policy over the coming years and ensuring that expenditure is maintained, as well as raising the level of predictability of budget resources and planning activities accordingly. In this way, the implementation of medium-term budgetary planning, its clear linking with sectoral plans, and the increase in the efficiency of public expenditure contribute to the sustainability and efficiency of the public finance system, which is the basis for macroeconomic stability and sustainable economic development.*

**Key words:** budget, budget planning, state program, social development, financial resources, perspective.

**Губар О.В.**

Національна академія державного управління при Президентіві України

## СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ БІОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

*У статті розглянуто актуальні питання стану, проблем, організаційно-правових засад та шляхів удосконалення державного управління у сфері біологічної безпеки, зокрема пов'язаних із реалізацією управлінських рішень, прийнятих суб'єктами забезпечення біологічної безпеки під впливом суб'єктів гібридної агресії. Проведений аналіз організаційно-правових засад державного управління у сфері біологічної безпеки свідчить про інституційну слабкість, структурну розбалансованість, непрофесійність та неспроможність системи державного управління у сфері біологічної безпеки. Прийняття необґрунтованих рішень, спрямованих на реформування структури центральних органів виконавчої влади та функціональний розподіл з утворенням нових структурних підрозділів, в яких працюють спеціалісти без необхідного досвіду роботи та професійних навичок, призвело до неможливості виконання суб'єктами забезпечення біологічної безпеки завдань у частині формування та реалізації державної політики у сфері біологічної безпеки, унеможливило прийняття необхідних державно-управлінських рішень щодо відстеження, оцінки, прогнозування та реагування на випадки реалізації загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки.*

*Встановлено необхідність вжиття заходів для попередження виникнення негативних наслідків для національної безпеки країни внаслідок реалізації управлінських рішень суб'єктів забезпечення біологічної безпеки, ухвалених під впливом суб'єктів гібридної агресії, посилення діяльності органів спеціального призначення в частині виявлення, припинення та розкриття протиправних дій у сфері забезпечення біологічної безпеки та нейтралізації впливу суб'єктів гібридної агресії на прийняття важливих управлінських рішень суб'єктами забезпечення біологічної безпеки, забезпечення належного рівня міжвідомчої координації діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та державних органів спеціального призначення.*

**Ключові слова:** державне управління, біологічна безпека, державне управління у сфері біологічної безпеки, суб'єкти біологічної безпеки, система державного управління у сфері біологічної безпеки.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах для стабільного державно-територіального розвитку, збереження територіальної цілісності та державного суверенітету країни важливе значення має забезпечення біологічної безпеки. Водночас проблеми, пов'язані із забезпеченням біологічної безпеки, викликають занепокоєння населення, політиків та науковців через реальним зростанням кількості зовнішніх та внутрішніх загроз. Ускладнення ситуації внаслідок активізації епідемічного процесу, поширення нових, повернення старих і таких, що знову виникають, нозологічних форм небезпечних інфекційних і паразитарних захворювань можуть негативно впливати на всі сфери життєдіяльності суспільства та є серйозною загрозою для національної безпеки держави.

Біологічна безпека як держави загалом, так і окремих адміністративно-територіальних одиниць забезпечується шляхом здійснення комплексу організаційних медико-санітарних, сані-

тарно-гігієнічних, лікувально-профілактичних, протиепідемічних заходів, спрямованих на запобігання занесенню та поширенню на територію країни збудників небезпечних інфекційних захворювань, ввезенню на її територію небезпечних вантажів, забезпечення населення якісною питною водою, безпечними продуктами харчової, фармацевтичної, медико-біологічної, сільськогосподарської продукції, встановлення санітарних, ветеринарних та фітосанітарних карантинних обмежень відповідно до чинного законодавства, здійснення контролю за діяльністю об'єктів підвищеної небезпеки тощо.

Вжиття заходів для забезпечення біологічної безпеки, заборони і запобігання розробці, виробництву, нагромадженню, придбанню або збереженню мікробіологічних або інших біологічних агентів, токсинів, зброї, обладнання та засобів доставки, призначених для використання у ворожих цілях або збройних конфліктах, незалежно



від їх походження або методу виробництва, таких видів і в таких кількостях, що не призначені для профілактичних, захисних або інших мирних цілей у межах території держави, передбачено міжнародними зобов'язаннями України в рамках Конвенції про заборону розробки, виробництва та накопичення запасів бактеріологічної (біологічної) і токсичної зброї та про їх знищення, Конвенції про охорону біологічного різноманіття від 1992 р., Картахенського протоколу про безпеку до Конвенції про біологічне різноманіття, Міжнародних медико-санітарних правил (2005 р.) та інших міжнародних нормативно-правових актів.

Актуальність дослідження сучасного стану та проблемних питань, пов'язаних із державним управлінням у сфері біологічної безпеки, зумовлена відсутністю єдиного підходу до формування і реалізації державної політики в цій сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вітчизняні та зарубіжні науковці приділяють значну увагу питанням забезпечення біологічної безпеки, індикації небезпечних біологічних агентів, розробці перспективних засобів захисту від зброї масового ураження. Дослідженню окремих питань забезпечення біологічної безпеки присвячені роботи М. Андрейчина, В. Величка, О. Єгорової, В. Запорожана, Т. Коваленко, О. Грибко, А. Попова, Г. Оніщенко, С. Щербакова та ін. Питанням збереження та функціонування національних біологічних колекцій, включаючи колекції мікроорганізмів, присвячені роботи Г. Андріяш, А. Брянської, В. Броварник, В. Бердник, А. Головка, П. Грибова, О. Демченко, В. Задорожної, В. Кутирьова, Т. Кондратюк, В. Корхового, К. Komagata, В. Лебедева, Н. Москалюк, О. Мачуського, Р. Максимчук, К. McCluskey, А. Осіна, Г. Оніщенко, В. Патики, J. Porter, A. Sharma, Y. Shouche, Y. Tsunematsu, A. Топоркова, В. Шагинян, В. Ушкалова, Heide-Marie Daniel, G. S. Prasad, D. Fritze, Yu-Guang Zhou, D.M. Geiser та ін. Правовим аспектам забезпечення біологічної безпеки присвячені роботи Т. Коваленко, Л. Струтинської-Струк, В. Завгородньої, І. Дмитренко, В. Курзової та ін..

Однак, незважаючи на вагомий науковий доробок зазначених вітчизняних та зарубіжних вчених, у відкритих джерелах відсутні комплексні дослідження сучасного стану та проблем державного управління забезпеченням біологічної безпеки.

**Постановка завдання.** Основною метою статті є проведення аналізу сучасного стану та визначення проблем державного управління у сфері біологічної безпеки.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Вітчизняні та зарубіжні науковці зазначають, що

серед основних факторів дестабілізації у сфері біологічної безпеки одне з провідних місць належить інфекційним захворюванням. Так, на початку XXI ст. у структурі всіх захворювань людини інфекційні захворювання становили приблизно 70%, більше 50 млн осіб на планеті щорічно гинули від інфекційних захворювань. Починаючи з 70-х рр. XX ст. було зареєстровано понад 40 нових нозологічних форм небезпечних інфекційних захворювань, вперше виявлені такі захворювання, як COVID-19, геморагічні лихоманки, СНІД, пріонні захворювання та ін. Виникали епідемії атипової пневмонії, епізоотії грипу птиці. У 2020 р. ВООЗ дійшла висновку про поширення захворювання спричиненого новим коронавірусом у світовому масштабі та оголосила про пандемію COVID-19. За оцінками групи моделювання Імперського Коледжу Лондона, у разі невжиття необхідних заходів реагування, внаслідок пандемії COVID-19 може постраждати 90% населення світу, приблизно 40,6 млн людей можуть загинути [1]. Зберігається несприятлива епідемічна ситуація щодо захворюваності на соціально-небезпечні інфекційні захворювання (гепатити В, С, ВІЛ/СНІД, туберкульоз). Вірусним гепатитом В у світі інфіковано більше 2 млрд осіб, майже 1/3 населення планети інфіковано туберкульозом [2].

Динамічне зростання транскордонного переміщення людей, товарів та транспортних засобів, неконтрольоване переміщення тварин та інфікованої тваринницької сировини і продукції, відсутність загальнодержавного моніторингу переносників збудників небезпечних інфекційних захворювань на фоні нестабільної епідемічної та епізоотичної ситуації у світі, підвищеного ризику терористичних подій та збройного конфлікту на сході країни збільшують ризик завезення та поширення на територію країни збудників небезпечних інфекційних і паразитарних захворювань та виникнення пов'язаних із ними надзвичайних подій.

Водночас у багатьох країнах світу є загроза виникнення біологічних катастроф, таких як епідемії, пандемії, панзоотії, панфітотії [3]. Збільшується кількість стихійних лих, що безпосередньо впливають на життєдіяльність суспільства, призводять до загибелі великої кількості людей та мають негативні соціальні, економічні та екологічні наслідки в довготривалій перспективі [4]. Провідні країни світу реалізують дослідницькі і технологічні програми, спрямовані на підготовку до використання з диверсійною метою небезпечних біологічних агентів. Такі дослідження



спрямовані на вивчення нових та маловивчених збудників інфекційних захворювань, мікроорганізмів, отриманих за допомогою генетично-інженерних технологій, які мають високу бойову ефективність через продукування різних токсинів, підвищену стійкість до факторів навколишнього середовища та хімічних препаратів. Є небезпека використання біологічних агентів із протиправною метою та виникнення масових небезпечних інфекційних захворювань. Зберігається тенденція до розширення ареалу відомих інфекційних захворювань, появи та швидкого поширення нових і таких, що знову виникають, інфекційних і паразитарних захворювань, а також до збільшення кількості надзвичайних ситуацій санітарно-епідемічного характеру, зумовлених наслідками природних і техногенних катастроф. Різноманітність природних зон та біоценозів на території країни на фоні зміни кліматичних, фізико-географічних умов, посилення антропогенного навантаження на екосистеми зумовлюють динамічні процеси в популяціях та сприяють масовому розмноженню збудників, носіїв і переносників збудників небезпечних інфекційних захворювань, розширенню та зміні їх ареалів, інтродукції екзотичних патогенів і чужорідних біологічних видів. Створюються сприятливі умови для існування природних осередків небезпечних інфекційних захворювань, повернення старих і інфекційних і паразитарних захворювань, що знову виникають. Територія країни є ензоотичною з багатьох особливо небезпечних бактеріальних, вірусних та рикетсійних природно-вогнищевих інфекцій. На території країни налічується понад 13,5 тис. стаціонарно неблагополучних пунктів щодо сибірки і понад 4,5 тис. поховань тварин, загиблих від цієї інфекції. Ускладнення епідемічної та епізоотичної ситуації крім природних процесів може бути спричинено цілеспрямованим впливом та протиправним використанням небезпечних біологічних агентів, продуктів синтетичної біології, відсутністю чітких правил поведінки під час роботи з небезпечними біологічними агентами. Глобальні екологічні, соціально-економічні та демографічні зміни сприяють проникненню небезпечних інфекційних агентів у великі популяції людей і тварин та їх швидкому поширенню у світі.

Відповідно до міжнародних зобов'язань Україна має: 1) використовувати національні структури і ресурси для дотримання основних вимог у частині здійснення епідеміологічного нагляду та реагування; 2) бути здатною, використовуючи національну систему епідеміологічного

нагляду, виявляти події, що негативно впливають на здоров'я населення та можуть швидко поширюватись у міжнародних масштабах; 3) бути готовою до здійснення епідеміологічного нагляду та лабораторної діагностики небезпечних інфекційних захворювань. З цією метою суб'єкти забезпечення біологічної безпеки мають здійснювати відповідне нормативно-правове регулювання, а також забезпечувати належне функціонування науково-дослідних установ епідеміологічного та мікробіологічного профілю.

Аналіз системи державного управління у сфері біологічної безпеки свідчить про наявність низки проблем її функціонування в сучасних умовах. Фактично ліквідовано систему контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері біологічної безпеки та біологічного захисту. Відсутній належний рівень міжвідомчої координації та взаємодії органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та органів спеціального призначення з правоохоронними функціями. Спостерігається тенденція до знищення державної системи, яка забезпечувала проведення лабораторних досліджень, необхідних для виявлення небезпечних біологічних агентів. Зазначене суттєво впливає на стан біологічної безпеки та може призвести до негативних наслідків та неможливості виконання міжнародних зобов'язань країни. Суб'єктами забезпечення біологічної безпеки на підставі аналізу фрагментарних даних щодо системи епідеміологічного нагляду в Україні, викладених в аналітичному звіті за проектом Агентства США з міжнародного розвитку «Актуальність створення Національного центру громадського здоров'я та контролю за захворюваннями» [5], було прийнято рішення щодо проведення реорганізації шляхом злиття державних підприємств, установ, організацій за визначеним переліком із метою забезпечення здійснення функцій у сфері епідеміологічного нагляду та утворення однієї державної установи у сфері управління МОЗ [6]. Внаслідок реалізації неадекватних управлінських рішень, прийнятих суб'єктами забезпечення біологічної безпеки під впливом суб'єктів ведення гібридної агресії, було припинено діяльність державних установ епідеміологічного та мікробіологічного профілю, які виконували функції центрів індикації небезпечних біологічних агентів. Станом на початок 2019 р. припинено діяльність науково-дослідної установи, яка здійснювала індикацію та ідентифікацію небезпечних біологічних агентів для західного регіону країни, зокрема ідентифікацію неklasифікованих на попередніх етапах небезпечних

біологічних агентів, здійснювала розробку тест-систем для виявлення циркуляції арбовірусів, проводила спостереження за популяційним імунитетом населення країни, зберігала колекції мікроорганізмів, що становлять національне надбання. Було вжито заходів, спрямованих на реорганізацію та припинення діяльності науково-дослідної установи, що здійснювала індикацію та ідентифікацію небезпечних біологічних агентів для областей півдня та сходу країни, ідентифікацію неklasифікованих на попередніх етапах небезпечних біологічних агентів бактеріальної та вірусної етіології першої групи патогенності для всієї країни, зберігала унікальні колекції мікроорганізмів, що становлять національне надбання. Наукові установи, які утримують національні колекції мікроорганізмів, забезпечують наукові та практичні заклади і установи якісними зразками типових, нетипових та референс-штамів мікроорганізмів, надають консультативну і науково-методичну допомогу з питань систематики, номенклатури, пошуку штамів із визначеними характеристиками, проведення таксономічних досліджень для виявлення та здійснення комплексного аналізу нових видів і нових патогенних штамів мікроорганізмів, уточнення таксономічного положення штамів з атипичним фенотипом і генотипом, мікробіологічну, молекулярно-генетичну та епідеміологічну паспортизацію природних та генетично змінених штамів мікроорганізмів. Наявність колекцій патогенних і непатогенних мікроорганізмів є необхідною умовою розвитку біотехнології та проведення наукових досліджень. Без біологічних колекцій мікроорганізмів неможливий розвиток сучасної біології, медицини, сільського господарства, а також збереження біологічного різноманіття та забезпечення належного рівня біологічної безпеки. Національні колекції мікроорганізмів мають важливе значення для розробки ефективних заходів захисту від небезпечних інфекційних захворювань людей, рослин і тварин та є не лише джерелом штамів мікроорганізмів, а й сховищем фондів мікробного різноманіття країни, вивчення якого є одним із важливих завдань мікробіологічної науки [7]. Вивчення властивостей штамів мікроорганізмів, що зберігаються в національних колекціях, здійснюється у процесі проведення моніторингу територій у разі виникнення природно-вогнищевих інфекційних захворювань, з'ясування шляхів завезення і поширення збудників небезпечних інфекційних захворювань у нетипові для них регіони, а також проведення досліджень сконструйованих тест-систем,

здійснення контролю і оцінки специфічності та чутливості нових лікувальних та діагностичних препаратів. Від наявності зразків життєздатних штамів мікроорганізмів, що зберігаються в національних колекціях, зарахованих до національного надбання, залежить можливість своєчасної розробки нових засобів профілактики, діагностики та лікування небезпечних інфекційних захворювань людей, тварин і рослин; створення нових сучасних лікувальних та діагностичних засобів, під час виробництва яких використовуються компоненти клітин мікроорганізмів [8], створення високоспецифічних та ефективних діагностичних наборів і вакцини, а також готовність і швидкість реагування суб'єктів забезпечення біологічної безпеки на небезпеки біологічного характеру.

Проведений аналіз організаційно-правових засад державного управління у сфері біологічної безпеки свідчить про інституційну слабкість, структурну розбалансованість, непрофесійність та неспроможність системи державного управління у сфері біологічної безпеки. За результатами аудиту, проведеного у 2018 р., було виявлено організаційні недоліки та нормативно-правові прогалини, внаслідок яких кошти в сумі 1012,5 млн грн не використовувались за призначенням [9]. Внаслідок невиконання Кабінетом Міністрів України координуючої ролі у проведенні заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади не функціонувала майже половина новостворених державних органів, не виконували належним чином покладених на них завдань 18 центральних органів виконавчої влади, що перебували в стані реорганізації та ліквідації. Суттєво впливає на стан забезпечення біологічної безпеки в державі постійна зміна організаційно-управлінської структури центральних органів виконавчої влади. Так, із метою суттєвого покращання стану системи публічного адміністрування в Україні було запроваджено реформу державного управління, що здобула підтримку з боку Європейського Союзу. Стратегією реформування передбачено проведення кадрового оновлення та посилення усіх сфер життєдіяльності суспільства державними службовцями, здатними виконувати визначені завдання з підготовки та реалізації ключових національних реформ. До проведення реформи залучено центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері біологічної безпеки. За результатами проведеного аналізу встановлено, що сфери діяльності нових структурних підрозділів було визначено необґрунтовано, без належного узгодження зі сферами діяльності

міністерств, а затверджені положення про нові структурні підрозділи фактично дублюють положення про чинні структурні підрозділи. Заслугує на увагу невідповідність між встановленням відповідальності новостворених структурних підрозділів та їх звітуванням про виконання низки заходів, зокрема щодо розробки та супроводу проектів нормативно-правових актів. Виявлено факти подання без достатніх правових підстав звітів про виконання низки заходів із розробки та супроводу проектів нормативно-правових актів. Незважаючи на проведення конкурсного відбору, внаслідок корумпованості керівного складу центральних органів виконавчої влади відповідальних за формування та реалізацію політики у сфері біологічної безпеки, кваліфікація та досвід роботи працівників, які за результатами конкурсів призначалися на посади, не відповідали критеріям, необхідним для формування команди висококваліфікованих і компетентних державних фахівців із питань реформ, здатних забезпечувати реалізацію пріоритетних реформ та спроможних підтримувати якісний процес формування та аналізу політики у пріоритетних галузях. Так, на посади фахівців із питань реформ приймаються спеціалісти без необхідного досвіду роботи та професійних навичок, зокрема приватні підприємці у сфері логістики, менеджери колекторських компаній, командири підрозділів патрульної поліції, інженери землевпорядники, оператори заправних станцій, касири, менеджери роздрібною торгівлі непродовольчими товарами, бренд-менеджери торгових марок, вчителі географії, прибиральники, вихователі дитячих таборів, торгівельні представники тощо [9]. Зазначене вище унеможливило виконання суб'єктами забезпечення біологічної безпеки завдань щодо формування та реалізації державної політики у сфері біологічної безпеки, а також прийняття адекватних державно-управлінських рішень у частині відстеження та оцінки рівня загроз національним інтересам, прогнозування та визначення реальності загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки та ін.

Утворення в структурі пілотних міністерств нових структурних підрозділів призвело до паралелізму і дисбалансу між покладеними на ці підрозділи завданнями та штатною наповненістю, що, з огляду на неналежну кваліфікацію та відсутність професійного досвіду працівників, стало причиною неповного виконання завдань, покладених на такі центральні органи виконавчої влади, спотворення інформації про результати діяльності новостворених підрозділів, подання неправдивої

інформації щодо розробки та супроводу проектів нормативно-правових актів, створило додаткове навантаження на інші структурні підрозділи та призвело до зменшення мотивації персоналу структурних підрозділів міністерств, якими фактично виконувались роботи. Розмір оплати праці працівників, які призначаються на посади фахівців із питань реформ, попри низькі кваліфікаційні вимоги, значно перевищує рівень оплати праці працівників інших структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади, що демотивує інших працівників структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади, а також провокує виникнення внутрішньовідомчих конфліктів. Водночас у системі центральних органів виконавчої влади функціонують окремі міністерства, які, зважаючи на недоліки у процесі реорганізації та специфіку своєї діяльності, не погодилися з перспективою реформування їх структури та функціонального розподілу з утворенням директоратів. Ці державні органи результативно діють відповідно до розроблених стратегій діяльності, затверджують і виконують плани роботи на виконання пріоритетів діяльності Уряду та визначених власних пріоритетів, забезпечуючи формування та реалізацію державної політики у визначених сферах відповідальності [9]. Прийняття необґрунтованих рішень, спрямованих на реформування структури центральних органів виконавчої влади та функціональний розподіл з утворенням нових структурних підрозділів, в яких працюють спеціалісти без необхідного досвіду роботи та професійних навичок, призвело до неможливості виконання суб'єктами забезпечення біологічної безпеки завдань у частині формування та реалізації державної політики у сфері біологічної безпеки, унеможливило прийняття необхідних державно-управлінських рішень щодо відстеження, оцінки, прогнозування та реагування на випадки реалізації загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки. Продовження реорганізації унікальних науково-дослідних установ епідеміологічного та мікробіологічного профілю призведе до втрати наукового потенціалу країни та унікальних наукових об'єктів, що становлять національне надбання, унеможливить проведення епідеміологічного моніторингу за небезпечними інфекційними захворюваннями, індикації та ідентифікації небезпечних біологічних агентів на території країни, призведе до втрати можливості захисту країни та окремих адміністративно-територіальних одиниць у разі використання суб'єктами гібридної агресії сучасних біологічних засобів

масового ураження або здійснення біотерористичних атак, унеможливить виконання міжнародних зобов'язань країни. Втрата можливості розробки вітчизняних імунобіологічних препаратів і діагностичних тест-систем призведе до повної залежності від оборонних проектів інших держав. Внаслідок відтоку кваліфікованого персоналу науково-дослідних установ за межі країни втрачаються національний науковий потенціал та інтелектуальні ресурси. Крім того, збільшення витрат, спрямованих на подолання спалахів та епідемій небезпечних інфекційних захворювань, а також витрат, пов'язаних із тимчасовою втратою працездатності внаслідок інфекційних захворювань, спричинить втрату значних фінансових ресурсів. Зростання рівня смертності від небезпечних інфекційних захворювань посилює демографічну кризу.

**Висновки.** Нинішній стан забезпечення біологічної безпеки вимагає вжиття заходів із метою попередження виникнення негативних наслідків для національної безпеки країни внаслідок реалізації управлінських рішень суб'єктів забезпечення біологічної безпеки, ухвалених під впливом суб'єктів гібридної агресії. Необхідно посилити діяльність органів спеціального при-

значення щодо виявлення, припинення та розкриття протиправних дій у сфері забезпечення біологічної безпеки, а також нейтралізації впливу суб'єктів гібридної агресії на прийняття важливих управлінських рішень суб'єктами забезпечення біологічної безпеки, забезпечити належний рівень міжвідомчої координації діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та державних органів спеціального призначення, відновити контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері біологічної безпеки та біологічного захисту, а також державну систему проведення лабораторних досліджень, необхідних для виявлення небезпечних біологічних агентів. Водночас за умови переходу до децентралізації управління необхідно розширити функції і повноваження територіальних громад та органів місцевого самоврядування в зазначеній сфері, зокрема: щодо контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері біологічної безпеки та біологічного захисту, проведення необхідних лабораторних досліджень для виявлення небезпечних біологічних агентів, попередження транскордонного переносу та поширення на територію країни небезпечних інфекційних захворювань, представників флори і фауни, небезпечних для екосистем.

#### Список літератури:

1. Report 12: The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression. Imperial College London. London, 2020. URL: <https://www.imperial.ac.uk/mrc-global-infectious-disease-analysis/news--wuhan-coronavirus> (дата звернення 27.03.2020).
2. Ставский Е.А. Совершенствование системы обеспечения безопасности работ с вирусами I-II групп патогенности : автореф. дис... докт. мед. наук : 03.00.06 «Вирусология», 14.00.30 «Эпидемиология»; Государственный Научный Центр Вирусологии и Биотехнологии «Вектор» Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Кольцово, 2008. 59 с.
3. Gunasekera, D. Rethinking disaster risk management. Paper presented at the conference PECC at 30: New Vision for APEC and Toward Further Regional Economic Cooperation. (Tokyo, 18–22 October 2010). Tokyo, Japan, 2010.
4. Neumayer, E. and Barthel F. Normalizing economic loss from natural disasters: a global analysis. *Global Environmental Change*. 2011. № 21(1). P. 13–24.
5. Реформа ВІЛ-послуг у дії «Актуальність створення національного Центру громадського здоров'я та контролю за захворюваннями. Аналітичний звіт» серпень 2015 року, номер контракту: AID-121-A-13-00007 «DELOITTE CONSULTING, LLP». Київ, 2015. URL: <http://www.hivreforminaction.org/health/project/aktualnist-stvorennja-nacionalnog> (дата звернення 25.03.2020).
6. Питання Міністерства охорони здоров'я : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 909-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248466367> (дата звернення: 25.03.2020).
7. Дмитриев А.В. Некоторые аспекты биотерриоризма. *ЦЕМПИИНОФОРМ*. 2006. № 1. С. 8–12.
8. Онищенко Г.Г., Кутырев В.В., Топорков А.В., Осин А.В. Современное состояние коллекционной деятельности, связанной с использованием возбудителей инфекционных болезней I-II групп патогенности. *Проблемы особо опасных инфекций*. 2010. № 1(103). С. 5–10.
9. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління. Київ, 2018. URL: [https://tr.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/27-1\\_2018/Zvit\\_27-1\\_2018.pdf](https://tr.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/27-1_2018/Zvit_27-1_2018.pdf) (дата звернення 25.03.2020).



**Hubar O.V. THE CURRENT SITUATION AND PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF BIOLOGICAL SECURITY**

*In the framework of this paper we discuss some topical issues of public administration in the area of biological security and make a brief summary on the state-of-the-art of organizational and legal biosecurity management. Our analysis identified several problems, which are related, in particular, to implementation of decisions made by biosecurity authorities under the influence of hybrid aggression.*

*The analysis of the current state of public administration in the area of biosecurity allowed us to determine some problems requiring urgent solutions. The analysis of the organizational and legal foundations of public administration in the area of biosecurity identified the institutional weakness, structural imbalance, overall insufficient professional qualification of the staff and overall low efficiency of the biosecurity system. The unjustified decisions regarding reorganization of the central executive bodies entailed the formation of new structural subunits with the employees lacking necessary experience and professional skills. As a result, this led to inefficient state policy, and precluded some timely administrative decisions on tracking, evaluation, forecasting and responding to cases of threats to national interests in the biosecurity area*

*In addition, several ways of improving public administration in the biosecurity area were suggested. They include measures for preventing potential negative consequences of the implementation of management decisions made by biosecurity authorities under the influence of the hybrid aggression, improving the efficiency of special purpose bodies in the detection, termination and disclosure of illegal activities in the biosecurity area, neutralization of the influence of the subjects of hybrid aggression on the important management decisions, and adequate level of interagency coordination of executive authorities, regional governments and special-purpose governmental units.*

**Key words:** *public administration, biological security, subjects of biological security, public administration in the biosecurity area, system of public administration in the biosecurity area.*

*Децик О.П.*

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

## СТРАТЕГІЧНЕ ПРОЄКТУВАННЯ РОЗВИТКУ СФЕРИ ПУБЛІЧНОЇ ДИПЛОМАТІЇ В УКРАЇНІ

*У статті на основі аналізу сучасних питань формування сфери публічної дипломатії в Україні доведено доцільність використання методології стратегічного проєктування для забезпечення ефективного становлення та розвитку галузі публічної дипломатії. Обґрунтовано, що стратегічне проєктування публічної дипломатії – це метод ефективного управління проєктами та програмами, спрямований на реалізацію різноманітних заходів для створення позитивного іміджу держави. У конкретній формі дизайн – це вираження функції прогнозування управління. Процедура стратегічного проєктування публічної дипломатії – це складний процес узгодження цілей, програмних документів, інтересів, ресурсів, заснованих на використанні проєктного підходу та інструментарію планування, прогнозуванні та прийнятті управлінських рішень.*

*На основі аналізу планових та прогнозних документів щодо формування та реалізації державної політики у сфері стратегічних комунікацій та публічної дипломатії визначено, що стратегічне проєктування публічної дипломатії передбачає послідовні та/або паралельні операції в процесі управління: формування ефективного механізму популяризації України у світі; інституційне співробітництво; проведення складних кампаній популяризації України у світі; професійний розвиток кадрових ресурсів; визначення та забезпечення функціонування механізму системного відстеження та протидії інформаційним кампаніям та дезінформації, спрямованим проти України. Реалізація кожного етапу (технологічної операції) процесу стратегічного проєктування – це реалізація окремого проєкту в рамках затвердженого плану дій щодо реалізації Концепції, що вимагає використання відповідного (до кожного етапу) інструментарію.*

*Обґрунтовано, що аналіз стратегічних альтернатив та обґрунтування стратегії – це концептуальне завдання стратегічного проєктування, для досягнення якого потрібне використання взаємопов'язаного набору інструментів: стратегічний аналіз; моніторинг та узагальнення соціологічних даних про сприйняття України у світі, залежно від регіонів та груп населення; синхронізація популяризації освітніх, інвестиційних, культурних, туристичних, наукових тощо потенціалів, розроблених відповідно до компетенції СЕВ; проведення SWOT та TOWS-аналізу; формулювання стратегічних альтернатив та вибір стратегії; стратегічне планування та прогнозування: програмно-цільове планування, розробка програмної лінії – стратегічні та поточні плани проєкту; управління проєктами – організація та реалізація заходів, координація дій, контроль; інституціоналізація координаційної взаємодії суб'єктів публічної дипломатії в Україні.*

**Ключові слова:** публічна дипломатія, стратегічний дизайн, технологія управління, проєктний підхід, управління портфелем.

**Постановка проблеми.** Проблематика узгодження цілей, документів, ресурсів у напрямі забезпечення синхронізації дії суб'єктів публічної дипломатії в реалізації різноманітних проєктів, спрямованих на досягнення стратегічної цілі, досліджена в наукових працях зарубіжних дослідників: К.Л. Адельман, Е. Блінкен, Е. Гулліон, Дж. Даффі, Н. Каллу, Дж. Крічлоу, Я. Мангейм, Я. Меліссен, Дж. Наю, Е. Пламрідж, Б. Хокін та інших. У вітчизняній літературі наявна достатня наукова база, що присвячена публічній дипломатії, але здебільшого вона стосується проблем тлумачення, методологічних основ та історії:

С. Белей, Я. Гапонова, І. Гавриленко, С. Гуцал, О. Кучмій, Є. Макаренко, П. Пехлеві, О. Тищенко-Тишківець, В. Цватий тощо. Питання використання технології стратегічного проєктування в державному управлінні розглянуто в наукових працях Т. Безверхнюк, С. Бушуєва, В. Горбатенко, В. Молоканової, С. Сулакшіна, в яких проєктування розглядається як особливий вид управлінської технології на основі проєктного підходу з акцентом на прогностичну функцію управління.

Посилення державної політики просування інтересів України у світі, розвиток культурної дипломатії, формування вільного інформаційного

простору, доступність інформації, формування інформаційної складової частини зовнішньої політики України, взаємодія із громадянським суспільством, лобювання українського питання у світі – пріоритетні завдання публічної дипломатії, кожне з яких є складним і багатоаспектним, проте не може бути вирішеним без відповідної узгодженості/регламентації проектних дій ключових суб'єктів, спрямованих на досягнення стратегічної цілі публічної дипломатії. Саме тому особливої актуальності набуває наукове обґрунтування стратегічного проектування розвитку сфери публічної дипломатії.

У конкретній формі проектування є виразом прогностичної функції управління. Прогностична функція управління у сфері публічної дипломатії полягає в передбаченні суб'єктом управлінської діяльності позитивного або негативного розвитку об'єкту управління залежно від обсягу інформації, якою володіє суб'єкт. Прогноз містить гіпотезу, ймовірність набуття певних результатів. Дія прогностичної функції пов'язана, насамперед, із передбаченням змін у системі органів державного управління, моделюванням поведінки політичних лідерів, прогнозуванням наслідків рішень, що приймаються.

Стратегічне проектування – це метод визначення стратегічних пріоритетів і прийняття управлінських рішень щодо розвитку сфери публічної дипломатії, що забезпечує диференційованість використання різноманітних стратегічних інструментів управління, моніторингу та оцінки результатів проектів.

Стратегічне проектування – це інструментарій, що дасть змогу суб'єктам публічної дипломатії використовувати методи прогнозування, планування, програмно-цільового управління з метою проектування управлінських дій із реалізації «Концепції популяризації України у світі та просуванні інтересів України у світовому інформаційному просторі».

**Постановка завдання. Метою статті** є з'ясування сутності стратегічного проектування, його місця і ролі в розвитку сфери публічної дипломатії та обґрунтуванні доцільності запровадження стратегічного портфельного управління для координації проектних дій суб'єктів публічної дипломатії.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Проектуванням охоплено всі сфери життєдіяльності людини і суспільства. Воно тісно взаємодіє з усіма функціями управління і, будучи формою вироблення і прийняття рішення, є важливим еле-

ментом циклу управління, забезпечує реалізацію інших його функцій. Воно є попереднім відтворенням дійсності, створенням прототипу передбачуваного об'єкта, явища чи процесу за допомогою специфічних методів. Воно застосовується як для розробки різних варіантів вирішення нових соціальних проблем, так і для складання соціальних планів та програм із регулювання видозмінених, хоч і вже відомих, соціальних процесів та явищ [1].

Проектування – це науково обґрунтоване визначення варіантів планового розвитку різноманітних процесів і явищ, спрямоване на перетворення конкретних соціальних інститутів. Проектування є одним з елементів передпланової діяльності в процесі розроблення можливих варіантів певного рішення. Це різновид управлінської діяльності, який може широко застосовуватись у процесі розробки різноманітних програм [3].

Проектування – це складна, творча діяльність, яку спрямовано на вибір найліпшого варіанта майбутніх дій для досягнення основної мети. Проектування конструює модель системи, яка будується, визначає її функціональні характеристики. Основний зміст проектування полягає в обґрунтуванні сукупності засобів, що допомагають розв'язати поставлені завдання і проблеми, досягти визначеної мети. Ці засоби фіксуються у двох формах: як система параметрів проектованого об'єкта та їхніх кількісних показників; як сукупність конкретних заходів, що забезпечують реалізацію проектованих показників та якісних характеристик майбутнього об'єкта.

Проектування – це особливий вид управлінської технології на основі проектного підходу. Основу проектного підходу в управлінні становить погляд на проект як на керовану зміну початкового стану будь-якої системи (наприклад, держави, організації чи підприємства), пов'язану з витратою часу і коштів. Дослідження процесу й регулювання змін, здійснюваних за заздалегідь розробленими правилами в рамках бюджету і тимчасових обмежень, становлять суть управління проектами. Проектно орієнтоване управління застосовують тоді, коли чітко визначені: завдання проекту та кінцевий результат; виділені чи наявні ресурси; часові рамки та обмеження. Проектно орієнтоване управління характеризується чіткою орієнтацією на досягнення мети – створення «продукту проекту». Проектно орієнтоване управління розглядається як новий «гнучкий» метод, який забезпечує взаємозв'язок творчих зусиль із загальними задачами керівників. Його суттю є формування цілей управління, виявлення проблем, що вимагають

вивчення і ефективного вирішення, розробка програми або стратегічного плану вирішення проблем, усунення перешкод досягненню поставлених цілей [2].

Таким чином, проектування – це інноваційна, творча діяльність, спрямована на виявлення причин виникнення проблем, аналіз реального стану об'єкта, розробку шляхів і засобів досягнення проектної мети. Проектування здійснюється за допомогою відповідної управлінської технології. Потенційні можливості проектного підходу дають змогу уявити ідеальну модель функціонування та розвитку певного об'єкта, змалювати реальні та перспективні завдання стосовно досліджуваного об'єкта, визначити механізми досягнення цілей та їх взаємозв'язок, спроектувати новий образ та структуру досліджуваного явища через відповідні програми, порівняти ідеально побудовані зразки розвитку об'єкта з формами та етапами його реального функціонування.

Проектування у сфері публічної дипломатії – це метод ефективного управління проектами і програмами, що спрямовані на реалізацію різноманітних заходів зі створення позитивного іміджу держави.

Стратегічне проектування публічної дипломатії – це управлінська технологія розроблення та реалізації комунікаційних програм і проектів із популяризації України у світі та просуванні інтересів України у світовому інформаційному просторі з пріоритетом вимог Концепції стосовно доведення до світової спільноти об'єктивної інформації про події, що відбуваються в Україні.

Управлінська технологія – це регламент виконання процесу управління, який зумовлює порядок прийняття управлінських рішень і визначає найефективніші методи та інструменти їх впровадження на практиці. Проектування технології управління ґрунтується на ретельному дослідженні операцій і процедур, їх моделюванні й організаційному проектуванні.

Термін «процедура» (франц. *procedure* від лат. *procedo* – «просуваюся; іду вперед») – це офіційно встановлена послідовність дій для здійснення будь-чого; ряд послідовних дій необхідних для виконання будь-чого; порядок виконання. Управлінська процедура – це комплекс взаємопов'язаних у визначеному порядку управлінських операцій і документів, спрямованих на досягнення фіксованих цілей.

Процедури управління – це сукупність управлінських операцій, що виконуються за конкретним алгоритмом. Процедура відображає порядок під-

готовки, розгляду, обговорення, виконання низки послідовних або паралельних операцій у процесі управління, регламент порядку виконання робіт. Поняття «технологія управління» тісно пов'язане з поняттям процедура [6].

Враховуючи вищезазначене та чинні планові й прогностичні документи з формування та реалізації державної політики у сфері стратегічних комунікацій та публічної дипломатії [5, 8, 9], процедура стратегічного проектування публічної дипломатії включає наступні послідовні чи/або паралельні операції в процесі управління:

1) формування дієвого механізму популяризації України у світі; розроблення стратегії популяризації потенціалу України у світі; створення єдиного стандарту щодо елементів просування України у світі (проведення комплексних якісних та кількісних досліджень щодо принципів та стандартів просування України у світі в рамках роботи Комісії з питань просування інтересів України у світі); підтримка медійних проектів системи іномовлення України;

2) забезпечення інституційної співпраці з інститутами громадянського суспільства та представниками народної дипломатії, українською діаспорою щодо популяризації України та українців, просування їхніх інтересів в інших державах і на міжнародній арені (удосконалення відносин, пов'язаних зі зміцненням зв'язків українців, які проживають за межами України, з батьківщиною, сприяння розвитку національної свідомості, задоволенню їхніх національно-культурних і мовних потреб), молоддю із різних країн світу у сфері національно-патріотичного виховання;

3) проведення комплексних кампаній популяризації України у світі (розроблення та поширення продукції та контенту, що забезпечать популяризацію України за напрямками, що будуть визначені залежно від заданих тематик, регіонів та цільових аудиторій; поширення інформації про здобутки України в професійних колах на світовому рівні), тобто реалізація проектів із підвищення рівня присутності України в міжнародних заходах та на інформаційних майданчиках у міжнародному, академічному, культурному і громадському середовищі, проведення цільових інформаційних кампаній за кордоном у контексті реалізації пріоритетів зовнішньої політики України (забезпечення постійної присутності комплексної та об'єктивної інформації про Україну у світовому інформаційному просторі), реалізація проектів культурної дипломатії, реалізація туристичного потенціалу



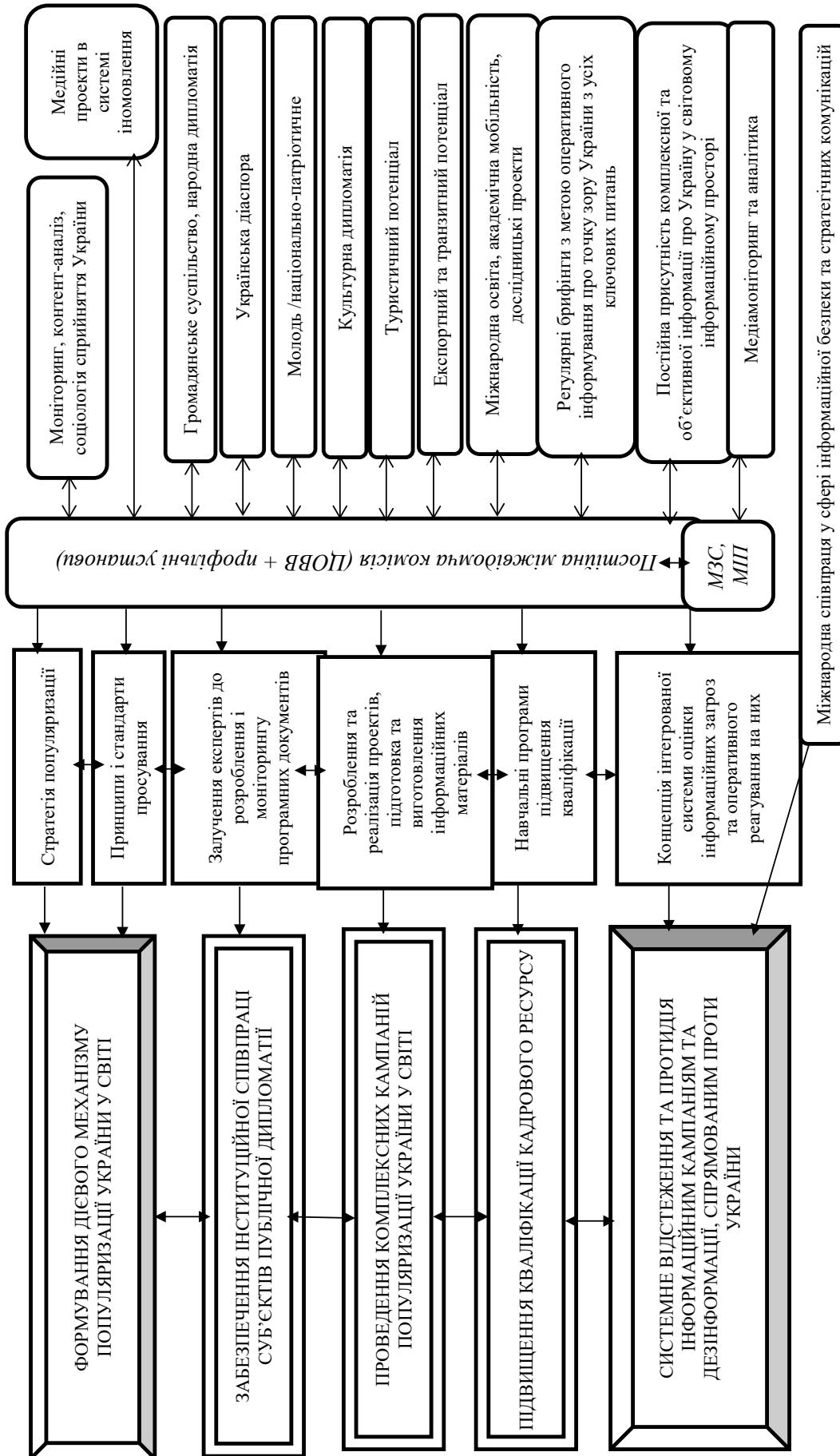


Рис. 1. Процедура стратегічного проєктування публічної дипломатії

України, реалізація експортного та транзитного потенціалу України;

4) підвищення кваліфікації кадрового ресурсу;

5) визначення та забезпечення функціонування механізму системного відстеження та протидії інформаційним кампаніям та дезінформації, спрямованим проти України.

Реалізація кожного етапу (технологічної операції) процедури стратегічного проектування – це реалізація окремого проєкту в межах затвердженого плану дій із реалізації Концепції, що потребує застосування відповідного (до кожного етапу) інструментарію (рис. 1).

Як видно з рисунку, основний зміст стратегічного проектування полягає в обґрунтуванні сукупності інструментів/засобів, що допомагають розв'язати поставлені завдання і проблеми, досягти визначеної мети. Ці засоби фіксуються у двох формах: як система параметрів проєктованого об'єкта та їхніх кількісних показників; як сукупність конкретних заходів, що забезпечують реалізацію проєктованих показників та якісних характеристик майбутнього об'єкта.

Інструменти стратегічного проектування – це система методів і моделей, способів і механізмів обґрунтованого вибору стратегії популяризації України у світі за чітко визначеними принципами і стандартами просування.

Домінуючим інструментом стратегічного проектування є розробка альтернативних стратегічних рішень, вибір найоптимальнішого з яких має привести до ефективного її впровадження. Стратегічні альтернативи – це комплекс обґрунтованих самостійних стратегій, спрямованих на досягнення стратегічної цілі публічної дипломатії на основі використання наявних ресурсів. Як правило, ці стратегії мають однакове спрямування, але пропонують різні шляхи і можливості досягнення стратегічно важливих рубежів.

Аналіз стратегічних альтернатив та обґрунтування стратегії – це концептуальне завдання стратегічного проектування, досягнення якого потребує застосування взаємопов'язаної сукупності інструментів:

– *стратегічний аналіз*: моніторинг та зведення соціологічних даних щодо сприйняття України у світі залежно від регіонів та груп населення; синхронізація програм популяризації освітнього, інвестиційного, культурного, туристичного, наукового тощо потенціалів, розроблених відповідно до компетенції ЦОВВ; проведення SWOT і TOWS аналізу; формулювання стратегічних альтернатив та вибір стратегії;

– *стратегічне планування і прогнозування*: програмно-цільове планування, розроблення програмної лінії – стратегічних і поточних проєктних планів;

– *проектне управління* – організація і реалізація заходів, координація дій, контроль;

– *інституціоналізація* координаційної взаємодії суб'єктів публічної дипломатії в Україні.

Методологічно обґрунтування та реалізація стратегії розвитку публічної дипломатії в Україні має бути засноване на розумінні того факту, що реалізація заходів у сфері публічної дипломатії – це інтегрована сукупність різноманітних культурних, просвітницьких, комунікаційних, медіаінформаційних, спортивних та інших проєктів. Одним із найбільш результативних підходів до реалізації завдань публічної дипломатії є проєктне управління.

У проєктного управління є беззаперечні переваги. Проте є і проблеми, які пов'язані, насамперед, з обмеженим часом існування проєкту, з його замкнутістю, відособленістю. Проєкт – найкращий інструмент для досягнення конкретної визначеної мети. Найважливіше завдання полягає саме у правильності формулювання мети проєкту, особливість якої в тому, щоб реалізація цілей окремих проєктів у сукупності забезпечувала виконання стратегічних завдань розвитку публічної дипломатії загалом. Під час реалізації великої кількості проєктів, які об'єднані єдиною стратегічною метою, важливого значення набуває оцінка кожного окремого проєкту і оцінка загалом програми чи портфелю проєктів. Зокрема, необхідно ініціювати кожен проєкт, а після завершення – прийняти його результати на відповідність стратегічним цілям. Також особливого значення під час реалізації великої кількості проєктів набуває раціональний розподіл і перерозподіл ресурсів між окремими проєктами (фінансові, людські, матеріальні тощо). У разі недостатності ресурсів варто організувати їх перерозподіл з урахуванням пріоритетності проєктів. Також може бути ухвалене рішення щодо зупинки, закриття відтермінування реалізації деяких проєктів з огляду на зміни в зовнішньому середовищі портфелю/програми, зміщення акцентів на ринку, уточнення стратегії і т.д. Зрештою, необхідним є цілеспрямований збір, накопичення, аналіз і узагальнення результатів діяльності окремих проєктів.

Отже, для ефективного управління проєктами публічної дипломатії, компенсації відособленості і обмеженості часу існування проєктів потрібна постійна інтегруюча діяльність. Кожен із цих

проектів не існує сам по собі, а лише у взаємодії з іншими, сукупна реалізація яких дасть змогу досягнути стратегічної мети, або мети вищого рівня. На основі цих проектів формується комплексна Програма популяризації України в світі, що являє собою вже не набір заходів, а набір взаємопов'язаних проектів різного типу, які відбираються для реалізації на основі єдиних критеріїв відбору. Далі відбувається розподіл проектів між профільними суб'єктами публічної дипломатії, відповідальними за реалізацію портфеля проектів, прив'язаних до Стратегії / політики розвитку публічної дипломатії в Україні та плану заходів із Реалізації Концепції популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі.

Портфель – це набір проектів або програм й інших робіт, об'єднаних із метою ефективного управління цими роботами для досягнення стратегічних цілей [4]. Поняття «портфель проектів» і «програма» близькі. Як і портфель проектів, програма об'єднує низку проектів і програм, а також окремих робіт, що лежать за межами проектів, робіт із метою координації та ефективного спільного управління ними. Однак всі проекти, що входять до програми, взаємопов'язані і взаємозалежні, всі вони спрямовані на досягнення єдиної мети, а проекти і програми, що входять до портфелю, не обов'язково є взаємозалежними або безпосередньо пов'язаними, їх поєднує лише час і частково терміни реалізації.

Для розуміння важливості запровадження саме портфельного управління варто наголосити на принциповій його відмінності від проектного управління. Тобто, якщо метою управління окремим проектом є створення продукту своєчасно і в межах бюджету, то метою управління портфелем є отримання найбільшої віддачі від реалізації всієї сукупності проектів. Завданням управління портфелем проектів є вибір «правильних проектів», тих, які мають максимальну цінність, для виконання «правильної роботи», у той час як управління проектами сфокусоване на «правильному виконанні роботи» – досягнення проектних цілей не виходячи за рамки проектних обмежень. Виконання портфелю проектів зорієнтоване на досягнення стратегічних цілей за сукупністю виконаних проектів портфелю.

З точки зору стратегічного управління проекти представляють собою інструменти вирішення завдань, отриманих як результат декомпозиції стратегії. Для підвищення ефективності управління проектами реалізації стратегії створюють портфелі/програми проектів. Отже, основною

відмінністю портфеля проектів є його стратегічна орієнтація. Об'єднання проектів у портфель дає змогу отримати нову якість управління ними, посилити загальний ефект реалізації проектів, а самі портфелі проектів стають одним із найбільш дієвих механізмів стратегічного управління розвитком публічної дипломатії.

Таким чином, портфельний підхід до реалізації Стратегії розвитку публічної дипломатії передбачає розстановку пріоритетів між проектами у відповідності зі стратегічними завданнями, розподіл ресурсів між проектами згідно з пріоритетами.

Справедливе питання щодо відповідальності за формування, управління та реалізацію портфелю проектів публічної дипломатії. Природно, це має бути управління публічної дипломатії Міністерства закордонних справ України, що законодавчо відповідає за формування стратегічних пріоритетів і програм у сфері публічної дипломатії. Проте ключовим моментом портфельного управління є компетентність персоналу та необхідність формування проектного офісу.

Сучасне управління портфелями орієнтоване на формування портфеля проектів на основі цінностей [10]. Головною концепцією ціннісного підходу є формування портфеля проектів із максимальною доданою цінністю. Такий підхід передбачає забезпечення перегляду проектів і програм, що входять до портфеля, з метою встановлення пріоритетів відповідно до суспільних цінностей<sup>1</sup>. Основне завдання планування портфеля полягає в тому, щоб здійснювати управління разом із постійним розвитком стратегічно важливих цінностей.

Стратегічні цілі публічної дипломатії та портфель проектних ініціатив нерозривно пов'язані між собою і впливають одне на одного. Під час формування портфеля необхідно визначити систему критеріїв оцінки цілей розвитку публічної дипломатії і процедуру відбору елементів портфеля у просторі заданих критеріїв. До портфеля проектів мають потрапити лише ті проекти, які приносять найбільшу користь, задовольняють ресурсні обмеження і відповідають стратегічним цілям. Стратегічне управління портфелем проектів – це безперервний процес створення та оцінювання набору (портфеля) стратегічних ініціатив, призначених для досягнення стійких результатів і переваг у збільшенні цінностей. Результати та переваги, отримані завдяки реалізації цих ініціатив, сприяють здійсненню стратегії і дають змогу

<sup>1</sup> Цінність як суб'єктивна категорія проявляється в здатності продукту задовольняти потреби або забезпечувати вигодою зацікавлені сторони проекту.

оцінити ефективність стратегії у створенні цінності [7].

Процеси управління стратегічним портфелем проектів можуть бути зведені до двох головних категорій:

– моніторинг та контроль усього портфелю. Цей процес необхідний, щоб підтвердити, що виконання проектів відповідає стратегічній цілі публічної дипломатії, забезпечує ефективне використання ресурсів та інвестицій;

– оцінка стратегічних змін, прийняття відповідних рішень. Під час життєвого циклу портфелю відбуваються постійні зміни зовнішнього та внутрішнього середовища публічної дипломатії. Ці зміни суттєво впливають на визначені критерії успіху та директивні показники портфелю. Наприклад, зміна вищого керівництва може спричинити установку нових стратегічних цілей, зміна поточної політичної чи економічної ситуації може вплинути на вартість та терміни виходу результатів проектів портфелю.

Відповідно, стратегічні цілі, пріоритети мають переглядатись на постійній основі. Портфель має бути заново переглянутий та збалансований.

Створення міцних зв'язків між стратегією та безліччю проектів дає змогу отримати від них максимум цінності і домогтися оптимальної концентрації уваги на перетворенні стратегії в життя. Але найчастіше зв'язки між стратегією та проектами виявляються найслабшими місцями в системі публічного управління в Україні.

**Висновки.** Процедура стратегічного проектування публічної дипломатії – складний процес узгодження цілей, програмних документів, інтересів, ресурсів на основі використання проектного підходу та інструментарію планування, прогнозування, прийняття управлінських рішень. Ефективна та результативна реалізація зазначеної процедури потребує створення відповідної системи державного регулювання – механізму координації діяльності суб'єктів публічної дипломатії.

#### Список літератури:

1. Азаров Н.Я. Инновационные механизмы управления программами развития : монография / Н.Я. Азаров, Ф.А. Ярошенко, С.Д. Бушуев. Киев : Саммит-Книга, 2011. 528 с.
2. Безверхнюк Т.М. Ресурсне забезпечення регіонального управління: теоретико-методологічні засади : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. 318 с.
3. Горбатенко В. Аналіз майбутнього та його роль в управлінні соціально-політичними процесами. *Український центр політичного менеджменту*. URL: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=22&c=219>
4. Кендалл Д.И. Современные методы управления портфелями проектов и офис управления проектами : Максимизация ROI / Д.И. Кендалл, С.К. Роллинз. Москва : ПМСОФТ, 2004. 576 с.
5. Концепція популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі : Розпорядження КМУ № 739-р від 11.10.2016 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/739-2016-%D1%80#n8>
6. Курочкин А.С. Управление предприятием (процессный аспект). URL: <http://biglibrary.ru/category38/book122/part14/>.
7. Молоканова В.М. Проблеми формування стратегічного портфеля проектів. *Управління розвитком складних систем*. 2011. Вип. 7. С. 44–47.
8. План заходів з реалізації Концепції популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі : Розпорядження КМУ від 7 червня 2017 р. № 383-р. URL: [www.kmu.gov.ua/ua/npas/250053135](http://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250053135)
9. План пріоритетних дій Уряду на 2018 рік : Розпорядження КМУ від 28 березня 2018 р. № 244-р. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KR180244.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR180244.html)
10. Руководство по управлению инновационными проектами и программами : т.1, версия 1.2 / пер. с англ. под ред. С.Д. Бушуева. Киев : Наук. світ, 2009. 173 с.

#### Detsyk O.P. STRATEGIC DESIGN OF DEVELOPMENT OF PUBLIC DIPLOMACY IN UKRAINE

*The article, based on the analysis of contemporary issues of the formation of the sphere of public diplomacy in Ukraine, proves the expediency of using the methodology of strategic design to ensure the effective formation and development of the public diplomacy field. It is substantiated that the strategic design of public diplomacy is a method of effective project and program management aimed at implementing a variety of measures to create a positive image of the state. In a concrete form, design is an expression of the predictive management function. The procedure for strategic design of public diplomacy is a complex process of coordinating objectives, program documents, interests, resources based on the use of a project approach and planning toolkit, forecasting, and making managerial decision.*



*Based on the analysis of planned and forecast documents on the formation and implementation of state policy in the field of strategic communications and public diplomacy, it is determined that the strategic design of public diplomacy involves the following successive and / or parallel operations in the management process: the formation of an efficient mechanism for popularizing Ukraine in the world; institutional cooperation; carrying out complex campaigns of popularization of Ukraine in the world; professional development of personnel resources; defining and ensuring the functioning of the mechanism of system tracking and counteracting information campaigns and misinformation directed against Ukraine. The implementation of each stage (technological operation) of the strategic design process is the implementation of a separate project within the framework of the approved action plan for the implementation of the Concept, requiring the use of the appropriate (to each stage) toolkit.*

*It is substantiated that the analysis of strategic alternatives and the justification of a strategy is a conceptual task of strategic design, the achievement of which requires the use of an interconnected set of tools: strategic analysis: monitoring and summarizing of sociological data on the perception of Ukraine in the world, depending on regions and population groups; synchronization of popularization of educational, investment, cultural, tourist, scientific, etc. potentials developed in accordance with the competence of the CEB; conducting SWOT and TOWS analysis; formulation of strategic alternatives and strategy selection; strategic planning and forecasting: program-targeted planning, program line development – strategic and current project plans; project management – organization and implementation of measures, coordination of actions, control; institutionalization of coordination interaction of subjects of public diplomacy in Ukraine.*

**Key words:** *public diplomacy, strategic design, technology of management, project approach, portfolio management.*

*Драгомирова Є.С.*

Донецький державний університет управління

*Николаєва Д.С.*

Донецький державний університет управління

## ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ СПОСОБІВ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНАЛЬНИХ УКРАЇНСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ ЯК ТУРИСТСЬКИХ ДЕСТИНАЦІЙ

*У статті розглянуті актуальні питання розвитку українських територій як туристських дестинацій, зокрема позиціонування, просування і управління туристської дестинації. Схарактеризовано сутність дестинації як визначального елементу туристичної системи та як провідного чинника в системі формування та доставки туристичного продукту. Розкриті види туристичних ресурсів як складників дестинації. Для ефективного управління дестинацією необхідно проводити не лише систематичні та комплексні дослідження ресурсного потенціалу території, а й оцінку перспектив розвитку сфери туризму в окремому регіоні. Особливу увагу автор приділив рівням організацій із менеджменту дестинації (ОМД): національний, регіональний, місцевий. Надана порівняльна характеристика ОМД на кожному рівні. Нині наведений регіональний аспект розвитку рекреаційно-туристичного потенціалу Донецької області в рамках Концепції Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 р. та виокремлені основні проблеми оцінки і формування туристичних дестинацій у регіоні. Незважаючи на важкий соціально-політичний стан у регіоні, саме у м. Маріуполь як туристичному центрі з його неповторною історико-культурною спадщиною та місцем загальнодоступного, повноцінного відпочинку й оздоровлення, можна сформувати ефективну систему управління туристичною дестинацією на основі впровадження комплексних механізмів співробітництва органів міської влади, бізнесових структур і представників громадянського суспільства. Також створена асоціація туризму в м. Маріуполь, в яку увійшли як представники профільних підрозділів муніципалітету, так і представники бізнесу та громадськості. Встановлено наявність загальних, сутнісних характеристик туристської дестинації в м. Маріуполь.*

**Ключові слова:** туристична дестинація, організації з менеджменту дестинації (ОМД), управління розвитком.

**Постановка проблеми.** Управління туристичною галуззю в Україні в умовах трансформаційних змін вимагає пошуку нетрадиційних підходів і нових поглядів. Серед них можна виділити вдосконалення методів управління туристичною галуззю, розробку й оцінювання моделей розвитку сфери туризму в системі державного і регіонального економічного розвитку, розробку економічної політики різних категорій туристичних підприємств, визначення цілей їхньої діяльності і стратегії розвитку на найближчу й подальшу перспективу, оцінювання потенційних можливостей наявних ресурсів. Туризм позитивно впливає на організацію нових культурних і рекреаційних центрів, а так само на збереження історико-культурних пам'яток та музеїв. Планування нової архітектури і освіта інфраструктури сприяють збільшенню робочих місць, підвищенню якості життя і, як наслідок, утворення позитивного іміджу регіонів.

Регіональні програми розвитку туризму створюють основу для управління туристської зони, у зв'язку з чим виникає проблема застосування способів управління розвитком українських територій як туристських дестинацій, що дають змогу реалізувати положення стратегічних документів. Цей напрям регіонального розвитку, як і концепт «туристська дестинація», є порівняно новим для України, що підкреслює важливість вивчення теорії туристських дестинацій і міжнародного досвіду управління ними.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання туристичної дестинації розглядали такі зарубіжні дослідники: Р. Батлер, Д. Бухаліс, К. Гунн, Я. Качмарек, М. Кіланен, Дж. Крауч, Б. Колб, Ф. Котлер, Дж. Крауч, К. Купер, Н. Лейпер, Е. Лоуз, Д. МакКеннелл, С. Пайк, М. Портер, Дж. Сааринен, Д. Уївер, В. Фрамке, С. Хадсон,

К. Холл, Дж.К. Холлоуэй та ін. Серед вітчизняних дослідників варто зазначити В. Азара, Д. Басюк, О. Виноградову, Л. Дядечко, Н. Корж, Н. Крачило, О. Любицеву, О. Любчук, В. Ляшенко, Т. Ткаченко, В. Цибуху та ін.

Позиціонування, просування й управління туристської дестинації є, безумовно, одним із головних завдань, коли справа стосується питання привабливості того чи іншого регіону з туристської точки зору. У світовій практиці організаціям по менеджменту дестинацій (Destination Management Organisations) різних рівнів відводиться ключова роль в управлінні розвитком туристичної дестинації, виконання якої можливе за умови акумуляції зусиль всіх акторів туризму.

**Постановка завдання. Мета статті** – розкрити особливості запровадження способів управління розвитком регіональних українських територій як туристських дестинацій на прикладі м. Маріуполь Донецької області.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Всесвітня туристична організація (UNWTO) вважає туристичну дестинацію основним місцем призначення туристичної поїздки, територією, відвідання якої посідає центральне місце у вирішенні подорожувати. Тобто дестинація є визначальним елементом туристичної системи і розглядає її як провідний чинник у системі формування та доставки турпродукту. Місцева туристична дестинація – це фізичний простір, в якому відвідувач проводить не менше однієї ночі. Вона включає турпродукти, допоміжні послуги та пам’ятки, а також туристські ресурси, відвідування яких разом із дорогою туди і назад займає не менше одного дня. Вона має фізичні та адміністративні межі, що визначають форму її управління, а також імідж і репутацію, які впливають на її конкурентоспроможність на туристичному ринку. Місцеві дестинації включають різні зацікавлені сторони, в багатьох випадках співпрацюють із територіально близькими об’єктами, підприємствами і громадами, можуть частково збігатися і, тісно взаємодіючи, утворювати більші дестинації [1].

У новій редакції Закону України «Про туризм» зазначається: «Дестинація (туристична) – місце призначення туристичної подорожі (туристичної поїздки, туру, екскурсії), місце відвідування (територія, місцевість, місто, населений пункт, туристичний центр) особами, які не проживають постійно у цій місцевості і не належать до категорії місцевого населення» [2].

Узагальнюючи різні точки зору, автори книги [3] пропонують розглядати туристичну дестинацію як місцевість, на якій зосереджено природні, природно-антропогенні, культурно-історичні та рекреаційно-туристичні ресурси, що має необхідну транспортну інфраструктуру і достатній рівень розвитку туристичної індустрії та забезпечує формування конкурентоспроможного туристичного продукту.

Вибір стратегії розвитку туристично-рекреаційної системи регіону та реалізації її стратегічного потенціалу, формування відповідної програми та заходів, у тому числі реалізація відповідної маркетингової стратегії. Соціально-економічний, екологічний розвиток регіонів зумовлює його територіальна структура, суттєві відмінності у функціонуванні сучасних туристично-рекреаційних систем. Ефективний розвиток цих систем, з огляду на власні конкурентні переваги, потребує використання маркетингових стратегій різного рівня. Так, при виборі базової стратегії варто враховувати те місце, яке прагне зайняти туристично-рекреаційна система в структурі регіону [4].

Я. Качмарек розглядає ресурси дестинації як елементи, що становлять туристичний потенціал дестинації та впливають на її туристську привабливість. Туристський потенціал – це всі елементи географічного навколишнього середовища і поведінки людини, які можуть використовуватися для організації туризму або для заняття їм [5]. Я. Качмарек об’єднує елементи туристського потенціалу в дві групи: структурні ресурси і функціональні ресурси. Водночас Н. Крачило [6] весь комплекс туристських ресурсів поділяє на три різновиди (табл. 1).

Таблиця 1

**Види туристських ресурсів**

№	Вид туристських ресурсів	Складники туристських ресурсів
1.	Природні	клімат, водні ресурси, мінеральні джерела та лікувальні грязі, рельєф, печери, рослинний і тваринний світ, природні пам’ятки і заповідники, мальовничі ландшафти, унікальні природні об’єкти
2.	Культурно-історичні	музеї, виставки, театри, археологічні, історичні, архітектурні пам’ятки, етнографічні особливості, фольклор, центри прикладного мистецтва тощо
3.	Соціально-економічні	економіко-географічне розташування, транспортна доступність території, рівень її економічного розвитку, сучасна і перспективна територіальна організація, рівень забезпечення обслуговування населення, трудові ресурси, особливості населення, рівень розвитку транспортної мережі

Аналіз і відбір території як потенційної дестинації має на увазі застосування інструментарію ресурсного та маркетингового підходів, який включає визначення туристського потенціалу і складання кадастру або паспорту туристсько-рекреаційних ресурсів, оцінку потенційної дестинації як багаторівневого туристського продукту, ситуаційний аналіз, оцінку витрат і вигод розвитку туризму в регіоні для приватного бізнесу, державних структур і туристів, детальний експертний аналіз економічного впливу стратегії розвитку дестинації на регіон.

Отже, для грамотного й ефективного управління дестинації необхідно проводити систематичні і комплексні дослідження не тільки ресурсного потенціалу території, а й оцінку перспектив розвитку сфери туризму в окремому регіоні. У процесі проведення таких досліджень необхідно враховувати виявлення наявного рекреаційного потенціалу, оцінку наявного рекреаційного потенціалу, оцінку можливостей інтенсифікації використання рекреаційного потенціалу, оцінку факторів, що стримують розвиток туризму в регіоні, підготовку перспективної моделі територіальної організації туризму.

Є три рівні організацій із менеджменту дестинації (ОМД): національний, регіональний, місцевий.

ОМД національного рівня більшою мірою відповідальні за єдину стратегію розвитку індустрії туризму в країні, тоді як місцеві ОМД відповідають в основному за функціонування галузі та виконання рішень.

На регіональному рівні завдання ОМД стосуються активного залучення до вирішення завдань дестинації якомога більше зацікавлених сторін (стейкхолдерів). Приватний сектор приваблює можливість просування свого продукту силами ОМД. Реалізуючи маркетингову роль, ОМД розпоряджається своїм бюджетом, а також є поєднаною ланкою між національними організаціями та туристською індустрією. Це є важливою роллю, оскільки поки національні туристські органи влади будуть єдиним найбільш помітним гравцем (суб'єктом) туристського ринку, колективні витрати індустрії будуть значно більшими. Якщо регіональна ОМД зможе об'єднати ресурси приватного і державного сектора, то вони обопільно посилять стратегічний підхід і зможуть досягти великих результатів за такого ж фінансування.

Коли регіональна ОМД повністю залучає бізнес у свої програми, вона відіграє координуючу роль туристської діяльності на рівні штату, області, краю. Для цього необхідно розвивати

механізм місцевих туристських виконавчих груп. Такі групи мають об'єднати широкий спектр організацій (готелі, туроператори і турагенти, транспортні компанії, ресторани і кафе, музеї, професійні об'єднання, спілки, клуби та ін.) для виконання ролі ОМД з управління й забезпечення високої сприйманої якості дестинації.

Регіональні організації менеджменту дестинації мають координувати і стимулювати роботу партнерів за допомогою розробки спільного плану менеджменту дестинації і контролювати виконання плану дій із туризму на регіональному рівні. У процесі реалізації цього ОМД варто прислухатися до думки місцевого бізнесу і залучати його до процесу планування та виконання завдань.

Таким чином, регіональна ОМД виконує координуючу роль розвитку туристичної дестинації, акумулюючи інформацію і зусилля всіх стейкхолдерів (влади, бізнесу, вузів, асоціацій, туристів і місцевих жителів) дестинації. Ця роль реалізується за допомогою системи комунікацій між акторами туризму, безпосередньої їх участі в роботі ОМД, розробки спільного плану менеджменту дестинації і контролю його виконання на регіональному рівні, об'єднання ресурсів акторів дестинації. Місцева туристична адміністрація (МТА) – організація, що забезпечує менеджмент та/або маркетинг міста або туристського центру.

Отже, організації з менеджменту дестинації – це урядові структури, регіональні або міські туристські бюро, некомерційні організації та приватні компанії, які займаються менеджментом або маркетингом відповідних туристських дестинацій (управляють створенням конкурентоспроможного турпродукту дестинації, перевіряють його якість, знаходять ринки збуту і просувають його, здійснюють контроль за реалізацією та ін.) і є каталізатором і фасилітатором їх розвитку [3]. Організації з менеджменту дестинацій відіграють ключову роль у поданні часто розрізнених, іноді конфліктуючих інтересів акторів туристського ринку.

У Концепції Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 р. зазначається, що виконання Програми здійснюється шляхом пріоритетного розвитку туризму, зокрема Приазов'я, забезпечення раціонального використання територій курортів, удосконалення санаторно-курортного обслуговування і діяльності санаторно-курортних і оздоровчих закладів; створення сприятливих умов для формування конкурентоспроможного національного туристичного продукту, активізації розвитку пріоритетних видів внутрішнього туризму, забезпечення



інфраструктурного облаштування та інформаційного забезпечення найбільш привабливих для відвідування туристами об'єктів культурної спадщини та природно-заповідного фонду, розроблення та впровадження стандартів у сфері туризму та курортів, їх гармонізації з міжнародними та європейськими стандартами, здійснення контролю за їх дотриманням [7].

Донецька область володіє потужним рекреаційно-туристичним потенціалом, вигідним географічним розташуванням, багатою історико-культурною спадщиною та має перспективні умови для успішного розвитку туризму і відпочинку. Серед основних проблем розвитку туризму в регіоні можна виокремити недостатню кількість якісних туристичних продуктів, відсутність інформаційної платформи розвитку туристичної сфери області, застарілу мережу об'єктів індустрії розваг, нерозвиненість у більшості районів області готельної інфраструктури та придорожного сервісу, слабку інформаційну підтримку об'єктів історико-культурного та природно-рекреаційного значення, кількість осередків сільського (зеленого) та екологічного видів туризму в зародковому стані та ін.

Одними з перспективних місцевих ОМД є організації в м. Маріуполь Донецької області. Проведений моніторинг ефективності діяльності туристичних агентств міста Маріуполя виявив недостатній рівень врахування світових тенденцій розвитку галузі, психології споживача туристичних послуг, сповільнення темпів розвитку у зв'язку з нестабільною соціально-економічною ситуацією. Знаходження та використання соціально-адекватних важелів впливу може сприяти становленню Маріуполя як туристичного центру з його неповторною історико-культурною спадщиною, джерелом поповнення державного та місцевого бюджетів, місцем загальнодоступного, повноцінного відпочинку та оздоровлення. У зв'язку з цим вивчення туристичних послуг Маріуполя є дуже актуальним на сучасному етапі розвитку економіки міста та регіону, що впливає на ефективність та перспективи їх розвитку.

Для становлення міста Маріуполя як туристичної дестинації необхідні наявність як туристичних ресурсів, так і сучасної туристичної інфраструктури, зокрема місця розміщення, харчування, розваг і високорозвиненої транспортної системи, пам'ятки, які цікавлять туристів, інформаційні та комунікаційні системи, бо це необхідний інструмент інформування туристичного ринку. Для становлення міста Маріуполя як туристичного центру південного сходу України необхідна орга-

нізація кооперації регіональної та місцевої влади з місцевими знавцями-красзнавцями, місцевою бізнес-елітою та туристичними компаніями [8].

Нині в місті складається туристичний паспорт із метою підняття туристичної індустрії. Для цього є усі передумови. По-перше, міським відділом розвитку туризму і промоції Маріупольської міської ради була сформована база даних із туристичних послуг і сервісів. По-друге, запущена повноцінна робота інформаційно-туристичного центру як основи надання всіх видів туристичних, інформаційних і логістичних послуг для жителів і гостей міста. По-третє, створено інформаційний супровід роботи центру: якісні друковані туристичні матеріали, електронні інформаційні сервіси, складання повної та актуальної бази даних туристичних послуг і ресурсів міста. По-четверте, продовжені зміцнення зв'язків із бізнесом, реалізація спільних туристичних проектів та щільна співпраця з громадськістю в плані висвітлення та обговорення проектів, що реалізуються.

На особливу увагу заслуговує культурно-освітній проект VEZHA – creative space, де працюють лекторії, IT-кластер, оглядовий майданчик, туристичний центр і музей. Метою є запуск історичної пам'ятки як джерела нових змістів, ідей та функцій.

Нині активно налагоджуються зв'язки муніципалітету з представниками місцевих готелів і ресторанів для організації обслуговування великої кількості гостей різного рівня, а також для участі в спільних іміджевих заходах. Також створена асоціація туризму в Маріуполі, в яку увійдуть як представники профільних підрозділів муніципалітету, так і представники бізнесу та громадськості.

Аналіз туристичних дестинацій м. Маріуполь дає змогу виокремити кілька напрямів розвитку туризму: історичний, туризм активностей, морський та індустріальний.

Зауважимо, що у м. Маріуполь Донецької області протягом 2020 р. буде реалізовано 6 туристичних проектів у рамках програми «Громадський бюджет». Реалізація цієї програми розділена між трьома організаторами: департамент культури, управління молоді та спорту, відділ розвитку та просування Маріупольської міської ради.

На закінчення варто згадати про майбутнє організації з менеджменту дестинації: воно пов'язане з посиленням присутності в інтернет-просторі і з ідеєю «електронної ОМД» як зручною і доступною платформою для взаємодії акторів туризму.

**Висновки.** Встановлено наявність загальних, сутнісних характеристик туристської дестинації

в м. Маріуполь: 1) дестинація являє собою сукупність таких компонентів: атракції, туристські послуги й інфраструктура, доступність, людські ресурси, імідж і ціна; 2) дестинації є культурною цінністю: відвідувачі повинні вважати дестинацію привабливою і такою, що варта часу і грошей, витрачених на подорож; 3) неподільність процесу виробництва і споживання дестинації як турпродукту; 4) послугами та зручностями дестинації користуються не тільки туристи, а й інші люди (місцеві жителі і працівники цієї дестинації);

5) взаємне доповнення елементів дестинації одним, пакетування туристських послуг, комплексність туристичного продукту дестинації; 6) у території, яка вважається туристською дестинацією, є відповідна організаційна структура (державна, громадська або державно-приватна), що відповідає за менеджмент і просування дестинації.

#### Список літератури:

1. UNWTO World Tourism Barometer. Edition 2016. URL: <http://unwto.org/facts/eng/barometer.htm>
2. Закон України «Про туризм». URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
3. Корж Н.В., Басюк Д.І. Управління туристичними дестинаціями : підручник. Вінниця : ТД Едельвейс і К, 2017. 322 с.
4. Ляшенко В.В. Маркетингові стратегії розвитку туристично-рекреаційного потенціалу на регіональному рівні. *Освіта як перспективна сфера економіки* : Матеріали міжвузівської науково-практичної конференції, Миколаїв : ММІРЛ ВНЗ «Університет «Україна», 2014. С. 211–215.
5. Качмарек Я., Стасяк А., Влодарчик Б; Туристический продукт. Замысел. Организация. Управление / пер. с польск. И.Д. Рудинского. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2008. 495 с.
6. Крачило Н.П. География туризма. Киев : Вища школа, 1987. 208 с.
7. Концепція Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/638-2013-p>
8. Любчук О.К. Перспективи розвитку ціннісного простору споживачів туристичних послуг міста Маріуполя. *Theoretical and Practical Aspects of Economics and Intellectual Propert.* 2018. №18. С. 212–218.

#### **Dragomirova E.S., Nykolaieva D.S. IMPLEMENTATION OF DEVELOPMENT MANAGEMENT METHODS OF REGIONAL UKRAINIAN TERRITORIES AS TOURIST DESTINATIONS**

*The article deals with topical issues of development of Ukrainian territories as tourist destinations, in particular the positioning, promotion and management of tourist destinations. The essence of the destination is characterized as a determining element of the tourist system and as a leading factor in the system of formation and delivery of the tourist product. The types of tourist resources as components of the destination of effective management are revealed, it is necessary to carry out systematic and comprehensive studies not only of the resource potential of the territory, but also to evaluate the prospects for the development of tourism in a particular region. The author pays special attention to the levels of destination management organizations (DMO): national, regional, and local. A comparative characteristic of DMO at each level is given. Currently, the regional aspect of the development of recreational and tourism potential of Donetsk region within the Concept of the State Target Program for the Development of Tourism and Resorts for the period up to 2022 is outlined, and the main problems of evaluation and formation of tourist destinations in the region are highlighted. Despite the difficult socio-political situation in the region, it is in Mariupol, as a tourist centre with its unique historical and cultural heritage, a place of public, complete rest and recreation, that an effective management system of tourist destinations can be formed on the basis of the introduction of complex mechanisms of cooperation of town authorities, business structures and representatives of civil society. A tourism association has also been set up in Mariupol, which includes representatives of the relevant departments of the municipality, as well as representatives of business and the public. The presence of general, essential characteristics of a tourist destination in Mariupol is established.*

**Key words:** *tourist destination, destination management organizations (DMO), development management.*

**Запорожець Т.В.**

Національна академія державного управління при Президентіві України

## ЗАСТОСУВАННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНИХ ТЕХНОЛОГІЙ ТА СИСТЕМ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ ДЛЯ ПІДТРИМКИ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

*У статті досліджено наукові підходи до розвитку інтелектуальних технологій та систем штучного інтелекту для підтримки прийняття управлінських рішень та створення гібридних (інтегрованих) інтелектуальних систем управління, в тому числі систем реального часу, що використовують апарат теорії нечітких множин і нечіткої логіки. Встановлено фактори, які суттєво змінюють сучасну управлінську ситуацію: зростання швидкості інформаційних потоків; новизна інформації; її обсяги та різноманіття.*

*Проаналізовано основні напрями наукових розробок щодо дослідження інтелекту та інтелектуальної діяльності. Встановлено, що до першого напрямку належить інформаційне моделювання мислення, об'єктом дослідження якого є структура та механізми роботи мозку людини. Другий підхід (прикладний напрям) як об'єкт дослідження розглядає штучний інтелект. До цього напрямку досліджень належать створення алгоритмічного і програмного забезпечення електронно-обчислювальних машин, Третій напрям орієнтований на створення змішаних людино-машинних або інтегрованих інтерактивних інтелектуальних систем, на синергію можливостей природного і штучного інтелекту. Четвертий, загальнотеоретичний напрям. включає роботи і дослідження зі створення загальної кібернетичної теорії мислення або активного відображення. З'ясовано, що цей напрям є найбільш абстрактним і найменш розробленим.*

*Сформульовано цілі і завдання, які ставляться перед теорією штучного інтелекту. З'ясовано принципи побудови гібридних (інтегрованих) інтелектуальних систем управління, в тому числі систем реального часу, до яких зараховано: 1) принцип відкритості і динамічності, адже інтелектуальні системи управління реального часу орієнтовані на відкриті і динамічні проблемні сфери; 2) принцип семіотичності, оскільки інтелектуальні системи управління реального часу – це система розподіленого інтелекту семіотичного типу, що включає поряд із традиційними для експертних систем модулями, такими як база даних, база знань, також базу моделей, інтелектуальні модулі прогнозування, модулі організації інтерфейсу: образного, текстового, мовного тощо; 3) принцип адаптивності подання знань і пошуку рішення, за яких зберігається здатність до навчання, накопичення і поповнення знань тощо; 4) принцип розподіленої і паралельної обробки інформації; 5) принцип максимальної зручності для особи, що приймає рішення, засобів відображення поточної інформації на основі технології когнітивної графіки і гіпертексту.*

**Ключові слова:** інтелектуальні технології, системи штучного інтелекту, гібридні (інтегровані) інтелектуальні системи управління.

**Постановка проблеми.** Бурхливий розвиток сучасного суспільства детермінований стрімким збільшенням та динамічністю росту різноманітної інформації. Ці дані дедалі складніше піддаються формальній структуризації, отже, так звані «стандартні» бази даних та сховища інформації потребують значних змін у методах роботи з ними та вимагають не лише автоматизації процесів їх обробки та аналізу, але й також інтелектуалізації інформаційних та організаційних процесів, побудови та впровадження сучасних інноваційних технологій для підтримки прийняття управлінських рішень [1]. При цьому шлях України

до цифрового суспільства диктує необхідність роботи усіх соціальних і економічних структур (публічне управління, бізнес, соціальні комунікації) за принципами швидкості, мобільності, інтероперабельності. Такі принципи ґрунтуються на використанні інтелектуальних технологій та систем штучного інтелекту в управлінні найбільш значимим ресурсом сучасності – інформацією.

Завдання створення інтелектуальних систем управління належать до найважливіших завдань багатьох країн, що рухаються в напрямі технологічного розвитку. Постановка і вирішення таких завдань стали можливими завдяки досягненням

теорії і практики інтелектуального управління, заснованим на дослідженнях к галузі штучного інтелекту, інженерії знань, математичного моделювання, обробки даних тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми застосування інтелектуальних технологій та систем штучного інтелекту досліджувались у працях таких науковців, як О. Андрощук, К. Бабіч, В. Горбатенко, І. Городиський, В. Кремень, Д. Ланде, А. Олійник, П. Павленко, В. Ситник, С. Субботін, М. Татарчук, С. Філоненко, Л. Шрагина та ін.

**Постановка завдання.** Метою роботи є дослідження наукових підходів до розвитку інтелектуальних технологій та систем штучного інтелекту для підтримки прийняття управлінських рішень в умовах розвитку сучасного цифрового суспільства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Теоретичні та прикладні дослідження в галузі штучного інтелекту і постійно зростаюча необхідність застосування інтелектуальних прикладних систем привертають увагу провідних науковців різних галузей знань до людського інтелекту, формам мислення, планування поведінки, побудови логічних висновків [2, с. 172]. Дослідження у сфері психології показують, що для людини характерні три форми розумової діяльності: наочно-дійове, наочно-образне і понятійне мислення. Кожен із зазначених типів мислення виконує свої специфічні функції у загальному процесі розумової діяльності та має особливе значення для формування здібностей, що розвиваються протягом усього життя людини. Ця обставина зумовлює правомірність і необхідність проведення досліджень у сфері штучного інтелекту з позиції зазначених типів мислення.

Під наочно-дійовим мисленням інтелектуальних систем варто розуміти різні форми доцільного функціонування, спрямовані на вивчення закономірностей проблемної середовища методом проб і помилок із залученням евристичних процедур, які дають змогу скорочувати кількість відпрацьованих пробних дій.

Наочно-образне мислення пов'язане з організацією планування поведінки на основі інформації, що надходить із зовнішнього середовища, накопиченого досвіду функціонування і знань, що зберігаються в пам'яті. При цьому процес планування поведінки будується на основі заданих евристичних процедур і протікає без активної взаємодії з проблемним середовищем до повної побудови плану функціонування. Потім сформо-

ваний план реалізується і коригується у процесі виконання.

Понятійне мислення спирається лише на збережені в пам'яті факти і зводиться до висновку рішень без безпосереднього візуального контакту з проблемним середовищем. Прикладом такого висновку є побудова логічних висновків на основі різних правил [3, с. 38].

Цілком очевидно, що проведений поділ процесу прийняття рішень у природних інтелектуальних системах є досить умовним; відомо також, що в природних середовищах цілеспрямоване функціонування практично неможливо організувати без різного поєднання зазначених форм мислення.

У численних вітчизняних та зарубіжних дослідженнях розглядаються різні аспекти інтелектуальної діяльності людини, зокрема, здатності здобувати, поповнювати, відтворювати та використовувати знання, асоціативно мислити, ставити і вирішувати завдання, прогнозувати, узагальнювати тощо [4, с. 98].

Відомо, що інтелектуальна діяльність людини пов'язана з пошуком рішень (дій, закономірностей) у нових, нестандартних ситуаціях. Тому завдання називається інтелектуальним, якщо точний метод її розв'язування не відомий. Під вирішенням завдання розуміється будь-яка діяльність (людини чи машини), пов'язана з виробленням планів і дій, необхідних для досягнення певної мети, з висновками щодо нових закономірностей. Будь-яка інтелектуальна діяльність спирається на знання про предметну сферу, в якій ставляться і вирішуються завдання.

Зважаючи на ключову роль понять «знання» і «інтелект» у визначенні інтелектуальної діяльності, з'ясуємо різницю між ними. Знання – це корисна інформація, накопичена індивідумом, а інтелект – здатність індивідуума використовувати цю накопичену інформацію корисним (цілеспрямованим) чином. Більш широко інтелект можна розглядати як здатність особи, що приймає рішення, досягати певного рівня успіху при широкому різноманіттю цілей у великому діапазоні середовищ.

Інтелектуальними (когнітивними) функціями живого інтелекту є сприйняття, інтуїція, творчість, асоціація, індукція, силогізми (міркування, що складається з трьох простих атрибутивних дій: двох засновків і одного висновку), впізнавання, прогнозування, планування, дедукція, класифікація, а також пошук і вибір, порівняння, ідентифікація, обчислення. Нині науковцями детально проаналізовано та формалізовано такі функції:



пошук, вибір, обчислення, зіставлення, дедукція [5, с. 58].

Спроби наділити комп'ютер інтелектуальними здібностями більш високого рівня – немонотонною логікою, доказом за аналогією, індуктивним висновком, імовірнісними методами міркувань тощо – поки що не дають відчутних практичних результатів. Нині при вирішенні завдань управління відомі такі способи автоматизації та використання інтелектуальних функцій:

- на рівні узагальнення і розпізнавання (класифікації) об'єктів і ситуацій – використання нейромереж і нейрокомп'ютерів;

- на рівні дедуктивних правил – застосування діалогової системи, в якій людина маніпулює побудованою в комп'ютерній системі моделлю, а система, що включає базу знань і дедуктивний механізм виведення, допомагає їй у цій роботі.

Найявні соціотехнічні системи, що включають людей, колективи підприємств, різного роду організаційно-технічні, технологічні та людино-машинні системи, зараховують до класу цілеспрямованих систем. Вони характеризуються свободою вибору варіантів рішення, керуючись критерієм ефективності. Такі цілеспрямовані системи, що мають здатність набувати, відтворювати та використовувати знання, називають інтелектуальними системами. Інтелектуальні системи мають володіти сукупністю наступних властивостей [6, с. 239]:

- на основі сформованої чи заданої мети визначати методи, шляхи і засоби досягнення кінцевого результату;

- володіти можливостями здійснювати міркування в умовах неповноти інформації з використанням правил як достовірного, так і правдоподібного висновків;

- володіти здібностями (механізмами, методами, алгоритмами, програмами тощо) до апроксимації, узагальнення, концептуалізації знань;

- розпізнавати ситуації, образи, процеси і явища навколишнього світу;

- у процесі функціонування не тільки використовувати вже відому інформацію, але і генерувати нову (знання, дані), тобто виступати як виробник та джерело інтелектуальних інформаційних ресурсів.

Виходячи з переліку певних властивостей, можна зробити узагальнюючий висновок, що інтелект – це сукупність знань та механізмів їх цілеспрямованого використання для вирішення проблем, зумовлених потребою або необхідністю побудови інтелектуальних систем управління.

Таке визначення однаково справедливе як для природного («живого») інтелекту – особистого, колективного, соціального, так і для штучного – технічного інтелекту. Під механізмами використання знань розуміється мислення, механізми його реалізації для живого інтелекту і аналоги цих механізмів – для штучного інтелекту.

У науковій літературі склалися чотири основних напрями в моделюванні інтелекту та інтелектуальної діяльності [7; 8].

У рамках першого напрямку (інформаційне моделювання мислення) об'єктом дослідження є структура та механізми роботи мозку людини. Кінцева мета – розкриття таємниць мислення. Необхідними етапами дослідження в цьому напрямі є побудова моделей на основі психофізіологічних даних, проведення експериментів із ними, висунення нових гіпотез щодо механізмів інтелектуальної діяльності, вдосконалення моделей тощо.

Другий підхід (прикладний напрям) як об'єкт дослідження розглядає штучний інтелект. Тут йдеться про моделювання інтелектуальної діяльності за допомогою обчислювальних машин. Основна мета – розробка і створення технічних систем, які можуть вирішувати окремі завдання високого рівня складності, і, таким чином, ці системи мають бути доповненням природного інтелекту, яке давало б змогу підтримувати інтелектуальні здібності людини. До цього напрямку досліджень належать також створення алгоритмічного і програмного забезпечення електронно-обчислювальних машин, що дає змогу вирішувати інтелектуальні завдання не гірше людини. Основна відмінність цього напрямку в тому, що не ставиться завдання створення автономних систем штучного інтелекту, а вирішуються завдання моделювання окремих інтелектуальних функцій, таких як подання знань, планування доцільної поведінки, розпізнавання образів, навчання, спілкування людини з електронно-обчислювальними машинами.

Третій напрям орієнтований на створення змішаних людино-машинних або інтегрованих інтерактивних інтелектуальних систем, на синергію можливостей природного і штучного інтелекту. Найважливішими проблемами в цих дослідженнях є оптимальний розподіл функцій між природним і штучним інтелектом та організацією діалогу між людиною і машиною.

Особливо варто виділити четвертий, загально-теоретичний напрям. У нього включають роботи і дослідження із створення загальної кібернетичної

теорії мислення або активного відображення. Цей напрям є найбільш абстрактним і найменш розробленим. До цього напрямку досліджень належить створення в перспективі мислячої розумної машини [8].

Предметна сфера штучного інтелекту описується природничими та технічними науками, хоча до його вивчення залучаються і гуманітарні науки, і навіть має обліковуватися весь накопичений світовим мистецтвом досвід. Це пояснюється неможливістю точно встановити межі обчислювальної діяльності людини, оскільки людський інтелект, мислення виявляються в різних формах. Критерієм адекватності, перевірки правильності та повноти моделей є практика, прикладні дослідження. Необхідно зазначити, що тільки комплексне, органічне поєднання проведених робіт за усіма зазначеними напрямками дасть змогу домогтися успіху.

Отже, сформулюємо цілі і завдання, які ставляться перед теорією штучного інтелекту.

По-перше, фундаментальною стратегічною метою штучного інтелекту є наукове пояснення розумового процесу, оцінка можливості передачі розумових функцій технічним системам, машинам.

По-друге, науковою метою є пізнання механізму виконання різних функцій мозку і переробки інформації та створення моделей цих функцій.

По-третє, практичною, технічною метою є вирішення нагальних невідкладних завдань високого ступеня складності, з якими природний інтелект не може впоратися без допомоги технічних засобів.

Сутністю цих завдань є автоматизація діяльності (в тому числі і розумової – інтелектуальної) людини, яка призведе до розширення можливостей і посилення здібностей людського мислення. Цілком очевидно, що з точки зору штучного інтелекту будь-яка система, що претендує на назву «система штучного інтелекту», обов'язково має містити підсистеми:

- прийняття і розпізнавання необхідної, важливої інформації;
- обробка, отримання нової інформації всередині системи, тобто підсистема навчання;
- накопичення і зберігання необхідної інформації, тобто підсистема подання знань;
- вироблення цілей і прийняття рішень, тобто підсистема визначення мети;
- підсистема спілкування;
- підсистема технологічної підтримки цілісності системи;

– підсистема реалізації прийнятих рішень [9, с. 28].

Видається очевидним, що задля того, щоб системи підтримки прийняття рішень могли моделювати процес прийняття рішень людиною, їм необхідно надати властивості інтелектуальності, тобто включити до їх складу перелічені вище підсистеми. За таких умов отримані системи підтримки прийняття рішень можна буде називати інтелектуальними. Інтелектуальність припускає наявність у системі власної внутрішньої моделі зовнішнього світу. Ця модель забезпечує індивідуальність, самостійність системи в оцінці вхідного запиту, можливість семантичної і прагматичної інтерпретації запиту відповідно до власних знань і вироблення відповіді (реакції), семантично і прагматично правильної з точністю до адекватного моделювання зовнішнього світу.

Важливою ознакою інтелектуальності є здатність до висновку, генерації, конструювання рішення, яке в готовому вигляді не міститься в системі. Ця властивість проявляється як здатність системи до дедуктивного висновку (мислення). З інформаційної точки зору ця властивість іноді трактується як здатність системи формувати і видавати нову інтелектуальну інформацію, в явному вигляді в неї не закладена, тобто бути свого роду генератором нової інформації, нових ідей. Під інтелектуальною інформацією розуміється інформація, що володіє семантичними і прагматичними властивостями, тобто несе певний сенс і призначена для певних цілеспрямованих дій. Найбільш ефективний спосіб подання семантики і прагматики в інтелектуальних системах управління полягає в побудові певних інформаційних структур типу графіків, у вершинах яких розташовані певні обсяги інформації, а дуги відповідають за взаємовідносини між ними. Тому під генерацією нової інтелектуальної інформації розуміється генерація нових інформаційних структур, що несуть нову семантику і прагматику [9, с. 126].

Наступна особливість інтелектуальних систем управління пов'язана з проблемою нечіткості або розмитості самого процесу прийняття рішення. У теорії штучного інтелекту є кілька взаємозалежних напрямів. У роботах, присвячених евристичному напрямку, дотримуються тієї точки зору, що процес прийняття рішення принципово не може бути жорстко формалізованим. Відповідно до цієї точки зору модель процесу прийняття рішення являє собою набір правил, прийомів, систему припущень, які перевірені на досвіді і не станов-

лять єдину дедуктивну систему. За іншою точкою зору, людина приймає рішення логічно, а отже, вона може записати процес прийняття рішення у вигляді алгоритму – формальної схеми послідовності операцій.

У працях зарубіжних дослідників розглянуто різні підходи до створення гібридних (інтегрованих) інтелектуальних систем управління, в тому числі систем реального часу, що використовують апарат теорії нечітких множин і нечіткої логіки. Ці інтелектуальні системи призначені для допомоги при управлінні складними об'єктами і процесами різної природи в умовах жорстких часових обмежень та наявності різного роду невизначеностей (неповноти, нечіткості і суперечливості вихідної інформації, недетермінізму стратегій управління тощо). Такі системи зараховують до класу інтегрованих, що поєднують жорсткі математичні моделі та методи пошуку розв'язання з нежорсткими (логіко-лінгвістичними) моделями і методами, що базуються на знаннях фахівців-експертів, моделях людських міркувань і накопиченому досвіді [10, с. 86–87].

Особливостями завдань, що розв'язуються за допомогою нечітких гібридних (інтегрованих) інтелектуальних систем прийняття рішень, у тому числі систем реального часу, є:

– неможливість отримання всієї об'єктивної інформації, необхідної для вирішення, і у зв'язку з цим використання суб'єктивної, експертної інформації;

– багатоваріантність пошуку, необхідність застосування методів правдоподібного (нечіткого) пошуку рішення і активної участі в ньому особи, що приймає рішення;

– необхідність корекції і введення додаткової інформації в базу знань системи при пошуку рішення.

Отже, можна виділити основні принципи побудови гібридних (інтегрованих) інтелектуальних систем управління, в тому числі систем реального часу:

1) відкритості і динамічності, бо інтелектуальні системи управління реального часу орієнтовані на відкриті і динамічні проблемні сфери;

2) семіотичності, оскільки інтелектуальні системи управління реального часу – це система розподіленого інтелекту семіотичного типу, що включає поряд із традиційними для експертних систем модулями, такими як база даних, база знань, модуль виведення (пошуку) рішення, також базу моделей, інтелектуальні модулі прогнозування, моделювання проблемної ситуації, модулі органі-

зації інтерфейсу: образного, текстового, мовного і у вигляді різних графіків і діаграм тощо;

3) адаптивності моделі подання знань і пошуку рішення. Зберігається здатність до навчання, накопичення і поповнення знань, працездатність в умовах непередбачених змін властивостей керованого об'єкта, мети управління тощо;

4) розподіленої і паралельної обробки інформації. Забезпечується можливість проведення якісного аналізу величезного обсягу інформації та пошуку прийняттого рішення в умовах жорстких часових обмежень;

5) максимальної зручності для особи, що приймає рішення, засобів відображення поточної інформації на основі технології когнітивної графіки і гіпертексту [11, с. 68].

Повертаючись до теми застосування інтелектуальних технологій та системи штучного інтелекту для підтримки прийняття управлінських рішень, зазначимо, що ми виділяємо щонайменше три фактори, які суттєво змінюють сучасну управлінську ситуацію: зростання темпів; новизна; обсяг і різноманіття інформації. Ці фактори зумовлюють виникнення нової проблеми – керівник стає найслабшою ланкою в ланцюжку державно-управлінських відносин, оскільки на усіх рівнях управління значно зростає частка прийняття рішень в умовах величезного потоку неструктурованої інформації, невизначеності і нестандартності ситуацій. Отже, зростає потреба в генерації нових ідей, які стають основною рушійною силою розвитку.

Однак сучасні науковці звертають увагу на існування так званої межі новизни (нових факторів і ідей), які людина може засвоїти за певний період часу. Це її адаптивний рівень сприйняття. Тому проблеми, пов'язані з необхідністю інтелектуалізації інформаційних і організаційних процесів, інтенсифікації інтелектуальної діяльності фахівців-управлінців, вимагають негайного вирішення [12, с. 49].

Вирішення зазначених проблем можливе, з одного боку, завдяки розвитку і використанню в державному управлінні так званих технологій «Бізнес-інтелекту» (*Business Intelligence*) та технологій «Управління знаннями» (*Knowledge Management*), а з іншого – підвищення рівня інтелектуалізації управлінських процесів та швидкості роботи наявних інформаційних систем [13, с. 73].

Т.Х. Давенпорт, професор інформаційних технологій та управління Babson College (штат Масачусетс США), стверджує, що на сучасному етапі *Business Intelligence-технології* включають

такі інструменти: сервери реляційних баз даних, OLAP-сервери (онлайн аналітична обробка), сховища даних, інструменти перетворення даних і звітності, інструменти інтелектуального аналізу даних і дослідження, засоби збору даних (data mining), засоби моделювання і прогнозування, карти показників, портали та інструментальні панелі, електронні таблиці, аналітичні програми тощо [14, с. 48]. До *Knowledge Management-технологій* науковці зараховують такі інструменти: збір даних і текстів – розпізнавання суті, виділення значущих закономірностей із даних, що перебувають у сховищах або вхідних потоках. Ці дані ґрунтуються на статистичному моделюванні, нейронних мережах, генетичних алгоритмах тощо; системи управління документообігом – зберігання, архівування, індексування документів; засоби для організації спільної роботи (Collaboration) – мережі intranet, технології групової роботи, синхронні і асинхронні конференції; корпоративні портали знань; засоби, що підтримують прийняття рішень (Decision support) – експертні системи та системи, що підтримують дискусійні групи тощо [15].

Останнім часом спостерігається тенденція зближення *Business Intelligence* та *Knowledge Management-технологій*. Так, компанії IBM і Microsoft працюють над інтеграцією програмних засобів і інструментів зазначених технологій та створенням нового покоління програмного забезпечення, яке буде працювати як зі структурованими, так і неструктурованими даними [16]. Таке зближення зазначених технологій призводить до створення нових механізмів інтелектуального управління, зокрема *Business Intelligence – Enabled – Knowledge Management* (бізнес-інтелект, що підтримується управлінням знаннями) [17].

Крім того, тривають розвиток і вдосконалення цифрових технологій, що підтримують *Knowledge Management-технології*. Зокрема, в США розпочато перехід від традиційного накопичення і розподілу знань до колективної практики управління

знаннями (модель *click and mortar* – комбінований підхід, який полягає у використанні цифрових технологій та систем штучного інтелекту в поєднанні з традиційними методами управління). Так, за оцінкою Gartner Group підприємства, які не перейшли до колективної практики управління знаннями, будуть відчувати серйозні труднощі через різку втрату конкурентоспроможності [18; 13, с. 71].

У зарубіжних наукових колах вже ведуться аналогічні дослідження. Одні науковці пропонують засоби для розробки потужних проєктів і колективного вирішення складних проблем, наприклад – *метод мережевого генетичного консиліуму* – на заміну методу ДЕЛФІ (розроблений у 1963 р. американськими дослідниками Н. Далкі і О. Хелмером, який спочатку використовувався для аналізу перспектив науково-технічного прогресу і вимірювання якості життя в США, а потім в умовах політичного протистояння США і СРСР був переорієнтований переважно на оцінку воєнного потенціалу) [19, с. 176].

В інших пропонується створення «швидкого/мобільного» інтелектуального підприємства (*“agile” intelligence enterprise*), що лежить в основі інтелектуального співтовариства (Intelligence Community). Це створює можливість використання новітніх креативних технологій – інтелектуального конвеєра і методик віртуального ситуаційного центру в різних мобільних режимах [20].

**Висновки.** Таким чином, для вирішення нагальних невідкладних завдань високого ступеня складності, з якими природний інтелект може не впоратися, виникає необхідність, з одного боку, вдосконалити і використовувати технології *Business Intelligence – Enabled – Knowledge Management*, а з іншого – розвивати і застосовувати інтелектуальні технології в поєднанні із системами штучного інтелекту, тобто інтегрованими інтелектуальними системами управління, з метою інтелектуалізації інформаційних та організаційних процесів для підтримки прийняття управлінських рішень.

#### Список літератури:

1. London, S. Electronic Democracy. URL: <http://www.scottlondon.com/reports/ed.html> (дата звернення 24.12.2019).
2. Андрощук О.С. Ситуаційна база знань інтелектуальної системи підтримки прийняття рішень в управлінні органами охорони Державного кордону. *Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних сил*. 2008. Вип. 3. С. 171–174.
3. Критичне мислення: освіта, творчість, цінності : монографія / За заг. ред. В.Г. Кременя. Київ : Інститут обдарованої дитини НАПН України, 2017. 299 с.
4. Шрагина Л.І. Методологические проблемы психологии воображения. *Роль і місце психології та педагогіки у формуванні сучасної особистості* : збірник тез міжнар. наук.-практ. конф., Харків, 16–17 січня 2015 р. Харків : Східноукраїнська організація “Центр педагогічних досліджень”, 2015. С. 96–100.



5. Тименко В.П., Довгий С.О., Мельник М.Ю. Практичний інтелект учнівської молоді: діагностика обдарованості : монографія. Київ : Інститут обдарованої дитини НАПН України, 2018. 176 с.
6. Субботін С.О., Олійник А.О., Олійник О.О. Неінтерактивні, еволюційні та мультиагентні методи синтезу нечіткологічних і нейромережних моделей : монографія / Під заг. ред. С.О. Субботіна. Запоріжжя : ЗНТУ, 2009. 375 с.
7. Городиський І.М. Тенденції розвитку правового регулювання штучного інтелекту в Європейському Союзі. URL: <http://aphd.ua/publication-388> (дата звернення 09.01.2020).
8. Edwina L. Rissland, Kevin D. Ashley, R. P. Loui. AI and Law: A fruitful synergy. URL: <http://www.iaail.org/?q=page/ai-law> (дата звернення 09.01.2020).
9. Павленко П.М., Філоненко С.Ф., Бабіч К.С. Інформаційні системи і технології : навч. посібник. Київ : НАУ, 2013. 324 с.
10. Татарчук М.І. Корпоративні інформаційні системи. Київ : КНЕУ, 2005. 290 с.
11. Ситник В.Ф., Орленко Н.С. Технологія автоматизованого оброблення економічної інформації. Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний ун-т ім. Вадима Гетьмана». Київ : КНЕУ, 2008. 203 с.
12. Ланде Д.В. Основи інформаційного та соціально-правового моделювання : навч. посібник / Д.В. Ланде, В.М. Фурашев, К.В. Юджова. Київ : НТУУ «КПІ», 2014. 220 с.
13. Hackett, B. Beyond Knowledge Management: New Ways to Work and Learn. New York : Conference Board, Organization Science, 2012. Vol. 2, No. 1. pp. 71–87.
14. Davenport, Thomas H.; Harris, Jeanne G. Competing on Analytics: The New Science of Winning. Harvard Business School Press. 2017, p. 240.
15. Champion. Agile Knowledge Management: Adapting KM to Work Effectively in a Fragmented Workplace. URL: [https://www.kmworld.com/Articles/Editorial/ViewPoints/Agile-Knowledge-Management-\(KMAgile\)-106593.aspx](https://www.kmworld.com/Articles/Editorial/ViewPoints/Agile-Knowledge-Management-(KMAgile)-106593.aspx) (дата звернення 20.02.2020).
16. Consulting Services for Microsoft. Get more from your Microsoft investment with help from IBM experts. URL: <https://www.ibm.com/services/microsoft> (дата звернення 17.02.2020).
17. Simplification of work: Knowledge management as a solution, Deloitte. URL: [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/be/Documents/human-capital/201505\\_POV\\_Knowledge%20mgmt\\_Private%20sector.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/be/Documents/human-capital/201505_POV_Knowledge%20mgmt_Private%20sector.pdf) (дата звернення 05.02.2020).
18. Artificial Intelligence and Knowledge Management, University of Phoenix. URL: <https://research.phoenix.edu/> (дата звернення 23.02.2020).
19. Горбатенко В. Метод «Делфі» та специфіка його застосування у прогностичних розробках. *Політичний менеджмент*. 2008. № 6. С. 176–181.
20. Enabling a Responsive and Agile Intelligence Enterprise. URL: [www.afcea.org](http://www.afcea.org) > Home > Intel White Papers (дата звернення 25.02.2020).

## Zaporozhets T.V. APPLICATION OF INTELLECTUAL TECHNOLOGIES AND ARTIFICIAL INTELLECT SYSTEMS TO SUPPORT MANAGEMENT DECISIONS

*The article explores scientific approaches to the development of intelligent technologies and artificial intelligence systems to support managerial decision-making and the creation of hybrid (integrated) intelligent control systems, including real-time systems, using fuzzy set theory and fuzzy logic. factors that significantly change the current management situation are identified: the increase in the speed of information flows; novelty of information; its scope and diversity.*

*The basic directions of scientific developments concerning the study of intelligence and intellectual activity are analyzed. It is established that the first direction is information modeling of thinking, the object of study of which is the structure and mechanisms of human brain work. The second approach (applied direction) considers artificial intelligence as an object of study. This area of research includes the creation of algorithmic and software electronic computers, the third direction is focused on the creation of mixed human-machine or integrated interactive intelligent systems, the synergy of natural and artificial intelligence. Fourth, general theoretical direction. includes work and research on the creation of a general cybernetic theory of thought or active reflection. It has been found that this direction is the most abstract and least developed.*

*Objectives and tasks that are put before the theory of artificial intelligence are formulated. The principles of construction of hybrid (integrated) intelligent control systems, including real-time systems, are explained: 1) the principle of openness and dynamism, as the intelligent real-time control systems are focused on open and dynamic problem areas; 2) semioticism, since intelligent real-time management systems are a semiotic-type distributed intelligence system that includes, in addition to traditional modules for expert systems, such as database, knowledge base, model base, intelligent prediction modules, interface modules: text, language, etc. 3) adaptability of knowledge presentation and search for solutions that retain the ability to learn, accumulate and replenish knowledge, etc.; 4) distributed and parallel processing of information; 5) maximum convenience for decision-makers, means of displaying current information on the basis of technology of cognitive graphics and hypertext.*

**Key words:** *intellectual technologies, artificial intelligence systems. hybrid (integrated) intelligent control systems.*

**Іванова Т.В.**

Національний авіаційний університет

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ТЕХНОГЕННОГО ТА ПРИРОДНОГО ХАРАКТЕРУ

*У статті розглянуто проблемні питання щодо функціонування механізмів державного управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в сучасних умовах. Зважаючи на розвиток цивілізації, технічний прогрес, встановлено неухильне підвищення ролі і впливу держави в забезпеченні захисту населення і територій від стихійних лих, аварій, природних і техногенних катастроф. Визначено пріоритетне завдання держав світу – максимальне зниження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій та мінімізація економічних, соціальних витрат на них у разі неможливості їх ефективного запобігання чи попередження. Встановлено, що цілеспрямована державна політика є ефективним способом успішної боротьби з небезпечними природними явищами та техногенними надзвичайними ситуаціями. Зазначено, що механізм державного управління виникненням ризиків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру має бути комплексним. Узагальнено визначення комплексного механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру як сукупність використовуваних державою правового, економічного, організаційного та інформаційного механізмів. Охарактеризовано важливість організаційного та правового механізмів державного управління виникнення ризиків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Окреслено напрями вдосконалення механізмів державного управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Встановлено, що управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій можливе лише за умови міжнародного співробітництва у сфері управління ризиками.*

**Ключові слова:** безпека, державне управління, зниження ризиків, механізми, надзвичайна ситуація, ризик надзвичайних ситуацій, сталий розвиток, управління ризиками.

**Постановка проблеми.** Загальнодержавною проблемою в нашій країні є попередження надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. Адже із постійним посиленням цивілізаційного навантаження на природне середовище потужність та наслідки стихійних лих і техногенних аварій невпинно зростають. Відповідно, зростають перешкоди на шляху сталого економічного розвитку, створюючи нові ризики, збільшуючи витрати, пов'язані з ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, соціальними, культурними та екологічними збитками від них тощо.

Нині стало зрозуміло, що сталого розвитку України та її регіонів може бути досягнуто шляхом ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій принципово іншим шляхом, зокрема за допомогою вчасного прогнозування надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру та їх попередження. Для реалізації нової стратегії сталого розвитку України, а також виваженого реформування системи державного управління й реагування на надзвичайні ситуації безпосередньо

необхідна розробка методів і засобів прогнозування та попередження надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. З огляду на це, необхідне обґрунтування базових механізмів щодо управління ризиками надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ґрунтовне дослідження проблем державного управління надзвичайними ситуаціями техногенного та природного характеру міститься в працях як зарубіжних, так і вітчизняних науковців (С. Андреева, А. Білоусова, С. Домбровська, М. Кулешова, С. Пономаренко, А. Роміна, Р. Приходько та ін.).

Зважаючи на значні наукові надбання цих науковців, зауважимо, що є потреба комплексно дослідити механізми державного управління надзвичайних ситуацій. Враховуючи зростання суспільного запиту щодо зниження ризику у всіх сферах суспільного життя, вважаємо, що дослідження є актуальним, своєчасним і відповідає запитам сьогодення.

**Мета наукової статті** – визначити особливості функціонування механізмів державного управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в сучасних умовах та окреслити напрями їх удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Нині, з розвитком цивілізації, технічного прогресу неухильно підвищується роль і вплив держави в забезпеченні захисту населення і територій від стихійних лих, аварій, природних і техногенних катастроф. Одним із пріоритетних завдань кожної держави виступає максимальне зниження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій та мінімізація економічних, соціальних витрат на них у разі неможливості їх ефективного запобігання чи попередження.

Для України проблеми державного управління наслідками надзвичайних ситуацій є особливо актуальними. У розвинених країнах світу впродовж останніх десятиліть відбувається поступова еволюція розуміння ефективних шляхів захисту від природних та техногенних катастроф. Першість віддається комплексним заходам із запобігання виникненню таких ситуацій, на протипагу забезпеченню адекватного реагування на них. Україна поступово переймає успішний досвід розвинених країн, проте результативність впорядковуючого впливу держави на відповідні суспільні процеси безперечно визначається наявними механізмами щодо запобігання зменшенню ризиків надзвичайних ситуацій. Саме тому у вітчизняних наукових колах дедалі частіше згадується необхідність застосування нових підходів, методів, механізмів у сфері регулювання природної та техногенної безпеки, що спираються на поняття ризику.

Досвід розвинених країн свідчить, що для успішної боротьби з небезпечними природними явищами та техногенними надзвичайними ситуаціями потрібна цілеспрямована державна політика, єдина державна координуюча організаційна система. Варто зазначити, що Україна однією з перших стала на цей шлях.

Держава реалізує свою функції через механізми. Створення механізмів державного управління ризиками надзвичайних ситуацій зумовлено необхідністю виконання функції держави, що полягає в обов'язку захисту її населення та громадян.

Попри те, що проблема державного управління надзвичайними ситуаціями не нова для вітчизняної та світової науки, нині відсутній усталений понятійний апарат.

Над визначенням «механізм державного управління надзвичайними ситуаціями» працювало багато науковців. Зазначимо, насамперед, суттєвий внесок до уточнення понятійного апарату О. Мельниченка. Автор розглядає поняття «механізм державного управління надзвичайними ситуаціями» як сукупність способів, методів і засобів регуляторного впливу держави, які використовуються нею для профілактики та зменшення негативних ефектів від надзвичайних ситуацій. Науковець також виділяє основні елементи механізмів державного управління надзвичайними ситуаціями, зокрема: суб'єкти, об'єкти, функції, цілі, методи та засоби, принципи й характер регуляторного впливу [4].

Перспективні напрями розвитку механізмів державного управління в надзвичайних ситуаціях окреслив О. Труш. Автор виділив правовий, організаційний та адміністративний механізми державного управління у сфері цивільного захисту та розкрив їх взаємозв'язок [6].

Концептуальний аналіз механізмів державного управління в надзвичайних ситуаціях досліджує і В. Федорчак, який підкреслює, що механізми державного управління є таких видів: нормативно-правовий, організаційний, інформаційно-аналітичний, комунікативний, економічний і ресурсний [7, ст. 109].

Аналізуючи наукові дослідження щодо механізмів державного управління в галузі державного управління, загалом можна дійти висновку, що механізм державного управління виникненням ризиків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру має бути комплексним.

Таким чином, можна узагальнити визначення комплексного механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру як сукупність використовуваних державою правового, економічного, організаційного та інформаційного механізмів, основною метою яких є максимальне зниження природно-техногенних ризиків, мінімізація наслідків катастроф і стихійних лих шляхом підвищення рівня безпеки особистості, суспільства та навколишнього середовища в умовах можливих надзвичайних ситуацій.

Нині в Україні управління природно-техногенними ризиками відбувається на засадах недостатньо ефективного державного управління. З огляду на процеси глобалізації, потреби суспільного розвитку для нашої держави вкрай важливим стратегічним завданням є завершення структурних економічних і політичних змін. Недосконалі

нормативно-правові, організаційні та технічні методи управління ризиками не дають змоги нині досягти рівнів ризиків, що відповідають рівням економічно розвинутих держав [5].

Тому, на нашу думку, важливе значення серед механізмів державного управління виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру мають організаційний та правовий механізми державного управління, що тісно взаємопов'язані.

Правовий механізм державного управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру включає в себе міжнародно-правові та правові норми національного законодавства, правовідносини, нормативні правові акти, правову культуру і свідомість.

Правовий механізм державного управління ризиками надзвичайних ситуацій охоплює відповідні норми Конституції України, Кодексу цивільного захисту України та інші нормативно-законодавчі акти, що регламентують процес управління ризиками надзвичайних ситуацій, а також органи законодавчої влади.

Варто зауважити, що сучасну законодавчу та нормативно-правову базу України в управлінні ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру необхідно узгодити з вимогами сьогодення, адже вона не в повному обсязі задовольняє практику передбачення в управлінні ризиками.

Організаційний механізм державного управління покликаний забезпечити функціонування та координацію інституцій (суб'єктів) державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, тобто являє собою сукупність правил і процедур щодо: проектування функціональної структури управління та регламентації взаємодії її учасників; упорядкування їх повноважень, розмежування та уникнення дублювання функцій центральних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [1].

Зважаючи на розглянуте, стверджуємо, що нині захист населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій набуває глобального міжнародного характеру. Захист населення різних країн та цілого світу загалом можна забезпечити лише спільними зусиллями шляхом проведення міжнародних заходів із запобігання та реагування на надзвичайні ситуації транскордонного масштабу.

Тому погоджуємося із запропонованими Р. Войтовичем шляхами розв'язання проблеми

реалізації механізмів державного управління в подоланні глобалізаційних викликів, які є актуальними, своєчасними і відповідають запитам сьогодення. Автор підкреслює, що окрема національна держава в умовах глобалізації не здатна самостійно вибудувати стратегію свого розвитку, оскільки вона перебуває в умовах геополітичної та гео економічної залежності. Це свідчить про те, що держава має об'єднуватись з іншими країнами та відповідними міжнародними структурами заради захисту свого народу від викликів сьогодення [2].

Актуальними для України є вивчення, адаптація та впровадження в практичну діяльність кращих світових практик зі зниження ризику катастроф, адже незалежно від того, де відбулась надзвичайна ситуація, аналіз недоліків організації управління в умовах надзвичайних ситуацій дає змогу врахувати прорахунки і не допустити їх у майбутньому.

Вивченню передового досвіду країн світу, його використанню в Україні та вдосконаленню на його основі підготовки управлінців загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів з управління ризиками техногенного, природного і соціального походження має сприяти розширення співпраці України з міжнародними організаціями у сфері зниження ризику [3].

Позитивний досвід багатьох країн свідчить про те, що створення дієвого механізму зниження ризику катастроф в Україні матиме низку переваг, серед яких: поліпшення координації зусиль із сусідніми державами, обмін досвідом із фахівцями у сфері зниження ризику катастроф із різних країн світу, а також підвищення позитивного іміджу нашої держави через запровадження визнаних у світі ризик-орієнтованих підходів для підвищення стійкості держави до впливу надзвичайних ситуацій природно-техногенного характеру.

**Висновки.** Таким чином, проведений аналіз особливостей функціонування механізмів державного управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в сучасних умовах свідчить, що нині необхідне формування ефективної системи державного управління ризиками природно-техногенного характеру.

Проблемні питання щодо особливостей функціонування механізмів державного управління у сфері зниження ризику залишаються мало дослідженими та потребують вирішення з огляду на вимоги сьогодення. Насамперед механізми управління ризиками мають бути досить гнучкими щодо зміни різних сторін життєдіяльності



держави, динаміки глобальних процесів. Адже глобальний розвиток людської цивілізації, крім позитивних надбань, породив чисельні загрози життєво важливим інтересам людини і громадянина, суспільства і держави. Значне місце серед цих загроз займають саме небезпеки техногенно-природної сфери.

Отже, для забезпечення ефективного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, враховуючи євроінтеграційні прагнення України, наша держава має побудувати таку державно-управлінську модель, яка б гарантувала власну безпеку та відповідавала високим європейським стандартам.

### Список літератури:

1. Белоусов А.В. Сутність, складові та зміст комплексного механізму державного управління ризиками надзвичайних ситуацій. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-2/doc/2/10.pdf>
2. Войтович Р.В. Механізми подолання глобалізаційних викликів суспільного розвитку України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. № 2. С. 90–98.
3. Любінський А. Сучасний стан та перспективи модернізації системи цивільного захисту України URL: [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/edu\\_43/fail/15.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/15.pdf)
4. Мельниченко О.А. Механізми державного управління надзвичайними ситуаціями: сутність та складові. *Державне будівництво*. 2014. № 14. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/2/04.pdf>.
5. Потеряйко С.П. Особливості функціонування механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в сучасних умовах. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/77/files/375bed52-fc05-448d-900d-9ae976544720.pdf>.
6. Труш О. Механізми реалізації державної політики в сфері цивільного захисту. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/5/01.pdf>
7. Федорчак В.В. Державне управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2018. 305 с.

### Ivanova T.V. MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION RISKS OF EMERGENCY SITUATIONS OF TECHNOGENIC AND NATURAL CHARACTER

*The article deals with the problems of functioning of the mechanisms of state management of emergence of risks of emergencies of technogenic and natural character in modern conditions. Given the development of civilization, technological progress has established a steady increase in the role and influence of the state in ensuring the protection of the population and territories from natural disasters, accidents, natural and man-made disasters. The priority task of the countries of the world is defined – to minimize the risks of emergencies and minimize the economic and social costs for them in case their effective prevention or prevention is impossible. Purposeful public policy has been found to be an effective way of successfully combating dangerous natural phenomena and man-made emergencies. It is stated that the mechanism of state management of emergencies of technogenic and natural emergencies should be complex. The definition of a complex mechanism of state risk management of emergencies of anthropogenic and natural character as a set of legal, economic, organizational and information mechanisms used by the state is generalized. The importance of organizational and legal mechanisms of public administration of emergencies of technogenic and natural emergencies is characterized. The directions of improvement of mechanisms of state management of emergence of risks of emergencies of technogenic and natural character are outlined. It has been established that risk management of emergencies is possible only in the case of international cooperation in the field of risk management.*

**Key words:** security, public administration, risk reduction, mechanisms, emergency, risk of emergencies, sustainable development, risk management.

**Камінецький В.В.**

Міжрегіональна Академія управління персоналом

## ВПЛИВ ПРАВОВИХ ІМПЕРАТИВІВ НА РОЗВИТОК КУРОРТНО-РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ РЕГІОНІВ

*У статті теоретично узагальнено законодавчі та нормативно-правові імперативи, шляхи та тенденції розвитку державного регулювання курортно-рекреаційної сфери. Визначено низку проблем у цій галузі, невирішеності яких перешкоджають, насамперед, збройна агресія з боку Російської Федерації, кризові явища в економіці країни, низький життєвий рівень населення України, масштаби реального безробіття, багаторазове збільшення транспортних тарифів, комунальних платежів, інші проблеми, які мають переважно локальний і галузевий характер. Особливо гострими є проблеми власності, оподаткування та фінансування. З'ясовано, що на курортно-рекреаційну сферу як значимий сектор економіки регіону поширюється і повною мірою її регулює вплив норм різних галузей права: цивільного, медичного, страхового, адміністративного, екологічного, захисту прав споживачів та ін.*

*У процесі дослідження було окреслено, що стратегічною метою державної політики у сфері діяльності курортів у контексті її нормативно-правового забезпечення є: розроблення Національного стандарту України «Послуги курортно-рекреаційні. Медичні та немедичні. Терміни та визначення», використання якого дасть змогу проводити сертифікацію курортно-рекреаційних послуг, здійснювати нагляд і контроль за дотриманням їх якості відповідно до усталеної практики регулювання курортно-рекреаційного сервісу в країнах ЄС; закріплення на нормативному рівні регіональних стратегій розвитку курортів на найближче десятиліття, спрямованих на створення умов для поліпшення стану здоров'я, продовження тривалості життя і періоду активного довголіття населення шляхом формування та розвитку ефективних, конкурентоспроможних на світовому ринку регіональних курортних комплексів. Реалізація регіональної політики у сфері діяльності курортів має стати одним із пріоритетних напрямів національної соціальної політики та економіки, важливим і ефективним завданням організації відпочинку, профілактики, запобігання і зниження захворюваності та рівня інвалідності, зміцнення здоров'я населення усіх вікових груп, насамперед дітей та жінок репродуктивного віку.*

**Ключові слова:** курортно-рекреаційна сфера, лікувально-оздоровча місцевість, законодавчі та нормативно-правові засади, санаторно-курортні заклади, санаторно-курортна справа.

**Постановка проблеми.** Нині регіони України мають усі передумови для розвитку курортно-рекреаційного господарства і конкурентоздатної туристичної індустрії. Але незважаючи на певні позитивні зрушення в окремих курортних і туристичних центрах, загалом ця сфера знаходиться в нашій державі в занепаді. Розвитку курортно-рекреаційного господарства регіонів України перешкоджає невирішеність низки проблем, насамперед: збройна агресія з боку Російської Федерації, кризові явища в економіці країни, низький життєвий рівень населення України, масштаби реального безробіття, багаторазове збільшення транспортних тарифів, комунальних платежів, інші проблеми, які мають переважно локальний і галузевий характер. Особливо гострими є проблеми власності, оподаткування та фінансування. Якщо протягом багатьох десятиліть існування курортно-рекреаційна сфера була

дотаційною, то тепер вона не тільки позбавлена державних асигнувань, але і за порядком сплати податків прирівнюється до промислових підприємств. Такі чинники, при незмінному механізмі господарювання, призводять до подорожчання санаторно-курортних послуг, зменшення навантаження на рекреаційні установи і, насамкінець, до величезних збитків галузі. Гальмує відновлення і розвиток санаторно-курортного комплексу регіонів України і відсутність чіткого законодавства щодо курортно-рекреаційної діяльності в нових умовах. Радикально ситуацію може змінити тільки оздоровлення економіки, подолання системної кризи, підвищення життєвого рівня населення та його купівельної спроможності, які будуть підкріплені відповідними правовими нормами. Визнаючи незаперечну наукову та практичну значущість проведених досліджень, вважаємо, що питання нормативно-правового забезпечення курортно-

рекреаційної сфери залишаються мало опрацьованими і потребують подальшого вивчення.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Актуальні проблеми формування та розвитку рекреаційних територій, відтворення людського капіталу, нормативно-правового забезпечення рекреаційної та туристичної діяльності, функціонування курортів, організаційно-економічного забезпечення розвитку курортно-рекреаційної сфери висвітлювали вітчизняні та зарубіжні дослідники: О. Амоша, А. Бобкова, М. Бутко, Р. Браймер, Дж. Котлер, Д. Фостер, І. Валентюк, С. Левцов, С. Максименко, В. Макутов, А. Мерзляк, В. Мещеряков та інші.

**Постановка завдання. Метою статті** є поглиблений аналіз впливу правових імперативів на розвиток курортно-рекреаційної сфери регіонів. Досягнення поставленої мети зумовлює необхідність вирішення *завдань*, пов'язаних з імплементацією основних законодавчих та нормативно-правових актів у діяльність органів публічної влади і визначенням напрямів удосконалення розвитку курортно-рекреаційної сфери в регіонах України.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

Історично на території нашої країни курортно-рекреаційна галузь асоціюється із соціальною функцією держави, що разом із порівняно низьким рівнем доходів населення для українського туриста особливе значення мають економічні чинники вибору курортно-рекреаційних послуг. Разом з економічними чинниками (рівень доходів, вартість послуг, структура сімейного бюджету) вирішальну роль можуть відігравати соціальні (чисельність населення, ментальність, культура відпочинку), функціональні (захворюваність, потреба в послугах) та інфраструктурні (засоби розміщення, обслуговуючі об'єкти, клімат, рекреаційні ресурси) [8, с. 62–65].

Тому курортно-рекреаційна сфера як значимий сектор економіки регіону вимагає надійного правового регулювання та створення сприятливих умов для її розвитку. На курортно-рекреаційну сферу поширюється і повною мірою її регулює вплив норм різних галузей права: цивільного, медичного, страхового, адміністративного, екологічного, захисту прав споживачів та ін.

У початковий період реформ для курортної сфери потрібен був державний акт, який виключив би стихійну нормотворчість і спрямував роботу тисячі вітчизняних курортних організацій та індивідуальних підприємств, які працюють на курортах, в єдине правове русло, де поряд із нор-

мами цивільного права діють спеціальні норми, які регулюють курортну діяльність. Тому регулювання такого виду діяльності базується, перш за все, на положеннях Конституції України [1], складається із Закону України «Про курорти» [7] та низки нормативно-правових актів, серед яких на особливу увагу заслуговують такі: 1) Постанова Верховної Ради України від 29.10.2008 р. № 3324 «Про заходи щодо забезпечення державної підтримки санаторно-курортних закладів, в яких лікуються і проходять реабілітацію інваліди» [2]; 2) Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.04.2003 р. № 231 «Про схвалення Концепції розвитку санаторно-курортної галузі» [3]; 3) накази Міністерства охорони здоров'я «Про удосконалення роботи санаторно-курортних закладів Міністерства охорони здоров'я України» від 18.09.2008 р. № 534 [4], «Про затвердження Критеріїв державної акредитації санаторно-курортних закладів України» [5] від 08.05.2002 р. № 167, Наказ Міністерства оборони України від 23.06.2014 р. № 411 «Про затвердження Положення про організацію роботи санаторно-курортних закладів Збройних сил України» [6] та інші.

Закон України «Про курорти» як основоположний законодавчий акт нашої держави визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади розвитку курортів в Україні і спрямований на забезпечення використання з метою лікування й оздоровлення людей природних лікувальних ресурсів, природних територіальних курортів, які є надбанням народу України [7]. Відповідно до цього Закону державна політика України у сфері курортної справи визначається Верховною Радою України і будується на принципах:

- законодавчого визначення умов і порядку організації курортів;
- забезпечення доступності санаторно-курортного лікування для всіх громадян, у першу чергу для інвалідів, ветеранів війни та праці, учасників бойових дій, громадян, які постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС, дітей, жінок репродуктивного віку, які страждають на гінекологічні захворювання, хворих на туберкульоз та хворих із травмами і захворюваннями спинного мозку та хребта;
- врахування попиту населення на конкретні види санаторно-курортних послуг у процесі розробки та затвердження загальнодержавних і місцевих програм розвитку курортів;
- економічного та раціонального використання природних лікувальних ресурсів і забезпечення їх належної охорони;

– сприяння перетворенню санаторно-курортного комплексу України на високорентабельну і конкурентоспроможну галузь економіки [7, ст. 3].

Стратегічною метою державної політики у сфері діяльності курортів є розроблення Національного стандарту України «Послуги курортно-рекреаційні. Медичні та немедичні. Терміни та визначення», використання якого дасть змогу проводити сертифікацію курортно-рекреаційних послуг, здійснювати державний нагляд і контроль за дотриманням їх якості відповідно до установлені практики регулювання курортно-рекреаційного сервісу в країнах ЄС, закріплення на нормативному рівні стратегії розвитку курортів на найближче десятиліття, спрямованих на створення умов для поліпшення стану здоров'я, продовження тривалості життя та періоду активного довголіття населення, впровадження здорового способу життя шляхом формування та розвитку ефективного, конкурентоспроможного на світовому ринку курортного комплексу. Реалізація державної політики у сфері діяльності курортів має стати одним із пріоритетних напрямів національної соціальної політики та економіки, одним із важливих і ефективних заходів організації відпочинку, профілактики, запобігання і зниження захворюваності та рівня інвалідності, зміцнення здоров'я населення усіх вікових груп, насамперед дітей та жінок репродуктивного віку [3].

В Україні розвиток курортів здійснюється згідно з довгостроковими комплексними і цільовими державними та місцевими програмами. А програми розвитку курортів, відповідно до чинного законодавства, розробляються на основі даних кадастрів природних лікувальних ресурсів, об'єктивних показників ефективності лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань, результатів спеціальних наукових досліджень і проектних робіт, фінансово-економічних показників діяльності курортів. При цьому визначаються параметри та режими використання природних лікувальних ресурсів з урахуванням екологічних та санітарно-гігієнічних обмежень тощо [7]. Управління у сфері діяльності курортів здійснюють Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері діяльності курортів, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері курортів, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, інші органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [7, ст. 38].

У контексті нашого дослідження на особливу увагу заслуговує питання управління у сфері діяльності курортів на місцевому рівні. Відповідно, Законом України «Про курорти» визначені повноваження Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері курортів, а саме: 1) затвердження місцевих програм розвитку мінерально-сировинної бази, раціонального використання та охорони природних лікувальних ресурсів; 2) управління курортами місцевого значення відповідно до закону; 3) погодження видачі та видача дозволів на користування природними лікувальними ресурсами державного значення; 4) здійснення контролю за використанням природних лікувальних ресурсів; 5) внесення до відповідних органів виконавчої влади клопотань про оголошення природних територій курортними; 6) оголошення природних територій курортними територіями місцевого значення; 7) вирішення інших питань у сфері діяльності курортів відповідно до законів України [7, ст. 41–42].

Аналіз вітчизняної нормативно-правової бази з питань забезпечення діяльності санаторно-курортної галузі дає усі підстави стверджувати, що її не можна вважати достатньою і досконалою. Зазначене підтверджується необхідністю: 1) розширення основних принципів охорони здоров'я; 2) внесення пояснень стосовно тлумачення таких понять і термінів, як «медична допомога», «медична послуга», «стандарт медичної допомоги», «гарантований обсяг медичної допомоги», «медичне страхування» тощо; 3) врегулювання нормативно-правової бази стосовно розвитку правових механізмів фінансування медичної допомоги та введення обов'язкового медичного страхування та ін. Варто погодитися з думкою вітчизняних фахівців у галузі державного управління, що нині нормативно-правова база у сфері охорони здоров'я України як інструмент удосконалення державного управління цією сферою вимагає подальшого опрацювання та гармонізації із правовими стандартами Ради Європи і ЄС. Загалом нині Закон України «Про курорти» [7] потребує осучаснення та доповнення шляхом внесення низки змін до окремих розділів, а можливо, прийняття нового закону, оскільки поза межами законодавчого поля залишається діяльність таких господарюючих суб'єктів, які функціонують на території курортів і мають безпосереднє відношення до використання та експлуатації рекреаційних ресурсів як санаторії, у тому числі дитячі,



пансіонати, профілакторії, бальнеологічні лікарні, будинки та бази відпочинку, оздоровчі заклади короткотермінового перебування та інші.

З метою підвищення ефективності управління курортно-рекреаційним потенціалом у регіонах країни та підвищення рівня його віддачі потребують врегулювання на законодавчому рівні питання розподілу повноважень між низкою органів державної виконавчої влади, що мають безпосереднє відношення до здійснення курортно-рекреаційної діяльності: центральним органом із питань регулювання розвитку курортно-рекреаційної сфери (нині це Департамент туризму та курортів у складі Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України), Міністерством культури, молоді та спорту України, Міністерством енергетики та захисту довкілля України, а також Міністерством охорони здоров'я України, функціональними обов'язками якого є створення умов для отримання населенням доступу до лікування та оздоровлення на курортно-рекреаційних територіях.

Нормативного закріплення потребує також визначення ідентифікаційних ознак, статусу курортно-рекреаційних територій та їх зарахування до різних категорій (міжнародного, державного, місцевого значення), а також уточнення їх переліку і відповідної компетенції органів державної влади різних рівнів щодо здійснення повноважень на таких територіях. Нині єдиним офіційним документом, в якому міститься перелік із 241 населеного пункту, зарахованих до курортних, є Перелік населених пунктів, зарахованих до курортних, який було затверджено у 1997 р. Більше половини таких населених пунктів (131) знаходиться на тимчасово анексованій території АР Крим. А отже, отримання населеним пунктом статусу курортного має надавати йому додаткові права та визначати додаткові обов'язки щодо умов здійснення господарської та інвестиційної діяльності підприємствами й установами, встановлення преференційних режимів, особливих умов оподаткування, порядку використання рекреаційних ресурсів тощо, що також має бути визначено у відповідних документах.

Специфіка курортно-рекреаційної діяльності, що полягає у функціонуванні розгалуженого комплексу установ (медичні заклади, установи, котрі здійснюють природоохоронну діяльність, туристичні агентства, спортивні заклади, транспортні підприємства, заклади громадського харчування та торгівлі, заклади із надання різноманітних послуг – аптеки, перукарні, розважальні

центри, автостоянки), значно ускладнює виокремлення її як окремого виду економічної діяльності, оцінювання результативності функціонування й впливу на соціально-економічний розвиток окремих локальних територій, а також обґрунтування та запровадження ефективного механізму управління нею. Тому оцінювання ролі курортно-рекреаційної сфери в розвитку територіальних утворень доцільно здійснювати за кількома напрямками, а саме:

- за впливом на формування узагальнюючих показників розвитку господарства регіону (частка у валовому регіональному продукті, обсяги залучених інвестицій, у кількості новостворених робочих місць, тобто внесок у вирішення проблем зайнятості);

- за участю у створенні фінансової бази територій (дохідної частини місцевих бюджетів), де здійснюється така діяльність;

- за досягнутими показниками рівня життя населення в курортно-рекреаційних регіонах (розмір середньої заробітної плати працівників у закладах курортно-рекреаційної сфери, рівень розвитку соціальної інфраструктури та дотримання державних соціальних стандартів на відповідних територіях);

- за ступенем участі у формуванні іміджу території (політичного, інвестиційного, туристичного, історико-культурного та ін.) та підвищенні рівня її привабливості для бізнесменів й відпочивальників.

За результатами оцінки за кожним із вищезазначених напрямів доцільно визначати сукупний інтегральний показник впливу курортно-рекреаційної сфери на соціально-економічний розвиток окремих територій.

**Висновки.** Таким чином, негативна динаміка розвитку курортно-рекреаційної сфери України протягом останніх років стала наслідком одночасної дії двох процесів: по-перше, орієнтації на переважно ринкові регулятори і значному послабленні державного управлінського впливу; по-друге, відчутних втрат галузі через загальновідомі геополітичні події.

Нині актуальним залишається питання розгляду законодавчих і нормативно-правових імперативів розвитку курортно-рекреаційної сфери в регіонах України. Адже з розвитком останньої пов'язується людський розвиток і здоров'я нації, зміцнення фінансової бази регіонів, підвищення добробуту населення з урахуванням мультиплікативного ефекту зайнятості, доходу, інвестицій та інновацій. З огляду на наявний суттєво унікальний

потенціал, матеріально-технічну базу курортно-рекреаційної сфери регіонів України, постійну потребу громадян в її послугах (лікування, оздоровлення, відпочинок), а також із метою швидкого відновлення обсягів діяльності, вкрай необхідною є підтримка подальшого розвитку цієї сфери з боку державних інституцій – як центральної ланки (законодавчо-нормативне забезпечення, програма розвитку як пріоритетної галузі національної економіки, ефективні фінансово-економічні інструменти), так і органів місцевої влади («брендинг» територій, сприятливий інвестиційний клімат, удосконалення інфраструктури, детінізація діяльності суб'єктів господарювання) шляхом створення умов для розвитку нормативно-правового забезпечення, сприяння розробці Національного стандарту України «Послуги курортно-рекреаційні. Медичні та немедичні. Терміни та визначення», стратегії розвитку курортів на найближче десятиліття та довгострокових програм розвитку регіонів та спрощення процесів залучення інвестицій для розширення можливостей галузі.

У перспективі, з огляду на катастрофічне зменшення кількості іноземних громадян, які відвідали вітчизняні курорти за останні роки, потребує оптимізації системна робота на місцях щодо активізації реклами вітчизняних курортів на міжнародному рівні, особливо в країнах, які мало обізнані з лікувальними та оздоровчими властивостями українських курортно-рекреаційних ресурсів. Одночасно на державному та місцевому рівнях має бути запроваджена низка преференцій для іноземних інвесторів, які мають намір започаткувати або продовжувати підприємницьку діяльність на курортно-рекреаційних територіях України. Одним із провідних напрямів санації вітчизняної курортно-рекреаційної сфери має стати системна діяльність щодо детінізації ринку надання послуг – як лікувально-оздоровчих, так і супутніх – проживання, харчування тощо, що сприятиме суттєвому поповненню доходної частини місцевих бюджетів коштом сплати податків господарюючими суб'єктами відповідно до норм чинного законодавства.

#### Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. Офіц. вид. Київ : Парлам. Вид-во, 2005. 68 с.
2. Про заходи щодо забезпечення державної підтримки санаторно-курортних закладів, в яких лікуються та проходять реабілітацію інваліди : Постанова Верховної Ради України від 29 жовт. 2008 р. № 3324. URL: <http://rada.gov.ua> (дата звернення: 08.03.2020)
3. Про схвалення Концепції розвитку санаторно-курортної галузі : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 квіт. 2003 р. № 231-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 08.03.2020)
4. Про удосконалення роботи санаторно-курортних закладів Міністерства охорони здоров'я України : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 18 верес. 2008 р. № 534. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=0516C86152> (дата звернення: 08.03.2020)
5. Про затвердження Критеріїв державної акредитації санаторно-курортних закладів України : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 8 трав. 2002 р. № 167. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0167282-02> (дата звернення: 08.03.2020)
6. Про затвердження Положення про організацію роботи санаторно-курортних закладів Збройних Сил України : Наказ Міністерства оборони України від 23 черв. 2014 р. № 411. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0995-14> (дата звернення: 08.03.2020)
7. Про курорти : Закон України від 5 жовт. 2000 р. № 2026-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2026-14> (дата звернення: 08.03.2020)
8. Ступень Н.М. Аналіз функціонування та перспектив розвитку курортно-рекреаційної галузі. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2018. № 1. С. 62–72.

#### **Kaminetskiy V.V. LEGISLATIVE AND REGULATORY IMPERATIVES FOR THE DEVELOPMENT OF RESORT AND RECREATIONAL SPHERE IN THE REGION OF UKRAINE**

*The article theoretically generalizes the legislative and regulatory, ways and tendencies of development state regulation the resort and recreational sphere. There are identify a number of problems in this field, first of all: armed aggression by Russian Federation, crisis phenomena in the economy of the country, low living standards of the population in Ukraine, the scale of real unemployment, multiple increase in transport tariffs, utility bills, other problems, mainly local and sectoral.*

*Particularly acute are problems of property, taxation and financing. It is found out that the resort and recreational sphere, as a significant sector of region's economy, is to extend and fully regulate by the influence rules in different branches of law: civil, medical, insurance, administrative, environmental, consumer protection, etc.*

*In the course of the research it is stated the strategic goal of the state policy in the sphere of resort activity in the context of its regulatory legal support is: to develop of the National standard of Ukraine “Resort and recreational services. Medical and non-medical. Terms and definitions”, which will use certification of resort and recreational services, carry out state supervision and control over observance of their quality in accordance with established practice of regulation resort and recreational services in EU countries; fixing at the regulatory level the strategy of resort development for the next decade, aim at creating conditions for improving health status, prolonging life expectancy and active longevity of the population, promoting a healthy lifestyle by forming and developing an effective, competitive on the world market of resort complex.*

*The implementation of regional policy in the sphere of resort activity will become one of the priority directions of national social policy and economy, an important and effective measures of organization rest, prevention and reduction of morbidity and level of disability, promotion of population health of all age groups, first of all children and women in reproductive age.*

**Key words:** *resort and recreation, medical and recreational area, legislative and regulatory framework, sanatorium and resort establishments, sanatorium and resort business.*

*Kiforenko O.V.*

Uman National University of Horticulture

## THE EUROPEAN UNION BUDGET REVENUES: THE PRESENT STATE OF MATTERS AND PROJECTION

*The European Union is a unique economic and political union between 27 European countries. The purpose of the EU is to make Europe more competitive on the global market. The general budget of the Union is the instrument which sets out and authorises the total amount of revenue and expenditure deemed necessary for the European Union and the European Atomic Energy Community for each year. The budget is established and implemented in compliance with the principles of unity, budgetary accuracy, annuality, equilibrium, unit of account, universality, specification, sound financial management and transparency. The total European Union budget revenues for the period of five years were analyzed and the projection of the said revenues for two more periods of time, that is for two years, was made in the article. The analysis of the total revenues dynamics of the European Union budget was made and the trend line was built using one of the functions available for the stated purpose. The author analyzed the size of the EU budget as percentage of Gross National Income (GNI) of its member-states for four previous budget periods, that is from 1993-1999 to 2014-2020 and made the projection for the next one, that is for 2021-2027. The analysis of the size dynamics of the EU budget as percentage of Gross National Income of its member-states for four previous budget periods mentioned above was made and the trend line of the said dynamics was built using one of the functions available for the stated purpose. Both functions mentioned above were chosen taking into account the  $R^2$  value. The negotiations on the 2021–2027 European Union budget are still being held. The European Commission proposed that the Union budget will invest EUR 1 279 billion in 2021–2027 (1.114% of EU-27 GNI). But net beneficiary countries wanted more than 1.074% while the frugal four wanted a maximum of 1%.*

**Key words:** the EU budget, the GNI-based resource, total revenues, budget period, member-states.

**Formulation of the problem.** The EU is an economic, political and monetary union that unites 27 member-states. The purpose of the EU is to make Europe more competitive on the global market. According to the Rome Treaty, the EU has a common budget, thanks to which the said union has the possibility to invest into big projects, that no one single member-state can allow itself to, improve the competitiveness level of the European Union on the global market in terms of scientific research, IT-technologies development, food safety standards improvement, etc. That's why so much attention is paid at the way and time frame the EU budget is discussed and adopted within. Most of the publications, in which all the matters of the budget mentioned above are researched and discussed, deal with the legal and taxation issues of the European Union main financial plan. That's why the research paper presented the analysis that is extremely topical and up-to-date nowadays.

**Analysis of recent research and publications.** There are pretty many publications of both Ukrainian

and foreign researchers, in which different aspects of the European Union budget are discussed. Among those mentioned, the following European researchers are worth being noticed here M.L. Seguiti, A. Turrini, F. Heinemann, M. Schratzenstaller, A. Matthews, D. Fiott, Å. Gunnarsson, D. Nerudová, E. Mulligan, M. Fink, L.B. Larsen, L. Andor and others. The major part of them can be divided into two parts – the issues connected with the EU Multiannual Financial Framework 2021–2027 and the ones connected with the taxation in the EU. That means, that the presented research of the EU budget revenues as a whole and its GNI<sup>1</sup>-based own resource in particular is very topical and has the potential to be expanded.

**Aim of the article.** The aims of the article are as follows:

– to analyze the total European Union budget revenues for the period of five years and to make the projection of the said revenues for two more periods of time, that is for two years, meaning – 2019 and 2020;

<sup>1</sup>GNI – General National Income



– to analyze the total revenues dynamics of the European Union budget and build the trend line using one of the functions available for the stated purpose. The function mentioned above will be chosen taking into account the  $R^2$  value;

– to analyze the size of the EU budget as percentage of Gross National Income (GNI) of its member-states for four previous budget periods, that is from 1993–1999 to 2014–2020 and to make the projection for the next one, that is for 2021–2027;

– to analyze the size dynamics of the EU budget as percentage of Gross National Income (GNI) of its member-states for four previous budget periods mentioned above and build the trend line using one of the functions available for the stated purpose. The function mentioned above will be chosen taking into account the  $R^2$  value.

**Presentation of the main research material.**

The European Union (EU) is a unique economic and political union between 27 European countries. The predecessor of the EU was created in the aftermath of the Second World War. The first steps were to foster economic cooperation: the idea being that countries that trade with one another become economically interdependent and so more likely to avoid conflict. The result was the European Economic Community, created in 1958 with the initial aim of increasing economic cooperation between six countries: Belgium, Germany, France, Italy, Luxembourg and the Netherlands. Since then, 22 more countries joined (and the United Kingdom left the EU in 2020) and a huge single market (also known as the “internal” market) has been created and continues to develop towards its full potential. What began as a purely

economic union has evolved into an organisation spanning many different policy areas, from climate, environment and health to external relations and security, justice and migration. A name change from the European Economic Community to the European Union in 1993 reflected this [1].

The general budget of the Union is the instrument which sets out and authorises the total amount of revenue and expenditure deemed necessary for the European Union and the European Atomic Energy Community for each year. The budget is established and implemented in compliance with the principles of unity, budgetary accuracy, annuality, equilibrium, unit of account, universality, specification, sound financial management and transparency [2].

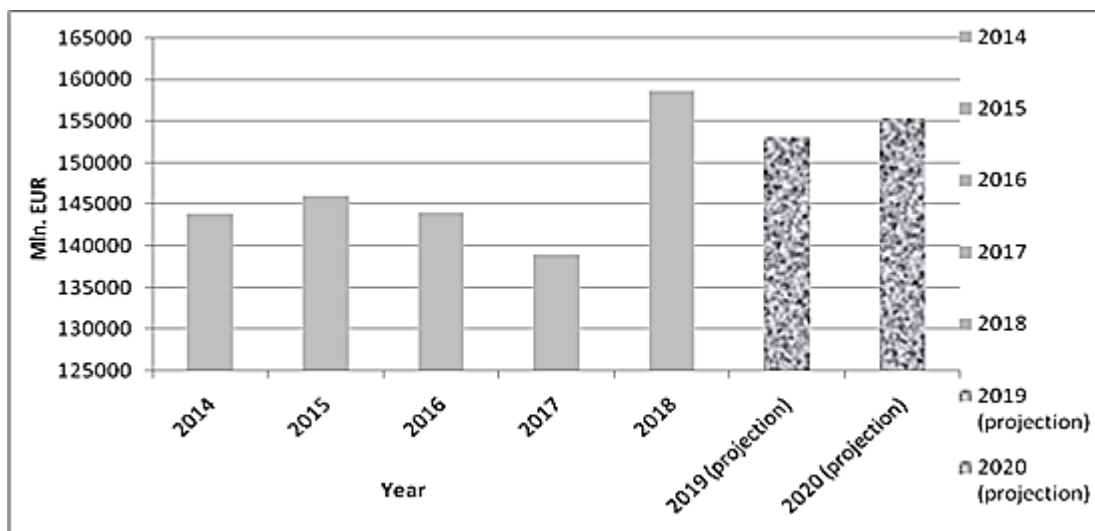
The EU’s sources of income include contributions from member countries, import duties on products from outside the EU and fines imposed when businesses fail to comply with EU rules. The EU countries agree on the size of the budget and how it is to be financed several years in advance [3]. The revenues of the EU budget comprise the following resources:

1) “Traditional” own resources, which consist of customs duties, agricultural duties and sugar and isoglucose levies.

2) The VAT<sup>2</sup>-based own resource, which consists of the transfer of a percentage of the estimated VAT collected by the Member States to the Union.

3) The GNI-based own resource, which consists of a uniform percentage levy on Member States’ GNI set in each year’s budget procedure, and was created by Council Decision 88/376/EEC.

<sup>2</sup> VAT – Value Added Tax



**Figure 1. Total Revenues of the European Union Budget with Two Years Projection, mln EUR**

Source: author’s own elaboration on the basis of the data from [6]

4) Other revenue and the balance carried over from the previous year, which includes taxes paid by EU staff on their salaries, contributions from non-EU countries to certain EU programmes, and fines paid by companies that are found to be in breach of competition laws or other laws.

5) Correction mechanisms, which correct budgetary imbalances between Member States' contributions is also part of the current own resources system [4].

The EU budget is based on a longer-term plan (the so-called Multiannual Financial Framework (further – MFF). The current long-term EU budget covers 2014–2020 and allows the European Union to invest around EUR 1 trillion over that period [5]. The total revenues of the European Union budget with the projection for two years can be followed in Figure 1.

The data depicted in Figure 1 allow the author make the following conclusions – in 2015 the EU budget revenues increased of 2087.3 mln EUR but in 2016 the said revenues decreased of 1938.2 mln EUR if compared to the previous year. In 2017 the next decrease of 5066 mln EUR can be observed. The situation changed in the following year and we can see the biggest increase in the amount of the total revenues of the EU budget, that is of 19619.4 mln EUR. More than that – in the year 2018 the budget of the European Union had the biggest revenues, that is 158642.6 mln EUR, and the smallest – in 2017, that is 139023.2 mln EUR. Our projection of the amount of total EU budget revenues for the years 2019 and 2020 (under conditions unchanged) is 153064.7 and 155304.8 mln EUR respectively.

The dynamics of the total revenues of the European Union budget can be followed in Figure 2.

As we see in Figure 2, there is no one clear tendency in the European union budget revenues during the time frame under analysis. An upward tendency can be observed in 2015 followed by the downward one during the next two years, that is in 2016 and 2017. The said downward tendency changed for the opposite once more in 2018, noting the biggest increase in the amount of the EU budget revenues and their biggest amount. The trend line of the European Union budget revenues was made by means of the polynomial function. The said function continues to have an upward trend during the two periods taken for the projection, in this case – for two years. It was this time period that was taken for the projection as the EU long-term budget covers seven years, that is from 2014 to 2020.

As it was stated above, one of the own resources the EU budget gets its revenues from is the GNI-based own resource. The size of the EU budget as percentage of Gross National Income (GNI) of its member-states can be followed in Figure 3.

Having observed the data in the figure given above, we can state, that the highest percent of the GNI the member-states had to pay into the EU budget was in 1993–1999 MFF and the lowest – in 2014–2020. In the 2000 – 2006 the GNI percentage was lower of 0.16 percentage points if compared to the previous time frame. In the time Frame of 2007–2013 the GNI percentage was higher of 0.3 percentage points if compared to the previous time frame stated in Figure 3. And in 2014–2020 it was once more lower but this

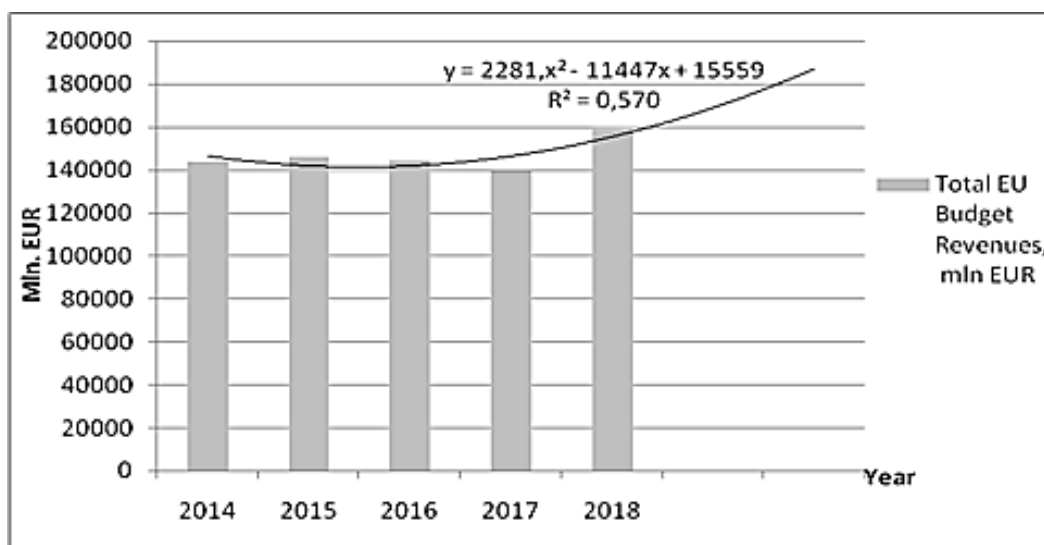


Figure 2. Total Revenues of the European Union Budget, mln EUR

Source: author's own elaboration on the basis of the data from [6]

time of 0.12 percentage points. Our projection for the next time frame, that is the next seven years the EU budget should be agreed, meaning – for 2021–2027, is 0.94 percentage points of the GNI of member-states. In reality, the negotiations on the 2021–2027 European Union budget are still being held. The Commission proposed that the Union budget will invest EUR 1 279 billion in 2021–2027 (1.114% of EU-27 GNI). The contribution from each Member State will be calculated based on how much the EU will have to pay to the beneficiaries of the EU budget each year, and after deducting revenue from other sources such as customs duties and fines, up to an overall maximum of EUR 1 246 billion (or 1.08% of EU27 GNI) [8].

The dynamics of the size of the EU budget as percentage of Gross National Income (GNI) of its member-states can be followed in Figure 4.

As it can be seen from Figure 4, there is no one clear tendency in the GNI percentage over the time frame under analysis – it is downward in the time frames of 2000–2006 and 2014–2020 but it is upward in 2007–2013 if compared to the previous time frame. The overall trend is downward through the whole time frame under analysis and remains so during one more period of time taken for projection. The trend line was composed with the help of the logarithmic function taking into account the R<sup>2</sup> coefficient value. But, the ongoing talks on the member-states contributions into the EU budget show, that, most

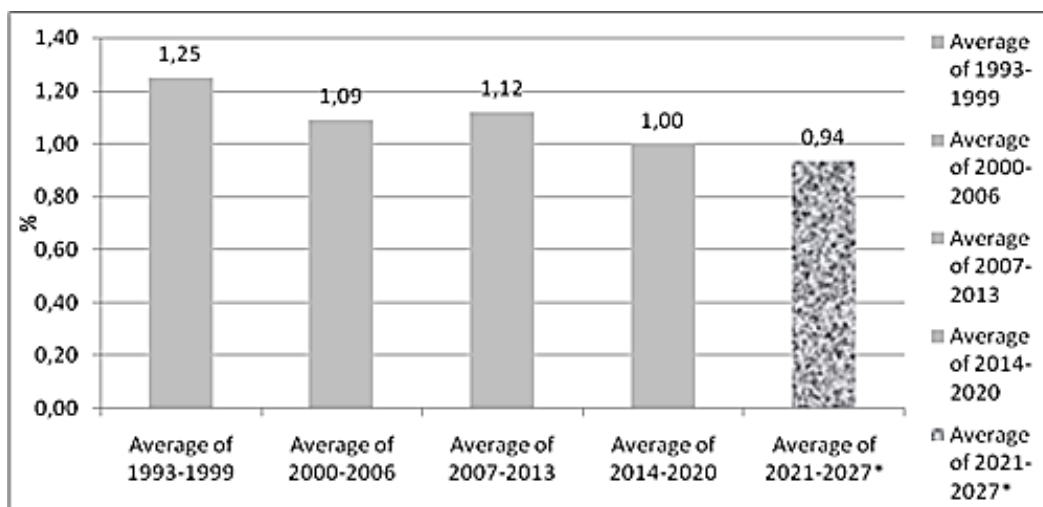


Figure 3. The Size of the EU Budget as Percentage of Gross National Income (GNI) of its Member-States, %

\* Projection

Source: author's own elaboration on the basis of the data from [7]

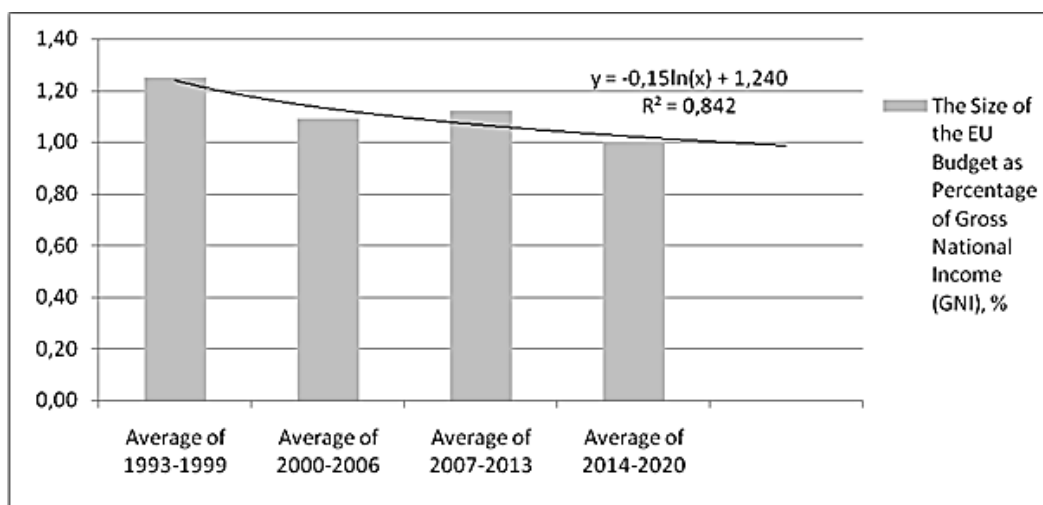


Figure 4. The Dynamics of the Size of the EU Budget as Percentage of Gross National Income (GNI) of its member-states, %

Source: author's own elaboration on the basis of the data from [7]

likely, they should be increased. The justification of the European commission is as follows: “Compared across financial frameworks, national contributions increase with inflation and economic growth, just as national budgets do. In contrast to national budgets, however, the EU financial framework spans over 7 years and over the long term, these increases appear more pronounced. When comparing the two financial framework, one needs to consider that combined they capture 14 years of inflation and economic growth. A direct comparison would therefore be distorted. If looking only at the end years of the two frameworks (2020 versus 2027), the national contributions for all Member States combined would go up by a third” [8].

**Conclusions.** Both the Sibiu Declaration of EU Heads of State or Government and the 2019–2024 Strategic Agenda state that “the EU must give itself the means to match its ambitions, attain its objectives and carry through its policies” [9]. That means that the budget of the European Union has a vital importance for both the EU as a Community and every member-state in particular. Time is running and delays to the future EU budget are costly. Not having an agreement in time would affect students, farmers and researchers, as well as everybody else who benefits from the EU budget. The EU’s current long-term budget 2014–2020 was adopted six months too late having negative consequences for many citizens, in our Member States and beyond [10].

The EU's current budget framework runs to the end of this year, so the new one will cover the period from 2021 to 2027. As of the analysis made above, there is no one clear tendency in the European union budget revenues during the time frame under analysis. An upward tendency can be observed in 2015 followed by the downward one during the next two years, that is in 2016 and 2017. The said downward tendency changed for the opposite once more in 2018, noting the biggest increase in the amount of the EU budget revenues and their biggest amount. The trend line of the European Union budget revenues was made by means of the polynomial function. In addition, in the year 2018 the budget of the European Union had the biggest revenues, that is 158642.6 mln EUR, and the smallest – in 2017, that is 139023.2 mln EUR. The projection of the amount of the total EU budget revenues for the years 2019 and 2020 (under conditions unchanged) is 153064.7 and 155304.8 mln EUR respectively.

The next analysis point was the size dynamics of the EU budget as percentage of Gross National Income (GNI) of its member-states for four previous budget periods. The highest percent of the GNI the member-states had to pay into the EU budget was in 1993–1999 MFF and the lowest – in 2014–2020. Our projection for the next time frame, that is the next seven years the EU budget should be agreed, meaning – for 2021–2027, is 0.94 percentage points of the GNI of member-states (under the conditions unchanged).

Besides the fact that everybody seems to understand the importance to reach the agreement on the 2021–2027 MFF, according to the European Council Report “Until now, however, the EU Heads of State or Government have not really attempted to reach an agreement. Most recently, in December 2019, the incoming President of the European Council, Charles Michel, was given a mandate to take the negotiations forward with the aim of reaching a final agreement” [9]. What should be paid special attention at, is that Brexit has left a €75bn (\$81bn; £63bn) gap in the seven-year budget. The UK was a net contributor to the EU. The so-called “frugal four” of Denmark, Austria, Sweden and the Netherlands said they would not accept a budget of more than 1% of the bloc’s GDP. Both the frugal four and net beneficiary countries – 17 member states including Spain, Portugal, Greece, Poland and Hungary dubbed the “friends of cohesion” – rejected summit chairman Charles Michel’s compromise proposal, which would have capped joint spending at 1.069% of joint GDP. That was slightly less than his original proposal of 1.074%, equivalent to €1.09 trillion. But net beneficiary countries wanted more than 1.074% while the frugal four wanted a maximum of 1% [11]. After the failure of the two-day European Council dedicated to EU budget talks for the period 2021–2027, the bloc must reconsider its way of functioning and should head for a budgetary federalism. “For sure there will be a new summit in the coming months”, says Marta Pilati, policy analyst at the European Policy Center. “It is not clear whether it will be at the regular summit in March or whether it will be an extraordinary summit. They might agree on that occasion but there is a little chance. If they don’t then there will be other summits or just one in the coming months towards the second half of the year” [12].

#### References:

1. The European Union. What it is and what it does. URL: <https://op.europa.eu/webpub/com/eu-what-it-is/en/>.
2. Budgets. *Official Journal of the European Union*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019B0333&from=EN>.



3. How the EU is funded. URL: [https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-budget/revenue-income\\_en?cookies=disabled](https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-budget/revenue-income_en?cookies=disabled).
4. The Union's revenue. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/27/the-union-s-revenue>.
5. European Commission. Integrated Financial Reporting Package. URL: [https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/media/2017/2017\\_IFRP\\_brochure\\_web\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/media/2017/2017_IFRP_brochure_web_final.pdf).
6. EU expenditure and revenue 2014–2020. URL: [https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue\\_expenditure.html?cookies=disabled](https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html?cookies=disabled).
7. European Commission. URL: [https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/media/2017/2017\\_IFRP\\_brochure\\_web\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/media/2017/2017_IFRP_brochure_web_final.pdf).
8. EU Budget for the Future. URL: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet-eu-budget-financing.pdf>.
9. The European Council and the 2021-27 Multiannual Financial Framework [Electronic Resource] // Access mode: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/631732/EPRS\\_BRI\(2020\)631732\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/631732/EPRS_BRI(2020)631732_EN.pdf).
10. EU Budget 2021–2027. URL: [https://ec.europa.eu/commission/news/eu-budget-2021-2027-2019-jun-13\\_en](https://ec.europa.eu/commission/news/eu-budget-2021-2027-2019-jun-13_en).
11. EU budget: Talks end amid stand-off between “frugal” and other nations. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-51594002>.
12. EU budget: the rule of “deadlock as usual”. URL: <https://www.thenewfederalist.eu/eu-budget-the-rule-of-deadlock-as-usual?lang=fr>.

### **Кіфоренко О.В. ДОХОДИ БЮДЖЕТУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОГНОЗ**

*Європейський Союз – це унікальний економічний та політичний союз між 27 європейськими країнами. Мета ЄС – зробити Європу більш конкурентоспроможною на світовому ринку. Загальний бюджет Союзу – це інструмент, який визначає та затверджує загальну суму доходів та витрат, які вважаються необхідними для Європейського Союзу та Європейського співтовариства з атомної енергії на кожен рік. Бюджет встановлюється та виконується відповідно до принципів єдності, бюджетної точності, щорічності, рівноваги, єдиної розрахункової одиниці, універсальності, специфікації, надійного фінансового менеджменту та прозорості. У статті проаналізовано загальний обсяг доходів бюджету Європейського Союзу за п'ять років та зроблено прогноз вказаних доходів на два наступні часові періоди, тобто на два роки. Було також проаналізовано динаміку загальної суми доходів бюджету Європейського Союзу та побудовано лінію тренду, використовуючи одну з функцій, придатних для зазначеної мети. Автор проаналізував розмір бюджету ЄС у відсотках від валового національного доходу (ВНД) його країн-членів за чотири попередні бюджетні періоди, тобто з 1993–1999 по 2014–2020 роки, та зробив прогноз на бюджетний період 2021–2027 років. Проведено аналіз динаміки розмірів бюджету ЄС у відсотках від валового національного доходу його держав-членів за чотири попередні бюджетні періоди, зазначені вище, та побудована лінія тренду зазначеної динаміки із використанням однієї з функцій, придатних для зазначеної мети. Обидві функції, зазначені вище, були обрані відповідно до значення  $R^2$ . Переговори щодо бюджету Європейського Союзу на 2021–2027 роки ще тривають. Європейська комісія запропонувала, щоб бюджет Союзу інвестував 1 279 млрд євро у 2021–2027 роках (1,114% ВНД країн-членів ЄС-27). Але країни-бенефіціари хотіли більше ніж 1,074% ВНД, тоді як ощадлива четвірка воліла щонайбільше 1% ВНД.*

**Ключові слова:** бюджет ЄС, ВНД-ресурс, загальні доходи, бюджетний період, країни-члени.

**Ковач В.О.**

Національний авіаційний університет

## ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ

*Основною метою дослідження є вдосконалення державних механізмів регулювання зовнішньої трудової міграції. Запропоноване авторське бачення поняття «регулювання міграційних процесів». Розглянуто основні наявні підходи до визначення економічного ефекту від трудових міграційних переміщень. Визначено поняття «державне регулювання зовнішньої трудової міграції» як цілеспрямований вплив держави на міграційну поведінку трудящих-мігрантів із метою досягнення необхідних обсягів виїзду і в'їзду робочої сили з метою задоволення потреб соціально-економічного та демографічного розвитку країни. Розглянуто основні наявні підходи до визначення економічного ефекту від трудових міграційних переміщень. Визначено основні завдання регулювання процесів зовнішньої трудової міграції, а також у сфері імпорту робочої сили. Визначено першочергові заходи на першому етапі (2020–2021 рр.), на другому етапі (2022–2023 рр.) щодо регулювання трудової міграції. Розроблено організаційно-економічний механізм державного регулювання процесів зовнішньої трудової міграції в Україні, який включає структурно-пов'язані між собою блоки: блок 1 «Концептуальні засади регулювання», блок 2 «Науковий супровід», блок 3 «Ресурсні та забезпечуючі інструменти регулювання», блок 4 «Система методів регулювання зовнішньої трудової міграції», блок 5 «Система результатуючих показників». Обґрунтовано, що запропонований організаційно-економічний механізм регулювання зовнішньої трудової міграції реалізує принцип взаємних структурно-функціональних зв'язків окремих елементів системи державного регулювання зовнішньої трудової міграції: на основі мети, завдань і національних пріоритетів державного регулювання, з урахуванням аналізу ситуації, що склалася у сфері зовнішньої трудової міграції та ринку праці.*

**Ключові слова:** державні механізми, зовнішня трудова міграція, міграційна політика, людський капітал, робоча сила, організаційно-економічний механізм.

**Постановка проблеми.** Регулювання міграційних трудових процесів – це частина міграційної політики держави, що реалізується за допомогою комплексу адміністративно-правових, організаційно-економічних, інформаційних та інших методів. У процесі вирішення конкретних завдань регулювання важливе значення має правильний вибір методичного інструментарію, який забезпечує цілеспрямований вплив на розвиток міграційних процесів. Законодавче регулювання міграції є регламентацією відносин між суб'єктами міграції та органами державного управління і включає розробку законів, постанов уряду та інших державних органів, різного роду дозволи, обмеження, заборони, а також ліцензування і квотування.

Базовою формою організації зовнішньої трудової міграції, прийнятої в міжнародній практиці, є двосторонні угоди між державами, де, зокрема, зумовлюються соціальна і трудова рівноправність між іммігрантами та громадянами країни перебування. Основний принцип конвенцій МОП та

ООН про трудящих-мігрантів полягає в тому, що право наймати іноземну робочу силу належить державним службам або спеціальним органам, створюваним за угодою між зацікавленими країнами. Діяльність приватних (комерційних) посередників відповідно до рекомендацій МОП здійснюється з дозволу держави і під її контролем.

Концептуальні засади державного регулювання зовнішньої трудової міграції варто визначати, виходячи із сучасних уявлень світової спільноти, тенденцій і перспектив соціально-економічного та демографічного розвитку, а також пріоритетів, визначених ключовими програмними документами України. При цьому головна проблема полягає в необхідності більш чіткого визначення орієнтирів міграційної політики на перспективу, їх законодавчого закріплення і послідовного втілення їх за допомогою налагодженого організаційно-економічного механізму регулювання.

Мета державного регулювання зовнішньої трудової міграції полягає в досягненні територіальної і структурної збалансованості попиту і пропозиції

робочої сили на ринку праці шляхом експорту і імпорту робочої сили з урахуванням забезпечення національної безпеки країни і реалізації конституційних прав громадян.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок у визначення понять внутрішнього ринку праці, пов'язаного із ринковою конкуренцією в цій сфері, здійснили О.І. Дацко [1], О. Левцун [2], Л. Лісогор [3], В. Луців [4], Л.І. Мазука [5], К. Ніколаєць [6], О. Позняк [7], М.Д. Романюк [8], Т.М. Романюк [9], К.О. Чакалова [10], Л.С. Шевченко та ін.

**Постановка завдання.** Основним завданням дослідження є вдосконалення державних механізмів регулювання зовнішньої трудової міграції.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** М. Романюк зазначає, що «регулювання міграційних процесів включає в себе систему правових, адміністративних, організаційно-фінансових заходів та інформаційне забезпечення урядових структур і громадських об'єднань для упорядкування міграційного простору, регулювання міграційного руху населення з позицій національних пріоритетів, кількісного і якісного складу міграційних потоків, їх соціальної, демографічної та економічної структури» [11].

Можна доповнити, що регулювання міграції здійснюється шляхом розробки і практичної реалізації комплексу законодавчих і підзаконних актів, що регламентують умови, які стимулюють або обмежують переміщення людей, а також визначення їх численних контингентів у напрямках, що відповідають поточним і перспективним потребам як світової спільноти загалом, так і окремого громадянина.

Таким чином, регулювання міграційних процесів пропонується розуміти як систему адміністративно-правових і соціально-економічних заходів, що забезпечують реалізацію гарантованих державою прав мігрантів, створення умов для їх переміщення в напрямках, що відповідають поточним і перспективним потребам країни, поліпшення демографічної ситуації та збереження територіальної цілісності України.

За визначенням науковців [7; 8], міграційна політика – це діяльність держави і громадських організацій, спрямована за допомогою різних важелів і методів на регулювання міграційних процесів.

Міграційна політика, на думку більшості дослідників, має сприяти досягненню найважливіших суспільних цілей, таких як розвиток ринкових відносин, побудова демократичного су-

спільства, дотримання прав людини, інтеграція в міжнародний ринок праці, зміцнення безпеки країни [10; 11]. При цьому міграційна політика має бути не тільки підпорядкована завданням планування чисельності населення у взаємозв'язку із соціально-економічними аспектами, але також має враховувати фактори, пов'язані з міжнародними зобов'язаннями та умовами, в яких знаходиться держава.

Тому, на думку вчених [6; 13; 14], оцінюючи ефективність державної міграційної політики, варто враховувати не тільки її демографічні результати, але також те, наскільки її реалізація забезпечує збереження соціальної згуртованості суспільства. У міграційної політики може бути кілька вимірів: економічне, демографічне, (гео) політичний, соціальний, а також вимір, що відображає міркування національної безпеки. Це пов'язано з тим, що в управлінні міграцією неминуче стикаються три конкуруючих одна з одною цілі: економічний прагматизм, національна безпека і права людини. Перша мета передбачає пріоритет економічних і демографічних інтересів країни, друга ставить на чільне місце міркування національної безпеки, а третя означає гуманітарний підхід, заснований на рівності і повазі прав людини.

Економічно безпечною, яка сприяє накопиченню людського капіталу, можна вважати таку зовнішню трудову міграцію, яка, по-перше, не скорочує трудовий потенціал країни, по-друге, забезпечує приріст її національного багатства шляхом раціонального використання національної робочої сили на різних сегментах світового ринку праці та (або) включення в трудовий процес невикористаної на національному сегменті світового ринку праці робочої сили. При цьому необхідне дотримання умов зворотної міграції працівників і повернення на батьківщину, хоча б частково, коштів, зароблених за кордоном [1; 2; 4].

Можна узагальнити ці визначення. Міграційна політика може виступати в різних формах: виконувати кон'юнктурно-коригувальну роль, будучи інструментом поточної соціально економічної політики, і стратегічно значущу роль, коли ув'язується з розробкою довгострокових проблем стратегічного розвитку економіки, зміни об'ємних і якісних характеристик руху населення.

Як показує аналіз, відмінною рисою сучасного періоду є значне ускладнення мотивів міграції. Дедалі більший вплив справляють загальносоціальні фактори: бажання підвищити рівень життя, отримати освіту, підвищити кваліфікацію. Поява

нових форм зайнятості уможливорює ширший вибір видів праці. Ці чинники сприяють збільшенню рухливості населення. З іншого боку, відсутність інформації про вільні вакансії, незнання іноземних мов, складне для розуміння міграційне законодавство знижують міграційну рухливість населення, не дають змоги реалізуватися наявному потенціалу трудової міграції [5; 12].

При цьому в різні етапи соціально-економічного розвитку держава має або стимулювати виїзд надлишків робочої сили, або сприяти утриманню працівників у країні й одночасно залучати на національний ринок праці іноземну робочу силу.

Особливо складним є те, що необхідно враховувати й узгоджувати інтереси різних рівнів: індивідуальних, сімейних, групових і громадських; локальних, регіональних і національних; економічних, соціально-політичних та ін. При цьому варто підкреслити, що пряме регулювання процесів зовнішньої трудової міграції можливе в обмежених випадках. Методи прямого впливу безпосередньо визначають міграційну поведінку реальних і потенційних трудових мігрантів, застосовуються найчастіше у формі нормативно-правових важелів: встановлення квот і дозволів на працевлаштування мігрантів; заборона на прийом на роботу мігрантів для конкретних галузей, професій або робіт; депортація мігрантів, які порушили національне законодавство; застосування режиму реєстрації, відповідальність за порушення нормативних актів та ін.

Непрямий вплив на механізми регулювання міграційної поведінки орієнтований на суспільну або індивідуальну свідомість, соціальні норми і цінності, що регулюють прийняття рішення про міграцію. Методи непрямого впливу впливають на міграційну свідомість індивіда, систему переваг і ціннісних орієнтацій, що формують його міграційну поведінку. Як правило, методи непрямого регулювання базуються на економічному стимулюванні або обмеженні.

Таким чином, державне регулювання зовнішньої трудової міграції автор розуміє як цілеспрямований вплив держави на міграційну поведінку трудящих мігрантів із метою досягнення необхідних обсягів виїзду і в'їзду робочої сили з метою задоволення потреб соціально-економічного та демографічного розвитку країни.

У системі державного регулювання зовнішньої трудової міграції автор вважає за доцільне виділити законодавчі, економічні та організаційні інструменти, спрямовані на регулювання експорту та імпорту робочої сили, розділивши їх за

стадіями процесу зовнішньої трудової міграції. Так, на стадії прийняття рішення про трудову міграцію, як правило, використовуються такі інструменти регулювання, як система санкцій, спрямована на незаконних мігрантів, нелегальних посередників і недобросовісних роботодавців, ліцензування діяльності з працевлаштування за кордоном і залучення іноземної робочої сили, квотування чисельності іноземної робочої сили по країні загалом або в розрізі окремих галузей економіки, висновок дво- і багатосторонніх міжнародних угод із питань трудової міграції.

У процесі обґрунтування заходів державного регулювання зовнішньої трудової міграції важливого значення набуває комплексна оцінка соціально-економічних наслідків експорту та імпорту робочої сили. Як відомо, розвиток міграційних процесів несе як вигоди, так і втрати для країн, які беруть участь у міграційних процесах. У сучасній науковій літературі питань визначення економічного ефекту від трудових міграційних переміщень присвячено незначну кількість робіт [2; 7; 9; 11], що пов'язано з відсутністю опрацьованих методик розрахунку, а також латентністю значної частини трудових міграційних процесів.

Розглянемо основні підходи.

1. Оцінка руху грошових коштів трудящих мігрантів за даними платіжного балансу. Джерелами інформації для проведення розрахунку економічного ефекту від міжнародної трудової міграції в грошовому вигляді, за методологією Всесвітнього банку, є такі статті платіжного балансу:

1) оплата праці резидентів і нерезидентів країни, що включає заробітну плату та інші виплати в грошовій формі, отримані робітниками і службовцями за межами країни. У категорію працівників включаються сезонні, інші тимчасові робочі (працевлаштовані в країні менше року) і прикордонні робітники;

2) поточні трансферти, які включають грошові перекази фізичних осіб (крім заробітної плати) у вигляді виплат фізичним особам у рамках соціального забезпечення та інші грошові перекази. Будучи комбінованим, цей показник включає безпосередньо грошові перекази від міжнародної трудової міграції і зазвичай включається в усі розрахунки, пов'язані з рухом потоків коштів від міжнародної трудової міграції;

3) капітальні трансферти, пов'язані з міграцією, що створюють компенсуючий запис у платіжному балансі щодо водних потоків товарів і змін у фінансових активах та зобов'язаннях,



які виникають унаслідок міграції робочої сили з однієї країни в іншу (на термін більше року);

4) рух готівкової іноземної валюти за секторами економіки, дрібнішою структурною компонентою якого є ввезення та вивезення іноземної валюти готівкою іммігрантами й емігрантами, а також оплата праці резидентів і нерезидентів готівкою.

Варто зазначити, що оцінка не цілком коректна, оскільки під час оцінки грошових переказів Національний банк України користується офіційними даними про міграцію. Дані про обсяг грошових переказів, на основі яких були зроблені такі оцінки, включають не тільки «оплату праці» (власне грошові перекази трудових мігрантів, тобто нерезидентів для країни-реципієнта), а й «грошові перекази працюючих» (переклади резидентів країни-реципієнта). Тому вони дають змогу оцінити скоріше кількість мігрантів (трудова і емігрантів), які, згідно з передумовами, прийнятими Національним банком, здійснювали грошові перекази.

Розглядаючи оцінку економічного ефекту від міжнародних переміщень трудових ресурсів для економіки країни, що передбачає порівняння економічних втрат і вигод від міграції, необхідно враховувати:

- витрати держави на освіту і професійну підготовку працівників, підтримання здоров'я, реалізацію соціальної політики та інші витрати, необхідні для заповнення втраченої в особі емігрантів частини людського капіталу країни;

- упущену вигоду від неучасті вибулих осіб у формуванні ВВП, державного бюджету та фондів соціальної підтримки населення, розширенні споживчого попиту, що стимулює розвиток виробництва і забезпечує надходження непрямих податкових платежів.

Це дасть змогу визначити упущену вигоду від еміграції трудових ресурсів для економіки країни: втрати держави від еміграції становлять суму витрат, потрібних для заповнення втраченого людського капіталу країни в результаті еміграції населення і розміру упущеної вигоди від неучасті мігрантів у процесі створення, розподілу і споживання матеріальних і нематеріальних благ у рамках національної економіки.

Під час оцінки вигод від імміграції трудових ресурсів застосовується підхід, що передбачає розрахунок економії державних витрат на освіту, професійну підготовку працівників, охорону здоров'я і соціальний захист населення в результаті прибуття в країну осіб, у розвитку людського капіталу яких

брали участь інші держави; визначення додаткової вигоди від включення іммігрантів у процес суспільного виробництва і споживання благ.

Порівняння економічних втрат і вигод від міграції трудових ресурсів дає змогу визначити економічний ефект для національної економіки від територіальних переміщень населення і його включення в процес суспільного виробництва в країні прибуття.

Ця методика застосовується до процесу безповоротних трудових переміщень і не може бути застосована для оцінки економічного ефекту від тимчасового виїзду робочої сили з країни з метою тимчасового працевлаштування, а також залучення і використання іноземної робочої сили в країні на основі тимчасових трудових контрактів.

Однак до сих пір не запропоновані методики і показники, за допомогою яких можна було б дати комплексну оцінку економічного ефекту від експорту і імпорту робочої сили як на національному рівні, так і в розрізі окремих категорій трудових мігрантів, які справляють різний вплив на ринок праці. На думку автора, економічний ефект від зовнішньої трудової міграції полягає в зіставленні соціально-економічних вигод, одержуваних національною економікою від розвитку цього міграційного процесу, з соціально-економічними витратами, а також витратами на проведення політики у сфері трудової міграції.

На наш погляд, у сучасних умовах процесу трудової міграції мають регулюватися кризь призму проблем зайнятості населення та ринку праці, оскільки цільовим орієнтиром на етапі економічного зростання виступає теза, що держава за допомогою макроекономічного регулювання економіки має створювати максимально сприятливі умови для ефективної зайнятості та підтримки громадян, які через об'єктивні обставини позбавлені роботи.

Основними завданнями регулювання процесів зовнішньої трудової міграції є [3; 9; 10]:

- підвищення конкурентоспроможності робочої сили на міжнародному ринку праці;
- забезпечення повернення процесу зовнішньої трудової міграції;
- соціальний захист трудових мігрантів;
- підвищення контролю за трудовою міграцією;
- використання зароблених мігрантами коштів у цілях інвестиційного розвитку країни;
- формування і розвиток ефективної системи виявлення, попередження та припинення незаконної трудової міграції;

– розширення міжнародного співробітництва у сфері трудової міграції.

У сфері експорту робочої сили основними завданнями є:

– підвищення ефективності участі України у світовому розподілі праці;

– розвиток малого підприємництва в країні шляхом використання потенціалу поворотної трудової міграції;

– інвестиційний розвиток країни шляхом використання зароблених мігрантами коштів;

– соціальний захист трудових мігрантів;

У сфері імпорту робочої сили основними завданнями є:

– залучення іноземної робочої сили в інтересах переходу до інноваційного соціально орієнтованого типу економічного розвитку;

– використання міграційних можливостей для залучення в країну капіталів, технологій і кваліфікованих кадрів;

– формування і розвиток ефективної системи виявлення;

попередження і припинення незаконної трудової міграції.

У період 2020–2021 рр. видається необхідним здійснення заходів, пов'язаних з удосконаленням інформаційного забезпечення процесу трудової міграції, уніфікацією трудового і міграційного законодавства України в рамках інтеграційних утворень країни. Першочерговими заходами цього етапу подаються такі:

– підвищення інформованості населення про кон'юнктуру на національному та зарубіжних ринках праці, права трудових мігрантів;

– подальший розвиток міграційної інфраструктури, що включає інформаційні центри, консультативні послуги, юридичну допомогу;

– активна співпраця республіканських служб зайнятості та міграційних служб із приймаючими країнами, укладання прямих договорів про працевлаштування громадян як із країнами СНД, так і державами далекого зарубіжжя;

– збільшення частки грошових переказів, що проходять по формальних каналах, організація супутніх сервісів у сфері трудової міграції.

На другому етапі (2022–2023 рр.) заходи державного регулювання процесів зовнішньої трудової міграції мають бути спрямовані на:

– зближення і гармонізацію національних законодавств держав – учасниць СНД у сфері соціального захисту, оподаткування і пенсійного забезпечення трудових мігрантів, вдосконалення договірно-правової бази, яка регламентує ці питання;

– вдосконалення чинних і розроблення нових нормативно-правових актів у сфері навчальної міграції та експорту освітніх послуг.

Розроблений організаційно-економічний механізм державного регулювання процесів зовнішньої трудової міграції в Україні включає структурно пов'язані між собою блоки:

1) блок 1 «Концептуальні засади регулювання». Мета регулювання зовнішньої трудової міграції полягає в досягненні економічно доцільних обсягів експорту та імпорту робочої сили з огляду на поточні і перспективні проблеми зайнятості населення та ринку праці, створення умов для реалізації прав мігрантів; ключові завдання регулювання процесів зовнішньої трудової міграції – забезпечення зворотності процесу зовнішньої трудової міграції; забезпечення соціального захисту трудових мігрантів; підвищення ефективності контролю за трудовою міграцією; використання зароблених мігрантами коштів у цілях інвестиційного розвитку країни; формування і розвиток ефективної системи виявлення, попередження та припинення незаконної трудової міграції; розширення міжнародного співробітництва у сфері трудової міграції;

2) блок 2 «Науковий супровід». Прийняття рішень у сфері зовнішньої трудової міграції базується на ситуаційному аналізі сформованих міграційних переміщень, а також сценарних прогнозах зайнятості та ринку праці;

3) блок 3 «Ресурсні та забезпечуючі інструменти регулювання». Ресурсними інструментами, необхідними для ефективного регулювання процесів зовнішньої трудової міграції, в тому числі його наукового супроводу, визначено методичне, матеріально-технічне, правове, кадрове та фінансове забезпечення системи державного регулювання.

Забезпечуючими інструментами виступають достовірний облік міграційних потоків, інструменти оцінки і мінімізації ризиків, а також контролю за міграційними переміщеннями і виконанням міграційного та трудового законодавства;

4) блок 4 «Система методів регулювання зовнішньої трудової міграції» включає заходи законодавчого, економічного й організаційного характеру, в тому числі комплекс заходів з:

а) інформування, консультування, навчання, допомоги в підготовці необхідних документів трудящих мігрантів (стадія прийняття рішення про трудову міграцію);

б) надання юридичної допомоги, забезпечення соціального захисту та страхування, участі проф-

спілок у захисті прав мігрантів, стимулювання офіційних грошових переказів (стадія здійснення трудової діяльності);

в) реадaptaції мігрантів після повернення в країну походження, інвестиційному використанні мігрантських переказів (стадія закінчення трудової діяльності);

5) блок 5 «Система результатуючих показників» – система цільових індикаторів, що характеризують ступінь досягнення мети і рішення поставлених завдань стосовно процесів експорту і імпорту робочої сили. Значення цільових індикаторів варто визначати за результатами аналізу даних показників за минулі роки, сформованих тенденцій, факторів і умов, що визначають їх динаміку.

Запропонований організаційно-економічний механізм регулювання зовнішньої трудової міграції реалізує принцип взаємних структурно-функціональних зв'язків окремих елементів системи державного регулювання зовнішньої трудової міграції на основі мети, завдань і національних пріоритетів державного регулювання, з урахуванням аналізу ситуації, що склалася в сфері зовнішньої трудової міграції та ринку праці. Результат реалізації цієї системи заходів відстежується на основі системи моніторингу цільових індикаторів розвитку експорту та імпорту робочої сили й оцінки економічного ефекту від трудової міграції для національної економіки.

**Висновки.** З метою регулювання зовнішньої трудової міграції розроблено організаційно-економічний механізм державного регулювання процесів зовнішньої трудової міграції в Україні, який включає структурно-пов'язані між собою блоки: блок 1 «Концептуальні засади регулювання», блок 2 «Науковий супровід», блок 3 «Ресурсні та забезпечуючі інструменти регулювання», блок 4 «Система методів регулювання зовнішньої трудової міграції», блок 5 «Система результатуючих показників», який реалізує принцип взаємних структурно-функціональних зв'язків окремих елементів системи державного регулювання зовнішньої трудової міграції.

Зазначено, що стратегія регулювання міграційних процесів реалізується за допомогою комплексу заходів із нормативно-правового, економічного, організаційного, інформаційного забезпечення і міжнародному співробітництва, що становлять п'ять основних напрямів: нормативно-правове регулювання; організаційне регулювання; економічне регулювання; інформаційне забезпечення та організація моніторингу міграційної ситуації. Зазначено, що міжнародне співробітництво є необхідним елементом у механізмі управління міжнародними територіальними переміщеннями і передбачає встановлення контактів із міжнародними організаціями, пов'язаними з проблемами міграції населення.

#### Список літератури:

1. Дацко О.І. Вплив міжнародної міграції на посилення загроз економічній безпеці держави. *Проблеми зовнішньої міграції України та інших пострадянських держав* : матеріали засідання круглого столу / члени редколегії: М.І. Флейчук, У.В. Щурко, Н.І. Черкас, О.Б. Василиця. Львів : Сполом, 2014. С. 25–29.
2. Левцун О. Зовнішня трудова міграція в Україні як демографічна проблема. URL: [http://dialogs.org.ua/print.php?part=project\\_ua&m\\_id=4040](http://dialogs.org.ua/print.php?part=project_ua&m_id=4040).
3. Лісогор Л. Оптимізація професійно-кваліфікаційних параметрів як умова підвищення конкурентоспроможності робочої сили в Україні. *Україна: аспекти праці*. 2003. № 3. С. 33–38.
4. Луців В. Особливості трудової міграції в Україні. *Напрями стійкого зростання у світовій економіці* : збірник тез доп. Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. студ. та молодих вчених, м. Тернопіль, 20–21 квіт. 2017 р. / редкол. : С.В. Гродський, І.Я. Зварич, О.С. Карась [та ін.] ; відп. за вип. В.Є. Куриляк. Тернопіль : ТНЕУ, 2017. С. 94–97.
5. Мазука Л.І. Трудова міграція українців до країн ЄС: сучасний стан, проблеми та виклики. 2010. URL: <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/2-1442915212.pdf>.
6. Ніколаєць К. Трудова міграція до країн європейського союзу: фактори та наслідки. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. № 5. URL: [http://zt.knteu.kiev.ua/files/2018/05\(100\)/09.pdf](http://zt.knteu.kiev.ua/files/2018/05(100)/09.pdf)
7. Позняк О. Міграційні процеси в Україні: сучасний стан та перспективи. Умань : СПД Сочінський, 2007. 276 с.
8. Романюк М.Д. Міграційні загрози національній безпеці України: сучасні виклики, проблеми подолання. *Демографія та соціальна економіка*. 2015. № 3. С. 99–111. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dse\\_2015\\_3\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dse_2015_3_9).
9. Романюк Т.М. Зовнішня трудова міграція як засіб підвищення життєвого рівня населення регіону : автореф. дис... канд. екон. наук : 08.00.07. НАН України, Ін-т демографії та соц. дослідж. Київ, 2009. 20 с.
10. Чакалова К.О. Методичні засади становлення внутрішнього ринку праці. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2017. Випуск 16. С. 614–620.

11. Шевченко Л.С. Ринок праці в аспекті сучасної парадигми регіонального економічного розвитку. *Демографія та соціальна економіка*. 2004. № 1-2. С. 176–183.
12. Міграційні процеси в країнах ЦСЄ у контексті європейської інтеграції. URL: [http://www.dnu.dp.ua/docs/ndc/konkurs\\_stud/ES/2\\_1.pdf](http://www.dnu.dp.ua/docs/ndc/konkurs_stud/ES/2_1.pdf).
13. Міграція в Україні – IOM Ukraine. 2016. URL: [http://iom.org.ua/sites/default/files/ff\\_ukr\\_21\\_10\\_press.pdf](http://iom.org.ua/sites/default/files/ff_ukr_21_10_press.pdf).
14. Міграція в Україні: факти і цифри: міжнародна організація з міграції (МОМ). 2016. URL: [http://iom.org.ua/sites/default/files/ff\\_ukr\\_21\\_10\\_press.pdf](http://iom.org.ua/sites/default/files/ff_ukr_21_10_press.pdf)

#### **Kovach V.O. MAIN IMPROVEMENT WAYS OF STATE REGULATION MECHANISMS OF FOREIGN LABOR MIGRATION**

*Main aim of the research is to improve state regulation mechanisms of foreign labor migration. The author's vision of concept "regulation of migration processes" is offered. Main approaches to determine economic effect of labor migration are considered. Concept of "state regulation of foreign labor migration" is defined as purposeful influence of the state on behavior of migrant workers in order to achieve necessary volumes of departure and entry of labor force. It should be done in order to meet the needs of socio-economic and demographic development of the country. Main approaches to determine economic effect of labor migration are considered. Main tasks of regulation mechanisms of foreign labor migration in the sphere of labor import are defined. Priority measures at the first stage (2020-2021), at the second stage (2022–2023) for regulating labor migration are identified. Organizational and economic mechanism of state regulation of processes of external labor migration in Ukraine is developed. It includes structurally related blocks: block 1 "Conceptual principles of regulation", block 2 "Scientific support", block 3 "Resource and providing regulatory tools", block 4 "System of regulation methods of external labor migration", block 5 "System of result indicators". It is substantiated that proposed organizational and economic mechanism of regulation of external labor migration implements principle of mutual structural and functional relations of individual elements of the state regulation system of external labor migration: on basis of purpose, tasks and national priorities of state regulation, taking into account analysis of situation in spheres and external labor migration and the labor market.*

**Key words:** state mechanisms, external labor migration, migration policy, human capital, labor, organizational and economic mechanism.



**Коврига О.С.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

## ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

*У статті досліджено вплив громадської думки на державну політику. У зв'язку з тим, що громадська думка виступає знаряддям політики, складовою частиною політичного процесу можна вважати дослідження громадської думки. У демократичному суспільстві мають існувати механізми громадського контролю за діяльністю влади. Ефективність таких механізмів визначається, передусім, рівнем відкритості і прозорості влади завдяки інформуванню громадськості про її діяльність. Прозорість влади є однією з основних засад функціонування правової держави, в якій забезпечується участь громадськості у формуванні та здійсненні державної політики, її вплив на всі етапи процесу прийняття державних рішень, а також відкритий доступ до повної об'єктивної та достовірної інформації, якою володіють органи влади (публічної інформації). Зазначено, що від якості інформування громадськості про діяльність органів влади залежить, власне, її ефективність.*

*Визначено етапи становлення й розвиток організаційних форм управління зв'язками з громадськістю в Україні. За свого становлення та розвитку зв'язки з громадськістю передбачають створення відносин довіри до явища, проекту або особистості. Саме в цьому визначається їх основна задача. Відсутність довіри зводить нанівець решту зусиль, тому що жодна група, компанія, держава або суспільство загалом не можуть жити без зовнішньої мережі довірених відносин.*

*Встановлено сутність зв'язків із громадськістю як функції державного управління. Основною метою громадських зв'язків є створення сприятливого зовнішнього і внутрішнього середовища. Це необхідно для успішної роботи органу державного управління та забезпечення бажаної поведінки і підтримки громадськості органу державної влади.*

*Визначено шляхи підвищення ефективності діяльності служб з організації зв'язків із громадськістю та рекомендації щодо вдосконалення їх роботи полягають у тому, що ефективна діяльність таких служб в органах влади можлива за дотримання таких методологічних принципів: системність (діяльність згаданих служб є системою, а не сукупністю механічно пов'язаних між собою прийомів, методів і процедур); адекватність (відповідність предмета, технологій діяльності служб меті і завданням органу влади); прогнозованість (відповідність змісту і результатів перспективній моделі розвитку регіону з урахуванням змін, що виникають у зовнішньому середовищі); гнучкість технології (зовнішнє середовище є змінним, оскільки на нього впливає багато факторів, тому діяльність служб супроводжується постійним технологічним перенастроюванням, здійснюється на новому кваліфікаційному рівні).*

*Встановлено ключову роль зв'язків із засобами масової інформації як інструменту вдосконалення зв'язків із громадськістю. Масові комунікації – важливий соціальний та політичний інститут сучасного суспільства, що виконує функції: ідеологічного і політичного впливу, підтримки соціальної спільноти, організації, інформування, просвітництва і розваги. Спеціалісти зі зв'язків із громадськістю загалом і спеціалісти прес-служб, насамперед, мають чітко регулювати відносини між своєю організацією та засобами масової інформації, підтримувати інформаційний баланс двосторонньої інформаційної взаємодії. Причому варто зазначити, що як засоби масової інформації, так і організації (в нашому разі органи місцевої влади) зацікавлені в підтримці такої взаємодії. Теоретично обґрунтовано і розроблено науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення напрямів розвитку взаємодії органів державної влади з громадськістю у сфері державного управління.*

**Ключові слова:** зв'язки з громадськістю, органи державної влади, система державного управління, процес прийняття управлінських рішень, державна влада.

**Постановка проблеми.** Важливу роль у розвитку українського суспільства відіграє достовірна поінформованість громадськості про процеси, які

відбуваються в державі. Громадяни України мають право на отримання інформації про діяльність органів влади усіх рівнів. У державах розвинутої

демократії органи влади своєчасно забезпечують громадськість такою інформацією. Ефективна комунікація між владою та громадськістю набирає дедалі більшого значення для розвитку громадянського суспільства.

Підтримка громадськістю влади, законодавчих ініціатив є вагомим показником та складником розвитку країни. Адже громадська активність, її освіченість та усвідомлення соціально-економічних процесів, що відбуваються в державі, є індикатором успішної імплементації державних реформ. Таким чином, є гостра необхідність у налагодженні зв'язків з інститутами громадянського суспільства та встановленні конструктивного діалогу між органами влади й громадськістю, забезпеченні її участі у формуванні державної політики задля реалізації відкритості та прозорості діяльності влади.

Варто зазначити, що робота з організації зв'язків із громадськістю має базуватися на принципах партнерства та взаємозацікавленості в досягненні цілей, пов'язаних із процесом соціально-економічного розвитку країни, всебічним забезпеченням захисту прав і свобод людини та громадянина.

Діяльність місцевих органів влади, яка пов'язана з організацією зв'язків із громадськістю, а отже, залученням громадян до управління державними процесами, містить значний потенціал щодо застосування комплексу науково-обґрунтованих напрямів, форм, методів та інструментів державно-управлінської діяльності. Цей комплекс можна розглядати як дієвий механізм налагодження, підтримки комунікацій і співпраці між владними інституціями та соціальними групами територіальних громад із метою надання якісних адміністративних послуг населенню на відповідній території. Правильно та належним чином організована робота з організації зв'язків із громадськістю та сформована система принципів дасть змогу місцевим органам влади забезпечити гласність, відкритість та прозорість у прийнятті управлінських рішень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З урахуванням уявлень щодо зв'язків із громадськістю, які склалися у світовій практиці, а також особливостей наших умов, вітчизняні вчені наводять низку цікавих визначень цього феномена ХХ століття, що становить інтерес у контексті цього дослідження. Дослідженню феномена зв'язків із громадськістю присвячують праці такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як В. Авер'янов, В. Бакуменко, М. Баймуратов, В. Бебик, В. Бугрима, В. Корольок, В. Мали-

новський, В. Моїсєєв, Н. Нижник, В. Олуйко, Г. Почепцов, Є. Ромата, І. Слісаренко, М. Свірін, Є. Тихомирова, С. Чукут, О. Яновський та інші.

Вивчення зв'язків із громадськістю органів державної влади знайшло відображення в науковій літературі, передусім за кордоном. Загальновідомими є дослідження зв'язків із громадськістю, а також дотичних до них дисциплін, зарубіжних вчених: І. Альшиної, С. Блека, І. Вікент'єва, Д. Дороти, Ф. Джефкінса, П. Джексона, Д. Грунінга, С. Катліпа, У. Юрі та інших. Роботи наведених авторів стосуються розгляду теоретичних та практичних проблем зв'язків із громадськістю.

Однак це питання досі позбавлене обґрунтованих фундаментальних наукових досліджень, практичних рекомендацій, типових інструкцій, які б враховували як світовий, так і вітчизняний досвід, що підтверджує актуальність вибраної тематики з питань зв'язків місцевих органів влади з громадськістю для вирішення проблем державотворення на сучасному етапі.

**Постановка завдання. Метою статті** є дослідження питання підвищення ефективності взаємодії органів державної влади з громадськістю в системі державного управління України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Нині в Україні, беззаперечно, існують свобода слова і плюралізм думок. Проте чи справді тільки саме існування громадської думки є показником демократичності політичної системи? Звичайно, ні. Але в основі сучасних демократичних систем лежить принцип залучення громадської думки до процесу державного управління та прийняття політичних рішень.

Ще в ХІХ столітті видавець американської газети «Атлантик манслі» Дж. Ловелл сказав: «Тиск громадської думки подібний до атмосферного. Його не бачиш, та все ж він тисне із силою шістнадцять фунтів на один квадратний дюйм». Інколи громадську думку величають «невідомим богом, перед яким згорають від люті» [9, с. 24]. Як би нині не ставилися до громадської думки, але безперечним залишається одне: ніколи громадська думка не мала такої сили, як тепер. Численні факти доводять, що в демократичних країнах думка громадськості з тих чи інших питань істотно впливає на державну політику, законодавчі процеси, поведінку політичних партій, динаміку виборчих кампаній, прийняття рішень суб'єктами економічної діяльності, навіть на планування та проведення різних культурних заходів. Інакше кажучи, громадська думка – це величезна динамічна сила.

Система відносин владних структур, органів державного управління і громадської думки є одним із найважливіших показників суспільного розвитку і демократії. Відомо, що чим активніше і повніше влада дозволяє масам брати участь у суспільно-політичних процесах, тим вона більш демократична та ефективніша. Для того, щоб оцінити реальну практику взаємодії громадської думки та різних видів влади, російський вчений О. Іванов пропонує уявити крайні, або протилежні, типи такої взаємодії. Російський дослідник виокремлює два типи таких відносин: патерналістський і заснований на принципах соціального партнерства.

Перший тип взаємовідносин притаманний тоталітарним і авторитарним режимам. При патерналізмі суб'єкт влади ототожнюється з батьком великої патріархальної сім'ї, який «по-батьківськи» піклується про своїх підлеглих, а ті, своєю чергою, зобов'язані відповідати йому «синівською» відданістю і слухняністю. Тут органи влади підкоряють собі майже цілком громадську думку. Оскільки найважливішою рисою доктрини патерналізму є декларування спільних наріжних інтересів правлячих і підлеглих, є лише одна загальнонародна громадська думка, яка цілком збігається за змістом з офіційною державною політикою та ідеологією. Жодної іншої думки немає і не може бути. Якщо ж вона з'являється з якихось причин серед певних верств населення, то її або пригноблюють, або підкоряють офіційній, загальноприйнятій думці. Нормою практичної взаємодії владних структур і громадської думки є її ігнорування владою у процесі прийняття управлінських рішень або, в кращому разі, імітація врахування і використання громадської думки [10, с. 23].

Та не все так просто. Громадська думка не обов'язково підпорядковується законам логіки, вона часто аморфна, амбівалентна, суперечлива та швидкоплинна. Ті, хто прагне впливати на громадську думку, формувати її, завжди мріють, щоб їхні зусилля не виявилися марними та з часом підштовхнули людей до очікуваного консенсусу в ставленні до певної проблеми. Досвід доводить, що громадська думка має здатність ігнорувати незаперечні факти, якщо вони її не цікавлять; надання громадськості дедалі зростаючого обсягу інформації також не обов'язково обертається збагаченням її знань та очікуваною поведінкою. Будучи станом суспільної свідомості, громадська думка є ніби посередницею між свідомістю і практичною діяльністю людей. Не підмінюючи жодну

форму суспільної свідомості, не спираючись на організовану силу як закон, не визначаючи цілей, як це робить програма, громадська думка за допомогою специфічних засобів, шляхом схвалення або осуду, захоплення чи зневаги, акцентування інтересів, раціональної та емоційної оцінки людей і їхніх вчинків сприяє трансформації тих чи інших ідей у конкретні вчинки [5, с. 57]. Однак, незважаючи на це, громадська думка залишається потужною силою сучасного суспільства.

В узагальненому вигляді поняття «громадська думка» означає сукупність поглядів індивідів стосовно певної проблеми. Професор Принстонського університету Х. Чайлзд, проаналізувавши близько 40 відомих визначень громадської думки, найбільш вдалим вважає те, яке сформулював Г. Бойл: «Громадська думка – це не назва чогось одного, а класифікація певної кількості чогось» [9, с. 25].

Щоб краще зрозуміти концепт громадської думки, її варто розкласти на два очевидні компоненти – громадськість і думка. Громадськість – група людей, об'єднаних спільними інтересами в певній царині. Що ж до думки, то вона, як вважається, є виразом установки (ставлення) людини щодо певного конкретного питання. Коли установки набувають достатньої стійкості, вони спливають на поверхню як думки. Коли ж думки набувають достатньої стійкості, вони приводять до вербальних або діяльних актів.

Отже, громадська думка – сукупність думок індивідів щодо спільної проблеми, яка зачіпає інтереси якоїсь групи людей. Інакше кажучи, консенсус бере початок від збіжних установок людей щодо цієї проблеми.

Велику кількість індивідів у нашій державі об'єднує досить суттєва «проблема» – влада. Громадська думка як політичний інститут бере участь у здійсненні цієї влади. Це важливий механізм прийняття політичних рішень на всіх рівнях. Оскільки громадська думка виступає знаряддям політики, її формування є сферою боротьби за владу. Тому складовою частиною політичного процесу можна вважати боротьбу за громадську думку. У демократичному суспільстві мають існувати механізми громадського контролю за діяльністю влади. Ефективність таких механізмів визначається, передусім, рівнем відкритості і прозорості цієї влади завдяки інформуванню громадськості про її діяльність. Прозорість влади є однією з основних засад функціонування правової держави, в якій забезпечується участь громадськості у формуванні та здійсненні державної політики, її вплив на всі етапи



процесу прийняття державних рішень, а також відкритий доступ до повної об'єктивної та достовірної інформації, якою володіють органи влади (публічної інформації). Від якості інформування громадськості про діяльність органів влади залежить, власне, її ефективність.

Нині особливо гостро постає потреба не лише в моніторингу соціального середовища, а й у впливі на свідомість громадян за допомогою інформування через налагоджені канали комунікаційного зв'язку. Набуває гостроти та актуальності проблема встановлення дієвих зв'язків із громадськістю, що передбачають чесні, відкриті, доброзичливі взаємовідносини між органами публічної влади та населенням. Саме із цього виникає порівняно нова функція державного управління – зв'язки з громадськістю, адже влада діє ефективно, якщо її підтримує громадськість. Органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані інформувати населення про напрями стратегічного розвитку (політику), програми й послуги, що надаються ними, звітувати про свою діяльність і нести перед ним відповідальність [4, с. 7].

Термін «публік релейшнз» (Public relations), або зв'язки з громадськістю, є порівняно новим для органів державної влади та місцевого самоврядування України. Його стали використовувати лише в останні 8–9 років, із початком економічних перетворень. «Зв'язки з громадськістю», або «громадські зв'язки», відіграють дедалі більшу роль у діяльності органів державного управління, місцевого самоврядування, громадських об'єднань, у сфері підприємництва. Зв'язки з громадськістю, що мають понад 90-річну історію існування в демократичних країнах, дедалі впевненіше входять у життєвий простір сучасної України, поступово усвідомлюється важливість і необхідність цієї функції у процесі здійснення державного управління.

Створення підрозділів, відповідальних за зв'язки з громадськістю в органах державної влади та економічно розвинутих підприємствах України, мало місце на початку 90-х рр. як необхідність суспільних зрушень у напрямі формування економічних і політичних інститутів демократії. Але лише з моменту запровадження інституту президентства (1992 р.), коли в структурі Адміністрації Президента України була створена прес-служба глави держави, в Україні розпочався реальний процес налагодження основ зв'язків із громадськістю в органах державної влади. Саме в той період в Законі України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. була зафіксована норма, відповідно до якої право на інформацію забезпечується «створенням

у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації». На думку В. Бебика, перший етап формування національного корпусу служб зв'язків із громадськістю завершився у 1995 р. Він характеризувався кількісним насиченням штатів пресових та інших служб, що здійснюють функції зв'язків із громадськістю, фахівцями [5, с. 47].

Посилення ролі ЗМІ, інтенсифікація інформаційного потоку призвели до того, що вже на початку ХХ століття виникла необхідність у діяльності, яка пов'язує в єдиному процесі різних виконавців, колективи, соціальні групи. Так з'явилося поняття «зв'язки з громадськістю», яке відтворило різноманітність вимог до управління інформацією як до мистецтва ведення справ.

Зв'язки з громадськістю – комунікативна наука, яка вивчає різні соціальні грипи та їх ставлення до того чи іншого явища. При цьому варто зазначити, що зв'язки з громадськістю не просто досліджують явище та його суспільну природу, але й створюють методи, що дають змогу скоригувати ситуацію залежно від поставлених цілей.

Метою зв'язків із громадськістю є розробка та застосування на практиці різних підходів та методів, які забезпечують встановлення взаємовідносин між різними соціальними групами, заснованих на інформованості та, як результат, довірі.

Варто також зазначити, що зв'язки з громадськістю – це не тільки наука, але й мистецтво. Діяльність фахівця по зв'язках із громадськістю завжди має творчий характер та розрахована на розробку цікавих, нестандартних методів роботи з широкою громадськістю [7, с. 21].

Особливостями роботи фахівця по зв'язках із громадськістю є різноманітність, творчість та короткотерміновість. Різноманітність полягає в тому, що фахівець по зв'язках із громадськістю вирішує різні проблеми технічного та кадрового порядку. Творчість полягає в тому, що жодна проблема не є точною копією минулої. Короткотерміновість зумовлена тим, що більшість задач потребують доволі швидкого, оперативного вирішення.

Діяльність по зв'язках із громадськістю необхідна в таких випадках: встановлення та підтримка зовнішніх суспільних відносин та комунікацій; розвиток внутрішньокорпоративних відносин; створення іміджу організації, підтримка та збереження її репутації; підвищення попиту шляхом зростання ступеня обізнаності; розробка та реалізація системи антикризових комунікацій; пошук оптимальних виходів із конфліктних ситуацій,



вирішення конфліктів із мінімальними втратами; створення та підтримка іміджу конкретної особи; розвиток корпоративних відносин.

Важливими складниками налагодження зв'язків із громадськістю є форми і методи інформаційного забезпечення діяльності місцевих органів влади. Доцільно розробляти та використовувати свої специфічні методи співпраці, які мають формуватися з урахуванням зовнішнього і внутрішнього соціально-політико-психологічного середовища, щоб досягти успішної роботи місцевих органів влади і розуміння громадськістю її суті.

Процес організації роботи у сфері зв'язків із громадськістю складається з двох основних компонентів: з одного боку, це розробка стратегії громадської діяльності місцевого органу влади, а з іншого – реалізація завдань цієї стратегії. Перший компонент є головним і береться до уваги, з огляду на важливе для суспільства питання – відносини із соціальним оточенням і вироблення ефективних рішень, залежно від рівня компетенції місцевого органу влади, який їх приймає; другий – термін виконання, що суттєво впливає на довіру громадськості до цього органу.

Довіру населення можна завоювати лише тоді, коли місцеві органи влади будуть працювати з громадськістю за принципами, які забезпечують гласність, відкритість та прозорість у прийнятті управлінських рішень. Ці рішення мають будуватися на системності, цілісності, адресності, адекватності, технологічній гнучкості, достовірності. Цього можна досягти за умови взаємної доповнюваності, двосторонньої системної комунікації, підконтрольності та публічності.

Вірна модель організації зв'язків із громадськістю місцевих органів влади визначає порядок дій для їх налагодження, основними з яких є: збір та систематизація інформації про проблеми регіону, вивчення громадської думки та проведення анкетування населення території, формування бачення пріоритетів розвитку регіону як місцевих органів влади, так і громадськості, створення робочих груп громадськості для визначення цих пріоритетів, організація проведення громадських слухань із розвитку зв'язків із громадськістю, визначення категорії громадян, з якими має працювати місцевий орган влади [11, с. 73].

Розвиток зв'язків із громадськістю ґрунтується на довірі і послідовності дій місцевих органів влади, які мають дотримуватися принципу єдності слова і діла. У роботі встановлено, що ця послідовність має виявитись не лише в царині масових комунікацій, а й у кожному комунікативному

заході з громадянином, який звертається до влади. На визначення ролі та ваги місцевого органу влади впливає будь-яка його заява чи дія. Імідж місцевої влади має певну позицію у свідомості основних груп громадськості. Підґрунтям іміджу має слугувати ґрунтовно продумана і сформульована позиція місцевого органу влади, яка зводиться до акту стислого змістовного визначення цілей місцевих органів влади, тобто заяви про те, що вони роблять, для чого, які переваги та вигоди отримають пересічні громадяни від цих дій.

Важливе значення в розвитку зв'язків із громадськістю має імідж місцевих органів влади, оскільки вони постійно в центрі уваги громадськості. Це зобов'язує місцеву владу постійно і цілеспрямовано працювати над покращенням іміджу. І чим вищий рівень авторитету місцевих органів влади, тим більше буде бажання широкої громадськості співпрацювати з ними у вирішенні місцевих проблем.

**Висновки.** У статті розкрито питання щодо алгоритму організації зв'язків із громадськістю місцевих органів влади, що забезпечить порядок дій для їх налагодження, основними з яких є: збір та систематизація інформації про проблеми регіону, вивчення громадської думки та проведення анкетування населення території, формування бачення пріоритетів розвитку регіону як місцевих органів влади, так і громадськості, створення робочих груп громадськості для визначення цих пріоритетів, організація проведення громадських слухань із розвитку зв'язків із громадськістю, визначення категорії громадян, з якими має працювати місцевий орган влади.

Закритість, відсутність гласності, ігнорування болючих проблем громадськості, низька компетенція посадовців є характерними рисами для місцевих органів влади, які здебільшого працюють у закритому режимі та ігнорують реальні потреби суспільства або втілюють на практиці управлінські рішення, які досить часто не відповідають життєвим інтересам громадян. Тому нині вкрай важливо забезпечити діалог між підрозділами зв'язків із громадськістю органів державної влади як на центральному, так і регіональному рівнях, що дасть змогу творити єдину комунікаційну та іміджеву політику. Задля того, щоб громадяни підтримували політику керівництва країни, органи місцевої влади зобов'язані насамперед зробити так, щоб вони знали, що саме робиться, і розуміли причини: чому робиться це, а не що-небудь інше. Акцент на зрозумілості – це початок усвідомлення державою своєї відповідальності перед суспільством.

**Список літератури:**

1. Авер'янов В. Центральні органи виконавчої влади України: концептуальний підхід до класифікації в контексті адміністративної реформи в Україні. *Вісник Академії правових наук України*. 1999. № 1(16). С. 42–50.
2. Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади. *Право України*. 1999. № 5. С. 25–29.
3. Мелешенко О.К., Чічановський А.А., Шкляр В.І. Інформація, інформаційний. Словник термінів і понять для журналістів і політологів. Київ : Грамота, 2007, 214 с.
4. Мех О. Служби із зв'язків з громадськістю в органах виконавчої і законодавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку України : автореф. дис. ... канд. філол. наук : 10.01.08 «Журналістика». Київ, 2004. 20 с.
5. ПР в органах державної влади та місцевого самоврядування : Моногр. / О.В. Бабкіна, В.В. Басалюков, В.М. Бебик та ін.; За заг. ред. В.М. Бебика, С.В. Куніцина. Київ; Сімферополь : МАУП, 2003. 235 с.
6. Савельєва К. Зв'язки з громадськістю в системі маркетингового управління підприємствами. *Донецький держ. ун-т економіки і торгівлі ім. М. Туган-Барановського*. Донецьк, 2004. С. 65–67.
7. Тихомирова Є.Б. Зв'язки з громадськістю. Київ : НМЦВО. 2014, 96 с.
8. Тихомирова Є.Б. PR-формування відкритого суспільства. Київ : Наша культура і наука. 2003. 68 с.
9. Центр А., Брум Х., Глен М. Паблик рилейшнз. Теория и практика. Москва : Издательский дом «Вильямс». 2013. С. 24–26.
10. Чічановський А.А., Шкляр В.І. Світ інформації: Особистість, суспільство, держава (Медитації і маргіналії). М.; Київ : Славянський діалог, 2014. 87 с.
11. Форми та методи залучення громадськості : навч. посібник / Інститут громадянського суспільства; за заг. ред. В. Артеменка. Київ : ІКЦ «Леста», 2007, 126 с.

**Kovriha E.S. INTERACTION OF STATE AUTHORITIES WITH THE PUBLIC  
IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF UKRAINE**

*The article examines the impact of public opinion on public policy. Due to the fact that public opinion acts as a tool of politics, opinion polls can be considered an integral part of the political process. In a democratic society, there must be mechanisms for public control over the activities of the authorities. The effectiveness of such mechanisms is determined, first of all, by the level of openness and transparency of the government by informing the public about its activities. Transparency of power is one of the fundamental principles of the rule of law in which public participation in the formulation and implementation of public policy is ensured, its impact on all stages of the state decision-making process, as well as open access to full objective and reliable information held by the authorities (public information). It is noted that the effectiveness of public information on the activity of the authorities depends on its effectiveness.*

*The stages of formation and development of organizational forms of public relations management in Ukraine are determined. With their formation and development, public relations involves building a trust in a phenomenon, project or personality. This is where their main task is determined. Lack of trust nullifies the rest of the effort because no group, company, state or society as a whole can live without an external network of trusted relationships.*

*The essence of public relations has been established as a function of public administration. The main purpose of public relations is to create a favourable external and internal environment. This is necessary for the successful operation of the public administration body and for the desired behaviour and public support of the public authority.*

*The ways of increasing the effectiveness of the activities of public relations services and the recommendations for improving their work are determined by the fact that the effective activity of such services in the authorities is possible by observing the following methodological principles: related techniques, methods and procedures); adequacy (correspondence of the subject, technology of activity of services to the purpose and tasks of the authority); predictability (correspondence of content and results to a promising model of regional development, taking into account changes occurring in the external environment); flexibility of technology (the external environment is variable, because it is influenced by many factors, so the activities of the services are accompanied by a constant technological adjustment, carried out at a new qualification level).*

*We have identified the key role of media relations as a tool for improving public relations. Mass communication is an important social and political institution of modern society, fulfilling the functions of: ideological and political influence, support of the social community, organization, information, education and entertainment. Public relations professionals in general and press professionals must, first and foremost, clearly regulate the relationship between their organization and the media, and maintain the information balance of bilateral information interaction. Moreover, it should be noted that both the mass media and organizations (in our case, local authorities) are interested in supporting such interaction. Scientific and practical recommendations for improving the directions of development of interaction of public authorities with the public in the sphere of public administration are theoretically substantiated and developed.*

**Key words:** public relations, public authorities, public administration system, decision-making process, public authority.

**Кріпак А.П.**

Міжрегіональна Академія управління персоналом

## ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

*У статті уточнено сутнісну характеристику організаційно-економічного механізму розвитку спроможних територіальних громад. Установлено, що необхідність організаційно-економічного регулювання формування спроможних територіальних громад зумовлена низкою особливостей, які притаманні вітчизняній системі місцевого самоврядування. Проаналізовано проблеми, які впливають на недосконалість організаційно-економічного забезпечення розвитку спроможних територіальних громад в Україні. З'ясовано, що для того, щоб громади розвивалися більш ефективно та підвищувався рівень конкурентоспроможності їхніх територій, необхідно визначити відповідний інструментарій та налагодити організаційно-економічне забезпечення державної підтримки процесу формування об'єднаних територіальних громад і консолідації їх власних надходжень.*

*Організаційно-економічний механізм розглядається як сукупність нормативних, фінансових та організаційних заходів органів публічної влади щодо удосконалення підходів до проведення адміністративно-територіальної реформи в рамках зміцнення місцевих бюджетів. Обґрунтовано пріоритетні напрями досягнення стратегічних цілей об'єднаних територіальних громад в організаційно-економічному забезпеченні їх розвитку. Визначено основні принципи та інструменти організаційно-економічного механізму. Установлено, що формування місцевих бюджетів та бюджетів розвитку спроможних громад, розширення їх податкової бази, ефективне використання наявних місцевих ресурсів, заохочення підприємницької ініціативи в контексті переходу на економічний саморозвиток сприяють соціально-економічному розвитку територій.*

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, спроможні територіальні громади, об'єднана територіальна громада, децентралізація, організаційно-економічний механізм.

**Постановка проблеми.** В умовах реформування системи місцевого самоврядування, рівень та ефективність забезпечення спроможності територіальних громад у поєднанні з їх об'єднаним процесом стають потужним чинником забезпечення конкурентоспроможності адміністративно-територіальних одиниць в Україні. Забезпечення конкурентоспроможності об'єднаних територіальних громад (ОТГ) тісно пов'язується з необхідністю реалізації головних завдань щодо ефективного функціонування та гарантування економічної стабільності ОТГ шляхом планування, організації та реалізації виваженої державної та місцевої політики.

Формування спроможних територіальних громад є обов'язковою складовою частиною комплексної стратегії розвитку системи місцевого самоврядування, перебуває в центрі уваги багатьох учених і практиків та зумовлює актуальність дослідження цієї сфери.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематиці реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та

теоретико-методичним аспектам розвитку спроможних територіальних громад як одного з найактуальніших напрямів здійснення реформи децентралізації у світі присвячені наукові дослідження таких учених: О. Гордєєва, Г. Гички, А. Ібрагімової, Н. Ільченко, Я. Казюк, В. Куйбіди, С. Малаш, Я. Малик, В. Мамонової, Г. Маркович, О. Осипенко, А. Ткачука, О. Шевченко та ін. Разом із цим необхідне подальше вдосконалення теоретико-методичних та науково-практичних засад щодо формування ефективного організаційно-економічного механізму розвитку спроможних територіальних громад.

**Постановка завдання.** Метою роботи є дослідження проблем і виявлення основних детермінант щодо активізації формування ефективного організаційно-економічного механізму розвитку спроможних територіальних громад. Для реалізації поставленої мети в роботі було визначено такі завдання: проаналізувати критерії, які дають змогу оцінити рівень спроможності громади; визначити інструментарій формування ефективного організаційно-економічного механізму розвитку спроможних територіальних громад.



**Виклад основного матеріалу дослідження.** Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [9], Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [7] як рамкові документи, стали рушійною силою з удосконалення адміністративно-територіального устрою, формування економічно та фінансово-спроможних територіальних громад, здатних надавати якісні публічні послуги членам територіальних громад. Проте для реалізації концептуального підходу щодо розвитку спроможних територіальних громад актуальним є наукове обґрунтування організаційно-економічного механізму і відповідного інструментарію його регулювання. Система відповідних стимулюючих інструментів має бути направлена, з одного боку, на здійснення секторальних реформ (освітньої, медичної, житлово-комунальної тощо), а з іншого – завданням механізму є створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Організаційні та економічні інструменти в системі організаційно-економічного механізму тісно пов'язані з адміністративно-правовими інструментами. У процесі реалізації організаційно-економічного механізму на державному рівні організаційну складову частину механізму через здійснення відповідних повноважень забезпечують Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства і відомства, регіональна влада та ОМС. Всі ці органи, використовуючи організаційні інструменти, адміністративні і правові обмеження, застосовують також і економічні інструменти, які дають змогу впорядкувати адміністративно-територіальний устрій, розділити компетенції органів влади, наповнити їх необхідними ресурсами – фінансовими, кадровими, інфраструктурними, і встановити систему контролю, як елемент відповідальності цих самих органів влади.

Тому особливий акцент варто робити на формуванні інструментів стимулювання якісної складової частини таких відносин, зокрема на економічному стимулюванні, сутність якого розглядають крізь призму створення безпосередньо матеріальної (грошової) зацікавленості в забезпеченні спроможності та сталого розвитку територіальних громад.

Останнім часом стимулюванню надається дедалі більше уваги і значення, оскільки тільки адміністративними санкціями неможливо примушувати місцеві органи влади впроваджувати ті

чи інші заходи в процесі своєї діяльності. Основними інструментами адміністративного впливу на формування спроможних територіальних громад є Методика їх формування, закони, постанови, стандарти, нормативи. Найбільш значущим інструментом у системі адміністративного регулювання, на думку фахівців, є Методики формування спроможних територіальних громад [8], яка визначає, що формування спроможних територіальних громад здійснюється з урахуванням історичних, географічних, соціально-економічних, культурних особливостей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Ця Методика дає змогу також визначити потенційні адміністративні центри майбутніх спроможних громад та зони їх впливу і прийнята в рамках реалізації положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [7].

Проте варто зазначити, що укрупнення громад не є головною метою реформи, основною детермінантою в цьому процесі виступає питання формування спроможних громад – «не ресурсів, які розподіляються, а ресурсів, які місцевості, внаслідок своєї взаємодії, створюють» [10]. Тобто території мають формуватися з урахуванням принципу повсюдності, а також мають бути не розривними, розташованими в межах області та, за можливості, в межах одного району [8]. Іншою детермінантою в процесі формування спроможних територіальних громад є визначення адміністративних центрів ОТГ, відстань від яких до населених пунктів громади не має перевищувати 20 км, а в окремих випадках – 25 км, та мати найбільш розвинуту інфраструктуру, належне кадрове та фінансове забезпечення.

Як наслідок, процес реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні, який було розпочато з метою забезпечення зростання фінансової самостійності та спроможності ОМС, поряд із позитивними надбаннями має окремі системні недоліки, найбільшим серед яких є уніфікований підхід щодо формування спроможних територіальних громад. Оскільки окреслена вище Методика [8] не враховує особливостей окремого регіону країни, параметри, які покладено в основу визначення потенційного адміністративного центру ОТГ, є достатньо обмеженими та стандартизованими, що не дає змогу визначити реальний рівень фінансового потенціалу, а також соціально-економічного розвитку території. Крім того, варто зазначити, що умови формування спроможних територіальних громад, визначені в Методичі [8], спонукають до посилення процесів урбанізації в Україні. Про



характер окреслених недоліків формування спроможних територіальних громад свідчить аналіз Перспективних планів їх розвитку [6, с. 133].

Створення ОТГ та визначення їх центрів лише з урахуванням зони доступності потенційного адміністративного центру та обмеженого переліку узагальнених показників забезпечує формальне укрупнення територіальних громад, яке не сприяє зростанню рівня їх фінансової самостійності та спроможності. По-перше, це зумовлено тим, що ОТГ, поряд із розширенням доходів бюджету, надаються такі самі повноваження, як і містам обласного значення, які мають більший фінансовий потенціал, ніж села та селища, оскільки на територіях міст обласного значення зосереджено найбільшу кількість підприємств виробничої та невиробничої сфери. По-друге, положення окресленої вище Методики [8] спонукають до надмірного укрупнення територіальних громад, що не забезпечує досягнення однієї з основних цілей адміністративно-територіальної реформи – максимальне наближення громадських благ та послуг до мешканців базових територіальних громад. Проте це наближення громадських благ та послуг до мешканців територіальних громад інколи видається формальним, а надмірне укрупнення територіальних громад призводить до дедалі більшого зростання диференціації соціально-економічного розвитку територіальних громад, нівелює фактичне зростання доходів місцевих бюджетів, посилює негативні тенденції урбанізації тощо.

Зважаючи на ці та інші сентенції, 24.01.2020 р. Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад», у новій редакції якої акцент зроблений на порядку розроблення перспективних планів та формуванні спроможних громад. Встановленими критеріями, які дають змогу оцінити рівень спроможності громади, визначено:

- 1) чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади;
- 2) чисельність дітей шкільного віку, які навчаються в загальноосвітніх навчальних закладах, розташованих на території спроможної територіальної громади;
- 3) площа території спроможної територіальної громади;
- 4) індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади;
- 5) частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади.

Рівень спроможності визначається за сумою вказаних вище критеріїв і може бути низьким, середнім та високим. Рівень спроможності громад буде враховуватися під час розроблення чи вне-

сення змін до перспективних планів. При цьому кількість громад із низьким рівнем спроможності не може перевищувати 10% від загальної кількості спроможних громад області. Також відтепер у процесі формування спроможних територіальних громад мають братися до уваги ще й оптимальні мережі соціальної інфраструктури та доступність публічних послуг.

У постанові уряду також йдеться, що облдержадміністрації у двотижневий термін мають внести на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо узгодження перспективних планів формування територій громад із цією постановою. Як відомо, 20.12.2019 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей)» № 2189 від 30.09.2019 р. Закон передбачає, зокрема, що надалі об'єднання громад відбуватиметься виключно за перспективним планом і без обов'язкової участі обласних рад. Ці зміни також враховані в оновленій Методикі. І хоча затвердження перспективного плану формування територій громад не є фактом їх об'єднання, важливо, що з набуттям чинності змін до закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» громади відтепер можуть об'єднуватися лише за перспективним планом.

3 грудня 2019 р. у Мінрегіоні за участі народних депутатів, представників облдержадміністрацій, ОМС, профільних асоціацій та експертів тривають консультації зі створення фінальних проектів перспективних планів областей, які мають лягти в основу майбутнього закону про адміністративно-територіальний устрій.

Тому з урахуванням загальноприйнятої системи інструментів розвитку спроможних територіальних громад можна виділити групу інструментів (організаційні, адміністративно-правові, законодавчі, економічні, організаційно-економічні інструменти), які мають забезпечувати організаційну та економічну складову частини формування організаційно-економічного механізму, спрямованого на ефективне управління відповідною територією (рис. 1). Базою формування організаційно-економічного механізму та його інструментарію є принципи їх побудови, які, відповідно до Закону України [7], формують громади за такими принципами: конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності.

Науково обґрунтовано, що важливою складовою частиною у формуванні спроможної територіальної громади є стимулююча складова частина, яка реалізується за допомогою законодавчо-нормативного забезпечення цього процесу.

Таким чином, організаційно-економічний механізм є сукупністю інструментів організаційного та економічного спрямування, за допомогою яких органи державної влади та місцевого самоврядування забезпечують регулювання процесів та здійснюють фінансування безпосередніх заходів щодо забезпечення процесу формування спроможних громад, зокрема застосування організаційно-економічних важелів і стимулів, передбачених законодавством про формування спроможних територіальних громад. Такий стимулюючий ефект виправдав себе. Підтвердженням цьому є позитивна динаміка зростання кількості ОТГ в Україні, яка зі 159 ОТГ у 2015 р. збільшилася до 1029 ОТГ у 2020 р. (станом на 10.01.2020 р.) [5]. Першоосновою цього процесу виступає зміцнення системи організаційного та фінансово-економічного забезпечення ОМС,

адже за умов ринкової економіки інститут місцевих фінансів є основою збалансованого розвитку територій і забезпечує не лише соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць, а й впливає на підвищення добробуту членів територіальних громад.

Так, відповідно до норм Бюджетного кодексу України (ст.ст. 97, 99, 100, 102, 103-2, 103-4 і 108) бюджети ОТГ мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом у формі [2]: базової та реверсної дотації; освітньої та медичної субвенції; субвенції на формування інфраструктури ОТГ; субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій; інших субвенцій та дотацій, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів; коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Найбільша частка міжбюджетних трансфертів, що покращують сталий розвиток ОТГ, припадає на субвенцію на соціально-економічний розвиток, кошти ДФРР та інфраструктурну субвенцію. У табл. 1 наведемо їх динаміку.

Таблиця 1

**Основні фінансові інструменти державної підтримки сталого розвитку ОТГ у 2016–2018 рр. та їх розмір (млн грн)\***

Роки	Субвенції на формування інфраструктури ОТГ	Субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій	Кошти Державного фонду регіонального розвитку
2016	1600	3255	3600
2017	1560	6149	3300
2018	1900	5000	6000

\*Примітка: наведено разом суму по загальному та спеціальному фондах державного бюджету

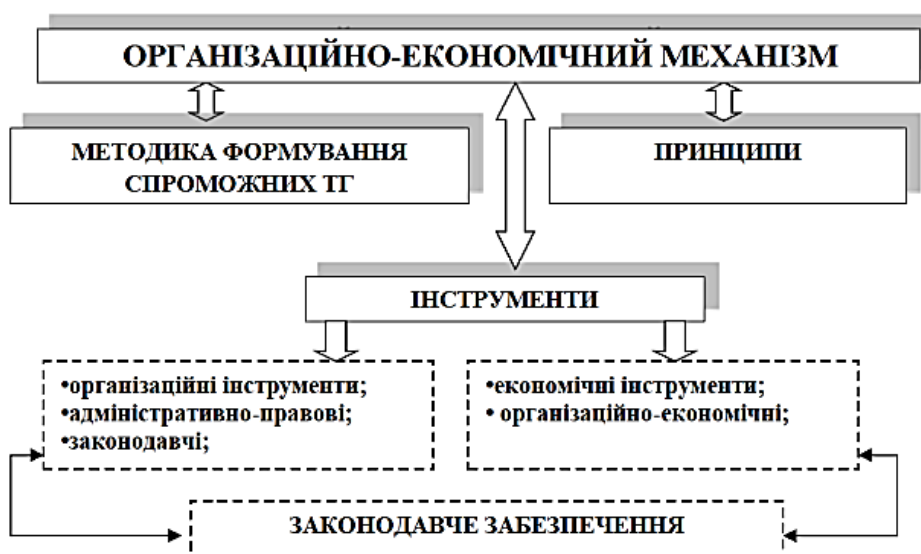


Рис. 1. Базові елементи формування організаційно-економічного механізму розвитку спроможних територіальних громад

Оскільки субвенцію на формування інфраструктури ОТГ вперше було запроваджено з 2016 р., для порівняння даних було обрано саме часовий лаг у три роки (2016–2018 рр.). У Табл. 1 продемонстровано загальну картину зміни розміру обраних для дослідження фінансових інструментів, бо субвенція на формування інфраструктури ОТГ розподіляється виключно між територіальними громадами, а субвенція на соціально-економічний розвиток та кошти ДФРР надаються не лише ОТГ, а й районам, містам обласного значення та обласним бюджетам.

Ефективність соціально-економічного розвитку територій значною мірою залежить від того, які бюджетні ресурси отримують у розпорядження місцеві органи влади та через які фінансові важелі це здійснюватиметься. Стабільною основою фінансового забезпечення місцевих бюджетів мають бути власні доходи, які територіально локалізовані, безпосередньо залежать від діяльності місцевої влади і спрямовуються на фінансування власних повноважень ОМС. Також основним джерелом надходжень місцевих бюджетів мають стати місцеві податки і збори [3]. Реформа міжбюджетних відносин, запроваджена з прийняттям змін до Бюджетного кодексу України у грудні 2014 р., забезпечила реалізацію реальних кроків щодо перерозподілу фінансового ресурсу на користь місцевих органів влади, децентралізації системи міжбюджетних відносин [4].

Водночас змінами до Податкового кодексу України підвищена фіскальна незалежність ОМС щодо місцевих податків та зборів, зокрема шляхом надання права самостійного визначення ставок податків та встановлення пільг з їх сплати. Проте також варто акцентувати на тому, що територіальні громади не можуть розпоряджатися додатковими фінансовими ресурсами на власний розсуд, оскільки до місцевих бюджетів передані додаткові витрати, які раніше здійснювалися на центральному рівні. До видатків, що не враховуються в

обрахунку міжбюджетних трансфертів, включено видатки на утримання окремих закладів соціального призначення, державні програми соціального захисту, компенсації особам, які надають соціальні послуги іншим громадянам, відшкодування перевитрат за розмірами житлово-комунальних послуг, забезпечення захисту від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, проведення місцевих виборів, підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад та ін. [1].

Загалом програми капіталовкладень є, по-перше, фундаментом економічного розвитку території, а по-друге, основою подальшого покращення життєвого рівня населення.

**Висновки.** Таким чином, одним із напрямів функціонування організаційно-економічного механізму з підтримки розвитку спроможних територіальних громад є реалізація принципу повсюдності місцевого самоврядування, а також забезпечення територіальних громад розвинутою інфраструктурою, належними кадровими та фінансовими ресурсами, підвищення доходності їх бюджетів. За наявності в розпорядженні значних фінансових ресурсів перед місцевими органами влади постає важливе завдання – максимально ефективно їх використання, за умови забезпечення при цьому прямого взаємозв'язку між розподілом коштів і фактичними результатами їх використання відповідно до визначених пріоритетів розвитку громади. Усе це потребує створення інституційних умов стійкого розвитку територій як однієї з найважливіших стратегічних цілей публічної політики, що забезпечує ефективно використання всього потенціалу економіки країни.

У перспективі реалізація публічної політики стійкого розвитку спроможних територіальних громад сприятиме підвищенню добробуту громадян, зміцненню національної безпеки і динамічному розвитку всієї економіки в довгостроковій перспективі.

#### Список літератури:

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 06.03.2020).
2. Державна підтримка сталого розвитку об'єднаних територіальних громад: умови надання та напрями використання. *Офіційний вебсайт ГО "Інститут податкових реформ"*. URL: <http://ngoipr.org.ua/news/derzhavna-pidtrymka-stalogo-rozvytku-ob-yednanyh-terytorialnyh-gromad-umovy-nadannya-ta-napryamy-vykorystannya/> (дата звернення: 06.03.2020).
3. Казюк Я.М. Організаційно-управлінські підходи до оподаткування суб'єктів господарювання на місцевому рівні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. ДРІДУ НАДУ, 2012 р. Вип. 2 (8). URL: <http://www.nbuv.ua>. (дата звернення : 06.03.2020).
4. Маркович Г. Все про програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: важливо для об'єднаних громад. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/3906> (дата звернення : 06.03.2020).

5. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.01.2020. *Офіційний вебсайт Міністерства розвитку громад та територій України*. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf> (дата звернення : 06.03.2020).

6. Осипенко С.О. Місцеві бюджети в умовах децентралізації фінансових ресурсів : дис. ... к.е.н. : 08.00.08. Краматорськ, 2016. 233 с.

7. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 06.03.2020).

8. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п> (дата звернення: 06.03.2020).

9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>. (дата звернення : 06.03.2020).

10. Ткачук А.Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит). Інститут громадянського суспільства; ТзОВ інформаційно-консультаційний центр «Легальний статус». Київ, 2013. 116 с.

### **Kripak A.P. FORMATION OF THE ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC MECHANISM TO THE DEVELOPMENT OF CAPABILITY TERRITORIAL GROMADES**

*The article reveals the essential basis of organizational and economic mechanism to the development of capability territorial gromades. It establishes the need for organizational and economic regulation of the formation of capability territorial gromades, which is due to a number of features inherent in the local system of local self-government. It analyses problems that influence the imperfection of organizational and economic support of state regulation in the development of the able territorial gromades in Ukraine.*

*It establishes that gromades need to develop more effectively and to increase the level of competitiveness of their territories. That's why it is necessary to establish organizational and economic mechanism for the state support to the process of formation capability territorial gromades and consolidation their own revenues. The organizational and economic mechanism considers as a set of normative, financial and organizational measures of public authorities to improve approaches to administrative and territorial reform within the framework of strengthening local budgets. It justifies priority directions of achievement strategic goals the capability territorial gromades in organizational and economic support of their development.*

*It determines the basic directions and tools the organizational and economic mechanism. It finds that the formation of local and development budgets are able communities, expansion of their tax base, effective use available local resources, promotion of entrepreneurial initiative in the context of transition to economic self-development contribute and socio-economic development territories.*

**Key words:** local self-government bodies, capability territorial gromades, united territorial gromades, decentralization, organizational and economic mechanism.



*Лелеченко А.П.*

Національна академія державного управління при Президентові України

## КОМПЛЕКСНИЙ МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ Й РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

*У статті теоретично узагальнено особливості формування і реалізації комплексного механізму регіональної політики сталого розвитку в Україні. На основі аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел висвітлено шляхи та тенденції розвитку формування механізмів регіональної політики сталого розвитку, які синергетично поєднано в комплексний механізм. У статті доведено необхідність задля формування умов сталого розвитку регіонів країни зосередитися на реалізації таких пріоритетних складових частин, як економічна, екологічна та соціальна. Обґрунтовано підхід, згідно з яким комплексний механізм стратегії сталого розвитку регіону забезпечений такими механізмами (напрямами) розвитку регіону, як правові, організаційні, фінансові, економіко-інноваційні, соціальні, екологічні та інформаційні. Визначено, що формування правового механізму можливе за умови створення необхідної нормативно-правової бази, що регламентує взаємне представництво інтересів та розмежування повноважень між центральними та місцевими органами влади й органами місцевого самоврядування. Економіко-інноваційний механізм має бути спрямований на раціональне природокористування, зниження навантаження на екосистему, залучення бюджетних та позабюджетних коштів на виконання державних та регіональних програм впровадження ідей сталого розвитку. Організаційний механізм створює передумови для стимулювання зацікавленості місцевих органів влади в ефективній роботі всіх підприємств території, незалежно від форми власності, а останні отримували відчутну віддачу від комплексності розвитку. Соціальний механізм має сприяти створенню умов задля підвищення рівня і якості життя населення регіону через запровадження соціальних стандартів, формування оптимальної мережі закладів соціальної інфраструктури, спрямування інвестицій в їхній подальший розвиток і підвищення якості послуг. Приділено увагу і необхідності вивчення ролі інновацій, вдосконаленню управління, ефективній роботі всіх підприємств території, а також застосуванню соціальних гарантій та пільг задля підвищення якості життя населення.*

**Ключові слова:** сталий розвиток, регіональна політика, механізми державного управління, економічна стратегія, модернізація, публічне управління, економіко-інноваційний механізм, екоінновації.

**Постановка проблеми.** На нинішньому етапі українського державотворення особливого значення набувають питання розбудови демократичного суспільства та соціально орієнтованої ринкової економіки. Пришвидшення ж стійкого економічного зростання регіонів є наслідком успішного сприйняття ними загальнодержавних установок і реформацій, які доповнюються селективною прямою підтримкою центром окремих регіонів, в яких не спрацьовують новачки макроекономічної політики. Саме тому невід'ємним елементом цього процесу є розроблення і впровадження комплексного механізму формування і реалізації регіональної політики сталого розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У працях вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема В. Баликоєва, А. Бутова, О. Васильєва, Я. Генціажа, М. Гнидюка, З. Герасимчука, Б. Дани-

лишина, Т. Миронової, Н. Нижник, О. Папаїки, Д. Стеценка, В. Трегубчака, А. Фісуна, Є. Хлобистова, досліджено окремі механізми, впровадження яких сприяє формуванню ефективної регіональної політики сталого розвитку в Україні.

**Постановка завдання. Метою статті** є обґрунтування необхідності запровадження механізмів формування і реалізації регіональної політики сталого розвитку в Україні. Досягнення визначеної мети зумовило необхідність виконання в роботі таких завдань: здійснити аналіз процесів запровадження комплексного механізму формування і реалізації регіональної політики сталого розвитку.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Доволі швидко запровадження в Україні механізмів формування і реалізації регіональної політики сталого розвитку, на думку українських вчених та

іноземних партнерів, спроможне створити реальні передумови набуття нашою державою асоційованого членства в ЄС. Як свідчить міжнародний досвід, задля формування умов сталого розвитку країни, насамперед, необхідно зосередитися на реалізації таких пріоритетних складових частин: 1) економічна – передбачає ефективне використання всіх видів ресурсів, орієнтованих на зниження або усунення тиску на природні екосистеми; 2) екологічна – як шлях відновлення первинної якості стану природного середовища до рівня, що не шкодить здоров'ю людини і природним екосистемам, збереження його на цьому рівні, досягнення його максимально можливого поліпшення; 3) соціальна, яка передбачає підвищення добробуту і якості життя людини, бо саме людина виступає глибинною причиною всіх змін у суспільстві. На наше глибоке переконання, зосередження на цих складових частинах сприятиме посиленню координації дій органів державної влади, неурядових структур, підприємств різних форм власності під час вирішення проблем охорони довкілля та структурної перебудови економіки.

Екологічну складову частину сталого розвитку доцільно розглядати через її вплив на соціальну сферу, тому що негативні екологічні проблеми безпосередньо перетворюються саме на соціальні негаразди. У пошуку оптимального співвідношення між економічною та соціальною сферою доцільно використовувати принцип, запропонований В. Трегубчуком, згідно з яким жодні економічні вигоди не можна визнати доцільними, якщо зростають показники захворюваності, інвалідності та смертності населення, погіршується його фізичне і психічне здоров'я [1].

Задля втілення в життя стратегії сталого розвитку регіонів необхідно мати такий механізм, який спирається на внутрішні й зовнішні економічні інтереси країни та регіонів, адже центральною рушійною силою будь-якої держави є регіони і тільки комплексність розвитку дає змогу забезпечити прогрес у кожній ланці господарства і життєдіяльності людей.

Економічна стратегія будь-якої держави визначає трансформацію пріоритетів і механізмів державного втручання в економіку регіонів для реалізації його стратегічних цілей на довгостроковий період. У працях З. Варналія, Я. Генціаж, З. Герасимчук, Т. Желюка, Т. Миронової, Н. Нижник, Г. Саєнка, Д. Стеценка, В. Трегубчака свого часу запропоновано окремі механізми, впровадження яких сприяє вдосконаленню соціально-економічного розвитку регіонів, а саме: меха-

нізм економічного регіонального розвитку [12], організаційно-економічний механізм формування стратегічних напрямів розвитку регіонів [4], організаційний механізм формування стратегії соціально-економічного розвитку регіону [10, с. 425–434], механізм управління процесами соціально-економічного розвитку регіону [7; 9], механізм розроблення та реалізації прогностичних та програмних документів економічного і соціального розвитку регіонів [15], механізм реалізації стратегії [3], механізм регулювання процесів стратегічного планування суб'єктів господарювання, що реалізують стратегію [13], механізм підвищення конкурентоспроможності регіону [14, с. 114–119].

Проаналізувавши запропоновані механізми, можна зазначити, що вони забезпечують розвиток одного напрямку в регіоні і не охоплюють всю систему загалом. Це певним чином гальмує формування ефективної економіки та її перехід до сталого розвитку. Крім того, механізм сталого розвитку будь-якого регіону має вписуватися в національну і світову стратегію розвитку, тому ієрархія цілей стратегії така, що світові цілі не можна безпосередньо відтворити в регіоні – їх можна тільки певним чином співвіднести між собою. Ми вважаємо, що в комплексному механізмі стратегії сталого розвитку регіону його дієвість забезпечена такими напрямками розвитку регіону, як правові, організаційні, фінансові, економіко-інноваційні, соціальні, екологічні та інформаційні. Формування правового механізму задля забезпечення сталого розвитку регіону можливе за умов створення необхідної нормативно-правової бази, що регламентує взаємне представництво інтересів та розмежування повноважень між центральними та місцевими органами влади й органами місцевого самоврядування, яка б запобігала дискримінації громадян у різних аспектах суспільного життя та перетворила Україну на дійсно правову державу. Задля цього необхідно адаптувати національне законодавство з питань регіональної політики до світових норм і стандартів.

Нормативно-правовою базою для розроблення регіональних стратегій розвитку в Україні є: Конституція України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», Концепція державної регіональної політики, відповідні акти Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативні акти місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування відповідного

регіону. Стратегії регіонального розвитку пов'язані з такими важливими і складними процесами, як формування ринкових відносин, розвиток нових форм власності, пріоритетний соціальний розвиток, екологічний стан та демографічна ситуація та ін. Основні пріоритетні напрями розвитку країни відображені в Державній стратегії регіонального розвитку, яка є основою для формування регіональних стратегій [5].

Шляхи забезпечення стійкого економічного зростання, утвердження інноваційних технологій розвитку та соціальної переорієнтації економічної політики визначені в Посланні Президента України до Верховної Ради України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки» [6] і Стратегії економічного та соціального розвитку України (2004–2015 рр.) «Шляхом європейської інтеграції» [15], схваленої Указом Президента України від 28.04.2004 р. № 493/2004. Одним із документів, яким є сенс керуватися під час розроблення регіональних стратегій, є прийнята свого часу Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», яка охоплює широкий спектр стратегічних перетворень за п'ятьма напрямами [11]:

1) створення базових передумов економічного росту через утримання низького рівня інфляції, стабілізації державних фінансів і створення стійкої фінансової системи;

2) формування режиму максимального сприяння бізнесу шляхом зменшення втручання держави в економіку, зниження адміністративних бар'єрів для його розвитку, модернізації податкової системи й поглиблення міжнародної економічної інтеграції України;

3) модернізація інфраструктури й базових секторів шляхом усунення усталених структурних проблем в енергетичній, вугільній, нафтогазовій галузях і ЖКГ, а також розвитку транспортної інфраструктури й ринку землі, перехід від дотацій до самокупності виробництва й соціальних послуг;

4) збереження й розвиток людського й соціального капіталу шляхом підвищення ефективності й стабільності соціального захисту, поліпшення якості й доступності освіти й медичного обслуговування;

5) підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади.

Потужний розвиток економіки можливий за умов її інноваційної спрямованості, коли поряд з урахуванням специфічних особливостей країни та національного менталітету вона стане економічною основою для вирішення економічних, соціальних і екологічних проблем у суспільстві, а також зниження диференціації населення та усунення бідності. Тому економіко-інноваційний механізм передбачає застосування такої сукупності заходів, які б найефективніше сприяли подоланню проблем і спрямовували розвиток регіону в напрямі інноваційно-інвестиційного, високотехнологічного, ресурсощадного й екологічно безпечного виробництва. Розроблення механізму регулювання розвитку інновацій має базуватися на системному програмному підході, що дає змогу комплексно підійти до врахування вимог ринку, особливостей розвитку та функціонування певних територій, забезпечити цільову мобілізацію наявних ресурсів, виробити систему дієвих заходів із регулювання та підтримання інноваційного розвитку в регіоні.

В умовах фінансової нестабільності найпроблемнішим структурним елементом інноваційного потенціалу регіону є фінансово-кредитна система, яка має охоплювати сукупність джерел надходження грошей в інноваційну сферу, механізм акумулювання грошових надходжень, механізм оцінки ефективності інвестицій в інновації, механізм контролю за використанням інвестиційних ресурсів [2, с. 160–166]. Також необхідно визначити пріоритети розвитку промислового й аграрного комплексів, бо саме вони мають стати основою розбудови регіональної економіки. Перевага має надаватися тим діючим підприємствам, які орієнтуються на випуск наукомісткої, екологічно безпечної продукції, використовують сучасні технології, насамперед ресурсощадні.

Економіко-інноваційний механізм та врегулювання ринкових відносин мають бути спрямовані на раціональне природокористування, зниження навантаження на екосистему, залучення бюджетних та позабюджетних коштів на виконання державних та регіональних програм впровадження ідей сталого розвитку. Організаційний механізм сталого розвитку регіону необхідно запровадити такий, щоб територіальні органи були зацікавлені в ефективній роботі всіх підприємств території, незалежно від форми власності, а останні мали відчутну віддачу від комплексності розвитку.

Організаційне забезпечення реалізації стратегії передбачає нову систему управління стратегічним розвитком, створення цільової організаційної

структури – міжвідомчого органу з реалізації стратегії, покликаної забезпечити консолідацію зусиль різних рівнів управління, приватного сектору і громадськості, а також контроль за реалізацією стратегії з боку перерахованих сторін. Тому ключовою проблемою є поєднання централізації і децентралізації державної влади. На цьому етапі актуальність питання зумовлена необхідністю оптимального розмежування повноважень між центром і органами місцевого самоврядування, що є важливою умовою ефективної реалізації державного керування. Важливим аспектом фінансового механізму є вдосконалення фінансово-бюджетних відносин між центром і регіонами, вироблення критеріїв і механізмів надання державної підтримки, виконання завдань та пріоритетні напрями стратегії фінансуватимуться коштом державного та місцевих бюджетів. Пріоритетним у цьому процесі є формування фінансових джерел на основі державно-приватного партнерства. А державна фінансова підтримка регіонального розвитку розглядається як одночасне фінансування з державного та місцевого бюджетів. При цьому частка участі місцевих бюджетів визначатиметься з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіону.

Соціальний механізм має сприяти створенню умов задля підвищення рівня і якості життя населення регіону через запровадження соціальних стандартів, формування оптимальної мережі закладів соціальної інфраструктури, спрямування інвестицій в їх подальший розвиток і підвищення якості послуг. Індикаторами соціальної орієнтації розвитку регіону треба вважати динаміку реального рівня споживання соціальних благ, народжуваність і смертність, фізичне та духовне здоров'я населення, тривалість життя тощо. Соціально орієнтований регіональний розвиток потребує створення в регіонах нових робочих місць і реальної реалізації регіональних програм зайнятості. Соціальну орієнтацію регіонального розвитку треба оцінювати і забезпечувати з урахуванням ідей сталості та збалансованості. До основних функцій цього механізму в контексті усталення темпів економічного зростання регіонів України належать [1]: поліпшення якості вирішення гострих соціальних проблем (зокрема проблем ринку праці, забезпечення вертикальної соціальної мобільності населення, адаптації в суспільстві молоді); подальший розвиток ринків соціальних послуг, зокрема щодо диверсифікації оптимізації доступу до них, а також «мереж знань»; підвищення внеску освіти і науки в модернізацію еко-

номіки шляхом формування системи безперервної освіти, актуалізації змісту й оптимізації структури професійної освіти, задоволення потреб господарського комплексу у кваліфікованих кадрах фахівців і робітників; розвитку наукових досліджень прикладного спрямування, елементів і цілісних територіальних систем інноваційного господарювання (регіональних освітньо-науково-виробничих кластерів); створення умов та ефективних механізмів утвердження відкритого громадянського суспільства.

Домінантою екологічного вектора регіональної політики сталого розвитку має бути імператив збереження функціонування екосфери на рівні, достатньому для реалізації потреб людства. Натомість запровадження екологічного механізму передбачає збереження екологічної рівноваги, бо «за оцінкою фахівців, природа може витримати розвиток промислового виробництва в разі ігнорування екологічних аспектів не більше ніж 25 років, а надалі з'являються кризові явища у вигляді втрати лісів, спустошення, погіршення якості прісної води, втрати біологічного різноманіття» [8, с. 81–88]. Дієвими важелями екологічного механізму можуть стати: екологічне страхування як форма відшкодування збитків, заподіяних порушенням права громадян на безпечне для життя та здоров'я довкілля, яке поширене в багатьох країнах ЄС; екологічна освіта, що охоплює популяризацію екологічної програми національного розвитку; сприяння розробленню й впровадженню екоінновацій; поліпшення інвестиційного клімату в регіоні, насамперед, шляхом зниження екологічного ризику; вдосконалення екологічної інфраструктури виробничої сфери; стимулювання системи екологічно орієнтованого підприємництва; організація взаємодії державних структур управління з науково-дослідними організаціями екологічної спрямованості в межах реалізації пріоритетних еколого-економічних проєктів і ініціатив; екологізація процесів споживання й надання послуг, умов формування особистості й трудових ресурсів, типів і видів стандартів; екологічна паспортизація регіону.

Роль інформаційного механізму в забезпеченні сталого розвитку регіону полягає у формуванні та застосуванні спеціалізованих комп'ютерних програм задля ефективного внутрішнього управління регіоном, подальшому розвитку інформаційних технологій і систем задля надання інформації щодо багатоваріантних аспектів функціонування економіки регіону, всебічній інформатизації населення, автоматизації систем господарського управління;



глобалізації комп'ютерних мереж через інтернет та використанні міжнародного досвіду інформаційного регулювання регіональних систем. Важливим фактором посилення інформаційно-аналітичного забезпечення сталого розвитку регіону (міста, району, області) є проведення соціального моніторингу та складання паспорту, який розглядається як система безперервного стеження за ситуацією в кожному регіоні.

**Висновки.** Характеризуючи пріоритетні напрями формування регіональної політики сталого розвитку в Україні, необхідно зазначити, що основа відповідної законодавчо-нормативної бази загалом сформована, хоча багато практичних питань ще потребують уточнення в процесі впро-

вадження, а саме забезпечення відповідальності центральних і місцевих органів влади за виконання програм регіонального розвитку.

Впровадження комплексного механізму формування і реалізації регіональної політики сталого розвитку полягає в забезпеченні збалансованого розвитку всіх сфер регіональної економіки на основі виваженого використання ресурсів задля вирішення економічних, соціальних та екологічних проблем. Особливу увагу при цьому варто приділяти вивченню ролі інновацій, вдосконаленню управління, ефективній роботі всіх підприємств території, а також застосуванню соціальних гарантій та пільг задля підвищення якості життя населення.

### Список літератури:

1. Баликов В.З. Общая экономическая теория. Учебное пособие. Новосибирск : ООО "Издательство ЮКЭА", 1998. 528 с.
2. Бутов А.М. Інноваційна діяльність регіону: теоретичний аспект. *Науковий вісник НЛТУ України* : збірник наук.-техн. праць. Львів : РВВ НЛТУ України. 2009. Вип. 19.13. С. 160–166.
3. Генціаж Я., Гнидюк М. Інституційні механізми регіонального розвитку України: шлях до майбутнього. *Збірник наук. праць УАДУ*. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. Вип. 2. Ч. 1. С. 66–73.
4. Герасимчук З.В., Вахович І.М. Організаційно-економічний механізм формування та реалізації стратегії розвитку регіону : монографія. Луцьк : Вид-во ЛДТУ, 2002. 248 с.
5. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року : Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2006 р. № 1001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>.
6. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки : Послання Президента України до Верховної Ради України від 30 квіт. 2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-02>.
7. Желюк Т.Л. Планування соціально-економічного розвитку регіону (на прикладі Тернопільської області) : автореф. дис. .... к.е.н. : 08.02.03. Київ, 2000. 20 с.
8. Менеджмент регіонального розвитку : монографія / за ред. О.В. Васильєва, К.А. Фісуна; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. Харків : ХНАМГ. 2010. 375 с.
9. Миронова Т.Л. Социально-экономическое развитие региона: диагностика и территориальное планирование : монографія. Симферополь : Изд-во КРП «Крымучпедгиз», 2008. 460 с.
10. Нижник Н.Р. Державне управління в регіонах України. *Вісник Української Академії державного управління при Президентові України*. 2001. № 2. С. 425–434.
11. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», розроблена Кабінетом економічних реформ при Президентові України від 02 черв. 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>.
12. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / за ред. З.С. Варналія. Київ : Вид-во «Знання України», 2005. 498 с.
13. Саєнко Г.В., Папаїка О.О. На шляху до сталого розвитку економіки: господарський механізм взаємодії. Донецьк : Вид-во ДонДУЕТ ім. Туган-Барановського, 2005. 928 с.
14. Стеченко Д.М. Інноваційна політика підвищення конкурентоспроможності економік регіонів України. *Теоретичні та прикладні питання економіки*. 2008. № 24. С. 114–119.
15. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) «Шляхом Європейської інтеграції» / А.С. Гальчинський та ін.; Нац. ін-т стратег. дослідж., Ін-т екон. прогнозування НАН України, М-во економіки та з питань європ. інтегр. України. Офіц. вид. Київ : ІВЦ Держкомстату України, 2004. 413 с.
16. Стратегія розвитку Закарпатської області: механізм реалізації стратегії. URL: <http://www.carpathia.gov.ua/ua/139.htm>.
17. Трегобчук В.М. Концепція сталого розвитку для України. *Вісник Національної академії наук України: загальнонауковий та громадсько-політичний журнал*. 2002. №2. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/portal/All/herald/2002-02/7.htm>.

**Lelechenko A.P. THE COMPLEX MECHANISM FOR FORMING AND IMPLEMENTING REGIONAL POLICY OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN UKRAINE**

*The article theoretically generalizes the features of the formation and implementation the complex mechanism of regional policy for sustainable development in Ukraine. Based on the analysis, generalization and systematization scientific sources the regional policy of sustainable development combines into a complex mechanism. The article proves some need to focus in such priority components as economic, environmental and social in order to shape the conditions for regional policy of sustainable development.*

*The complex mechanism provides with such mechanisms (directions) of the region's development as: legal, organizational, financial, economic-innovative, social, environmental and informational. It determines that the legal mechanism is possible to provide if necessary legal and regulatory framework is in place, which regulates the mutual representation interests and separation of powers between central and local authorities and local self-government bodies. The economico-innovation mechanism aims to use nature, reduce the burden on the ecosystem, attracting budgetary and extra-budgetary funds to implement state and regional programs for introducing sustainable development ideas.*

*The organizational mechanism creates prerequisite for stimulating the interest of local authorities in the effective work for all enterprises in the territory, regardless of their ownership form. The social mechanism contributes to create conditions for improving the level and quality of life the region's population through the implementation of social standards, the formation of an optimal network of social infrastructure institutions, the direction of investments in their further development and improving the quality of services. It is also pay attention the need to study the role of innovation, improve management, work in all territories of enterprises, as well as the application of social guarantees and benefits to improve the quality of life the population.*

**Key words:** *sustainable development, regional policy, mechanisms of public administration, economic strategy, modernization, public administration, economic and innovation mechanism, eco-innovation.*

**Лукін С.Ю.**

Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при Київській обласній державній адміністрації

## ПУБЛІЧНИЙ ПРОСТІР ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН У СИСТЕМІ ГЛОБАЛІЗОВАНОГО СВІТУ ЗА ДОСЛІДЖЕННЯМИ ЗАРУБІЖНИХ АВТОРІВ

*У статті розглядаються підходи різних дослідників до концепту публічного простору міста, аналізуються як механізми створення образу, так і способи його сприйняття, а також пропонується порівняти різні підходи публічного простору європейських країн у системі глобалізованого світу та умови їх трансформації. Актуальність дослідження проблем публічних просторів зумовлена тим, що своєчасного вирішення потребують такі питання, як перенаселеність міст, переважаність комунікацій, етнічні та соціальні конфлікти, висока вартість життя, низька ефективність управління, обмеженість ресурсів. Охарактеризовано, що своєчасність трансформаційних змін є нині ключовою характеристикою публічних просторів..*

*Сучасна урбаністика зосереджена на проблемах міста як середовища існування людини, зв'язку ментального образу міста та його матеріальної структури. Спираючись на теоретичні і методологічні положення акторно-мережевої теорії, ми розглядаємо місто як соціально-просторовий об'єкт. Сучасний урбаністичний простір – контингентне топологічне утворення, що формує колективні ідентичності та моделі соціальної поведінки.*

*Встановлено, що в основі фрактального аналізу міської культури лежить виявлення повторюваних самоподібних геометричних або соціокультурних патернів та визначення їх типів. В урбаністиці також нерідко ставиться завдання визначення спеціальних коефіцієнтів, які пов'язані із так званою фрактальною розмірністю (ступенем «зламаності») міських територій і характеризують закономірності росту та еволюції міста.*

*Архітектурний, топографічний, візуальний, соціокультурний і символічний простір сучасних міст і особливо столичних мегаполісів є багатовимірною фрактальною матрицею, в якій на різних рівнях міської просторової структури перетинаються і накладаються геометрична, географічна і концептуальна фрактальні моделі світу. Варто підкреслити необхідність диференціації публічних просторів міста, які визначаються не тільки різними їх просторовими і розмірними типами, але і взаєморозміщенням і взаємодією, що дають змогу виявити просторові моделі.*

**Ключові слова:** публічний простір, відкритий простір, просторовість, фрактал, урбаністичний простір, міське середовище, глобалізований світ.

**Постановка проблеми.** Процеси урбанізації й міграції, що отримали в останні десятиліття глобальний характер, призводять до збільшення різноманітності міських спільнот і культур. Гетерогенність урбаністичних об'єднань знаходить вираження в появі нових рухів, конфліктів, ексклюзій і диктує необхідність внесення змін в управління міським простором.

Останні два десятиліття ХХ ст. стали добою фундаментального переструктурування урбаністичних процесів по всьому світу. Причини цього надзвичайно значного явища очевидні. Ідеться, по-перше, про інформаційно-технологічні процеси, які створили наприкінці ХХ ст. систему глобальних мережевих комунікацій і організаційних

структур, що стали основою загального процесу глобалізації і постфордистського переструктурування світової економіки. По-друге, йдеться про фундаментальну історичну новацію, що отримала розвиток у другій половині ХХ ст., – про зменшення значення військової функції національної держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Однією з найважливіших фігур в осмисленні міського простору, яка поставила безліч подальших стратегій дослідження, є А. Лефевр. Д. Харві будує свою концепцію, спираючись на уявлення про «природу» трьох складників: теорії урбанізму, справедливості і простору. Розглядаючи соціальні процеси і просторові форми, він зачіпає проблему

теоретичних основ міського планування, проводить відмінності. Д. Харві зміщує дослідницький фокус з масштабних змін просторового ландшафту на окремі географічні локуси, вперше вводячи в міську соціологію поняття «місце», здійснюючи перехід із рівня space (простір) на рівень place (місце). З. Сардар, англійський дослідник міжкультурних відносин, зазначає, що «міста мають чітко виражену фрактальну структуру в тому сенсі, що їх функціям властива самоподібність на рівні багатьох порядків і масштабів».

**Постановка завдання. Метою статті** є виявлення методологічного ресурсу європейських країн для всебічного дослідження публічних просторів як сукупності історично зумовлених середовищ взаємодії соціальних і економічних суб'єктів у системі глобалізованого світу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Система глобального розподілу сили нині формується на основі економічної, а не військової сили, про що свідчать приклади таких держав, як Німеччина, Японія. Ці процеси змінили глобальну карту сучасного світу, зменшивши роль і значення національних держав у результаті створення ще однієї нової картографії, основу якої становлять сучасні великі урбаністичні утворення. Цей процес отримав назву «нова урбанізація» [2, с. 60–61].

Почнемо з того, що навіть сама назва цих просторів може змінюватися. Наприклад, в офіційних документах Великобританії використовується термін «відкриті простори» (open spaces), який включає широкий перелік територій – від парків та спортивних майданчиків до кладовищ і зелених зон вздовж залізниць. Цікаво при цьому, що деякі британські вчені, навпаки, використовують термін «публічні простори» (public spaces). До такого ж формулювання вдається і UN-Habitat [3].

Плутанина з термінами властива не тільки закордонним інституціям. У російськомовній урбаністиці ми губимося між термінами «публічний» і «суспільний» простір. Ймовірно, що причина нашої плутанини – в етимології. Для англомовних «громадський простір» та «публічний простір» звучить однаково – public space.

Є ще кілька варіантів перекладу, щось на зразок social space і civic space. Перший – термін Анрі Лефевра, що описує всі варіанти соціальної взаємодії між людьми і не має відношення до фізичної території. Інший належить до сфери громадянського суспільства і «створюється набором загальноприйнятих правил, які дають людям змогу вільно і безперешкодно організувати, брати участь і спілкуватися один з одним, тим

самим впливаючи на політичні і соціальні структури, які їх оточують» [7].

Усі публічні простори пропонується розділити на відкриті, які є частиною міського ландшафту, і закриті, розташовані всередині будинків або на ізольованих територіях (у тому числі так звані арткластери, що мають точковий характер і впливають на зміну міського середовища загалом). Деякі з них служать ознакою елітизму – поділу суспільства на керовані маси і панівні еліти і символічно відображають комунікації всередині цих груп.

Як історичні приклади тоталітарних урбаністичних громадських просторів можна навести римські форуми, класицистські ансамблі (Франція, Нансі, пл. Станіслава Лещинського), неокласицистські ансамблі (Вашингтон), націонал-соціалістичні і фашистські ансамблі (Університетське містечко в Римі епохи Муссоліні, містобудівні роботи Шпеєра), площі в радянських містах, площа Тяньаньмень (Пекін, КНР) і тоталітарних зелених просторів: Марсові поля у великих європейських містах, палацово-паркові комплекси абсолютизму (Версаль, Шенбрунн, Хофбург).

Своєю чергою, прикладами історично сформованих демократичних урбаністичних просторів можна назвати грецькі поліси, агори, площі перед ратушами (Синьоріями) в містах-республіках, Монмартр у Парижі як протокреативний простір.

Прикладами історично сформованих демократичних «зелених» просторів є парки Лондона (Гайд-парк, Кенсінгтонські сади), парки, ліси та бульвари османовського Парижа (Люксембурзький сад, Булонський ліс), Пратер (Відень), народні парки Мюнхена і Берліна [1, с. 2–3].

Обидва принципи – диференціації та гомогенізації – породжують набір опозицій, через які окремий район набуває набір відмінних рис і ними ж відшкодовує місту своєрідність його простору загалом. Однією з найбільш загальних і фундаментальних опозицій у спонтанній характеристиці міста є опозиція центру/околиць.

У Парижі відмінність між правим і лівим берегом, на які посилається майже офіційний туристичний альбом або соціологічний текст як на щось природне для звичайного сприйняття парижанина, насправді не таке вже й природне. Його використання засноване на історичній компетентності та/або знанні специфічних відмінностей, що визначається сферою престижного споживання. Якщо ця опозиція і є чимось природним, вона характеризує форми найбільш легітимного і глибокого присвоєння міського простору, точніше,



привласнення цим простором тіла, щільно вбудованого в його «природний порядок».

Автори доводять, що дизайн простору відображає процес конвертації нетрадиційних соціокультурних практик у загальному соціальному середовищі міста. Автентичність міста представлена як результат усвідомлення відмінності повсякденних традицій локальних спільнот.

Сучасна урбаністика зосереджена на проблемах міста як середовища існування людини, зв'язку ментального образу міста та його матеріальної структури. Спираючись на теоретичні і методологічні положення акторно-мережевої теорії, ми розглядаємо місто як соціально-просторовий об'єкт. Сучасний урбаністичний простір – контингентне топологічне утворення, що формує колективні ідентичності та моделі соціальної поведінки.

Можна сказати, що деурбанізація як процес соціальної деградації міського середовища є не тільки різноманітним за формами прояву, а й багаторівневим, часто латентним явищем. У процесі її розгортання відбувається поступове заміщення утилітарного (технологічно-побутового) і неутілітарного (соціокультурного) міського середовища, квазіміського, селищного, сільсько-слобідського, що дає право дослідникам говорити не тільки про деурбанізацію (дезурбанізацію), а й про руралізацію міст [5, с. 65].

Не менш важливі прийоми композиційної побудови публічних просторів. В.Т. Шимко вводить поняття «композиційні структури». Відповідно до композиційного рішення систем ансамблів громадських просторів він виділяє такі композиційні структури:

1) глибинна, коли лінійна організація цілісного простору підкреслена відповідним розташуванням акцентів і доміант, що утворюють ланцюг уздовж осі розвитку простору або замикають цю вісь (площа Св. Петра, Рим);

2) концентрична, де компактність, зібраність цілісного простору підтримана або периферійним (по колу) розміщенням акцентнодомінантних форм, або закріпленням центру композиції такою формою (Площа Вандом, Париж);

3) фронтальна, де локальний або витягнутий простір насичений акцентами і доміантами асиметрично, звертаючи увагу глядача на одну зі сторін майданчика (в лінійному варіанті – на витягнутий бічний фронт, а не на його ширину) (Площа Дель Кампо, Сієна) [6, с. 205].

Варіантами одночасного комбінованого застосування розглянутих композиційних прийомів

є системи громадських просторів центрів міст Лондона, вулиці Тверської в Москві, де до головної лінійної осі тяжіють прилеглі лінійні простори провулків і бульварів і локальні простори площ. За цією ж схемою сформована найдовша пішохідна зона в Європі – Строгет у Копенгагені. Вулиця веде від Ратушної площі до Королівської площі і популярної набережної Ньюавен і складається з кількох вулиць, які продовжують одна одну. Реалізовану проектну пропозицію реконструкції Плас-де-ла-Републік у Парижі засновано на поєднанні глибинно-просторових і лінійно-осьових прийомів композиції локального простору площі та прилеглого ланцюга бульварів.

Комбінований прийом формування міських громадських просторів:

- 1) Плас-де-ла-Републік і прилеглі бульвари (Париж);
- 2) пішохідна вулиця Строгет (Копенгаген);
- 3) пішохідні простори, прилеглі до вул. Тверської (Москва);
- 4) проектна пропозиція розвитку центру м. Ташкента (70-ті рр. XX ст.);
- 5) громадські простори центру м. Лондона.

Середовище публічних просторів як складова частина навколишнього середовища є одним із матеріальних продуктів діяльності людини в процесі взаємодії з природою. Воно включає природне середовище (водний і повітряний басейни, ґрунтовий покрив та ін.), а також все, що утворює матеріальну структуру просторів, у тому числі і різноманітні антропогенні фактори, що виникають у результаті господарської діяльності людини.

Д. Харві будує свою концепцію, спираючись на уявлення про «природу» трьох складників: теорії урбанізму, справедливості і простору. Розглядаючи соціальні процеси і просторові форми, він зачіпає проблему теоретичних основ міського планування, проводить відмінності.

Узагальнюючи уявлення Харві про взаємодію капіталу з фізичним середовищем міста і концепцією розгляду цих процесів, варто підбити підсумки:

- 1) є відносини капіталу і фізичного ландшафту, в якому він втілюється;
- 2) ландшафт – це інструмент капіталу, його просторове продовження;
- 3) взаємодія двох методологічних складових частин – географічного та соціологічного уявлення також нероздільні, як і предмети – капітал і фізичний ландшафт [10].

Ці уявлення знаходять відображення в поглядах Е. Сойї, який активно захищає позицію «просто-

ровості» (spatiality) як організуючого принципу, який реалізується у трьох складових частинах: фізичній, психічній і соціальній [13].

Міське середовище – це особливим чином організований, населений, життєвий простір-час, який створюється діяльністю людей, їх ментальністю, біографією, культурою, життєвою стратегією і повсякденними запитами і потребами, що і становить соціальну підоснову створення проєктів міських ландшафтів. Місто є складним, багатогранним світом, яке включає мікросвіт людей, речей, інформації, а також зведені людиною міські ландшафти, де відбуваються обмінні процеси.

Щоб зрозуміти все розмаїття і влаштування міської системи, необхідна комплексна мультидисциплінарна діагностика. Методика діагностування включає вивчення історії заселення і освоєння території, того, як складався і змінювався соціальний склад місцевого населення в минулому, рід занять людей, які жили на цій території, яких дотримувались традицій, чим була викликана, як відбувалася зміна населення, і яким чином це вплинуло на організацію життєвого середовища. Таке дослідження дає змогу зв'язати воєдино знання про функції, зонування, благоустрій та характер місцевої забудови в різні історичні періоди.

Лефевр називає цей нескінченний процес «написанням просторового коду» – «не просто спосіб читання та інтерпретації простору, це скоріше спосіб життя в цьому просторі і також спосіб його виробництва» [8]. На думку Е. Соїї, капіталістичне місто відрізняється «нерівномірним розвитком», породжуючи неминучий дисбаланс між економічно розвиненими і відсталими районами, що забезпечують резерв як робочої сили, так і ринків збуту, по суті, розділяючи міську територію на «продавців і покупців» [13]. Такий «просторовий поділ праці» призводить до жорсткої сегрегації міста на окремі сегменти, які часто існують ізольовано один від одного (робочі квартали і бізнес-центри, зони активного вжитку і промислові зони, елітна житлова забудова та міські нетрі). Д. Харві зміщує дослідницький фокус із масштабних змін просторового ландшафту на окремі географічні локуси, вперше вводячи в міську соціологію поняття «місця», здійснюючи перехід із рівня *space* (простір) на рівень *place* (місце) [10]. У цьому сенсі публічний простір – це «місце, яке дає змогу бути видимим» [11]; створюючи і привласнюючи публічні простори, соціальні групи самі стають публічними, позначаючи тим самим своє місце в міському середовищі.

Ентоні Гідденс позитивно зазначав про рівномірну щільність забудови і відсутність однорід-

них етнічних районів у країнах Східної Європи, підкреслюючи, що «організація простору радянських міст визначалася міркуваннями громадської користі, а не ринковою вартістю, як в західних країнах». В цілому ж в англійській літературі домінує критична інтерпретація, що тісно пов'язує публічний простір радянських міст з існуючим в ті роки політичним режимом [4, с. 93].

Автори зазначають, що формальний статус «громадського» не відображає реальних можливостей його використання: найчастіше це була «сцена», призначена для колективних дій, організованих владою, «прозорий натяк на бажання держави контролювати життя своїх громадян завжди і скрізь». Головне завдання публічного простору полягало в тому, щоб підкреслити могутність радянської влади, «служити символічним інструментом трансляції необхідної ідентичності», «перетворити хаос міського життя на логічно організований простір людської діяльності, що відповідає потребам домінуючої ідеології» [8–9].

Глобалізація міст призвела до численних змін, у тому числі до зростання різноманітності у використанні суспільного простору. Це змушувало муніципалітет розробляти нові інструменти управління громадським простором. У статті Pradel M., San J. і Climent V. аналізується еволюція управління містом на прикладі Барселони, яке пережило глибоку трансформацію своєї економіки у зв'язку зі зростанням відвідувачів і новими фінансовими потоками. Влада Барселони виробила новий дискурс і практику управління містом, яка передбачає прийняття рішень із благоустрою за участю городян [12].

Таким чином, процеси урбанізації, зростання кількості міст і міського населення актуалізували необхідність філософського осмислення самого феномена міста. Місто являє собою багатовимірний простір, що не зводиться лише до матеріальних об'єктів – сукупності житлових і нежитлових будівель, населених певною кількістю людей. Багатовимірність феномену міського простору передбачає необхідність його пояснення в рамках цілого комплексу наукових дисциплін, і в цьому контексті філософське осмислення феномена міста стає визначальним, оскільки дає змогу виявити основні проблеми і тенденції розвитку міста, окреслити перспективи його подальшої видозміни, естетичного вдосконалення його вигляду, модернізації соціальної інфраструктури міських поселень. Нові орієнтири містобудівної політики, які диктують і певні вектори дослідження проблем міського простору, передбачають звернення

до гуманізації міського буття, вирішення проблем захисту навколишнього середовища міст та подолання найважливішої проблеми сучасних великих міських центрів – транспортного перевантаження.

Одними з найбільш важливих особливостей формування публічних просторів є їхні функціонально-змістовні характеристики і комплексність, зумовлена безліччю форм і компонентів середовища (будівлями і спорудами, міським обладнанням, ландшафтними включеннями), містобудівна зумовленість, незамкнутість фрагментів, наявність у структурі різних елементів, порівняна стійкість основних типів міських інтер'єрів як наслідок сталості видів міського життя. Ці характеристики публічних виділяють два укрупнених типи: особливості, пов'язані з архітектурно-просторовими характеристиками (будова, розміри, композиційна структура і геометрія) і позаархітектурні умови і параметри (технологія, експлуатація, природно-кліматичні і ландшафтні чинники, поліфункціональність простору, специфіка предметного наповнення середовища).

Одним із новітніх понять, освоєних urban studies, є фрактал, який у найзагальнішому вигляді може бути визначений як «структура, що складається з частин, які в якомусь сенсі подібні до цілого» [4, с. 92].

Тип архітектури та специфічний план забудови, міська інфраструктура та комунікаційні мережі (вузькі або широкі мостові, водопровід або його відсутність і т. п.), система управління, соціальних і культурних взаємодій у місті, «текст» міста (вивіски, пам'ятники, сакральні місця і т. д.) становлять ніби зменшену копію держави, її соціокультурний «макет», концептуальну модель національної культури. Міські просторові і ментальні конфігурації демонструють певну подобу по відношенню до знакових форм, структур і елементів соціального, політичного, економічного і художнього життя держави загалом.

В основі фрактального аналізу міської культури лежить виявлення повторюваних самоподібних геометричних або соціокультурних патернів та визначення їх типів. В урбаністиці також нерідко ставиться завдання визначення спеціальних коефіцієнтів, які пов'язані із т. зв. фрактальною розмірністю (ступенем «зламаності») міських територій і характеризують закономірності росту та еволюції міста.

Термін «фрактал» (від латинського «дробовий», «зламаний») був введений у науковий обіг у середині 1970-х рр. французьким математиком Б. Мандельбротом для позначення нерегулярних

геометричних форм, що володіють самоподібністю у всіх масштабах. Самоподібність означає, що будь-яка підсистема фрактальної системи повторює конфігурацію цілої системи і в межах загальної форми укладено (без)кінечно «тиражований» патерн. Інакше кажучи, фрагмент фрактала, ідентичний цілісній формі, відтворюється на кожному наступному рівні меншого масштабу, утворюючи свого роду «вкладену» структуру. Таким чином, будь-який самоподібний фрагмент фрактальної конструкції репрезентує ціле, «розгортаючи» з себе весь комплекс значень і форм, притаманних власне фракталу як певній цілісності [4, с. 93].

Один з істотних аспектів внутрішньої фрактальності міста пов'язаний з ієрархією фрактальних рівнів у його геометричному просторі. Геометричні фрактальні моделі архітектурно-просторового середовища з різними фрактальними розмірностями в тій чи іншій мірі реалізовані в багатьох містах світу, в тому числі в столичних містах (що буде детально розглянуто далі в розділі «Фрактальні моделі столичних міст»). Для міст із тривалою історією, як правило, характерні «кільцеві» фрактали, тоді як міста нового часу найчастіше мають кілька центрів тяжіння і характеризуються більшим ступенем складності і більшою фрактальною розмірністю.

При цьому фрактальний скейлінг (масштабний інваріант) геометричного типу можна виявити не тільки в плануванні середньовічних міст та сучасних мегаполісів, але й у схемах метрополітену (Париж та ін.), у химерних будівлях індуїстських храмів, готичних соборах, православних церквах, Паризькій Опері Шарля Гарньє, соборі Саграда Фамілія Антоніо Гауді, будинках, спроектованих Френком Ллойдом Райтом, Пітером Ейзенманом, Норманом Фостером, норвезьким архітектурним бюро «Снехетта» та ін.

Очевидно, геометрична фрактальність міста може бути представлена на таких рівнях.

1) декоративно-функціональні елементи інтер'єру/екстер'єру (2D): наприклад, візерунки підлогових мозаїк, як у кафедральному соборі італійського міста Ананії (Anagni); карти міста на вуличних інформаційних стендах (Москва);

2) декоративно-функціональні елементи інтер'єру/екстер'єру (3D): наприклад, світильник у вигляді дерева; книги в публічній бібліотеці міста Канзас (США), частина будівлі якого виконана у вигляді величезної книжкової полиці з семиметровими «книгами»; макет будівлі всередині самої будівлі (Петропавлівська фортеця,

Санкт-Петербург) або всього міста в інтер'єрі музею/виставкового центру або у відкритому міському просторі;

3) конструктивні елементи інтер'єру (3D): наприклад, спіральні сходи в музеї Гуггенхайма, Нью-Йорк;

4) планування будівлі (на місцевості) (2D): замок Кастель-дель-Монте (Апулія, Італія);

5) фасад будівлі (2D/3D): Міланський собор;

6) конструкція будівлі (3D) – фрактальні патерни повторюються як у зовнішніх, так і у внутрішніх формах: Palmer House (Ann Arbor, Michigan, USA), побудований Ф.Л. Райтом із використанням трикутних фрактальних патернів;

7) комплекс будівель/архітектурний ансамбль (3D) – одні і ті самі фрактальні патерни повторюються в конструкції будівель (наприклад, котеджі на дахах багатопверхових будинків у Чжучжоу, Китай);

8) міський квартал/район (2D): квартали Нью-Йорка; радянські новобудови;

9) план міста (2D): фрактальні прямокутники Нью-Йорка;

10) місто (3D): гіпотетичне місто майбутнього.

Взагалі, як справедливо вказує З. Сардар, англійський дослідник міжкультурних відносин, «міста мають чітко виражену фрактальну структуру, в тому сенсі, що їх функціям властива самоподібність на рівні багатьох порядків і масштабів». Він наводить такі приклади фрактальних міських структур, як «ідея районів, округів і секторів всередині міста, концепція транспорт-

них мереж різних порядків і класифікація міст в ієрархії центрального місця, що відображає економічну залежність локального від глобального і навпаки». Дійсно, в місті як метасистемі, що складається з систем, які, своєю чергою, складаються з підсистем нижчого рангу, ієрархічно «вкладені» території адміністративного поділу і відповідні їм муніципальні органи управління, квартали, вуличні, транспортні, енергетичні, інформаційні міські мережі, а також щільність населення і інші демографічні й соціологічні характеристики урбаністичної культури виявляються фракталами різного ступеня складності [1, с. 95].

**Висновки.** Таким чином, досвід дослідження публічних просторів показує, що соціальна значимість кожного громадського простору зростає з його функціональною і культурною цінністю, але є категорією відносною. Необхідне збереження характерних просторів міста, які містять визначні історичні елементи, і самі є відображенням епохи. Архітектурний, топографічний, візуальний, соціокультурний і символічний простір сучасних міст і особливо столичних мегаполісів є багатовимірною фрактальною матрицею, в якій на різних рівнях міської просторової структури перетинаються і накладаються геометрична, географічна і концептуальна фрактальні моделі світу. Необхідна диференціація публічних просторів міста, яка визначається не тільки різними їх просторовими і розмірними типами, але і взаєморозміщенням і взаємодією, що дасть змогу виявити просторові моделі.

#### Список літератури:

1. Баталина Т.С. Анализ особенностей формирования общественного пространства. *Бизнес и дизайн ревью*. 2017. Т. 1. № 1(5). С. 11.
2. Вершинина И.А., Полякова Н.Л. Теоретические и методологические проблемы современной социологической урбанистики. *Вестник Московского университета. Серия 18. Социологи и политология*. 2013. № 4. С. 60–84.
3. Городские пространства: где границы публичного? URL: <https://www.prostranstvo.media/gorodskie-prostranstva-gde-granicy-publichnogo/>
4. Николаева Е.В. Города как фрактальные перекрестки мира. *Лабиринт. Журнал социально-гуманитарных исследований*. 2012. № 3. С. 92–106
5. Стризов А.Л. Деурбанизация современного общества: природа, специфика, риски. *Вестник Волгоградского государственного университета*. 2017. Т. 16. № 1. С. 64–73
6. Шимко В.Т. Архитектурно-дизайнерское проектирование городской среды : учебник. Москва : Архитектура-С, 2006. 384 с.
7. Civic space. *Wikipedia The Free Encyclopedia*. URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/Civic\\_space](https://en.wikipedia.org/wiki/Civic_space)
8. Diener, A.C. (2014) *From Socialist to Post-Socialist Cities. Cultural politics of Architecture, Urban Planning and Identity in Eurasia*. London : Taylor & Francis Ltd.
9. Engel, B. (2007) Public space in the «blue cities» of Russia. *K. Stanilov (ed.). The Post-Socialist City. Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism*, 92: 285–300.
10. Harvey, D. *Space of Global Capitalism. Towards a Theory of Uneven Geographical Development*. L.: Verso, 2006



11. Mitchell, D. (1995) The End of Public Space? People's Park, Definitions of the Public, and Democracy. *Annals of the Association of American Geographers*, 85(1): 108–133.
12. Pradel, M., San J. and Climent, V. (2018). Transformations of the Barcelona public space management model. *Ciudad y territorio-estudios territoriales-cytet*, 49(196), 235–248.
13. Soja, E.W. Writing the City Spatiality. *City*. 2003. Vol. 7, № 3. P. 269–280

**Lukin S.Yu. THE PUBLIC SPACE OF EUROPEAN COUNTRIES IN THE SYSTEM OF THE GLOBALIZED WORLD FOR THE STUDIES OF FOREIGN AUTHORS**

*The article discusses the approaches of different researchers to the concept of public space, are analyzed as mechanisms for the creation of the image, and the means of perception, and it is also proposed to compare different approaches of public space of European countries in the system of the globalizing world and the conditions of their transformation. The actuality of research of problems of public spaces due to the fact that decisions require timely issues such as urban congestion, the congestion of communications, ethnic and social conflicts, high cost of living, low management efficiency, limited resources. Characterized that the timeliness of transformational change is currently a key characteristic of public spaces.*

*Contemporary urban studies is focused on the problems of the city as a human habitat, context, mental image of the city and its material structure. Drawing on theoretical and methodological concepts actor-network theory, we consider the city as a socio-spatial entity. Modern urban space is a topological contingente education, forms of collective identity and patterns of social behaviour.*

*It is established that the basis of fractal analysis of urban culture is the identification of repetitive self-similar geometric or socio-cultural patterns and identification of their types. In urbanistic also often aim to determine the specific factors associated with the so-called fractal dimension (degree of “roughness”) of urban areas, and characterize the patterns of growth and evolution of the city.*

*Architectural, topographical, visual, cultural, social and symbolic space of modern cities, especially the Metropolitan cities is multi-dimensional fractal matrix, in which different levels of urban spatial structures intersect and overlap geometric, geographic, and conceptual fractal model of the world. It is worth emphasizing the need for differentiated public spaces of the city which are determined not only different spatial and value types, but also by mutual placement and interaction, allowing to identify spatial patterns.*

**Key words:** public space, open space, spatiality, fractal, urban space, urban, globalized world.

*Непомнящий О.М.*

Міжрегіональна академія управління персоналом

## ОСНОВНІ ВИМОГИ ДО СПОРУД ЯК ОСНОВА ІДЕНТИФІКАЦІЇ РИЗИКІВ ПІД ЧАС ЕКСПЛУАТАЦІЇ ОБ'ЄКТІВ НЕРУХОМОСТІ

*Досліджено питання ідентифікації ризиків будівельних проектів з урахуванням специфіки галузі будівництва та відповідно до стадій життєвого циклу будівельного проекту. Запропоновано шляхи оцінки ризиків будівельних проектів. Одним з актуальних напрямів сучасних досліджень є питання управління ризиками в умовах нестабільної фінансово-економічної ситуації та зростання мобільності та оперативності прийняття управлінських рішень в умовах невизначеностей. Однією з галузей економіки, що розвивається в умовах великої кількості ризиків, є галузь будівництва. Передумовами для нестабільного розвитку галузі будівництва є її специфічні характеристики: суттєвий розрив у часі строків інвестування та віддачі від інвестицій, строків введення в експлуатацію готової будівельної продукції, висока технологічність галузі, травмонебезпека для працівників-будівельників, необхідність налагодження співпраці з органами влади та місцевого самоврядування, що часто передбачає бюрократичність та корумпованість адміністративних інституцій. Отже, питання розробки шляхів ефективного управління ризиками будівництва та введення в експлуатацію об'єктів нерухомості є актуальним та потребує детальнішого вивчення. З метою вирішення актуальних проблем управління ризиками в будівництві сформована та розвивається наукова школа управління ризиками у процесі будівництва та експлуатації об'єктів нерухомості. Управління проектами для аналізу ризиків та управління використовує окремий розділ портфеля управління знаннями – РМВООК. Згідно зі стандартами, проектний ризик визначається як «невизначена подія або умова, що, у разі виникнення, має негативний або позитивний вплив на принаймні одну з цілей проекту, такі як терміни, вартість, зміст або якість». Визначення ризиків полягає у створенні структурованого переліку ризиків та проведення їх оцінки. Специфіка будівельної галузі вимагає створення унікального для будівництва проекту переліку ризиків для можливості їх подальшої оцінки. Основними стандартами, що регулюють вимоги до будівель і споруд в Україні, є Державні будівельні норми (ДБН). На основі цих вимог запропоновано розробити реєстр ризиків для будівельних проектів. Основою реєстру є наступний ДБН. На основі аналізу вищезгаданих стандартів розроблено універсальний реєстр ризиків для будівельних проектів. У перспективах подальших досліджень – визначення механізмів реалізації проектів публічного та приватного партнерства та взаємодії через делегування невластивих державному управлінню функцій технічного аудиту та інжинірингу до представників громадських організацій, що мають відповідну специфіку.*

**Ключові слова:** ризики, державне управління, управління ризиками, ідентифікація ризиків, об'єкти нерухомості.

**Постановка проблеми.** В умовах нестабільної економічної ситуації в країні важлива увага має бути приділена саме розробленню ефективного механізму ідентифікації та управління ризиками на різних стадіях життєвого циклу роботи підприємства або реалізації проектів. Галузь будівництва має свою специфіку, що полягає у високій технологічності, необхідності забезпечення високого рівня охорони праці та безпеки під час проведення будівельних робіт, значних фінансових ризиках, що виникають через суттєві розриви між інвестиційним етапом та етапом введення в експлуатацію готової будівельної про-

дукції. Специфіка галузі суттєво впливає на процес ідентифікації ризиків із метою забезпечення ефективного механізму подальшого управління ними. За статистичними даними, у 2017 р. будівельна галузь показує показники зростання, що випереджають середньостатистичні результати діяльності інших галузей економіки. Розвиток у випереджаючих темпах пов'язаний з активізацією економічної діяльності в Україні, покращенням фінансового стану суб'єктів господарської діяльності, створенням умов для розвитку інфраструктури та забезпечення інвестиційної привабливості України, як для залучення внутрішніх інвестицій,

так і для зовнішніх інвесторів. З огляду на стійку тенденцію до зростання будівельної галузі питання пошуку ефективного механізму ідентифікації ризиків будівельних проектів є актуальним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання ідентифікації ризиків будівельних проектів, з огляду на його актуальність, розглядалося в роботах багатьох науковців, зокрема, А.І. Рибачка, І.Б. Азарової [1], В.І. Торкатюка, Т.І. Світличної, О.А. Карлової, О.М. Ніверчука, А.Л. Даніленко, Т.П. Бережної [2], А.А. Артамонова [3], В. Броїло [4], В.В. Вітлінського, П.І. Верчено [5], О.І. Угоднікової [6], Л.А. Останкової, Н.Ю. Шевченко [7].

Розробка нових стандартів та узгодження законодавчої бази щодо управління ризиками з європейськими стандартами визначають актуальність проведення подальших досліджень щодо розробки ефективних механізмів управління ризиками в будівництві як одного з факторів виведення будівельної галузі на європейські ринки та забезпечення її конкурентоздатності.

**Постановка завдання. Метою статті** є пошук шляхів визначення основних вимог до будівель і споруд задля формування механізму ідентифікації ризиків будівельних проектів.

Відповідно до поставної мети реалізуються такі завдання:

- надати теоретичне визначення поняттю «ризик» та «ідентифікація ризиків»;
- визначити нормативні документи, що регламентують вимоги до будівель та споруд;
- на основі аналізу стандартів будівництва розробити реєстр ризиків будівельних проектів;
- визначити особливості ідентифікації ризиків на різних стадіях життєвого циклу будівельного проекту;
- запропонувати механізм оцінки ризиків.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В управлінні проектами для аналізу та управління ризиками використовують окремий розділ зводу знань з управління проектами – PMBOOK. Відповідно до його стандартів ризик проекту – «невизначена подія чи умова, яка у разі виникнення має негативний чи позитивний вплив щонайменше на одну із цілей проекту, наприклад строки, вартість, зміст чи якість» [8].

Необхідно зазначити, що в класичній вітчизняній літературі ризики прийнято вважати лише негативною подією, настання якої може призвести до негативних наслідків. Відповідно до моделі управління ризиками, яка загальноприйнята у Сполучених Штатах Америки, ризики визначають лише як можливість настання певної

події, а наслідки від її настання (позитивні чи негативні) напряму залежать від механізму управління ризиками. Ефективні механізми управління ризиками дають змогу не лише мінімізувати негативні наслідки його настання, але й забезпечують можливість використання ризикової події для розвитку власного бізнесу.

Ідентифікація ризиків полягає у створенні структурованого переліку ризиків та проведенні їх оцінки.

Оцінку ризиків проводять за допомогою використання класичної для проектного управління формули [9].

$$P(E) = K/M, \quad (1)$$

де  $P(E)$  – ймовірність настання ризику  $E$ ;  $K$  – число сприятливих результатів;  $M$  – можливе число усіх результатів.

Для проведення оцінки за запропонованою формулою необхідно здійснити ідентифікацію можливих ризиків. Будівельні проекти мають низку специфічних характеристик, які необхідно враховувати у процесі проведення ідентифікації ризиків:

- чітка розбивка проекту на життєві стадії (цикли);
- значна кількість технологічних ризиків, що пов'язана зі специфікою виконання будівельних робіт;
- ризики інвестиційної діяльності, що тісно пов'язані з розривом у часі між інвестиційним періодом та стадією введення в експлуатацію готової будівельної продукції;
- недосконалість вітчизняного законодавства та нормативної бази і стандартів будівництва, що сприяють розвитку бюрократизму та корупції в галузі;
- висока інвестиційна привабливість галузі;
- висока соціальна роль галузі;
- галузь є мультиплікатором для розвитку інших супутніх галузей економіки.

Специфіка будівельної галузі вимагає створення унікального саме для будівельних проектів переліку ризиків для можливості їх подальшої оцінки.

Основними стандартами, які регламентують вимоги до будівель і споруд в Україні, є Державні будівельні норми (ДБН). На основі вимог цих стандартів пропонується розробити реєстр ризиків будівельних проектів. В основу реєстру покладено такі ДБН [10–13]:

- Основні вимоги до будівель і споруд безпека експлуатації, ДБН В.1.2-9-2008;

- Основні вимоги до будівель і споруд. Економія енергії. ДБН В.1.2-11-2008;
- Основні вимоги до будівель і споруд. Захист від шуму. ДБН В.1.2-10-2008;
- Основні вимоги до будівель і споруд. Пожежна безпека. ДБН В.1.2-7-2008.

На основі аналізу перелічених вище стандартів автором розроблено універсальний реєстр ризиків будівельних проектів (табл. 1).  
Таким чином, на основі аналізу нормативних документів, що визначають стандарти будівель і споруд, було згруповано ризики, внесено їх до єдиного

Таблиця 1

**Універсальний реєстр ризиків будівельних проектів [10–13]**

Група ризику	Описання ризику	Ідентифікація ризику
Безпека експлуатації	Ризик тілесних пошкоджень, що виникають у людей на будівельному об'єкті чи поряд із ним	1. Ковзання, падіння, удари, а саме: – ковзання і удари, зумовлені, наприклад, падінням, спотиканням чи ковзанням користувачів будівельних об'єктів; – прямі удари чи контакти, спричинені падінням елементів будівельних об'єктів на користувачів; – тілесні пошкодження як наслідки контакту чи маніпуляції з елементами рухомих частин будівельних об'єктів (затиснення, трощення, різання тощо). 2. Опіки, електроудари, вибухи, а саме: – електроудари, опіки і вибухи від електричного обладнання та устаткування; – опіки і вибухи від термічного обладнання та устаткування; – опіки та ошпарення від водного обладнання. 3. Нещасні випадки як наслідок руху транспортного засобу: поранення людей у транспортних засобах або пішоходів на узбіччі доріг
Експлуатаційні характеристики будівельних виробів	«Рівні експлуатаційних характеристик – це кількісне представлення характеру роботи будівельного виробу на вплив прикладеної дії або викликані передбаченими умовами експлуатації» [11]	– проектування теплоізоляційної оболонки із забезпеченням зниження теплових витрат; – використання об'ємно-планувальних рішень, що одночасно забезпечують зниження теплових витрат через теплоізоляційну оболонку та теплові надходження від сонячної радіації; – застосування конструктивних рішень та обладнання для забезпечення необхідних параметрів внутрішнього повітря та гарячого водопостачання відновлювальних джерел енергії, включаючи сонячну радіацію; – забезпечення регульованого повітрообміну; – проектування інженерного устаткування з урахуванням експлуатаційних температурних, вологісних режимів та технологічних процесів; – проектування конструктивних рішень елементів теплоізоляційної оболонки з урахуванням змін теплофізичних характеристик матеріалів у процесі експлуатації виробів [11]
Рівні технічних характеристик шуму	«Рівні технічних характеристик шуму – це кількісне вираження (у відповідних одиницях) характеру поведінки будівельного виробу під впливом прикладеної дії або передбачених умов експлуатації» [12]	– захист від повітряного шуму, який надходить у приміщення ззовні будівельного об'єкта; – захист від повітряного шуму, який надходить із сусідніх приміщень; – захист від ударного шуму; – захист від шуму, спричиненого устаткуванням, що працює; – захист від шуму в приміщеннях із надмірною реверберацією; – захист від шуму, джерела якого знаходяться всередині будівельного об'єкта або поєднані з ним [12]
Пожежна безпека будівельних виробів та будівельних об'єктів	Норми установлюють основні положення основної вимоги до виробів, будівель і споруд щодо забезпечення пожежної безпеки	– несуча здатність будівельних конструкцій протягом певного проміжку часу; – поява і поширення вогню та диму всередині будівельного об'єкта обмежені; – обмежене поширення пожежі на сусідні будівельні об'єкти; – люди могли залишити об'єкт або могли бути врятовані в інший спосіб; – безпека пожежно-рятувальних підрозділів [13]



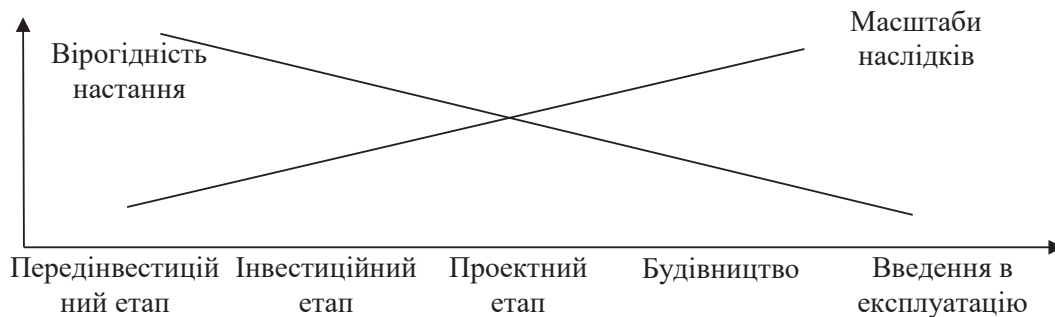


Рис. 1. Залежність вірогідності настання та масштабів ризиків від стадій життєвого циклу будівельного проекту

універсального для реалізації будівельного проекту реєстру, що складається з трьох груп:

- безпека експлуатації;
- експлуатаційні характеристики будівельних виробів;
- рівні технічних характеристик шуму;
- пожежна безпека будівельних виробів та будівельних об'єктів.

Особливістю реалізації будівельних проектів є чітке розмежування на стадії життєвого циклу. Можна виділити етапи життєвого циклу будівельного проекту: передінвестиційний, інвестиційний, проектний, будівництво, завершальний (введення в експлуатацію).

У процесі управління ризиками доцільно визначити взаємозалежності ризикових подій від стадії життєвого циклу реалізації проекту (рис. 1).

На рис. 1 видно, що на початкових етапах реалізації проекту вірогідність настання ризиків є найвищою, вона поступово знижується до завершального етапу будівництва. Залежність масшта-

бів настання ризиків протилежна і є найвищою на завершальному етапі проекту, адже безпосередньо пов'язана з тими фінансовими ресурсами, які вже вкладені у проект, і, насамперед, передбачає інвестиційні ризики проекту.

**Висновки.** Отже, у результаті проведеного аналізу було визначено теоретичні підходи до визначення поняття ризику, який варто розглядати як з точки зору потенційної можливості настання негативних наслідків, так і як можливості потенційних додаткових вигод – позитивних наслідків. На основі аналізу ДБН було визначено основні види ризиків, які відповідають специфіці будівельної галузі. Автором розроблено реєстр ризиків для будівельних проектів, що враховує їхні специфічні характеристики, запропоновано механізм оцінки ризику та визначено взаємозалежності масштабів та вірогідності настання ризиків на різних стадіях життєвого циклу будівельного проекту, що безпосередньо пов'язане з особливостями управління ризиками на різних етапах.

#### Список літератури:

1. Рибак А.І. Аналіз механізмів фінансування будівельних проектів в галузі житлового будівництва. Державні програми та фінансування / А.І. Рибак, І.Б. Азарова. *Управління розвитком складних систем*. 2014. № 17. С. 52–59.
2. Фактори ризику в управлінні проектами будівництва / Торкатюк В.І., Світлична Т.І., Карлова О.А., Ніверчук О.М., Даніленко А.Л., Бережна Т.П. *Цифровий репозиторій ХНУМГ ім. О.М. Бекетова*. 2012. URL: <http://eprints.kname.edu.ua/29710/1/23.pdf>
3. Артамонов А.А. Функції управління ризиками в процесі реалізації інвестиційних проектів : дис. ... к.е.н. : 08.00.05. СПбГАСУ. Санкт-Петербург, 2003. 124 с.
4. Броїло В. Система оцінки ризиків інвестиційно-інноваційної діяльності організацій. *Проблеми теорії й практики керування*. 2008. № 4. С. 61–71.
5. Вітлінський В.В. Аналіз, моделювання та управління економічним ризиком / В.В. Вітлінський, П.І. Верчено. Київ : КНЕУ, 2000. 292 с.
6. Угоднікова О.І. Організаційно-економічний механізм формування і використання потенціалу розвитку будівельного підприємства. *Молодий вчений*. 2015. № 10 (25). Частина 2. 239 с.
7. Останкова Л.А. Аналіз, моделювання та управління економічними ризиками : навч. посібник / Л.А. Останкова, Н.Ю. Шевченко. Краматорськ : Донбас. держ. машинобуд. акад., 2010. 199 с.
8. Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК®) Третье издание. 2004 Project Management Institute, Four Campus Boulevard, Newtown Square, PA 19073-3299 USA.

9. Павлов М. Методология управления рисками проектов. URL: <http://www.kareta.com.ua/>.
10. Державні будівельні норми України. Система забезпечення надійності та безпеки будівельних об'єктів. Основні вимоги до будівель і споруд безпека експлуатації. ДБН В.1.2-9-2008. Київ. Мінрегіонбуд України. 2008.
11. Державні будівельні норми України. Система забезпечення надійності та безпеки будівельних об'єктів. Основні вимоги до будівель і споруд. Економія енергії. ДБН В.1.2-11-2008. Київ. Мінрегіонбуд України. 2008.
12. Державні будівельні норми України. Система забезпечення надійності та безпеки будівельних об'єктів. Основні вимоги до будівель і споруд. Захист від шуму. ДБН В.1.2-10-2008. ДБН В.1.2-11-2008. Київ. Мінрегіонбуд України. 2008.
13. Державні будівельні норми України. Система забезпечення надійності та безпеки будівельних об'єктів. Основні вимоги до будівель і споруд. Пожежна безпека. ДБН В.1.2-7-2008. ДБН В.1.2-11-2008. Київ. Мінрегіонбуд України. 2008.

### **Nepomniashchyi O.M. BASIC REQUIREMENTS FOR SPORTS AS A BASIS FOR RISK IDENTIFICATION AT USE OF REAL ESTATE OBJECTS**

*In an unstable economic situation in the country, attention should be paid to developing an effective mechanism for identifying and managing risks at different stages of the life cycle of an enterprise or project implementation. The construction industry has its own specificity, consisting of high technological capacity, the need to ensure a high level of safety and security during construction, significant financial risks arising from significant gaps between the investment stage and the stage of commissioning of finished construction products.*

*The project management for risk analysis and management uses a separate section of the knowledge management portfolio – PMBOOK. According to its standards, project risk is defined as “an uncertain event or condition that, in case of occurrence, has a negative or positive impact on at least one of the project objectives, such as terms, cost, content, or quality”.*

*The main standards that govern the requirements for buildings and structures in Ukraine are the State Building Regulations (DBN). Based on the requirements of these standards, it is proposed to develop a risk register for construction projects. The basis of the registry is the following DBN.*

*Based on the analysis of the above-mentioned standards, the author developed a universal register of risks for construction projects*

*A feature of the implementation of construction projects is a clear distinction at the stage of the life cycle. It is possible to distinguish the following stages of the life cycle of the construction project: pre-investment, investment, design, construction.*

*Dependence of the scale of the risks is the opposite and is the highest at the final stage of the project, because it is directly related to those financial resources that have already been invested in the project and, first of all, involves investment risks of the project.*

*Consequently, as a result of the analysis, the theoretical approaches to the definition of the concept of risk were defined, which should be considered both in terms of the potential possibility of occurrence of negative consequences, as well as the possibility of potential additional benefits – positive effects. Based on the analysis of the DBN, the main types of risks that were specific to the construction industry were identified. The author developed a risk register for construction projects taking into account their specific characteristics, proposed a mechanism for risk assessment and determined the interdependence of the scale and probability of occurrence of risks at different stages of the life cycle of the construction project, which is directly related to the peculiarities of risk management at various stages.*

**Key words:** risks, public administration, risk management, risk identification, real estate objects.

**Олійник Р.Ю.**

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

## ОФІС УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ В ПРОЕКТНОМУ МЕНЕДЖМЕНТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

*У статті здійснено дослідження ролі та значення офісу управління проектами в структурі організації публічного сектора. Виявлено передумови актуалізації проектного менеджменту в державному управлінні, а також основні теоретичні підходи до розуміння його змісту та завдань. Деталізовано взаємопов'язані елементи проектного управління (проект, програма, портфель), уточнено їхню кореляцію. Визначено основні процеси управління портфелем. Обґрунтовано, що на ефективність проектного менеджменту суттєво впливає рівень зрілості організації, від якого також залежить траєкторія організаційних реформ. Стверджується, що показником зрілої проектною організації є існування офісу управління проектами. Проаналізовано такі особливості офісу управління проектами, як спеціалізація, координація, централізація або децентралізація функцій та зміна обсягу застосування. Диференційовано дві ключові ролі офісу управління проектами (підтримуюча та впроваджуюча), виявлено їхню специфіку. Систематизовано функції офісу управління проектами: управління спільними організаційними ресурсами, що використовуються в проекті; розробка методології та практики управління проектами; коучинг, наставництво, навчання, контроль за управлінням проектами; моніторинг відповідності стандартам, процедурам тощо та звітність про них на загальному статусі проекту; координація комунікації між проектами та забезпечення якості проекту; створення активів організаційного процесу, політики, шаблонів проектів, процедур; додаткові функції залежно від офісу управління проектами (виставлення рахунків за послуги, залучення бізнес-аналітиків тощо). Також ідентифіковано умови запровадження офісу управління проектами в державній організації: наявність змоги виділити ресурси для нового підрозділу; існування стандартів управління проектами, що застосовуються в установі; досвід установи з проектною діяльністю, його обсяги; існування співпраці та комунікації між організаційними підрозділами. Виявлено, що зміни офісу управління проектами можуть бути спричинені зовнішніми чинниками, внутрішніми чинниками, змінами зрілості, зміною генерального директора, робочим кліматом, методом управління портфелем, а також співпрацею та підзвітністю.*

**Ключові слова:** проектний менеджмент, публічне адміністрування, офіс управління проектами, портфель, програма.

**Постановка проблеми.** Державне управління, перебуваючи під тиском зацікавлених сторін, ставить собі за мету постійне поліпшення результатів, встановлення прозорості діяльності, прийняття раціональних та відповідальних рішень стосовно інвестицій від платників податків та підвищення ефективності надання послуг останнім. Складність функцій, що виконуються публічним сектором, потребує покладання на пріоритетність та сучасні інструменти управління, зокрема проектний менеджмент.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сучасні вітчизняні наукові розвідки в галузі публічного адміністрування рясніють публікаціями, присвяченими актуалізації проектного менеджменту як інструменту удосконалення державного управління. Насамперед, йдеться про дослідницькі розробки таких учених, як В. Баку-

менко, Н. Гавкалова, Т. Козаченко, В. Мартиненко, Н. Обушна тощо. Однак серед цих наукових робіт бракує тих, що присвячені систематизації знань та деталізації ролі офісу управління проектами в структурі державної організації.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в застосуванні комплексного підходу до вивчення ролі, значення, завдань, передумов та функцій офісу управління проектами в організації, що репрезентує державний сектор.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сучасний проектний менеджмент виділяє три ключові елементи, які є ієрархічно взаємозалежними: проекти, програми та портфелі [16]. Пояснюючи принципи управління програмами, варто звернути увагу на ієрархічну структуру організаційної стратегії. Кожна програма з організаційною стратегією (конкретний стратегічний пріоритет)

пов'язана з більшим асоційованим об'єктом (стратегічний пріоритет відповідає портфолію). Окрім цього, програма складається з менших об'єктів – проектів (разом з іншими здебільшого функціональними, «рутинними» заходами).

Управління портфелем – це термін, що використовується для опису методів аналізу та колективного управління групою проектів, програм та інших заходів на основі численних ключових характеристик для досягнення стратегічних цілей організації [13]. Часто портфель сприймається як поточний стратегічний процес організації, що охоплює всі проекти та заходи, спрямовані на стратегічні цілі [3].

Процеси управління портфелем включають:

- ідентифікацію та категоризацію (компонентів);
- оцінку, відбір та визначення пріоритетності (компонентів);
- балансування портфеля;
- авторизацію компонентів.

Організаційні компетенції для досягнення стратегічних цілей через портфель проектів та програм оцінюються за допомогою визначення зрілості організаційного управління проектами. Остання здебільшого визначається як ступінь, в якому організація практикує організаційне управління проектами, тобто йдеться про ефективність процесів, що використовуються в організації [4].

Моделі організаційної зрілості розроблялися багатьма дослідниками, найбільш визнаними вважаються розробки К. Макормака, М. Ледейри та М. Де Олівейри [11], К. Крюгера і Р. Джонсона [9], Б. Джолі, М. Бута, П. Мітала і Дж. Шалера [8] тощо. Актуальні міжнародні дослідження в галузі управління проектами стверджують, що компетенції управління проектами безпосередньо співвідносяться з організаційними здібностями досягнення цілей [17]. Траєкторія організаційної реформи, її особливості та управління проектами чітко пов'язані зі шляхом визначення пріоритетності, координації, самостійності прийняття рішень та врівноваження портфеля також через сферу організації шляхом управління проектами. Процес реформ має суттєву залежність від зрілості організації в управлінні проектами, від того, чи займалася організація раніше проектами, чи мала будь-яку одноетапну систему роботи з ними (проектами керували індивідуально або були включені до програм та портфелів).

Однією з особливостей зрілої проектно-організації є існування офісу управління проектами. Переваги останнього обґрунтовані багатьма дослідниками, такими як В. Тезік [15],

М. Обрі, Б. Гоббс і Д. Тюллер [2], Ф. Пансіні і М. Терзієва [12] і т. д. На думку групи дослідників (Б. Андерсена, Б. Генріксена та В. Арсета), перехід до вищого рівня зрілості та встановлення офісу управління проектами на корпоративному рівні може зайняти близько 7 років [1]. Такий тривалий період пов'язаний із позовжною реформою, якщо такі зміни стосуються більшості інститутів. Своєрідним символом поштовху у впровадженні реформ є створення офісу управління проектами.

Реформа державного управління сприймається як процес із безліччю цілей або результатів [14].

Реформи можна розглядати як:

- процедурні;
- політичні;
- управлінські.

К. Поллітт та Г. Букерт виділяють три траєкторії реформи:

- 1) фінансові ресурси;
- 2) організаційні ресурси;
- 3) кадрові ресурси.

Реформи можуть бути двосторонніми, раптовими або ж тривалими. Раптові реформи відображають потребу в актуалізації цього питання в порядку денному та негайному прийнятті й імplementації рішень. Цей спосіб запровадження реформ часто пов'язаний із моделлю реформи «згори-вниз», коли в публічному секторі їх ініціюють політики або керівники установ. Такі реформи стикаються з величезним опором, і результати можуть бути не такими, як очіувалося (незапланованих масштабів, із більшими витратами тощо).

Реформи можуть бути тривалими, коли зміни застосовуються поетапно, крок за кроком. За таких умов є два сценарії розгортання подій. Державні службовці можуть підкоритися реформам, і нововведення вкореняться в організації або ж пройдуть без помітних результатів. Такі реформи можуть бути наслідком ініціативи «знизу-вгору», що проявляється як результат невдоволення звичайних державних службовців. Відповідні реформи потребують підтримки керівництва, оскільки необхідні рішення можуть потрапити в пастку. Як вказують теорії змін, незалежно від того, будуть зміни стратегічними, структурними, технологічними або ж кадровими, найбільші проблеми, як правило, викликані людським чинником (опір і небажання змінювати наявну практику). Одне з головних завдань управління змінами – належне управління спілкуванням.

Можна виділити низку бар'єрів, характерних для реформ та впровадження змін [18]:



- бар'єри знань (дефіцит інформації – незнання);
- бар'єри потенціалу (дефіцит навчання – погане виконання);
- відсутність готовності (дефіцит мотивації – неміцність);
- нормативні бар'єри (дифузійний дефіцит – адаптація);
- системні бар'єри (дефіцит ресурсів – інерція).

Проектний менеджмент має великий вплив на організаційні траєкторії реформи. Він не лише вносить зміни в організаційну структуру шляхом встановлення офісу управління проектами, але також рухається від ієрархічної структури до збалансованої матриці організаційної структури. К. Поллітт та Г. Букерт, описуючи траєкторії організаційних реформ, розрізняють такі аспекти цієї реформи: спеціалізація, координація, децентралізація, організаційний розмір та обсяг застосування [14]. Особливості організаційної реформи, такі як спеціалізація, координація, централізація або децентралізація функцій та зміна обсягу застосування, можуть бути пов'язані з управлінням проектом, програмою та портфелем. Спеціалізація немислима без пріоритетності. Координація – одна з головних сполучних функцій офісу управління проектами під час управління проектами, програмами та портфелями та їх об'єднання в цілісну систему. Децентралізація та централізація безпосередньо пов'язані із самостійністю прийняття рішень керівниками проектів та балансуванням портфеля централізовано. Зрештою, обсяг безпосередньо пов'язаний із кількістю проектів та їх розміром. Крім того, бути проектною організацією означає, що сфера організації може постійно змінюватися. Управління проектами робить великий внесок у координаційний аспект у таких вимірах, як управління портфелем, зацікавлені сторони, ризики та спілкування.

Офіс управління проектами може відігравати різні ролі відповідно до своїх функцій, залежати від різних факторів і бути застосований із різних причин. Роль офісу може бути або підтримуючою, або впроваджуючою, тобто або сама ця одиниця є відповідальною за реалізацію проекту, або ж вона просто підтримує інші підрозділи під час реалізації проектів. Однак, якою б не була роль, вона завжди передбачає завдання зосередити увагу на значних змінах програми як на меті розуміння можливостей та кращого досягнення інституційних цілей, оптимізації використання ресурсів між усіма проектами та керування взаємозалежності

між проектами, а також дотримання методології, стандартів, оцінювання загальних ризиків та можливостей.

Зазвичай виділяють такі функції офісу управління проектами [19]:

- управління спільними організаційними ресурсами, що використовуються в проекті;
- розробка методології та практики управління проектами;
- коучинг, наставництво, навчання, контроль за управлінням проектами;
- моніторинг відповідності стандартам, процедурам тощо та звітність про них на загальному статусі проекту;
- координація комунікації між проектами та забезпечення якості проекту;
- створення активів організаційного процесу, політики, шаблонів проектів, процедур;
- додаткові функції залежно від офісу управління проектами: виставлення рахунків за послуги, залучення бізнес-аналітиків тощо.

Щоб прийняти рішення про потребу офісу управління проектами, організація має врахувати таке:

- чи можна виділити ресурси для нового підрозділу;
- чи є стандарти управління проектами, що застосовуються в установі;
- чи установа базується на проектах і скільки в неї проектів, який їхній розмір, які основні проблеми в реалізації проекту та скільки вони можуть коштувати;
- чи є співпраця між організаційними підрозділами та чи забезпечена комунікація.

Функції офісу управління проектами залежать від сектора, в якому працює організація (приватна чи публічна компанія), від розміру організації, специфіки клієнта, який обслуговується (внутрішній чи зовнішній проект), рівня зрілості управління проектами, організаційної структури (матрична або нематрична), підтримки організаційної культури (спосіб прийняття рішення, кількість проектів у межах мандату, професіоналізм проектних менеджерів, вік і розмір підрозділу тощо).

Мета створення офісу управління проектами описує його роль або як обслуговування внутрішніх замовників (розробка проектів, управління внутрішніми змінами), що більш поширено серед публічних організацій, або зовнішніх замовників (забезпечення результатів проекту назовні, наприклад, інформаційні технології, консалтинг). Різниця між цими двома цілями пов'язана з владним аспектом: більше потужностей в організаціях із

зовнішніми замовниками через те, що вони менш залучені до внутрішніх політичних систем.

Легітимність та внесок офісу управління проектами у виконання проекту/програми також залежать від організаційної структури [10]. У нематричних організаціях роль відповідного офісу стосується здатності приймати рішення. У матричних організаціях він може бути з HR під одним і тим самим менеджером (ресурси в одній одиниці організації). Повноваження офісу управління проектами залежать від кількості або відсотка проектів у межах мандату та числа керівників проектів в офісі. Якщо ресурси розповсюджуються в організації, офіс управління проектами передбачає менше проектів. Менеджери проектів, що працюють в офісі управління проектами, частіше зустрічаються в матричних організаціях. Зазвичай досліджувані офіси мають невеликі розміри (приблизно 10 осіб або консультуючих керівників проектів). Залучення штаб-квартир до діяльності офісу управління проектами залежить від обов'язків конкретного офісу: чи він відповідає за ресурси або ж його роль є лише підтримуючою (немає керівників проектів, які належать до офісу управління проектами).

К. Хок рекомендує уникати таких офісів управління проектами, які мають потужну контрольну функцію або дуже централізовану структуру. Аналогі, які мають лише звітність про стан та децентралізовану структуру, працюють краще [5].

На думку Дж. Хілла, офіси управління проектами можуть розвиватися від статусу базових до стандартних або вдосконалених чи навіть сягати рівня центрів досконалості [6]. Розвиток охоплює розширення функцій та підтримки офісу управління проектами, сфери охоплення його мандату контролю, автономності тощо.

Поштовхом до розвитку та змін офісу управління проектами може бути один або кілька чинників [7]:

- зовнішні фактори;
- внутрішні фактори;
- зміни зрілості;
- зміна генерального директора;
- робочий клімат;
- управління портфелем та метод;
- співпраця та підзвітність.

Згадувана нами вище група дослідників на чолі з М. Обрі в дослідженнях стверджують, що в різних організаційних відділах сприйняття результатів може бути плюралістичним [2]. Відповідно, внесок офісу управління проектами має важливе значення в забезпеченні спільного розуміння ефективності та супутніх організаційних змін.

**Висновки.** Реформи, спрямовані на управління проектами, програмами та портфелем у державному секторі, як правило, є тривалими, адже досягнення мети та результатів реформ можуть тривати десятиліття. Оскільки державна політика здійснюється через програми, а програми, своєю чергою, складаються з проектів, запровадження офісу управління проектами видається розумним засобом для досягнення ефективності програм. Але, на жаль, нині така практика в публічній царині ще не стала звичкою. Офіс управління проектами означає визнання важливості проекту в організації, і це також є своєрідним відображенням зрілості організаційного управління проектами.

Гарантування більшої відповідальності офісам управління проектами та надання їм впливового організаційного статусу може істотно вплинути на покращення управління та продуктивність програм.

Подальші студії цієї проблематики можуть бути пов'язані з емпіричними розвідками, пошуком найбільш вдалих практичних кейсів використання проектного менеджменту в державному управлінні як у світі, так і в Україні.

#### Список літератури:

1. Andersen B., Henriksen B., Aarseth, W. Benchmarking of Project Management Office Establishment: Extracting Best Practices. *Journal of Management in Engineering*. 2007. Vol. 2 (23).
2. Aubry M., Hobbs B., Thuiller D. A New Framework for Understanding Organisational Project Management through the PMO. *International Journal of Project Management*. 2007. Vol. 25 (4). P. 328–336.
3. Gorog M. Translating Single Project Management Knowledge to Project Programs. *Project Management Journal*. 2011. Vol. 42 (2). P. 17–31.
4. Hartono B., Wijaya D., Arini H. An Empirically Verified Project Risk Maturity Model: Evidence from Indonesian Construction Industry. *International Journal of Managing Projects in Business*. 2014. Vol. 7 (2). P. 263–284.
5. Hauck C. How to Choose the Right Project Management Office Structure for Your Organization's Culture. URL: [www.collegiateproject.com](http://www.collegiateproject.com). (Дата звернення: 11.03.2020).
6. Hill G. Evolving the Project Management Office: A Competency Continuum. *Information Systems Management Journal*. 2004, fall. P. 45–51.

7. Hobbs B., Aubry M., Muller R. Identifying Forces Driving PMO Changes. *Project Management Journal*. 2010. Vol. 4 (41). P. 30–45.
8. Joly B., Booth M., Mittal P. Measuring Quality Improvement in Public Health: The Development and Psychometric Testing of a QI Maturity Tool. *Evaluation and Health Professions*. 2012. P. 1–29.
9. Kruger C. Is There a Correlation between Knowledge Management Maturity and Organizational Performance. *The Journal of Information and Knowledge Management Systems*. 2011. Vol. 41 (93). P. 265–295.
10. Medina A., Müller R., Bredillet C. The Fight for Resources Management: A Source of Struggles between Project Managers and Functional Managers in Matrix Organizations. Proceedings of the European Academy of Management conference, June 2–4, 2011. Tallinn, Estonia.
11. McCormack K., Ladeira M., and De Oliveira M. Supply Chain Maturity and Performance in Brazil. *Supply Chain Management: An International Journal*. 2008. Vol. 13 (4).
12. Pansini F., Terzieva M. Challenges and Benefits on the Path towards Discovering PMO: Cases from Italian Banking Sector. *Procedia Technology*. 2013. Vol. 9. P. 627–637.
13. PMI. A Guide to the Project Management Body of Knowledge. Project Management Institute, 2008.
14. Pollitt Ch., Bouckaert G. Public Management Reform. Oxford : Oxford Publishing, 2000. 392 p.
15. Tasic V. Project Management Office – Typology and Benefits. *Business Informatics*. 2014. Vol. 31. P. 173–182.
16. Turner J. The Handbook of Project-Based Management: Improving the Processes for Achieving Strategic Objectives. McGraw-Hill, 2008.
17. Thomas J., Mullaly M. Researching the Value of Project Management. Pennsylvania, USA : Project Management Institute, Inc., 2008, 458 p.
18. Thom N., Ritz A. Public Management. Wiesbaden, Gabler, 2006.
19. Valle J. do, Soares C. Project Management Office (PMO) – Principles in Practice. AACE International Transactions, 2008. 71 p.

**Oliylyk R.Yu. PROJECT MANAGEMENT OFFICE  
IN PROJECT MANAGEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION**

*The article examines the role and importance of the project management office in the structure of the public sector organization. The prerequisites for actualization of project management in public administration are revealed, as well as the basic theoretical approaches to understanding its content and tasks. Interrelated elements of project management (project, program, portfolio) are detailed and their correlation is specified. The main processes of portfolio management are identified. It is substantiated that effectiveness of project management significantly depends on the level of maturity of an organization, which the trajectory of organizational reforms also depends on. It is claimed that the existence of a project management office is a measure of project organization maturity. The peculiarities of the project management office are analyzed, i.e., specialization, coordination, centralization or decentralization of functions and change of scope. The two key roles of the project management office (supporting and implementing) are differentiated, their specificity is revealed. The functions of the project management office are systematized: management of common organizational resources used in the project; development of project management methodology and practice; coaching, mentoring, training, project management control; monitoring compliance with standards, procedures, etc. and reporting on the overall status of the project; coordination of communication between projects and quality assurance of the project; creation of organizational process assets, policies, project templates, procedures; additional functions depending on the project management office, such as billing for services, involvement of business analysts, and etc. The conditions for establishing a project management office in a public organization have also been identified: the availability of resources for the new unit; existence of project management standards applicable in the institution; institution's experience in project activity, its scope; the existence of cooperation and communication between organizational units. It is revealed that changes to the project management office can be caused by external factors, internal factors, maturity changes, CEO change, working climate, portfolio management method, collaboration and accountability.*

**Key words:** project management, public administration, project management office, portfolio, program.

**Панченко О.А.**

ДЗ «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр  
Міністерства охорони здоров'я України»

## ПРОВАЛ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

*У сучасному інформаційному суспільстві в системі регулювання соціальних та політичних відносин центральне місце займає державна інформаційна політика – діяльність системи органів державної влади і управління в інформаційно-психологічній сфері. Прозорість державної інформаційної політики є основою забезпечення соціально-психологічної стабільності та успішного економічного розвитку країни. Практика інформаційно-психологічного впливу набуває в сучасному світі дедалі більшого розвитку. Терміни «інформаційні» та «психологічні» війни активно використовуються політиками і політологами та частіше з'являються в контексті проблем інформаційної безпеки держави.*

*У статті проаналізовано ризики громадських протестних явищ через призму невдалої інформаційної політики держави в разі загрози захворювання коронавірусною інфекцією. Ризики полягають у тому, що події у Нових Санжарах можуть легко масштабуватися на будь-який регіон, а то й країну загалом, і не тільки в інформаційній, але й у площині державного керування на всіх рівнях. Має стати значущим для вживання необхідних заходів превенції той факт, що будь-яка інформаційна провокація може створити в державі хаос, який буде дуже важко контролювати. Запорукою запобігання виникненню стихійних, і що більш загрозово, чітко організованих громадських протестних явищ має стати кардинальна зміна ставлення державних лідерів і інституцій до свого народу в плані відкритості, чесності інформаційних відносин і прозорості дій.*

*Кардинальна зміна в підходах держави до вирішення цієї проблеми має стати одним із пріоритетів у забезпеченні національної безпеки. В умовах турбулентності вирішення проблеми захисту суспільства в інформаційній сфері повинно мати комплексний системний характер та здійснюватися на різних рівнях: нормативному, інституційному та особистісному.*

**Ключові слова:** інформація, інформаційна безпека, інформаційна політика, інформаційне суспільство, загрози та ризики.

**Постановка проблеми.** У системі регулювання соціальних та політичних відносин у сучасному інформаційному суспільстві центральне місце займає державна інформаційна політика – діяльність системи органів державної влади й управління в інформаційно-психологічній сфері. Прозорість державної інформаційної політики є основою забезпечення соціально-психологічної стабільності та успішного економічного розвитку країни. Практика інформаційно-психологічного впливу набуває в сучасному світі дедалі більшого розвитку. Терміни «інформаційні» та «психологічні» війни активно використовуються політиками і політологами та дедалі частіше з'являються в контексті проблем інформаційної безпеки держави [2]. У разі проведення психологічної війни на перше місце виходять процеси формування громадської думки. Головним інструментом інформаційно-психологічного впливу є новини, які передаються через засоби масової інформації, інтернет і т.п. [7]

Новини – оперативна інформація, яка становить політичний, соціальний або економічний інтерес для аудиторії у своїй свіжості, тобто повідомлення про події, що сталися нещодавно або нині відбуваються.

Останні події в країні показують суттєві недоліки в роботі офіційних осіб і державних інститутів у сфері державної інформаційної політики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченням ролі держави у формуванні інформаційного суспільства та забезпеченні інформаційної безпеки займаються такі автори, як Г. Почепцов [5], У. Ільницька [3], В.О. Хорошко [7], Ю.О. Горбань [2], З.М. Бржезьська [1] та ін.

Нині прикладом невдалої інформаційної політики держави є ситуація з коронавірусом. Численні публікації в ЗМІ, виступи на різних ток-шоу, повідомлення в новинах істотно випередили офіційне висвітлення ставлення влади до цієї проблеми. Вважаю за необхідне відтворити авторське бачення ситуації.



**Постановка завдання.** Головною метою цієї роботи є оцінити ризики громадських протестних явищ через призму невдалої інформаційної політики держави в разі загрози захворювання на коронавірусну інфекцію.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Про провал державної інформаційної політики у зв'язку з коронавірусною інфекцією свідчить те, що протягом місяця після появи тривожних новин не були розроблені (або не повідомлено про їх розробку) державні підходи до діагностики, лікування та протиепідемічні заходи при роботі з коронавірусною інфекцією. Проте була заява Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства про відсутність негативних загроз для економіки України у зв'язку з епідемією. Ця інформація пролунала від голови міністерства Т. Милованова в ефірі одного з українських телеканалів 24 лютого врозріз із виступами лідерів світових держав, які дали невтішні економічні прогнози. Так, Міністр торгівлі та промисловості Сінгапуру Чань Чунь Сін 21 лютого [4] заявив, що темпи зростання ВВП країни, а також індикатори ділової та споживчої довіри можуть серйозно постраждати в результаті спалаху пневмонії, викликаной новим коронавірусом в Китаї. Чи чув про це Милованов? Його заява – це дезінформація або інформаційна диверсія?!

Чому за місяць епідемії Міністерством охорони здоров'я не був організований епідеміологічний контроль з приводу коронавірусу? Також виникає низка питань у зв'язку з наведеними нижче проблемами.

1. У 2017 р. була ліквідована Державна санітарно-епідеміологічна служба України. Нагадаємо, що саме цей орган реалізовує першочергові заходи щодо профілактики інфекційних хвороб, здійснює санітарні заходи щодо охорони території України від занесення та поширення особливо небезпечних (у тому числі карантинних) і небезпечних інфекційних хвороб, здійснює державний санітарно-епідеміологічний нагляд і контроль у пунктах пропуску через державний кордон, здійснює державний санітарно-епідеміологічний нагляд і контроль за дотриманням вимог санітарного законодавства. Треба визнати, що 26 лютого 2020 р. уряд прийняв рішення відновити посаду головного державного санітарного лікаря, але про відновлення самої служби поки не йдеться. Риторичне питання: хто буде займатися проблемою, одна людина?!

2. Не організований належним чином контроль хворих на транспорті (літаки, поїзди, автобуси).

3. Не організована санітарно-просвітницька робота серед населення, тому що ліквідовані центри здоров'я, а інститут стратегічних досліджень знаходиться в стані стагнації.

4. Чиновники Міністерства охорони здоров'я України так захопилися ліквідацією міністерства, що втратили розуміння того, що МОЗ України – це державна інституція, яка має забезпечити захист від особливо небезпечних інфекцій всіх громадян України. Хто це буде робити в сучасних умовах? Залишилися тільки сімейні лікарі. Це професійна неадекватність чиновників або це злочин проти народу України?!

Останні події в Нових Санжарах привернули до себе увагу. Ситуація, що склалася, стала можлива завдяки безграмотній «інформаційній політиці». Інформаційна небезпека в країні створилася через відсутність певної координації та системи надання медичної допомоги під керівництвом певних структур влади, що привело до нестабільності. Громадяни не довіряють державним структурам, чиновникам і загалом бюрократії, розуміючи, що ніхто їх не захищає, а будь-які управлінські рішення несуть негативні наслідки. Тому поява інформації, що евакуйовані громадяни України та інших країн із Китаю будуть направлені у Львівську, Тернопільську, Київську та Полтавську області, ввели співтовариство громадян і професійних медиків у турбулентність, стан розриву інформаційної бомби. Медики, як зазвичай, не отримавши від Міністерства охорони здоров'я компетентної інформації, на основі досвіду отримання непрофесійних управлінських рішень із боку МОЗ, стурбовані власною безпекою під час виконання можливих професійних обов'язків під час роботи з хворими на коронавірусну інфекцію. Маючи негативний досвід діяльності місцевих чиновників, які часто приймають рішення не на благо жителів своїх територій, народ занепокоївся безпекою своїх дітей, родичів, їх можливістю зараження коронавірусною інфекцією. Сталося це на тлі багаторічної війни на Донбасі, коли жителі Львівської, Тернопільської, Житомирської, Київської, Полтавської областей їздили воювати на території Донецької та Луганської областей. Приїзд лише 72 осіб в умовах трагічних, хворобливих, військових дій, пов'язаних із заподіяними матеріальними збитками та шкодою здоров'ю жителів цих регіонів, які вже мали досвід повернення інвалідів та захоронення співвітчизників, сприйняли як інформаційну атаку, що призвела до масштабної акції занепокоєння. При цьому виступ Президента В. Зеленського 20 лютого із закликом до співгромадян шанобливо поставитися

до евакуйованих із Китаю українців та підтримати їх, а не перешкоджати їх поверненню на рідну землю, не став стримуючим фактором, а відіграв роль детонатора.

У той час, коли Міністр охорони здоров'я мала організувати державні заходи на створення епідемічного режиму в державі та припинення поширення коронавірусної інфекції, вона два тижні перебувала у Нових Санжарах поруч зі здоровими людьми, які не потребували допомоги. Що це таке: службова недбалість чи професійна некомпетентність?

А тепер головне: яке відношення має санаторій у Нових Санжарах до лікування інфекційних захворювань?! Хто прийняв таке «мудре» управлінське рішення розмістити людей в абсолютно непристосованому для цього приміщенні, без підготовленого для цього медперсоналу, відповідного обладнання, виконання вимог та санітарно-гігієнічних норм, водопостачання, каналізації та очищення повітря, з точки зору епідеміології, медицини, юриспруденції і, врешті-решт, політики. Санаторій – це «чашка Петрі»?!

У Китаї за 10 днів побудували лікарню для хворих на коронавірус на 1000 ліжок. Невже в цілій Україні немає лікувального закладу, в якому можна розмістити 72 особи на обсервацію?

Знову держава програла в інформаційній роботі з населенням.

Понад 400 із 900 школярів Новосанжарської загальноосвітньої школи не прийшли на заняття 21 лютого, наступного дня після приїзду до місцевого санаторію евакуйованих з Уханя. Про це розповів директор школи М. Решетило.

Із ситуації в Нових Санжарах почав у парламенті свій звіт прем'єр-міністр О. Гончарук (21 лютого 2020 р.), зазначивши, що у фокусі уряду завжди залишається людина, тому усім необхідним евакуйовані забезпечені. На його думку, причиною таких подій у Полтавській області, зокрема, є інформаційна війна, яка триває проти України всередині і ззовні: «Думаю, що інформаційне поле будуть продовжувати розкачувати, щоб створити паніку, щоб зневірити населення, посіяти серед нас недовіру і розбрат».

Можна погодитися з такою думкою. Але чи здійснює держава дієві заходи щодо протидії інформаційній війні і чи не створює нові приводи для інформаційних атак?

Отже, що необхідно було зробити для того, щоб населення України включилося в протистояння з коронавірусною інфекцією, а не з прибулими людьми? На рівні уряду:

1) прорахувати ризики для економіки від можливих хворих на коронавірусну інфекцію і розв'язку ускладнень від інфекції;

2) виділити кошти з фонду надзвичайних ситуацій на проведення загальнодержавного протиепідемічного дослідження;

3) відкрити фінансування на придбання тестових систем для діагностики коронавірусної інфекції;

4) терміново розпочати фінансування медико-біологічних та соціально-психологічних наукових програм у цьому напрямі;

5) створити функціонуючі протиепідемічні центри та організувати взаємодію держструктур на рівні обласних центрів;

6) міграційним службам визначити порядок потрапляння в Україну громадян України та іноземців, хворих на коронавірусну інфекцію, людей із підозрою на коронавірусну інфекцію, людей, які перенесли коронавірусну інфекцію з відповідною документацією та відповідною відміткою, а також визначити статус здорових людей і тих, які знаходяться поза підозрою;

7) зобов'язати засоби масової інформації публікувати дані щодо коронавірусної інфекції тільки з офіційних джерел, за публікацію недостовірних даних притягати до відповідальності згідно із законами України;

8) на рівні Міністерства охорони здоров'я організувати санітарно-просвітницьку роботу серед населення силами сімейних лікарів та підпорядкованих їм структур;

9) організувати науково-дослідні роботи щодо вивчення коронавірусної інфекції, в екстреному порядку видати методологічні рекомендації, обов'язкові до застосування підлеглим структурам Міністерства охорони здоров'я України;

10) виділити спеціальні підрозділи інфекційних лікарень для прийому хворих із підозрою на коронавірусну інфекцію;

11) організувати дистанційне навчання лікарів усіх спеціальностей за короткою навчальною програмою, з приводу коронавірусної інфекції та можливих ускладнень (діагностика, тактика ведення, лікування ускладнення, реабілітації, поховання);

12) спеціальна підготовка лікарів під час лікування хворих із метою профілактики зараження (два лікарів в Китаї вже померло);

13) щоденне інформування Міністром особисто (і головним інфекціоністом МОЗ України) населення про стан справ в Україні з приводу коронавірусної інфекції, з публікацією конкретних

даних про кількість хворих, заражених, підозрюваних і тих, що видужали.

Населення України має бути впевнене, що державні структури зроблять все, щоб люди були в безпеці, і ситуація перебуває під контролем. Для реалізації останнього медичним експертам на обласному рівні необхідно:

- організувати моніторинг міграції населення;
- організувати логістику протиепідемічного руху на кордонах областей;
- вишукати ресурси на виготовлення масок та інших засобів захисту;
- інформувати населення безпосередньо першим керівником через засоби масової інформації з метою запобігання чуток та нестачі інформації.

Свою чергою, місцевим органам влади необхідно:

- організувати протиепідемічний режим у місцях масового скупчення людей;
- взяти на облік ризиковані потоки міграції населення;
- посилити контроль харчових продуктів;
- нести відповідальність у забезпеченні санітарним та евакуаційним транспортом (хворих, підозрюваних, померлих). У рейдах мають брати участь журналісти. У процесі виконання всіх цих заходів державні структури повинні контролювати ситуацію, щоб не виникала паніка.

Переходячи від часткового до загального, зазначимо наступне. *Національна безпека* – здатність держави задовольняти потреби людини в життєдіяльності, самореалізації та розвитку з мінімалізацією ризиків збитку набутим базовим цінностям. Беручи за основу таку базову цінність, як психічне здоров'я, підкреслимо, що інформаційна атака (спланований, масований інформаційний вплив із метою формування запрограмованої громадської думки, а отже, і поведінки) прямо або побічно служить причиною різних стресорів, що призводять до психічних порушень [1; 3].

Наявні в суспільстві протиріччя не сприяють нарощуванню позитивних національних цінностей, формуючи в багатьох випадках антигромадський спосіб життя, різноманітні, в тому числі аморальні, погляди і вчинки. В результаті утворюється тимчасова або стійка неузгодженість особистості з соціумом, що лежить в основі більшості форм злочинної поведінки. Поліпшення стану психічного здоров'я населення має важливе значення саме з цієї позиції (зауважимо, що за повідомленнями ЗМІ [6], кожен третій українець страждає від різних психічних розладів). Однак поліпшенню перешкоджає багато чинників

ризиків, в тому числі неадекватна інформаційна політика [5].

Незабезпечення державою належного рівня безпеки, психічного благополуччя своїх громадян зумовлює і поширення такого явища, як дискредитація державної влади, яка виступає однією з ключових фаз соціальної напруженості. Соціальна напруженість – це такий нестабільний стан суспільства, де емоційно-психологічна компонента відіграє одну з провідних ролей. Можна припустити, що соціальна напруженість створюється для того, щоб викликати дискредитацію влади, провести надлом усталених цінностей, менталітету, суспільної думки про державні інститути і т.п. Хоча соціальна напруженість може бути викликана не тільки прагненням досягнення будь-якої мети, але й різного роду помилками і некомпетентністю лідерів. Стійка і тривалий час не розв'язана ситуація неузгодженості потреб, інтересів, соціальних очікувань населення та мірою їх фактичного задоволення призводить до накопичення невдоволення, посилення агресивності, наростання психічної втоми і дратівливості.

Локальний хаос, що стихійно (або організовано) виник у Нових Санжарах, показав, наскільки сильна напруга в суспільстві, наскільки легко ним маніпулювати і наскільки легким завданням для зовнішнього ворога буде створити за необхідності великий хаос.

Крайня негативна точка соціальної напруженості – вчинення злочинів, що відрізняються, зокрема, жорстокістю і цинічністю, з яких найбільш небезпечними є акти тероризму (в Нових Санжарах до відкритого терору не дійшло, але автобуси були побиті камінням). В умовах гострої соціальної напруженості зростає рівень конфліктності в міжособистісних відносинах; розриваються усталені соціальні зв'язки; послаблюється стримуючий вплив громадської думки; активізується вимушена міграція населення.

Вирішення глобальних державних проблем та головних безпекових питань охорони здоров'я населення (особливо небезпечні інфекції, туберкульоз, дитячі інфекції, сезонні інфекції, психіатрія, наркологія, реанімація, травматологія, екстрена хірургія) має бути під керівництвом виключно Міністерства охорони здоров'я, тобто пацієнт має право отримати кваліфіковану та висококваліфіковану допомогу незалежно від регіону проживання. Охорона здоров'я – це не оплата медичних послуг, а забезпечення населення охороною здоров'я, це різні по суті поняття. Кардинальна зміна в підходах держави до вирішення цієї

проблеми має стати одним із пріоритетів у забезпеченні національної безпеки.

PS. На час закінчення роботи над статтею за повідомленнями ЗМІ щодо коронавірусу:

- загальна кількість підтверджених інфікованих – 89 527;
- померлих – 3056;
- інфікованих в Україні – 1.

**Висновки.** Коронавірусна інфекція є окремим прикладом провалу державної інформаційної політики. Ризики полягають у тому, що події в Нових Санжарах можуть легко масштабуватися на будь-який регіон, а то й країну загалом, і не

тільки в інформаційній, але й у площині державного керування на всіх рівнях. Має стати значущим для вживання необхідних заходів превенції той факт, що будь-яка інформаційна провокація може створити в державі хаос, який виявиться дуже важко контролювати.

Запорукою запобігання виникненню стихійних, і що більш загрозово, чітко організованих громадських протестних явищ має стати кардинальна зміна ставлення державних лідерів і інституцій до свого народу в плані відкритості, чесності інформаційних відносин і прозорості своїх дій.

#### Список літератури:

1. Бржезька З.М., Довженко Н.М., Киричок Р.В., Гайдур Г.І., Аносов А.О. Інформаційні війни: проблеми, загрози та протидія. *Кібербезпека: освіта, наука, техніка*. 2019. № 3 (3). С. 88–96.
2. Горбань Ю.О. Інформаційна війна проти України та засоби її ведення. *Вісник НАДУ*. 2015. № 1. С. 136–141.
3. Ільницька У. Інформаційна безпека України: сучасні виклики, загрози та механізми протидії негативним інформаційно-психологічним впливам. *Політичні науки*. Вип. 2. № 1. 2016. С. 27–32.
4. Інформаційний дайджест новин Уряду від 21 лютого 2020 року. URL: <https://dn.gov.ua/ua/news/informacijnij-dajzhest-novin-uryadu-vid-21-lyutogo-2020-roku>.
5. Почепцов Г.Г. Інформаційна політика : навчальний посібник. Київ : Знання, 2006. 663 с.
6. Украина занимает первое место по количеству психических расстройств в Европе. URL: <https://tsn.ua/ru/ukrayina/ukraina-zanimaet-pervoe-mesto-po-kolichestvu-psihicheskikh-rasstroystv-v-evrope-1009380.html>.
7. Хорошко В.О., Хохлачова Ю.Є. Інформаційна війна. ЗМІ як інструмент інформаційного впливу на суспільство. *Научный журнал информационной безопасности*. 2016. Вып. 22(3). С. 283–288.

#### Panchenko O.A. FAILURE OF THE UKRAINE'S STATE INFORMATION POLICY

*In the modern information society, in the system of regulation of social and political relations, the central place is occupied by the state information policy – the activity of the system of bodies of state power and management in the information-psychological sphere. Transparency of the state information policy is the basis for ensuring socio-psychological stability and successful economic development of the country. The practice of information-psychological impact is gaining more and more development in the modern world. The terms “information” and “psychological” wars are actively used by politicians and political scientists, and are increasingly appearing in the context of state information security problems.*

*In the article, scientists analyzed the risks of public protest phenomena through the prism of an unsuccessful state information policy in the event of a threat of coronavirus infection. The risk is the events in New Sanzhary can easily be scaled to any region or even the country as a whole, and not only information, but also in public administration at all levels of the plane. The fact that any information provocation can create chaos in the state, which will turn out to be very difficult to control, should become significant for taking the necessary preventive measures. The key to preventing the occurrence of spontaneous, and more menacingly clearly organized public protest phenomena should be a radical change in the attitude of state leaders and institutions towards their people in terms of openness, honesty in information relations and transparency of their actions.*

*A fundamental change in the state's approaches to solving this problem should become one of the priorities in ensuring national security. In the conditions of turbulence the solution of the problem of protection of the society in the information sphere must be complex-systemic in nature and implemented at different levels: normative, institutional, personal.*

**Key words:** *information, information security, information policy, information society, threats and risks.*



*Пашкевич Л.А.*

Національна академія державного управління при Президентіві України

## ДЕСТРУКТИВНИЙ ІНСТИТУТ ПОЛІТИЧНОЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ: МЕХАНІЗМИ ПРОТИДІЇ

*У статті було з'ясовано, що суб'єктами політичної корупції за ознакою статусу можуть виступати особи, які безпосередньо причетні до вироблення та організації здійснення публічної політики в різних сферах та на різних рівнях. Під час дослідження констатовано, що нині поняття «політична корупція» в Україні не визначене на законодавчому рівні, що призводить до розмитості розуміння її суб'єктів, видів протиправних дій тощо. Були проаналізовані основні прояви корупції в політиці: протиправне фінансування партій; дії, пов'язані зі спотворенням ролі політичних партій як акторів демократичної політичної системи; продаж місць у потенційно прохідній частині виборчого списку партій; підкуп виборців; політичний непотизм, кронізм і фаворитизм; непрозоре (тіньове) лобіювання; політична корупція в судовому процесі тощо. З'ясовано, що наслідки політичної корупції полягають у зміні сутності політичної влади, зниженні рівня її легітимності усередині держави і на міжнародній арені, порушенні принципів формування та функціонування владних інститутів, демократичних засад суспільства та держави, підриві політичної системи, породженні відчуження влади від народу, знижуючи залежність держави від її громадян, дестабілізації політичної ситуації, підпорядкуванні державної влади приватним і корпоративним інтересам. Узагальнено, що ефективна протидія корупції загалом і політичній корупції, зокрема, можлива за умови системного підходу, поєднання профілактичних, правоохоронних і репресивних заходів. У результаті були визначені основні механізми протидії політичній корупції на сучасному етапі розвитку України: демократичні та чесні вибори, реальне (справжнє) відокремлення політики від бізнесу, утвердження незалежного, компетентного та неупередженого суду, запровадження дієвого громадського контролю над діяльністю політичних суб'єктів і забезпечення політичної та правової відповідальності за їх антисуспільні, аморальні і протизаконні дії та рішення, посилення морально-психологічного імунітету суспільства до корупції та антикорупційної мотивації громадян.*

**Ключові слова:** політична корупція, державна влада, фінансування політичних партій, протидія корупції, зловживання владними повноваженнями.

**Постановка проблеми.** Політична система – це динамічна, багатокomпонентна модель, в якій можуть виникати і функціонувати різноманітні інститути, що мають важливе значення для держави та громадянина, а також можуть проявляти стабілізаційну або руйнівну дію. Прикладом останньої є деструктивний інститут політичної корупції, який робить виразним політичний процес і водночас характеризує державний механізм. Наукове дослідження політичної корупції розвинених демократій з огляду на глобальність «корупційної інфекції» розглядається як реакція на виклик часу в пошуках необхідних інструментів, методів та засобів запобіганню та протидії цій інфекції. Ефективна протидія політичній корупції потребує чіткої державної стратегії, підкріпленої відповідними тактичними діями, дієвими технологіями за конкретних умов. Для конструювання такої стратегії запобіганню і протидії корупцій-

ним проявам у політиці потрібні аналіз сутності та особливостей прояву політичної корупції, а також всебічне наукове переосмислення цього явища.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Істотний внесок у розробку теорії політичної корупції зробили І. Амундсен, Н. Беліцер, Д. Гоуден, С. Кінкарц, М. Кітсінг, С. Коткін, С. Левітські, В. Мілер, С. Роуз-Аккерман, Г. Хелмке, А. Шайо та ін. Ця проблематика вивчалася низкою вітчизняних авторів: О. Базалуком, В. Беглицею, Л. Березинським, Б. Бондаренком, К. Давиденком, І. Кушнарським, М. Мельником, Є. Невмержицьким та ін. Але, з огляду на велику кількість наукових праць, сутність, природа та форми політичної корупції тлумачаться неоднозначно. Тому це свідчить про необхідність розгляду різних форм політичної корупції.

**Постановка завдання.** З огляду на сучасний стан та умови, в яких опинилась Україна, зокрема

перспективи її подальшого розвитку, метою дослідження є аналіз проявів та наслідків політичної корупції, визначення підходів та засобів протидії цьому явищу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Корупція – соціальне явище з виразним політичним забарвленням. З однієї сторони, вона виступає продуктом діяльності владних структур, з іншої – безпосередньо впливає на формування та функціонування інститутів публічної влади, значною мірою визначає саму сутність влади. З огляду на те, що, в першу чергу, публічна влада – політичний інститут, корупція є однією з форм зловживання цією владою та за природою являє собою політичний феномен. Відповідно, можна стверджувати, що будь-які корупційні діяння, що вчиняються посадовими особами органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, несуть політичний зміст і можуть трактуватися як політична корупція [6; 8].

У процесі дослідження було з'ясовано, що суб'єктами політичної корупції за ознакою статусу можуть виступати особи, які безпосередньо причетні до вироблення та організації здійснення публічної політики в різних сферах та на різних рівнях [8].

Суб'єктами політичної корупції на загальнодержавному рівні виступають публічні та політичні діячі: президент, керівники та члени вищих органів публічної влади, керівники центральних органів виконавчої влади, народні депутати України, голови політичних партій, керівники незалежних органів центральної влади (Центральна виборча комісія (ЦВК), Рахункова палата тощо).

До суб'єктів політичної корупції на регіональному рівні (область, місто) належать очільники місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також депутати обласних і місцевих рад – ті високопосадовці, які на регіональному рівні виконують функцію організації та забезпечення реалізації публічної політики на місцях. Ці особи належать до суб'єктів політичної корупції певною мірою умовно, оскільки вони не виступають політиками, а репрезентують публічну владу на місцевому рівні і є головними провідниками публічної політики в регіонах держави [8].

Тому політичний статус зазначених осіб априорі надає скоєним ними корупційним правопорушенням політичного характеру, навіть якщо вони вчиняються винятково з особистих (не політичних) мотивів. У такому разі офіційний статус суб'єкта правопорушення є визначальним і перед-

бачає наявність у нього політичних та владних (публічних, державних) повноважень (ресурсів). Неправомірне використання владних (політичних, державних) повноважень дає змогу вважати політичну корупцію особливим видом зловживання владою. Результатом політичної корупції є обмін (у неправомірний спосіб) політичних і державних ресурсів на ресурси іншого роду: матеріальні блага, послуги, політичну підтримку, інші особисті та політичні вигоди та інтереси [8; 10].

Окремо можна зауважити, що нині в Україні поняття «політична корупція» чітко не унормоване на законодавчому рівні, що веде до розмитості розуміння видів протиправних дій, її суб'єктів тощо. Політичною корупцією охоплено лише невелику кількість протиправних дій, а саме: продаж місць у виборчих списках чи продаж свого голосу народними депутатами за певну законодавчу ініціативу, порушення порядку фінансування політичної партії тощо. Водночас можна окреслити чимало інших політичних дій у політиці, які можна трактувати як корупційні. Наприклад, використання прем'єр-міністром інформації, що стала йому відома в процесі перебування на посаді, в інтересах приналежної партії. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії політичній корупції» урегульовано лише питання політичних партій, а багато інших можливих проявів політичної корупції цим актом не врегульовано. Зачіпаються лише деякі прояви корупційні дії щодо непрозорого фінансування політичних партій [3].

За офіційними даними державних установ України, зокрема Департаменту з питань запобігання політичній корупції Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), увага приділяється фінансуванню політичних партій і надходженню до виборчих фондів як проявам політичної корупції [2]. Водночас поле корупційних дій у політиці значно ширше. Зупинимось на цьому детальніше.

Основними проявами корупції в політиці можна визначити:

1) спотворення ролі політичних партій як елементів демократичної політичної системи. Використання технології «партійного проектування» в недемократичному політичному процесі: партія виступатиме вже не як об'єднання громадян, що створюється для представлення та відстоювання їхніх інтересів, вона буде технологічним проектом, організаційно-правовим механізмом, що дозволить пройти до владних інституцій.

Використання такої політичної технології пояснюється, в першу чергу, великою кількістю політичних партій в Україні (більш ніж 350). Комітетом виборців України неодноразово зверталася увага на те, що багато новостворених партій формуються задля подальшого продажу статутних документів, тобто уже на початку створення вони є елементом корупційних схем [3];

2) «продаж» місць у потенційно прохідній частині виборчого списку партії. Це є порушенням принципу відповідності займаного кандидатом місця у партійних списках ідеології партії, його партійною чи парламентською роботою тощо. Також у межах більшості політичних сил є певне коло осіб, які вирішують закриті фінансові питання партії. А самі політичні партії офіційно заперечують «продаж» місць у списках. Однією з причин таких корупційних дій виступає потреба у фінансуванні проведення партією виборчої кампанії [4];

3) порушення депутатської етики та етики можновладців. Так званим прикладом виступають «тушкування депутатів» («партійні перетасовки»). «У медійному дискурсі депутат, що перейшов із фракції до фракції через ймовірні мотиви особистої користі, набув зневажливого позначення як «тушка», що мало символізувати цілковиту втрату його суб'єктності» [5, с. 34]. Народні депутати виходять зі складу партій, під егідою яких вони були обрані, при цьому формально не виходячи з їхніх фракцій, що дозволяє зберегти депутатський мандат [6];

4) незаконне фінансування політичних партій. Досвід різних держав засвідчує, що є різні моделі фінансування партій, які відрізняються розумінням дозволеного та забороненого. Це зумовлюється наявністю чи відсутністю лімітів на внески від приватних осіб, лімітів чи заборони на корпоративні внески, внески іноземних громадян, наявністю чи відсутністю лімітів на витрати тощо. У такому разі залучення «підставних осіб» для обходу запроваджених лімітів на пожертви політичним партіям і є корупційними діями. Складно контролюються ліміти на пожертви, оскільки переказ коштів можна здійснювати через третіх осіб [3];

5) підкуп виборців, тобто надання виборцю неправомірної вигоди (винагороди, послуги) за будь-які дії, що супроводжуються безпосередньою реалізацією власного виборчого права. Отже, ще у 2014 р. було криміналізовано підкуп виборців шляхом внесення змін до Кримінального кодексу. Але Комітет виборців України зафіксував чимало

випадків купівлі голосу виборців на суму від 50 грн (у «збіднілих» округах) до понад 1000 грн, або ж за продуктові набори, грошові сертифікати, укладення з виборцями неправових «соціальних угод», змога скористатися певними послугами тощо. Підкуп виборців може мати як персональний, так і корпоративний характер. Наприклад, отримання матеріальної винагороди членами виборчих комісій за виконання певної роботи від політичних партій або фракцій, що включили їх до складу тієї чи іншої комісії також можна зарахувати до проявів політичної корупції [4];

6) прийняття важливих політичних рішень партійною верхівкою без обговорення з рядовими партійцями. Це говорить про слабкість або відсутність внутрішньопартійної демократії. Тому можна виділити такий різновид політичної корупції, як внутрішньопартійна. Прояви спостерігаються через закриті обговорення партійних списків на вибори та послідовності претендентів на виборну посаду, закритий характер прийняття важливих партійних рішень тощо. Наявність конфлікту інтересів як прояв політичної корупції передбачає існування суперечності між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на неупередженість або об'єктивність прийняття політичних рішень, або на вчинення/утримання від дій під час виконання повноважень [3];

7) застосування різних видів адміністративного ресурсу під час виборчої кампанії, тобто використання владних повноважень і державних ресурсів політиками або партіями в їхніх власних інтересах [4];

8) політичний непотизм, кронізм, фаворитизм.

Політичний непотизм – службове заступництво високопосадовця, політика представників своєї родини. Сутність цього явища полягає у використанні службових та представницьких повноважень із метою «просування» близьких осіб на посади в органах публічної влади, лобювання їхніх інтересів під час виборів, забезпечення місця у виборчих списках тощо. Дослідник І.В. Кушнар'єв визначає політичний непотизм як форму патронату, що зумовлює конфлікт інтересів. Непотизм є проявом політичної корупції, позаяк зумовлює свої результати не завдяки професійним здібностям, а винятково з огляду на приналежність до певного середовища [1; 10].

Політичний кронізм проявляється в розширенні кола «близьких» осіб, з якими політик або високопосадовець має соціальну, бізнесову, політичну дружбу і з ким реалізовує взаємовигідні

інтереси. Такі «близькі» особи призначаються на потрібні високі посади, їм допомагають отримати вигідні урядові контракти, включають у виборчі списки тощо. Основою політичного кронізму є дружні, товариські, партнерські зв'язки, що можуть призвести до конфлікту інтересів [4].

Політичний фаворитизм – це надання необґрунтованих преференцій особам, які залучені до державного управління, політичного процесу за умови розрахунку взаємними послугами [1; 10];

9) патронаж як підтримка, заохочення, привілеї, можливі грошові заохочення, що надаються персоною або організацією. Патронаж проявляється в неправомірному використанні державних (публічних) ресурсів, щоб реалізувати певні індивідуальні чи колективні інтереси окремих осіб. Своєю чергою, О. Бабкіна співвідносить патронаж із видами корупції [1, с. 546–547]. О. Фісун у дослідженнях зосереджує увагу на впливі олігархічних клієнтарно-патронажних мереж на розподіл влади [10, с. 9]. Патрон-клієнтська система є свого роду мережею, яка контролює різні розподільчі механізми (санкції, привілеї, виділення земельних ділянок, дозволів тощо). Патрон-клієнтизм у політиці являє собою відносини особистого характеру між особами, які не поєднані родинними зв'язками. Ці відносини базуються на обміні благами між патроном і клієнтом, які, своєю чергою, наділені (володіють) різними ресурсами та взаємозацікавлені. Стійкість патрон-клієнтських зв'язків зумовлена взаємовигодною обох соціально нерівних сторін: для патронів – це механізми впливу, а для клієнтури – форма захисту [9];

10) тіньове лобіювання інтересів. Проявляється у вигляді намагань монополізувати прийняття важливих політичних та управлінських рішень на регіональному і загальнодержавному рівні впливовими фінансово-промисловими групами, владними, партійними структурами у певний спосіб. Лобіювання інтересів в Україні та багатьох державах набуває здебільшого позаправової, латентної та вузькогрупової форми саме через відсутність належних юридичних регуляторів [3];

11) корупціогенність судового процесу: вибіркове правосуддя, затягування розгляду справ щодо політиків, публічних високопосадовців, підозрюваних у вчиненні корупційних злочинів; заангажованість; винесення судом політично мотивованих рішень; здійснення тиску на судові інстанції суб'єктами політики з метою забезпечення винесення конкретних рішень [4].

Ця спроба класифікувати прояви політичної корупції не є вичерпною і не охоплює увесь

спектр політично-корупційних дій, але дає змогу окреслити основні прояви незаконного використання учасниками політичного процесу та публічними управлінцями їх повноважень і можливостей із метою отримання певних вигод.

Враховуючи вищезазначене, можна прослідкувати наслідки проявів політичної корупції, що проявляються в політичній сфері та зумовлюють: підрив політичної системи; порушення принципів формування та функціонування владних інститутів, демократичних засад суспільства та держави; зміну сутності політичної влади, зниження рівня її легітимності усередині держави та на міжнародній арені; породження відчуження влади від народу зі зниженням залежності держави від її громадян; дестабілізацію політичної ситуації; підпорядкування державної влади приватним і корпоративним інтересам [8].

Системність політичної корупції істотно послаблює державність, призводить до підриву авторитету держави, породжує недовіру громадян до політичної влади. Громадяни сприймають владу не як виразник їхніх інтересів і способу їхнього захисту, а як джерело небезпеки їхніх прав і свобод. Насправді так і є: нині найбільшою небезпекою державності України, порушенням правових та демократичних засад її розвитку, порушенням конституційних прав і свобод громадян є корумпована влада. А тому внаслідок корупційних дій зміщується головна мета політики – спрямування політики на забезпечення приватного та групового інтересів замість забезпечення загально-суспільних інтересів [3; 7; 9; 10].

В Україні склалися надзвичайно сприятливі передумови для поширення та посилення впливу на суспільне життя політичної корупції. Цьому сприяє комплекс чинників економічного, організаційно-управлінського, політичного, правового, морально-психологічного та ідеологічного характеру [6].

Серед основних чинників політичної корупції на сучасному етапі розвитку держави можна зазначити, насамперед, такі: відсутність результатів та позитивних зрушень під час проведення політичних реформ, їх помилкова ідеологія; політична нестабільність; відхід від демократичних принципів та засад у діяльності головних політичних акторів; дисбаланс функцій і повноважень між різними гілками влади та порушення принципу поділу державної влади; найголовніше, уникнення кримінальної відповідальності за вчинення масштабних політичних корупційних злочинів, що проявляються у владних зловживаннях



і призводять до протиправного захоплення в корупційний спосіб державної влади [3; 4; 6].

Ефективна протидія корупції загалом і політичній корупції зокрема можлива за умови системного підходу, поєднання правоохоронних, профілактичних і репресивних заходів. Успішна реалізація антикорупційної політики, в першу чергу, залежить від політичної волі керівництва держави, а також наявності належного антикорупційного законодавства та його реалізації в повному обсязі, пріоритету запобіжної діяльності тощо. Саме політична воля визначає зміст і зумовлює ефективність використання інших механізмів протидії корупції і призводить до ефективної протидії корупції загалом [3].

Науковець М. Мельник у дослідженнях зазначив: «Політична воля – це справжні наміри політичного керівництва країни реально протистояти корупції в усіх її проявах і на всіх рівнях державної влади. Вияв політичної волі зводиться до того, що за наявності законних підстав закон має застосовуватися до будь-якої особи, незалежно від займаної нею посади, політичних уподобань, наближеності до політичного керівництва держави та інших суб'єктивних обставин. Та обставина, що впродовж тривалого часу (щонайменше протягом останніх десятиліть) у державі політичне керівництво не виявляло справжніх намірів реально протидіяти корупції і не реалізовувало їх, принаймні дає підстави для сумніву в юридичній чистоті його діяльності та суспільно орієнтованій меті перебування при владі» [6].

У результаті проведеного дослідження були визначені основні механізми протидії політичній корупції на сучасному етапі розвитку України:

1) демократичність та чесність виборів, які забезпечують усвідомлене народне волевиявлення та об'єктивне встановлення результатів голосування. Як засвідчують останні виборчі кампанії, є великі проблеми з ключовими складниками демократичних виборів – усвідомленість вибору та адекватність сприйняття результатів реальним політичним настроєм суспільства. Своєю чергою, вдосконалюються засоби досягнення «потрібного» результату: якщо раніше він досягався переважно примітивно-кримінальним шляхом, то тепер це робиться переважно «цивілізовано» та «вишукано» – із застосуванням інформативних маніпуляцій, агітаційного «зомбування» виборців тощо [6; 7]. Окремим аспектом протидії політичній корупції можна назвати зміну законодавчого регулювання фінансування політичних партій під час виборчого процесу та поза ним;

2) реальне відокремлення політики від бізнесу. Цей намір вже який рік поспіль є задекларованим, але протягом останніх п'ятнадцяти років відбулося фактичне злиття політики і бізнесу. Подібне злиття набуває відкритих або навіть відверто брутальних форм (майже неприховане фінансування бізнесом виборчих кампаній політичних партій та окремих кандидатів, «купівля» місць у виборчих списках, прийняття органами державної влади та органами місцевого самоврядування пролобіюваних політичних рішень на користь зацікавлених бізнес-структур, формальний відхід політиків від ведення власного бізнесу тощо). Бізнес диктує політику, мотивує політиків, їх поведінку та рішення [7];

3) утвердження незалежного, компетентного та неупередженого суду. Суд має бути дієвим та ефективним антикорупційним інструментом, оскільки виконує найголовнішу функцію – притягнення до відповідальності за вчинення протиправних злочинів і спроможний припинити конкретні прояви політичної корупції і поновити правопорядок у політичній сфері. Натомість можна спостерігати останні події навколо судової системи, що свідчать про політичну боротьбу за суд та його zaangażованість, що загрожує повною втратою незалежності та об'єктивності у винесенні рішень [6];

4) дієвий громадський контроль над діяльністю політичних суб'єктів, забезпечення правової та політичної відповідальності за їхні антисуспільні, аморальні і протизаконні дії та рішення. Таким чином, створюються передумови для існування об'єктивних та незалежних ЗМІ, а також дієвої правоохоронної системи. Нині рівень корумпованості правоохоронних органів та політичній корупції фактично заблокував їх антикорупційний напрям діяльності в політичній сфері, а також дав змогу корумпованим можновладцям використовувати їх у політичній боротьбі під гаслами боротьби з корупцією [3; 7];

5) підвищення рівня морально-психологічної стійкості суспільства до вчинення корупційних діянь та антикорупційної мотивації громадян. Цей фактор є ключовим і водночас найскладнішим напрямом антикорупційної діяльності, що призводить до докорінної зміни світогляду та ціннісних орієнтирів громадян. Це має пронизувати всю антикорупційну діяльність і залежить від двох моментів: політичної волі, про яку зазначено вище, і наявності спеціально розробленої науково обґрунтованої антикорупційної програми соціально-психологічного «оздоровлення» українського суспільства [6].

**Висновки.** Система політичної корупції представлена у вигляді таких корупційних зловживань, як партійна корупція, лобістська корупція, електоральна корупція, клієнтарно-патронажна корупція, представницька корупція, судова корупція тощо. Цей перелік не охоплює весь можливий спектр політично-корупційних дій. Політична корупція є головною причиною тієї ситуації, в якій нині перебувають держава та українське суспільство. Рівнем суспільно-економічного розвитку, ступенем їх правової захищеності в сучасному світі, якістю життя людей головним чином визначається характер організації суспільного життя. На публічну владу покладається здійснення цієї організаційної функції, яка має забезпечувати всебічний розвиток держави і суспільства на демократичних принципах, своєю чергою, зводячи

до мінімуму прояви політичної корупції, а тому ефективна протидія корупції загалом і політичній корупції зокрема можлива за умови системного підходу, поєднання правоохоронних, профілактичних і репресивних заходів. У результаті дослідження були визначені основні механізми протидії політичній корупції на сучасному етапі розвитку України: демократичні та чесні вибори, реальне відокремлення політики від бізнесу, утвердження компетентної та незалежної судової системи, дієвий громадський контроль над діяльністю політичних суб'єктів і забезпечення правової та політичної відповідальності за їх антисуспільні, аморальні і протизаконні дії та рішення, підвищення рівня морально-психологічної стійкості суспільства до вчинення корупційних діянь та антикорупційної мотивації громадян.

#### Список літератури:

1. Бабкіна О. Патронаж. *Політична енциклопедія* / редкол.: Ю. Левенець (гол.), Ю. Шаповал (заст. гол.) та ін. Київ : Парламентське видавництво, 2011. С. 546–547.
2. Департамент з питань запобігання політичної корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/departament-z-pitan-zarobigannya-politichnoyi-korupciyi>.
3. Кушнар'ов І.В. Політична корупція: порівняльно-політологічна концептуалізація : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Видавництво «Юридична думка», 2018. 408 с. URL: [http://idpnan.org.ua/files/kushnarov-i.v.-politichna-koruptsiya-\\_porivnyalno-politologichna-kontseptualizatsiya\\_-\\_d\\_.pdf](http://idpnan.org.ua/files/kushnarov-i.v.-politichna-koruptsiya-_porivnyalno-politologichna-kontseptualizatsiya_-_d_.pdf)
4. Кушнар'ов І.В. Політична корупція як система протиправних дій: варіативність проявів. *Політичне життя. Політичні інститути та процеси*. 2018. Вип. 2. URL: <http://jpl.donnu.edu.ua/article/view/5952/5980>.
5. Лісничук О. Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації: аналітична доповідь. *Український парламентаризм: неформальний вимір формальних функцій* / за ред. Г. Зеленько. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса, 2014. С. 2557.
6. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії. *Українське юридичне товариство*. 2009. URL: <http://justice.org.ua/politika-i-pravo-podiji-fakti-komentari/politichna-koruptsiya-sutnist-chinniki-zasobi-protidiji>.
7. Невмержицький Є.В. Корупція як соціально-політичний феномен : автореф. дис. ... д-ра політ. н. : 23.00.02 / НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І.Ф. Кураса. Київ, 2009. 34 с.
8. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії. *Національна безпека і оборона*. 2009. № 7. С. 24–29.
9. Телешун Я.С. Клієнтелізм як складова функціонування фінансово-політичних груп. *Політичне життя*. 2017. № 3. С. 79–83.
10. Фісун О. Неформальні інститути та неопатримоніальна демократія в Україні. *Агора*. 2016. № 17. С. 9–13.

#### **Pashkevych L.A. THE DESTRUCTIVE INSTITUTE OF POLITICAL CORRUPTION IN UKRAINE: MECHANISMS OF ANTI-CORRUPTION COMBATING**

*In the article it has been found out that subjects of political corruption by status sign can be persons directly involved in the formulation and organization of public policy in different spheres and at different levels. During the research it was stated that today the concept of “political corruption” in Ukraine is not defined at the legislative level, which leads to a blurred understanding of its subjects, types of illegal acts and so on. The main manifestations of corruption in politics were analyzed: illegal financing of parties; actions to distort the role of political parties as actors in a democratic political system; sale of seats in the potentially passable part of the party’s electoral list; bribery of voters; political nepotism, cronyism and favoritism; non-transparent (shadow) lobbying; political corruption in litigation and etc. It is revealed that the consequences of political corruption are: changing the essence of political power, reducing its legitimacy within the state and in the international arena; violation of principles of formation and functioning of power institutions, democratic foundations*

*of society and the state; undermining the political system; generating alienation of power from the people, reducing the dependence of the state on its citizens; destabilization of the political situation; subordination of state power to private and corporate interests. Generally speaking, effective counteracting of corruption in general and political corruption in particular is possible under the condition of a systematic approach, a combination of preventive, law enforcement and repressive measures. As a result, the main mechanisms for combating political corruption at the current stage of Ukraine's development were identified: democratic and fair elections, real separation of politics from business, establishment of an independent, competent and impartial tribunal, introduction of effective public control over the activity of political entities and ensuring political and legal liability for their antisocial, immoral and unlawful acts and decisions; strengthening of the moral and psychological immunity of the society to corruption and anticorruption motivation of citizens.*

**Key words:** *political corruption, state power, financing of political parties, counteracting corruption, abuse of power.*

**Петренко Н.О.**

Уманський національний університет садівництва

**Чукіна І.В.**

Уманський національний університет садівництва

## УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

*Питання розвитку сільських територій України нині є вкрай важливим та потребує інноваційних форм вирішення.*

*У статті проаналізовано та визначено ключові принципи управління розвитком сільських територій України. Розроблено теоретичні положення та надано практичні рекомендації стосовно формування та реалізації ефективної державної політики в напрямі розвитку сільських територій України. Встановлено, що перехід України на нову парадигму сталого розвитку територій забезпечує збалансоване вирішення соціально-економічних завдань і проблем зі збереження сприятливого навколишнього середовища і природоохоронного потенціалу з метою задоволення потреб нинішнього і майбутніх поколінь людей. Зазначено, що формування і реалізація політики сталого розвитку сільських територій визначається її законодавчим забезпеченням.*

*Вказано, що ухваленням Концепції сталого розвитку сільських територій було завершено процес формування нормативних засад політики сільського розвитку в Україні. Окреслено ключові заходи, що сприятимуть реалізації Концепції сталого розвитку сільських територій та визначено критерії відбору регіональних програм із питань сталого розвитку сільських територій. Вказано, що управління розвитком сільських територій має відбуватися на основі реалізації положень активної політики сталого розвитку, що вимагає регіонального підходу, оскільки реалізація соціально-економічних проектів і програм у сільській місцевості передбачає здійснення комплексу заходів на конкретних територіальних структурних одиницях, що відрізняються не тільки ресурсним потенціалом, але й специфічними проблемами розвитку, в тому числі особливостями трудової діяльності.*

*На основі аналізу законодавчо-нормативної документації окреслено ключові аспекти управління розвитком сільських територій України. Запропоновано заходи, що сприятимуть реалізації політики управління розвитком сільських територій та підвищенню ефективності її реалізації. Вказані заходи сприятимуть покращенню розвитку сільських територій, стимулюванню соціально-економічної складової частини територіального розвитку, позитивно вплинуть на рівень життя сільського населення.*

**Ключові слова:** розвиток, державне управління, державна політика, політика управління, сільська територія.

**Постановка проблеми.** Формування і реалізація політики сталого розвитку сільських територій визначається її законодавчим забезпеченням. Але нині на законодавчому рівні немає чіткого визначення повноваження деяких державних і регіональних органів виконавчої влади в області сільського розвитку; на державному рівні законодавчо не затверджені стандарти забезпечення сільського населення соціальними послугами; вимагають вдосконалення правові умови бюджетування сільського розвитку, доступу сільського населення до земельних, матеріально-технічних, кредитних та інформаційних ресурсів; немає регулярного державного статистичного спостереження за розвитком сільських територій. За таких умов

дослідження питання формування принципів засад управління розвитком сільських територій в Україні набуває особливої актуальності та визначає мету статті.

**Постановка завдання. Мета статті** полягає в аналізі та визначенні ключових принципів управління розвитком сільських територій України.

З огляду на мету статті, головним завданням дослідження є розробка теоретичних положень і практичних рекомендацій стосовно формування та реалізації ефективної державної політики в напрямі розвитку сільських територій України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ключові аспекти розвитку сільських територій стали предметом глибоких досліджень вітчиз-



няних вчених. Так, зокрема, основні питання сутності та особливостей формування сталого розвитку сільських територій вивчає І. Термоса [8]. С. Харчук досліджує соціально-економічні аспекти розвитку сільських територій [9]. М. Талавіря визначає принципові положення стосовно розвитку сільських територій на засадах сталості [10]. А. Лісовий аналізує ключові тенденції забезпечення економічного зростання і якості життя селян на основі сталого розвитку сільських територій [5]. Особливості галузевотериторіального розвитку, специфіку управління сталим розвитком регіону в умовах децентралізації влади, створення територіальними громадами об'єднань товаровиробників агропродовольчої сфери, посилення мотивації локальних громад до саморозвитку на основі ефективного використання місцевих ресурсів і власних можливостей розглядає В. Самофатова [7]. Теоретико-методологічні засади та системну модель управління соціально-економічним розвитком сільських територій досліджує О. Павлов [6].

Інформативний аналіз указаних джерел дає змогу говорити про те, що концепції, положення, висновки і рекомендації, висвітлені в працях згаданих авторів, створили міцний науково-теоретичний фундамент і посідають вагомe місце у вирішенні проблем регіонального управління та розвитку.

Критично проведений аналіз наявних публікацій із цього питання показав, що для вирішення завдань побудови принципових засад управління територіальним розвитком є певні наукові та теоретико-методологічні передумови. Однак питання практично-прикладного характеру стосовно розробки політики формування управлінських процесів розвитком сільських територій залишаються неповною мірою розробленою темою та потребують подальших наукових розвідок.

Теоретико-методологічним базисом дослідження слугували основні положення й розробки вітчизняних вчених із проблем управління розвитком територій, теорії та практики державного управління, особисті оцінки автора. Використано аналітичну та порівняльну методику, зокрема у процесі аналізу та порівняння складників Концепції сталого розвитку населених пунктів, Концепції розвитку сільських територій (далі – Концепція) та Стратегії сталого розвитку України до 2030 року) графічної інтерпретації, експертних оцінок тощо.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Питання розвитку сільських територій України

нині є вкрай важливим та потребує інноваційних форм вирішення. Важливість цього питання посилюється ще й тим, що сільські території займають біля 90% площі нашої держави, на них проживає близько третини всього населення України [5, с. 90].

Перехід України на нову світоглядну парадигму сталого розвитку територій забезпечує збалансоване вирішення соціально-економічних завдань і проблем стосовно збереження сприятливого навколишнього середовища і природоохоронного потенціалу з метою задоволення потреб нинішнього і майбутніх поколінь людей [6, с. 89].

Указані пріоритети розвитку було визначено Концепцією сталого розвитку населених пунктів (1999 р.) [1], а в подальшому викладені правила та положення цієї Концепції уточнено й удосконалено в Концепції розвитку сільських територій (2015 р.) [2] та Стратегії сталого розвитку України до 2030 р. (2018 р.) [3].

Нарощування соціально-економічного потенціалу сільських територій, надання цьому процесу стійкості і незворотності є стратегічним завданням державної політики та закріплено Законом «Про державну підтримку сільського господарства України» [4]. Цей Закон зарахував сталий розвиток сільських територій до складу державної аграрної політики. Нині забезпечувати розвиток сільських територій має Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Національні цілі сталого розвитку базуються на політичних, економічних, соціальних, екологічних, моральних і культурних цінностях, властивих українському суспільству. Вони визначають спрямованість стратегії на турботу про спільне благо та захист національних інтересів України [7, с. 38]. Перехід до сталого розвитку – це процес зміни ціннісних орієнтацій багатьох людей [10, с. 147]. Визнаними міжнародними фундаментальними цінностями розвитку є свобода, рівність, солідарність, толерантність, повага до природи, спільна відповідальність [9, с. 22]. Переведення сільських територій на модель сталого розвитку варто вважати першочерговим завданням у розбудові нашої держави [8, с. 34]. Варто зазначити, що сталий розвиток сільських територій має соціально-економічний характер, що не руйнує своєї природної основи і забезпечує безперервний прогрес суспільства.

Розвиток територій за принципом Концепції розвитку сільських територій від 2015 р. є політичною та практичною моделлю розвитку всіх країн світу, який задовольняє потреби нинішнього

покоління без шкоди для змоги майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби. Ця модель орієнтована на досягнення оптимального балансу між трьома складовими частинами розвитку – економічною, соціальною та екологічною.

Варто зауважити, що ухваленням Концепції сталого розвитку сільських територій завершено процес формування нормативних засад політики сільського розвитку в Україні. Ключові цілі та завдання Концепції сталого розвитку сільських територій відображено в таблиці 1.

У рамках реалізації Програми Концепції передбачається здійснення таких заходів (рис. 1).

Програмою Концепції виділяються критерії відбору регіональних програм із питань сталого розвитку сільських територій:

– наявність у регіональній програмі заходів, передбачених у Програмою і спрямованих на створення сприятливих інфраструктурних умов у сільській місцевості для реалізації інвестиційних проектів в АПК;

– наявність реєстру об'єктів соціально-інженерного облаштування населених пунктів, які розташовані в сільській місцевості, і проектів комплексного облаштування майданчиків під компактну житлову забудову, які пов'язані зі створеними (реконструйованими) об'єктами АПК, відповідно до документів територіального планування, за формою, встановленою Міністерством аграрної політики та продовольства України;

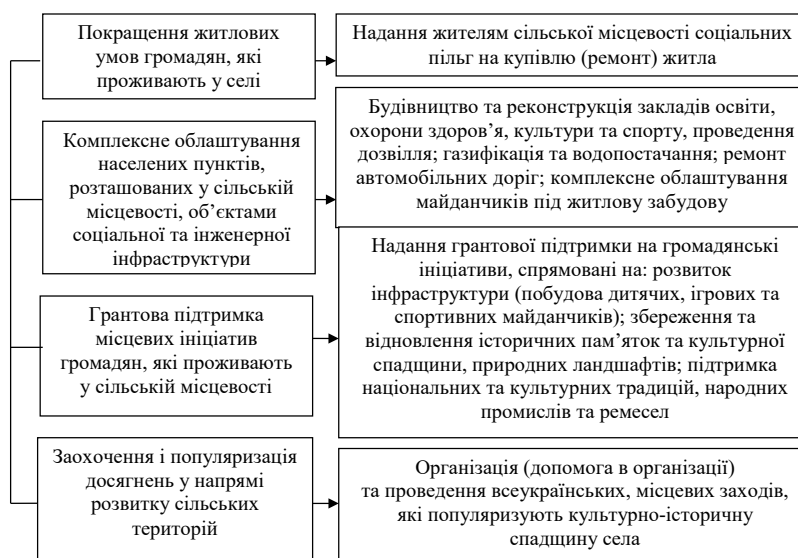
– створення додаткових високотехнологічних робочих місць на підприємствах АПК у сільській

Таблиця 1

**Ключові цілі та завдання Концепції сталого розвитку сільських територій\***

Цілі	Завдання
Створення комфортних умов проживання в сільській місцевості	Задоволення потреб сільського населення, в тому числі молодих сімей та молодих фахівців, в облаштуванні житла
Стимулювання інвестиційної активності в аграрному секторі шляхом створення сприятливих інфраструктурних умов	Підвищення рівня комплексного оснащення сільських населених пунктів об'єктами соціальної та інженерної інфраструктури
Сприяння технологізації робочих місць на селі	Концентрація ресурсів, що спрямовуються на комплексне облаштування сільських поселень, в яких здійснюються інвестиційні проекти в агросфері
Активізація участі сільського населення у вирішенні питань місцевого значення	Грантова підтримка місцевих ініціатив громадян, які проживають у сільській місцевості
Формування позитивного ставлення до сільського способу життя	Заохочення і популяризація досягнень у напрямі розвитку сільських територій

\*Джерело: скомпоновано авторами на основі аналізу [1; 2]



**Рис. 1. Основні заходи, що сприятимуть реалізації Концепції сталого розвитку сільських територій\***

\*Джерело: визначено авторами на основі аналізу [1; 2]

місцевості, де здійснюється реалізація заходів Програми;

- використання сучасних технологій у процесі створення об'єктів соціальної та інженерної інфраструктури;

- комплексність соціально-інженерного облаштування населених пунктів, розташованих у сільській місцевості, з урахуванням існуючого інфраструктурного потенціалу та особливостей реалізації інвестиційних проектів;

- наявність асигнувань у державному та місцевому бюджетах на реалізацію регіональної програми;

- наявність нормативно-правової бази, необхідної для здійснення фінансування та реалізації регіональної програми;

- наявність стимулюючих заходів на основі залучення позабюджетних коштів із метою комплексного розвитку соціально-інженерної інфраструктури та поліпшення житлових умов у сільській місцевості.

На нашу думку, управління розвитком сільських територій має відбуватися на основі реалізації положень активної політики сталого розвитку, що вимагає регіонального підходу, оскільки реалізація соціально-економічних проектів і програм у сільській місцевості передбачає здійснення комплексу заходів на конкретних територіальних структурних одиницях, що відрізняються не тільки ресурсним потенціалом, але й специфічними проблемами розвитку, в тому числі особливостями трудової діяльності.

**Висновки.** Сучасний стан сільських територій знаходиться в досить кризовому соціально-економічному становищі, тому запровадження інноваційних ефективних управлінських рішень та зміна вектора розвитку дадуть змогу змінити ситуацію, яка є нині.

Отже, провівши аналіз згаданих раніше законодавчо-нормативних документів, можна окреслити ключові аспекти управління розвитком сільських територій України:

- створення сприятливих соціальних, фінансових та економічних умов для виконання селом його виробничої та інших загальнонаціональних функцій і завдань у системі територіального розвитку;

- стабільне зростання економіки на селі шляхом підвищення ефективності сільського господарства та внеску (у фінансово-економічному розумінні) села в економіку країни і добробут громадян;

- підвищення зайнятості, рівня і якості життя сільського населення, а також наближення села до міських стандартів життя;

- уповільнення процесу депопуляції, покращення демографічної ситуації і збільшення очікуваної тривалості життя;

- скорочення міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації між рівнем і якістю життя сільського населення;

- раціоналізація використання природних ресурсів і збереження природного навколишнього середовища;

- збереження і примноження культурного потенціалу села.

Разом із тим на державному, регіональному та місцевому рівнях заходами, що сприятимуть реалізації політики управління розвитком сільських територій та підвищенню ефективності її реалізації, мають стати:

- внесення до стратегічних програм із національного та регіонального

- розвитку завдань зі сталого розвитку сільських територій;

- врахування завдань сталого сільського розвитку в системі територіального планування сільських територій;

- розробка та реалізація програм, що забезпечують розвиток інфраструктури, транспорту і зв'язку в сільській місцевості;

- виділення в цільових програмах центральних органів виконавчої влади сільської складової частини;

- проведення кваліфікованого аналізу екологічних проблем сільських територій та розроблення концептуальних положень щодо екологічної складової частини сільського розвитку;

- розроблення переліку заходів зі збереження різноманіття природних популяцій на сільських територіях;

- розширення заходів спеціальної підтримки сільських багатодітних та малозабезпечених родин;

- розроблення пропозицій щодо підвищення інноваційної та інвестиційної привабливості сільських територій.

Вказані заходи сприятимуть покращенню розвитку сільських територій, стимулюванню соціально-економічної складової частини територіального розвитку, позитивно вплинуть на рівень життя сільського населення.

**Список літератури:**

1. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів : Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. № 1359-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1359-14> (дата звернення: 13.03.2020 р.)
2. Про схвалення Концепції розвитку сільських територій : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80> (дата звернення: 13.03.2020 р.)
3. Про Стратегію сталого розвитку України до 2030 р. : Проєкт Закону України від 07.08.2018 р. № 9015. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JH6YF00A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH6YF00A.html) (дата звернення: 13.03.2020 р.)
4. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 16.06.2005 р. № 2657-IV (ред. від 27.02.2020 р., підстава – 465-IX). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15> (дата звернення: 13.03.2020 р.)
5. Лісовий А.В. Сталий розвиток сільських територій як напрям забезпечення економічного зростання і якості життя селян. *Культура народів Причорномор'я*. 2007. № 103. С. 89–92
6. Павлов О.І. Сільські території України: функціонально-управлінська модель. Одеса : Астропринт, 2009. 344 с.
7. Самофатова В.А. Сталий розвиток агропродовольчої сфери регіону: теорія, методологія, управління. Одеса : Астропринт, 2018. 312 с.
8. Термоса І.О. Сутність сталого розвитку та його особливості в контексті сільських територій. *Причорноморські економічні студії*. 2017. Вип. 19. С. 33–37.
9. Харчук С.А. Соціально\_економічний розвиток сільських територій: проблеми та шляхи вирішення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 12. С. 20–23.
10. Талавиря М.П. Розвиток сільських територій на засадах сталості. *Науковий вісник Ужгородського університету*. Серія «Економіка». 2016. № 1(47). Т. 2. С. 146–150.

**Petrenko N.O. MANAGEMENT OF RURAL AREAS DEVELOPMENT IN UKRAINE**

*The issue of rural areas development in Ukraine is currently of utmost importance and needs innovative solutions.*

*The key principles for managing rural areas development in Ukraine are analyzed and identified in the article. Theoretical provisions were developed and practical recommendations were given regarding the formation and implementation of effective state policy towards the development of rural areas of Ukraine. It is established that the transition of Ukraine to the new paradigm of sustainable development of territories, provides a balanced solution of socio-economic tasks and problems to preserve a favourable environment and environmental potential in order to meet the needs of present and future generations of people. It is stated that the formulation and implementation of sustainable rural areas development policy is determined by its legislative support.*

*It is noted that the adoption of the Concept for Sustainable Development of Rural Territories completed the process of forming the legislative framework for rural areas development policy in Ukraine. Key activities that will contribute to the implementation of the Rural Sustainable Development Concept are outlined and the criteria for selecting regional programs for sustainable rural areas development are defined. It is stated that the management of rural areas development should be based on the implementation of the provisions of an active sustainable development policy, which requires a regional approach, since the implementation of socio-economic projects and programs in rural areas implies the implementation of a set of measures at specific territorial structural units, not only with resource potential but also specific problems of development, including peculiarities of employment.*

*Based on the analysis of the existing legislative and regulatory documentation, key aspects of rural areas development management in Ukraine are outlined. Measures are proposed that will contribute to the implementation of rural areas development management policy and increase its effectiveness are proposed. Specified proposals will help to improve the development of rural areas, will promote the socio-economic component of territorial development and will have a positive impact on the standard of living of rural populations.*

**Key words:** *development, state administration, state policy, management polic, rural area.*



УДК 378.046-021.68:[34:005.55-047.22]  
DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2020.2/27>

**Рідей Н.М.**

Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова

**Богущий Ю.П.**

Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова

**Кацера О.К.**

Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова

**Павленко Д.Г.**

Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова

## ПРОФЕСІЙНИЙ РОЗВИТОК ПРАВОВОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ АДМІНІСТРАТОРІВ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ В СИСТЕМІ НЕПЕРЕРВНОЇ ОСВІТИ

*Загальна кількість вищих навчальних закладів, об'єднаних адміністративним відділом виконавчої здібності післядипломної освіти, забезпечує верховенство права в управлінні розвитком юридичної компетенції вищої освіти шляхом тривалої допомоги в аспірантурі. Вищі навчальні заклади здійснюють підготовку адміністраторів, сформованих у правовій сфері, здатних надавати адміністративні правові гарантії в різних сферах суспільного життя. Адміністративний апарат управління у вищій освіті представляє коло керівників та керівників, уповноважених здійснювати управління, представляти установу чи організацію на рівні міжсистемної взаємодії освітніх та наукових організацій або її модернізації.*

*Управління певною соціокультурною функцією управління професійною компетентністю у вищій школі здійснюється шляхом публічного регулювання розвитку правової компетентності в механізмах контролю над її цілеспрямованим здійсненням.*

*Дослідницька робота стосується визначення теоретичних передумов професіоналізму управлінської діяльності та виокремлює компоненти професійної діяльності менеджера. Дослідження візуалізує структурну та логічну взаємодію розвитку юридичної компетентності вищих навчальних закладів у системі безперервної освіти через вплив мікросередовищних факторів, футуристичну модель успішності адміністратора, психологічну та управлінську готовність до адміністративного лідерства, мотивацію професійних досягнень; конкретизує розвиток юридичної компетентності адміністратора щодо забезпечення якості управління НЕФ та в системі безперервної освіти.*

*Встановлено теоретичні передумови професіоналізму управлінської діяльності та виокремлено складові компоненти професійної діяльності управління. Візуалізовано структурно-логічну взаємодію розвитку правової компетентності адміністраторів вищої школи в системі неперервної освіти через впливи чинників мікросередовища, футуристичної моделі успіху «Я-адміністратор», психолого-управлінської підготовленості до адміністративного керівництва, вмотивованості професійних досягнень. Конкретизовано розвиток правової компетентності адміністратора в забезпеченні якості управління ЗВО та в системі неперервної освіти.*

**Ключові слова:** *правова компетентність, управлінська діяльність, адміністративна посада, самоосвіта, самоменеджмент, компетенція, компетентність, система післядипломної освіти.*

**Постановка проблеми.** Керування особливою соціокультурною функцією управління професійною компетентністю у вищій школі здійснюється шляхом суспільного регулювання розвитку правових компетентностей у механізмах контролю за їх цільовим виконанням. Сукупність органів вищої

школи, об'єднана адміністративним управлінням виконавчої спроможності післядипломної освіти, забезпечує та гарантує верховенство права в адмініструванні розвитку правових компетентностей адміністративного апарату вищої школи шляхом пролонгованого сприяння в післядипломній

освіті. Інституції вищої школи здійснюють підготовку сформованих у правовій сфері адміністраторів, здатних забезпечувати правові гарантії адміністрування в різних сферах суспільного життя. Адміністративний апарат управління у вищій школі уособлює коло управлінців, уповноважених здійснювати оперативне адміністрування, представляти інституцію або організацію на рівні міжсистемної взаємодії освітньо-наукових організацій або їх модернізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науково-теоретичну основу для визначення концептуальних основ становить правові, адміністративно-управлінські, педагогічні та психологічні категорії методологічного обґрунтування наукового дослідження. Загальні питання у сфері адміністративного управління, їхні принципи і процеси висвітлили у своїх наукових працях учені, управлінці З. Румянцева, А. Файоль, Ф. Тейлор, Г. Форд, А. Мадера; цільове управління складними системами та їх розвиток – Ф. Друкер, М. Максимцов, М. Мескон; адміністративне управління системними змінами – Н. Миронова, Ю. Шаров; управління конфліктами інтересів – А. Гірник; управління інноваціями – Г. Альтшуллер, Г. Пігоров, В. Козинець, А. Махмудов; управління досягнення результатів – М. Максимцов, А. Ігнат'єва. Методологію адміністративного управління в аспектах суспільної системності й розвитку професійних компетентностей досліджував В. Афанасьєв. Такі науковці-фундатори, як Т. Гоббс, В. Глушков, І. Блауберг, В. Карташов, С. Кузьмін, Ю. Мраков, Р. Мертоль, М. Месарович, Л. Петрушенко, В. Садовський, М. Сетров, Г. Спенсер, А. Уйомов, Є. Юдін, тлумачать системну методологію адміністрування як комплекс складників методології управління, що трансформовані відповідно до системи формування професійних компетентностей у післядипломній підготовці, сукупність принципів, підходів та методів, а також видів і засобів системної адміндіяльності. Наукові праці В. Боголюбова, П. Гусака, М. Корця, Т. Саєнко, С. Яшник, В. Кручек, W. Furmanek, W. Sobczyk, W. Walat охоплюють питання, пов'язані зі сферою адміністративного управління вищої школи та професійного розвитку правової компетентності.

Адміністративне управління системами вищої школи в післядипломній підготовці та його соціально-психологічний статус дослідили А. Бабічев, Г. Горбань, Л. Карамушка, Н. Дем'яненко, С. Толочко, Н. Бордюг, І. Дейнега, О. Кондур тощо. Принципи адміністративного управління вищою школою аналізували В. Бех, С. Натрош-

вілі, Н. Протасова. Міжнародні аспекти адміністративного менеджменту формували R. Brand, W. Deming, E. Loffler, M. Vintar. Проблемам формування правової свідомості, політичної та правової культури (у т. ч. студентів), управління правовим захистом інтелектуальної діяльності, правової освіти (у т. ч. в післядипломній освіті) і виховання майбутніх фахівців присвячені наукові дослідження О. Атояна, П. Баранова, І. Галушак, А. Івлева, О. Ісаєнко, М. Козюбри, Лун Фена, А. Овчиннікова, В. Оксамитного, П. Рабіновича, Т. Соловійової тощо. Розвитку компетентнісного підходу як пріоритету наукових розвідок присвячені праці Н. Бібік, І. Єрмакова, Н. Єршова, О. Локшина, Л. Парашенко, О. Пометун, О. Савченко, І. Тараненко, Г. Фрейман [2].

**Мета статті** – визначення напрямів забезпечення професійного розвитку правової компетентності адміністраторів ЗВО у системі неперервної освіти шляхом структурно-логічної етапізації пролонгованого професійного самовдосконалення (самоосвіти та самоменеджменту).

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В управлінській діяльності професіоналізм розглядають як комплекс теоретико-методологічних, спеціальних політико-управлінських і психолого-педагогічних знань, умінь, навичок, якостей, здібностей, здатностей, підготовленості та сформованості компетентності керівника, адміністратора, управлінця здійснювати системно-управлінську, суспільно-корисну, природозбережувальну діяльність на рівнях, за галузями функціонального призначення та у типах природокористування, суспільних перетворень, організації управління вищою школою в системі неперервної підготовки (в т. ч. післядипломної освіти, освіти дорослих та ін.) для ефективного здійснення та оперативного корегування згідно з трансформацією зовнішнього середовища.

Складові компоненти професіоналізму управлінської діяльності: власне професіоналізм діяльності управлінця, керівника, адміністратора – з підготовленістю здійснювати управлінську (в т. ч. адміністративну) діяльність, застосовувати мотиваційні технології та технології адміністративного стимулювання; професійна культура ділового спілкування, академічність взаємин координаційно-субординаційної взаємодії з підлеглими; професіоналізм особистості управлінця, керівника, адміністратора – сформованість особистої професійної компетентності у поєднанні зі спеціальними здібностями нарощувати потенціал підготовленості виконання системно-управлінської

діяльності, самоменеджменту, самоосвіти та виховання як власних менеджерських якостей, так і у підпорядкованих працівників; використання потенціалу активності співробітників зі спеціальними здібностями, що характеризує їхню професійність у сформованості компетентностей виконавської дисципліни для досягнення спільної мети колективної управлінської діяльності.

На рис. 1 візуалізовано *структурно-логічну схему розвитку правової компетентності адміністраторів вищої школи в системі післядипломної освіти*, яка концептуалізує:

– впливи чинників *мікросередовища* систем ЗВО (конкурентоспроможність, кадрова політика, фінансування, пріоритетні програми і проекти) та зовнішнього *макросередовища* – політичні (політико-дипломатично-управлінські), соціальні (соціально-конкурентно-спроможні), економічні (фінансово-маркетингово-сервісні), репутаційні (академічно-акредитаційно-презентуючі) через аксіологію мотивації, системи цінностей, потреб, прагнень, особистих цілей розвитку;

– формування продуктивної *футуристичної моделі стратегії успіху «Я-адміністратор»* за умови професійної підготовки, перепідготовки, курсової, підвищення кваліфікації, стажування: сформованість та розвиток правової компетентності адміністраторів ВШ (методології системного управління та адміністрування, експертизи, методології навчання спеціальної педагогіки і психології управління, методології навчання адміністративного права), аксіологічно, мотиваційно орієнтовані здібності, якості, здатності (загальні адміністративно-системні та спеціальні адміністративні);

– *психолого-управлінську підготовленість до адміністративного керівництва* з розкриттям креативного потенціалу здійснення ефективної управлінської діяльності як системної єдності та цілісності суспільних запитів, потреб професійного середовища та особистої вмотивованості професійного розвитку правової компетентності в адміністраторів ВШ (довершена ділова активність і мотиваційна самоідентифікація та самовираження, цілеспрямований інтерес до управлінської діяльності адміністратора, шанобливо-ціннісне ставлення до професіоналізму адміністративно-управлінської діяльності, усвідомлення глобальності академічного виміру неперервної освіти і зайнятості впродовж життя);

– *вмотивованість професійних досягнень* в управлінській діяльності, психокомпенсаторні резерви функціональних можливостей кризового

управління у складних, критичних та екстремальних ситуаціях; функціональну реалізацію пролонгованого професіоналізму (ефективного управління адміністративною діяльністю позитивної взаємодії та антикризового менеджменту й управління якістю);

– актуалізацію професіоналізму особистості адміністраторів ВШ з правовими компетентностями, професіоналізацію становлення і розвитку «Я-адміністратор» (професійна адаптація, виконання функціональних обов'язків у межах повноважень, стратегія ділових взаємин, самоосвіта, вдосконалення, самооцінювання та системний аналіз, відповідність середовищу, працевлаштування, самоменеджмент: організація та контроль) та професіоналізм адміністративно-управлінської діяльності ЗВО [9, с. 137].

*Розвиток правової компетентності адміністратора сприяє забезпеченню якості управління ЗВО* через актуалізацію професіоналізму особистості адміністраторів ВШ з правовими компетентностями (за рівнем академічної культури особистості: освітньо-політичної, управлінської, правової і морально-етичної культури, вираженої у правовій компетентності зі здібностями системно-управлінської діяльності, самоменеджменту, самоосвіти та виховання як власних менеджерських якостей, так і у підлеглих, реалізовувати можливість неперервності освіти з використання потенціалу активності співробітників) та професіоналізм адміністративно-управлінської діяльності ЗВО (за компонентами професіоналізму управлінської діяльності та самоменеджменту (за видами: інституційного адміністративного й мотиваційного, проектного, процесного, рефлексивного, комунікаційного та конфліктного, якістю та безпекою на рівнях: діагностування стану і ситуації, просторово-географічного поширення, функціональності, управлінської ієрархії): управлінця, керівника, адміністратора – з підготовленістю здійснювати її шляхом адміністрування, застосовувати мотиваційні технології та технології адмінстимулювання для досягнення мети управління ЗВО з урахуванням зовнішніх викликів; професійна культура ділового спілкування, академічність взаємин координаційно-субординаційної взаємодії з підлеглими для гарантування доступності, якості та релевантності академічного простору) [6, с. 449].

*Розвиток професіоналізму адміністраторів вищої школи в системі неперервної освіти* – полісистемний ступеневий безперервний процес цілісної єдності прогресивних змін особистості

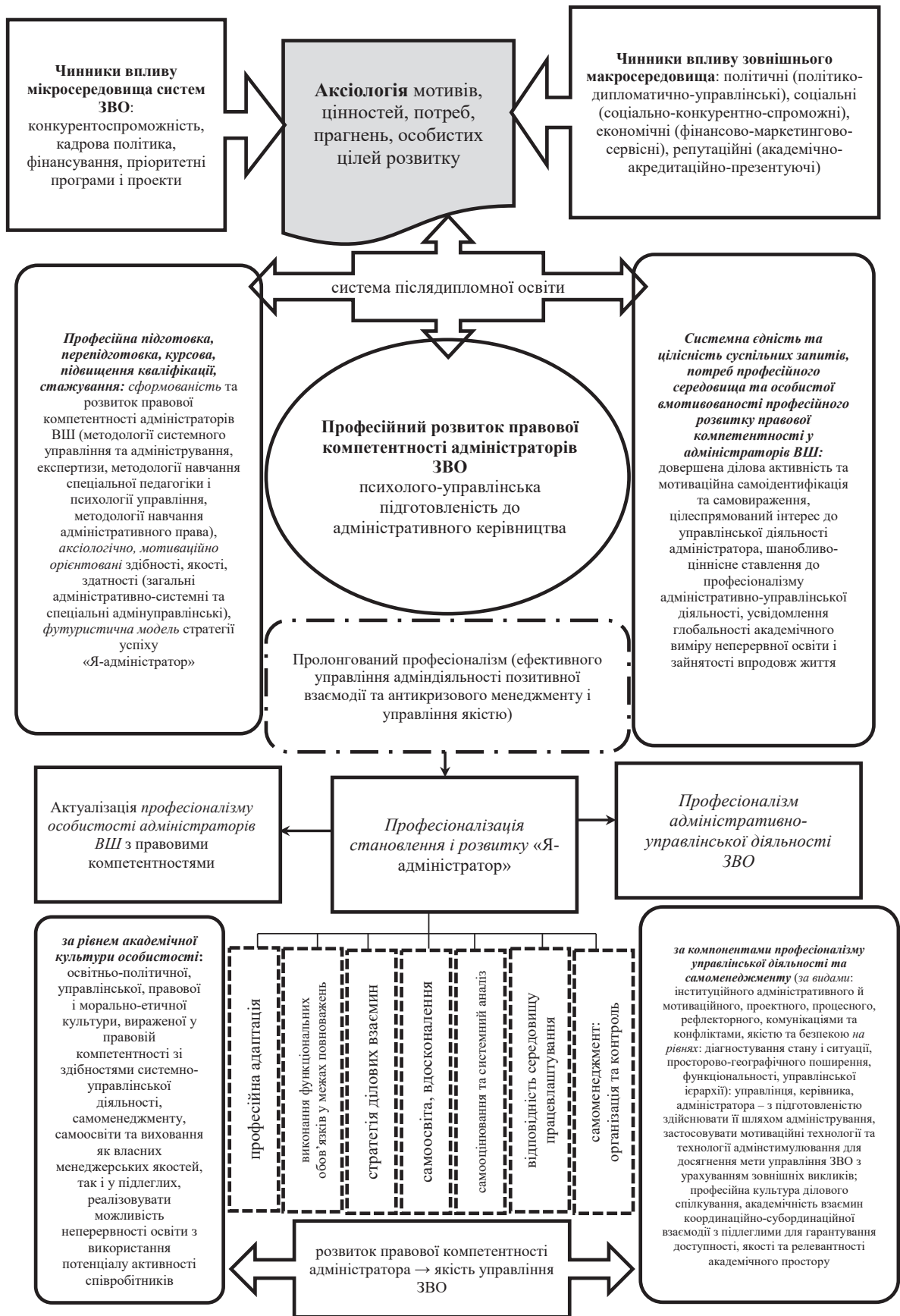


Рис. 1. Структурно-логічна схема розвитку правової компетентності administratorів вищої школи в системі післядипломної освіти



управління, керівника, адміністратора під дією чинників соціально-економічних, організаційно-управлінських, організаційно-педагогічних, психологічних, громадського впливу на професійну та власну адміністративну діяльність, які направлені на становлення фахівця як професіонала, започатковуються у висхідному порядку з профорієнтації щодо вибору професії, пролонгується у трицикловій системі підготовки, післядипломної освіти, самоосвіти та протягом професійної реалізації в середовищах працевлаштування, завершуються/продовжуються після призупинення професійної активності через передачу досвіду наступним генераціям адмінпрацівників (консультування та дорадництво).

Характеризується розвиток професійної діяльності адміністраторів історико-культурною академічною зумовленістю (в т. ч. освітньо-політичною та культурою права) та соціальною відповідністю епохи та етапами розвитку; ступеневою поліструктурністю; акмеологічною центрованістю здобувачів освіти у процесі професійного набуття; зростання та удосконалення; зорієнтованістю на формування професійно важливих компетентностей, вироблення власного стилю професійної поведінки шляхом застосування індивідуальних способів виконання посадових обов'язків; індивідуалізацію студентоцентрованого навчання та дослідництва в єдності практики підготовки, практичного стажування на робочому місці,

Таблиця 1

**Етапи професійного розвитку адміністраторів ЗВО**

Рівні нарощення потенціалу професіоналізму	Етапи професійного розвитку
Початковий, недостатньо сформований	<ul style="list-style-type: none"> <li>– профорієнтація, професійна самоідентифікація, пошук та вибір майбутнього фаху і професії;</li> <li>– професійна освіта фундаментальна та природничо-наукова, профорієнтаційно-прикладна та спеціальна для професійного становлення майбутнього фахівця у ЗВО;</li> <li>– вступ до фаху (професії), інтегрована взаємодія ЗВО та працедавця у процесі практичної підготовки і стажування після здобуття освіти, працевлаштування та його моніторингу згідно з вимогами;</li> </ul>
Конкретний	<ul style="list-style-type: none"> <li>– професійна адаптація із соціальними гарантіями для молодих працівників (адаптивна валентність випускника до професійних обов'язків та середовища праці та колективу);</li> <li>– функціональна реалізація самостійної професійної праці, освоєння професії, уявлення метрики професійного середовища, набуття професійно корисного досвіду взаємодії з колегами, стабілізування професійної діяльності через процедури, методики, механізми, способи та засоби;</li> <li>– професійне вдосконалення та розвиток через самоосвіту та самовиховання, підвищення кваліфікації та стажування (вітчизняного та закордонного), здобуття дотичних, перехресних кваліфікацій, персоніфіковані портативні технології успіху виконання професійної роботи, вироблення власного стилю та професійного статусу в досягненні потенціалу нарощення якості праці;</li> </ul>
Репродуктивно-креативний	<ul style="list-style-type: none"> <li>– професійна майстерність креативного рівня досягнення завдань професійної діяльності;</li> <li>– творчий потенціал громадянської, патріотичної, національно-ідентифікуючої, соціальної, життєзабезпечуючої працеворонної, захисної та професійної активності позиціонування себе як професіонала;</li> <li>– новаторські трансформації форм, механізмів, засобів і змісту професійної діяльності, модернізація традиційних методів і способів шляхом їх удосконалення;</li> </ul>
Консалтингово-дорадчий постпрофесіоналізм	<ul style="list-style-type: none"> <li>– інноваційний рівень постпрофесійної активності професіонала-консультанта, дорадника, наставника, методолога з підготовки та професійного розвитку послідовників нової генерації адміністративних працівників;</li> <li>– просвітницька діяльність через засоби масової інформації, мережеві системи навчання, розроблення освітніх та наукових програм у взаємодії з вітчизняними та зарубіжними методологами;</li> <li>– розроблення та координація вітчизняних і транскордонних наукових, соціальних, теологічних і краєзнавчо-пізнавальних проектів;</li> <li>– фундаменталізація методології розвитку наукових шкіл системного управління, управління якістю життя, управління сталістю та безпекою.</li> </ul>

практики функціональної реалізації в професійному середовищі та практики професійного розвитку на засадах соціального захисту, глобальності академічного виміру та мобільності, концепції освіти впродовж життя та пожиттєвої зайнятості; процес може бути термінованим (самовизначення професіонала) та детермінованим (самоменеджменту) [3, с. 98]. У табл. 1 структуровані етапи розвитку професіоналізму адміністраторів вищої школи в системі неперервної освіти.

*Самоосвіта адміністраторів* – процес, локальна система і результат набуття професійних, у тому числі правових компетентностей у ході самостійної роботи поза систематизовано-формальною підготовкою у ЗВО; вид вільного вибору і креативної діяльності без просторово-інституційної підготовки; цілісна єдність взаємин освітньо-наукових систем і соціальних інституцій, які є складниками освіти впродовж життя, видом самоорганізованого спеціального систематичного навчання та професійної діяльності в системі неперервної освіти й засобом власного проектування траєкторії самовдосконалення та ефективного конструювання професіоналу.

Самостійне навчання – це навчально-пізнавальна діяльність, що здійснюється власними зусиллями без керівництва викладача, наставника або майстерності професіонала у сфері або галузі працевлаштування, виконується особисто, без допомоги сторонніх за межею аудиторного навчання, професійних тренінгів, підвищення кваліфікації, стажування і т.п.; вид індивідуальної або спільної (за комплектацією груп) пізнавальної діяльності здобувачів освіти, що може виконуватися в аудиторіях та в позааудиторний час, а також форма (репродуктивна, частково-пізнавально-пошукова, креативна) узгодженої взаємодії освітньо-наукового процесу обов'язкової та додаткової організації самостійного навчання з певними педагогічними умовами без посередньої участі викладача.

Структурні компоненти організації самостійної роботи – спрямовально-мотиваційний (орієнтований на усвідомлення мети діяльності під час її виконання), процедурно-настановчі (ознайомлення зі специфікацією індивідуальної роботи), процесуальний (спроєктований для виконання здобувачами), оптимізаційно-корекційний (сприяння здобувачами освіти в подоланні перешкод і усуненні невідповідностей з метою поліпшення), контроль-оцінний (контроль за процесом самостійного оволодіння знаннями, уміннями й навичками та їх оцінювання). Самоосвіта забезпечує

професійний розвиток і усвідомлене самовдосконалення та цілеспрямованість нарощення рівня потенціалу індивідуальної професійної компетенції, розвиток соціально затребуваних якостей, умов професійних сфер реалізації та самостійної програми стратегічного розвитку (включно із самовихованням) протягом кар'єри та за межами постпрофесіоналізму [7, с. 300–309].

Паралельним безперервним процесом індивідуального самовдосконалення і управління професійним успіхом, де індивідуум є керівником власної особи професіонала, є *самоменеджмент*, тобто потенційно максимальне використання можливостей адміністратора, уміння керівника управляти собою, здатність ефективно організувати власну адміністративно-управлінську діяльність для досягнення мети оптимального використання робочого та вільного часу працеспроможного та соціально побутового потенціалу та раціонального застосування особистих ресурсів працездатності, самоосвіти та професійного розвитку.

Самоменеджмент виступає одночасно об'єктом та суб'єктом загального управління і передбачає один і той же індивідуум в особі адміністратора, керівника, управлінця та менеджера та його здатності ефективно управляти собою, матеріально-часовими, психоемоційними та фізичними затратами (включаючи позитивні комунікації з оточуючими та психокompенсаторною конативною здатністю управління власним «Я»). Самоменеджмент або самоуправління, з точки зору німецьких раціоналістів – аутогенний менеджмент, інколи передбачає встановлення мети, розроблення стратегії планування праці й часового розподілу, техніку виконання роботи, збір, узагальнення і систематизацію інформаційних даних, задіяних власною системою управління, самоорганізацію і самооцінювання та їх контроль у питаннях, пов'язаних з особистою поведінкою, власним діловодством і звичками. Його метою є максимально-потенційне використання можливостей особистості усвідомлено здійснювати управління власним життям поряд із професійним самовизначенням та усунення негативних зовнішніх чинників як у професійному середовищі, так і в соціально-побутовому, а також особистому житті.

Функціонально самоменеджмент реалізується в послідовній алгоритмізації – аналіз проблеми, індивідуальний потенціал можливостей, засобів, способів, механізмів, методів, особисте цілевстановлення – у меті та завданнях; обґрунтування, розроблення планів та варіантів сценаріїв для

ефективних часових витрат – планування; амплітуда варіабельності – ухвала організаційно-управлінських рішень; тайм-менеджмент, розпорядок дня, організація праці для досягнення цілей – організаційні процедури реалізації; самооцінювання і контроль, зіставлення досягнутого і запланованого та їх корегування – контроль індивідуального управління. Гальмівні фактори, які обмежують удосконалення шляхом самоменеджменту – відсутність умінь управління собою та ціннісних орієнтацій, невизначеність мети та завдань, неусвідомлене призупинення власного розвитку, відсутність практичного досвіду у вирішенні проблем та креативного підходу управління їх передбачення, невміння керувати, навчати та здійснювати вплив на підлеглих працівників, у тому числі командно працювати та формувати власну команду для реалізації мети управління.

З точки зору міжособистісної взаємодії самоменеджмент є також усвідомленим сприйняттям та відтворенням практично-ділового дорадництва себе як наставника, з метою нарощення рівня ділової культури для майбутнього кар'єрного зростання, розвитку професійної етики та соціально-відповідального менеджера. У самоменеджменті значущим є не зовнішнє визнання благополуччя, а стан внутрішньої духовної рівноваги і стабільності, морально-етичного комфорту щодо визначення власних цілей і прагнень у здобутті внутрішньої свободи, волевиявлення. Свідомий вибір сенсу професійного соціального і особистого є характерним для особи, а не залежить від зовнішніх потреб і очікувань оточуючих [4, с. 206–209].

Головною метою формування та *розвитку правової компетентності* адміністраторів ЗВО є нарощення і розкриття *потенціалу правової культури* як системи захисту духовних (нематеріальних) та матеріальних цінностей, традицій, інтелектуальної спадщини та правової відповідальності в академічній сфері згідно із законодавчо-правовим регулюванням. Аксиологічну цінність її компонентів становлять право, правова свідомість, правовідносини, правопорядок, нормотворення, правозастосовна та правова діяльність, що є категорією захисту відповідальності у загальнолюдських цінностях і невід'ємною складовою частиною правової держави та громадянського суспільства.

У правовій культурі суб'єктами вважають людину (як індивідуума з правовою культурою – системою знань, умінь і навичок правокористування, орієнтацією – креативна діяльність особи у правовій сфері з розкриттям потенціалу правової

культури та власної діяльності з їх провадження, а також за результатами персональних орієнтацій – виражає розкриття внутрішнього потенціалу правової культури) і соціум у суспільно-особистісних взаєминах. Архітектоніка правової культури за логікою зумовлюється об'єктивним змістом системи знань про державу, законодавство і право (за об'ємом знань поділяються на звичайний і спеціально-професійний рівні правової культури, де звичайний обмежується системою знань людей щодо правових процесів і явищ, а другий спеціальний – формується у спеціалістів, які реалізують професійну правову діяльність).

Важливе системоутворююче значення має правова освіченість і правове виховання соціуму в цілому, доступність та поінформованість про чинне законодавство і практику правозастосування, фундаментальні дослідження з даної проблематики та формування сучасних напрямів методики – дослідження правового нігілізму, формування національної та міжнародної правової культури, навчання спеціальних правових дисциплін (за галузями законодавства і права) [8, с. 34].

У розлозі розумінні *правова політика* – це державна політика, заснована на праві, у вузькому – політика держави в правовій сфері суспільного життя, яка має на меті побудову громадянського суспільства і правової держави (втілюється у законах, указах, постановах, нормативно-правових актах та в діяльності відповідних державних органів реалізації права); є формою вираження політики держави, засобом легітимації, закріплення і юридичного здійснення політичного курсу країни, реформування і модернізації сфер суспільного життя; носить державновладний характер цілеспрямованого впливу на створення ефективно діючого механізму правового регулювання суспільних відносин (бездоганного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, налагодження, зміцнення правової дисципліни, законності та правопорядку, формування суспільної правової свідомості та правової культури – правотворення, правозастосування, правоохорони, кримінально-правової та виправної).

*Принципи правової політики*: соціальна зумовленість, наукова обґрунтованість, демократичність, гуманність, стабільність, справедливість, взаємоузгодженість державних та індивідуальних інтересів відповідності міжнародним правовим нормам, стандартам, гласності й прозорості [10, с. 493–497].

*Компетенція* (лат. *competentia* – відповідність, узгодженість) – сукупність установлених

прийнятих форм прав і обов'язків, повноважень певного органу або уповноваженої особи, що визначають їхні можливості приймати обов'язкові для виконання рішення щодо організації, нагляду та контролю за їх виконанням, застосовувати необхідні заходи відповідальності.

*Компетентність* – це спроможність за рахунок набутої системи знань виконувати конкретний об'єм комплексних робіт, здійснювати нагляд, управляти, керувати виконанням з певною інтенсивністю, квалітологічністю та ефективністю (продуктивністю, релевантістю), є процесом або його технологічним складником функціональності (повної або часткової). Як правило, компетентний – це відповідальний, відповідний, той, що несе відповідальність та спроможний; який має компетенцію або їх комплекс як системи знань, умінь, навичок (когнітивно-діяльнісний компонент); якостей, здібностей, цінностей та мотивацій (аксіологічно-акмеологічний компонент); здатностей, спроможності (психолого-фізіологічний компонент); підготовленості, сформованості (інтелектуально-креативний) і відповідальності за успішну реалізацію завдань «дерева цілей» для досягнення мети.

Управлінський аспект компетентності передбачає створення нормативно-правових, організаційно-адміністративних, розпорядчих засад ідентифікації компетенцій адміністраторів, регламентів делегування їм посадових повноважень згідно з підтвердженим кваліфікаційним рівнем та відповідно до посадової інструкції.

Моделі компетентності переважно поділяють за сферою їх функціонального призначення (публічного управління та адміністрування, акмеології самоменеджменту та самоконтролю релевантності здобутих результатів, управління системами, процесами, проектами, управління конфліктами та комунікаціями, управління змінами та якістю в методології системного менеджменту) та за рівнем управління, до якої належить посада адміністративного працівника, а саме:

– статусна – якості працівника, які забезпечують ефективне виконання адміністратором посадових обов'язків, розвиток власного потенціалу, адміністративно-правової та управлінської академічної культури та спонукання у підлеглих самоменеджменту формування адміністративно-управлінських правових компетенцій (реалізує власний працеспроможний потенціал та потенціал підлеглих);

– ексклюзивно-професійна – технологічна підготовленість адміністратора до виконання

професійних функцій щодо управління процесами, проектами, системами, які пов'язані зі специфікацією застосування засобів цифровізації (створення нормативно-правових баз даних) інформаційно-аналітичних (АСК, ГІС) та інформаційно-комунікативних (мережевого, дистанційного, інтерактивного навчання; реєстрів з якості, стандартизації та міжнародних комунікацій транскордонної співпраці; електронного врядування і діловодства, моніторингу якості систем управління) мереж і платформ, програмного забезпечення процесного та проектного менеджменту;

– суспільно-громадська – з реалізації професійно комфортних психолого-комунікативних, безпекогарантуючих, соціально-захисних, академічної мобільності, просвітницьких, трансляційних (ЗМІ, соціальні мережі) компетенцій для оптимальної синхронізації суспільних взаємин між людьми як у процесі професійної діяльності, так і в соціально-побутовій сфері з ефективною взаємодією не лише досягнення бажаних індивідуальних і колективних позитивних ефектів, а й організаційної ефективності та сталості розвитку.

Дуальність феномену компетентності зумовлена колом повноважень інституцій, установи, органу або працівника (індивідуума) та сферою охоплення професійної проблематики та функціональних завдань, в яких уповноважена особа має компетенції і практичний досвід оптимальної реалізації. Компетентність нерозривно узгоджується з професіоналізмом як високою професійною кваліфікацією та рівнем політико-правової культури в сфері освіти, науки й інноватики та за її межами, методологічні компетенції теорії освітньої, управлінської, соціальної, екологічної, якості, антикризової політик, науково-обґрунтованого прийняття адміністративно-управлінських рішень соціально-екологічної прогностики, технологій адміністративного управління та теорії управління вищої школи у системі післядипломної підготовки.

Розвиток компетентності адміністраторів пов'язаний з рівнем сформованості аксіологічно-орієнтаційних якостей – лідерських, ораторських, комунікативних, конативних здібностей, адміністративно-управлінського професіоналізму, академічної мобільності у сфері освіти та розвитку професійного навчання та дослідництва, практично-корисного досвіду та культури [5, с. 216].

У дисертаційному дослідженні І. Галушак щодо технологій формування правової компетентності майбутніх економістів в умовах неперервної університетської освіти правову компетентність



визначаємо як систему професійно-правових знань чинного законодавства та аксіологічного ставлення до правової діяльності, усвідомленого розуміння сутності, змісту та методології права і способів, методів, засобів, методик і механізмів його дії; вміння використовувати правові категорії; відповідно застосовувати набуті правові знання у професійній діяльності, досягати ефективного результату нормативно-правовим способом. Правову компетентність майбутніх економістів в умовах неперервної університетської освіти дослідниця розглядає як інтегральну якість особистості, що визначає її здатність орієнтуватись і формувати нормативно-правові бази чинного законодавства, мислити правовими категоріями, вміння свідомо застосовувати правові знання у професійній діяльності; як складову частину професійної компетентності та компонент правової культури й діяльності правового регулювання [1, с. 323–324].

**Висновки.** Обґрунтовано теоретичні й методичні засади розвитку правової компетентності адміністраторів вищої школи в системі післядипломної освіти. Встановлено, що розвиток правової компетентності адміністраторів вищої школи у системі післядипломної освіти сприяє забезпеченню якості управління ЗВО через актуалізацію професіоналізму особистості адміністраторів вищої школи з правовими компетентностями (за рівнем академічної культури особистості: освітньо-політичної, управлінської, правової і

морально-етичної, вираженої у правовій компетентності зі здібностями системно-управлінської діяльності, самоменеджменту, самоосвіти та виховання як власних менеджерських якостей, так і у підлеглих, реалізації можливостей неперервності освіти з використання потенціалу активності співробітників) та професіоналізм адміністративно-управлінської діяльності ЗВО (за компонентами професіоналізму управлінської діяльності й самоменеджменту; за видами: інституційним адміністративним і мотиваційним, проектним, процесним, рефлексивним, комунікаційними та конфліктами, якістю та безпекою на рівнях діагностування стану і ситуації, просторово-географічного поширення, функціональності, управлінської ієрархії: управлінця, керівника, адміністратора – з підготовленістю здійснювати її шляхом адміністрування, застосовувати мотиваційні технології та адміністрування для досягнення мети управління ЗВО з урахуванням зовнішніх викликів; професійна культура ділового спілкування, академічність стосунків координаційно-субординаційної взаємодії з підлеглими для гарантування доступності, якості та релевантності академічного простору).

Перспективи дослідження вбачаємо в подальших розвідках щодо проблем якості формування та розвитку правової компетентності адміністраторів вищої школи, варіативного компонента відповідних освітньо-професійних програм у післядипломній освіті тощо.

#### Список літератури:

1. Галушак І.С. Теорія і технології формування правової компетентності майбутніх економістів в умовах неперервної університетської освіти : монографія. Івано-Франківськ : НАІР, 2018. 426 с.
2. Богучкий Ю.П. Розвиток правової компетентності адміністраторів вищої школи у системі післядипломної освіти : автореф. дис. ... ступеня канд. пед. наук : 13.00.04 «Теорія та методика професійної освіти». Київ, 2019. 23 с.
3. Лазор О.Я., Хорошенко О.В. Публічна служба в Україні: становлення та перспективи розвитку (нормативно-правовий аспект) : монографія. Хмельницький : ХГПА, 2009. 313 с.
4. Лукашевич Н.П. Теория и практика самоменеджмента : учеб. пособие. 2-е изд., испр. Київ : МАУП, 2006. 360 с.
5. Оболенський О.Ю. Державна служба : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2003. 344 с.
6. Орбан-Лембрик Л.Е. Психологія управління : навчальний посібник. Київ : Академвидав, 2003. 567 с.
7. Організація самостійної роботи слухачів в умовах інформаційного суспільства : матеріали наук.-метод. конф. 14 груд. 2001 р. / за заг. ред. О.П. Якубовського. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2002. 342 с.
8. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. Вид. 5-те, зі змінами. Київ : Атіка, 2001. 176 с.
9. Стратегія післядипломної освіти для сталого розвитку : монографія ; за ред. Н.М. Рідей, Л.М. Панченко. Київ : Вид-во НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2019. 326 с.
10. Скрипнюк О.В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорій і практики : монографія. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000. 600 с.

**Ridei N.M., Bogutskyi Yu.P., Katsero O.K., Pavlenko D.G. PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF HEF ADMINISTRATORS' LEGAL COMPETENCE IN CONTINUOUS EDUCATION SYSTEM**

*The total number of higher education institutions, united by the administrative department of the postgraduate education executive capacity, ensures and guarantees the rule of law in the administration of the higher education administrative apparatus legal competence development through prolonged assistance in postgraduate education. Higher education institutions carry out training of administrators formed in the legal sphere, capable of providing administration legal guarantees in different spheres of public life. The administrative apparatus of management in higher education represents the circle of managers and managers authorized to carry out administration, to represent an institution or organization at the level of inter-system interaction of educational and scientific organizations or its modernization.*

*The management of a particular sociocultural function to manage professional competence in higher education is carried out by public regulation of the legal competence development in the control mechanisms over its purposeful implementation.*

*The research work deals with the determination of the theoretical prerequisites for managerial activity professionalism and separates the components of manager's professional activity. The study visualises the structural and logical interaction of the higher education administrators' legal competence development in the system of continuous education through influence of microenvironmental factors, futuristic model of I-administrator's success, psychological and managerial readiness for administrative leadership, professional achievement motivation; specifies the administrator's legal competence development in the quality assurance of HEF management and in the system of continuing education.*

*The article substantiates theoretical and methodological principles of higher education administrators' legal competence development in the system of postgraduate education. It is established that the higher education administrators' legal competence development in the postgraduate education system contributes to insurances of the Higher Education School management quality by updating the professionalism of the higher education administrators' personality with legal competencies and the professionalism of the administrative and management activities of the Higher Education Administration.*

**Key words:** *legal competence, administrative activity, administrative position, self-education, self-management, competence, competence, system of postgraduate education.*

**Соколова Е. Т.**

КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»

## ГЕНДЕРНИЙ ПІДХІД ДО УПРАВЛІННЯ ЗАКЛАДАМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

*У статті досліджено нормативно-правове та інституційне забезпечення гендерної політики на різних історичних етапах в Україні. Розглянуті основні напрями діяльності щодо досягнення гендерного паритету у сфері управління закладами вищої освіти, де особливо простежується явище професійної сегрегації. У результаті аналізу статистичної інформації здійснені розрахунки кадрової представленості жінок на управлінських посадах по областях України, розроблена карта-схема, яка демонструє просторово-географічну диспропорцію гендерної збалансованості. Проаналізовані чинники освітнього менеджменту, які сприяють формуванню гендерно чутливого управлінського апарату. Розглянуті негативні наслідки застарілого формалізованого підходу управління, які порушують права гендерної рівності. Аналізуються поняття культури управління, маскулізації та фемінізації, сучасні гендерні стереотипи. Дослідження доповнене практичним аналізом чинників, які здатні мотивувати та стримувати жінку обіймати керівні посади, виділені особливості управлінської практики жінок та чоловіків. В умовах змін підходів до управління пропонується розглянути альтернативний інтеграційний стиль керівництва, врахування зазначених позицій якого сприятиме гармонізації гендерного дисбалансу, підвищуватиме імідж України в міжнародних суспільно-економічних та політичних відносинах як держави, де дотримуються зобов'язань у сфері захисту прав людини та основоположних свобод. З'ясовано, що зменшення частини жінок на керівних посадах у закладах вищої освіти свідчить про існування традиційних гендерних стереотипів та суб'єктивних перешкод для жінок-лідерів. Для вирішення вищезазначеної проблеми треба застосувати інноваційні форми менеджменту на засадах демократизму та правотворення, активізації гендерної політики.*

**Ключові слова:** гендерна політика, гендерна професійна сегрегація, гендерний паритет, система вищої освіти, керівники закладів вищої освіти, кадровий потенціал, публічне управління.

**Постановка проблеми.** Формування громадянського суспільства як передумови існування демократичного устрою потребує руйнування гендерних стереотипів, відтворення гендерної культури нового зразка. Велику роль відіграє держава в процесі моделювання традицій рівності чоловіка та жінки. З метою забезпечення сталого людського розвитку доцільним є запровадження гендерного підходу в усі ланки управління, вироблення чіткої гендерної політики. Появі нових кластерів на ринку праці передують гендерні протиріччя, які перешкоджають жінкам та чоловікам долати перепони у свідомому виборі професії, обіймати посади, які не відповідають стандартним уявленням. У стані масової суспільної невідомості, невідповідності потребам, інтересам різноманітних соціальних груп зростає інтерес науковців до висвітлення проблем гендерної асиметрії у складі керівних апаратів різноманітних інституцій, зокрема в управлінні закладами вищої освіти [3, с. 22]. Поведінковий аспект як компо-

нент ефективного управління підкреслює змістові та фактичні відмінності в процесі управління персоналом. Гендерний підхід дає змогу розкрити механізм диференціації вибору методів управління організаціями, проаналізувати залучення жінок до управлінської діяльності з урахуванням суспільно-економічних формацій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Впровадженням гендерного підходу та питанням забезпечення гендерного паритету займалися зарубіжні вчені, серед яких Е. Еріксон, Т. Патерсон, Г. Салівен, Р. Бейлз. Такі вчені, як Д. Мак-Грегор, К. Маркс, А. Маслоу, розробляли методологічні засади дослідження управління поведінкою персоналу. Запровадженням світового досвіду гендерних перетворень займалися В. Буроменський, Т. Мельник, П. Горностаї. Особливостям формування гендерної політики присвятили свої праці М. Богачевська-Хомяк, А. Комарова, І. Богословська, Е. Лібанова [12]. Проблемам гендерних відмінностей в управлінні присвячено праці

Г. Сілласте, А. Посадської, В. Успенської. Паритетні гендерні відносини досліджувалися І. Жеребкіною, Л.Воронько, Л. Гонюковою, Л. Гусяковою. У працях Т. Сорочан, Л. Карамушки, Т. Марценюк значна увага приділялась проблемам освітньої політики, формуванню кадрового потенціалу освітньої сфери [10, с. 9–125].

**Постановка завдання. Метою статті** є визначення основних проблем державної політики щодо розвитку керівного кадрового потенціалу з урахуванням гендерного підходу в системі закладів вищої освіти на державному рівні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В умовах реформування системи вищої освіти особливу роль відіграє діяльність кожного конкретного закладу щодо змін кадрової політики, впровадження інноваційних форм менеджменту, готовності до швидких змін та підвищення конкурентоспроможності. Тому ключовим питанням залишається формування якісного керівного складу відповідно до сучасних євроінтеграційних процесів та стандартів. Із метою забезпечення принципів гендерної рівності в системі управління закладами освіти, рівнозначному доступі до механізмів прийняття рішень, паритетній мірі відповідальності за власні дії, процесами розподілу та перерозподілу ресурсів постає необхідність докорінної імплементації гендерної політики у сферу вищої освіти. Законодавча база інституційного забезпечення гендерної рівності узгоджена

з міжнародними стандартами та є гендерно нейтральною, тобто не передбачає дискримінації жінок та чоловіків (табл. 1). Нині в державі також реалізуються регіональні програми забезпечення гендерної рівності, фінансування яких відбувається з місцевих бюджетів із метою зміцнення наявних та розробки нових механізмів із недопущення дискримінації за ознаками статі.

Для досягнення гендерного паритету як збалансованої участі у процесах управління суспільним розвитком на засадах взаємоповаги до різних поглядів та позицій, розуміння відмінностей досвіду та потреб кожної статі в процесі управління необхідно забезпечити критичну масу представників кожної статі, розвивати потенціал людських ресурсів, проводити моніторинг кадрового складу, але не лише органів виконавчої влади на національному та регіональному рівнях, а й на рівні формування керівного складу закладів вищої освіти держави. Зростання якості освіти є передумовою великих соціокультурних зрушень, трансформацій статусних позицій, актуалізуються проблеми результативності та ефективності управління, де прояви нерівності між жінками й чоловіками розглядаються як прояви соціального диспаритету та гендерного дисбалансу [11]. Такі соціальні протиріччя вимагають швидкого реагування.

У сфері управління особливо яскраво простежується професійна сегрегація за ознакою статі,

Таблиця 1

**Відомості щодо основоположних документів про забезпечення гендерної рівності в Україні**

№	Період	Законодавча база	Сутнісні ознаки
1	1996 р.	Конституція України, ст. 24	Передбачає рівні права чоловіків та жінок, містить окреме положення про шляхи забезпечення рівності прав [6]
2	2005 р.	Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків»	Закріплене паритетне становище жінок і чоловіків у всіх сферах суспільного життя, визначені напрями гендерної політики держави, встановлені заборони на дискримінацію за ознакою статі [4, с. 119]
	2006 р.	Постанова Кабінету Міністрів України «Про проведення гендерно-правової експертизи»	Започатковано проведення гендерно-правової експертизи чинних нормативних актів та законопроектів [1]
3	2008 р.	Кодекс законів про працю України	Внесені зміни, якими передбачено, що колективними договорами встановлюються рівні права і можливості для жінок і чоловіків [1]
		Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини»	Внесені зміни, якими передбачено, що Уповноважений з прав людини здійснює контроль за дотриманням рівних прав і можливостей жінок і чоловіків [1]
4	2012 р.	Закон України «Про зайнятість населення»	Передбачено рівні можливості всіх громадян на вільний вибір виду діяльності [12]
5	2013 р.	Державна програма забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 р.	Передбачено вдосконалення законодавства, здійснення низки заходів щодо виконання Декларації тисячоліття ООН, підвищення рівня освіченості фахівців щодо упровадження гендерних підходів у системі освіти [2, с. 190]



тобто працевлаштування представників однієї статі відповідно до чітко визначених професій, видів діяльності. Так, за дослідженнями Г. Ортіної та О. Голубевої, у сфері приватного бізнесу утричі більше підприємств, які працюють під чоловічим керівництвом [9, с. 32].

Аналіз гендерної представленості керівного складу закладів вищої освіти демонструє відсутність гендерної збалансованості. За даними освітніх реєстрів, опублікованих Міністерством освіти і науки України на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних, станом на 01.03.2020 р. в Україні нараховується 1645 закладів вищої освіти [8]. Категорії безпосередніх керівників закладів вищої освіти відповідають посади ректора, президента, начальника чи директора, які діють у межах своїх повноважень (управління ресурсами, організація та планування діяльності, вирішення фінансово-господарських питань, видача наказів та розпоряджень). Так, в Україні на посаді керівника працюють жінки лише у 23,76% закладах вищої освіти. Але цей показник не є репрезентативним для кожної окремої області, адже прослідковується диференціація щодо залучення жінок до керівних посад (рис. 1).

На території України варто виділити 3 категорії областей за ступенем гендерної збалансованості. У Закарпатській, Житомирській, Запорізькій, Черкаській, Донецькій областях показник залучення жінок до керівних посад закладами вищої освіти становить від 30,7 до 41,4%, відповідно, ці області варто зарахувати до категорії

гендерної збалансованості. Більшість областей України, зокрема Київська, Дніпропетровська, Харківська, Одеська, Вінницька, варто зарахувати до категорії гендерної оптимальності: показник представлення жінок становить від 20 до 30%. Просторово-географічний аналіз дає змогу виділити північно-західний регіон, представлений такими областями, як Львівська, Тернопільська, Івано-Франківська, Волинська, де спостерігається гендерний дисбаланс, а показник представленості жінок на керівних посадах становить від 12 до 19%.

Для досягнення гендерної рівності та втілення принципів рівних можливостей для самореалізації кожної особистості варто концентрувати особливу увагу на відсутності орієнтації на «особливе призначення» жінок чи чоловіків, заохочувати розвиток індивідуальних професійних компетентностей. На підставі опрацювання статистичних даних маємо змогу спостерігати таку ситуацію: система вищої освіти залишається недостатньо гендерно чутливою до проблематики рівності, проявляється гендерний дисбаланс на структурно-організаційному рівні закладів вищої освіти. Мінімальне оновлення механізмів кадрового освітнього менеджменту стримує можливості самореалізації працівників, наслідком цього явища стає зменшення частини жінок на керівних посадах та їхніх можливостей щодо підвищення посади [5, с. 475].

Сучасні тенденції гендерної нерівності в суспільстві спостерігаються в таких проявах, як низький



Рис. 1. Узагальнена карта-схема представлення жінок на керівних посадах закладів вищої освіти України (створено автором за матеріалами Міністерства освіти і науки України [8])

гендерний паритет у суспільній свідомості, відсутність суспільної стратегії та правил рівної конкуренції щодо залучення жінок до керівних посад. У зв'язку з цим одним із завдань освітньої кадрової політики на державному рівні є сприяння кар'єрному зростанню жінок, впровадженню гендерного паритету. В умовах змін до підходів управління є змога розглядати альтернативний інтеграційний стиль керівництва, який би залишав у минулому принципи «маскулінізації та фемінізації» та проголошував би механізми створення єдиної команди, активізації усіх учасників до розробки спільного освітнього продукту, реагуванні на мінливість освітнього середовища та суспільно-економічного стану держави. Ефективність управління персоналом залежить від організаційних і комунікаційних показників, культури спілкування, мотиваційної структури, лідерського потенціалу [14, с. 112]. Гендерний аспект має враховуватися в процесі управління різноманітністю персоналу, має використовуватися діапазон потенціалів представників обох статей, їх можливостей, індивідуальних особливостей. Так, на думку Н. Кодацької, введення поняття «гендер» у культуру управління відкриває можливості для жінок займати гідні місця в будь-якій організації.

У результаті аналізу наукових джерел з'явилася змога виділити певні особливості управлінської практики жінок та чоловіків. Жінки сприймають кар'єру як самореалізацію та зростання, в управлінні більш демократичні, велику увагу приділяють відносинам всередині колективу, часто спостерігаються емоційні прояви на робочому місці. Чоловіки ж зростання по кар'єрних сходах зіставляють із престижністю та перспективністю, в практиці управління використовують командно-адміністративний стиль, опікуються виключно фінансово-виробничими питаннями, на робочому місці більш стримані. Дуже часто самі жінки впливають на асиметричний розподіл посадових і рольових функцій через наслідування патріархальних норм поведінки, низьку оцінку власної конкурентоспроможності і, як наслідок, самоусуваються від управлінських справ [7, с. 98]. Визнаючи пріоритет професіоналізму, жінки дуже часто нехтують адміністративною кар'єрою, хоча при цьому визнають існування так званої «скляної стелі». У результаті аналізу гендерної асиметрії професійної зайнятості в закладах вищої освіти варто зауважити, що в умовах збіль-

шенні долі жінок, які орієнтовані на наукову кар'єру у сфері вищої освіти, лише невелика частина з них обіймає керівні посади. Жінки рідко очолюють наукові колективи, а тим паче є ректорами закладів вищої освіти. У такій ситуації виявляється, що самих жінок такий стан задовольняє, що наводить на думку про те, що гендерна асиметрія буде стабільною і стійкою протягом найближчих років.

Використання гендерного підходу надає широкі можливості для переосмислення суспільної культури, ціннісних орієнтирів та уявлень. Саме врахування гендерного аспекту дасть змогу динамічно відповідати на виклики та запити суспільства [13, с. 92].

За твердженням Н. Приходькіної, гендерні відмінності керівників закладів освіти поступаються індивідуальним відмінностям, тобто варто вважати, що в чоловіків і жінок більше подібних якостей, ніж відмінностей [11]. Крім того, багато відмінностей піддаються корекції в процесі навчання за умов зміни життєвого устрою і соціальних очікувань.

**Висновки.** У результаті аналізу правових норм визначено, що законами України передбачені заходи щодо забезпечення гендерної рівності, однак, як правило, вони залишаються формальними. Актуальність дослідження зумовлена необхідністю пошуку механізмів забезпечення гендерного паритету, подолання стереотипів щодо представлення жінок на керівних посадах у закладах вищої освіти. Втілення норм гендерної рівності забезпечить відповідність України світовим демократичним цінностям. Проте результати дослідження свідчать про певні регіональні відмінності в забезпеченні керівного кадрового складу представницями жіночої статі. Зменшення частини жінок на вищих керівних посадах у закладах вищої освіти свідчить про існування традиційних гендерних стереотипів та суб'єктивних перешкод для жінок-лідерів. Розробка гендерних стратегій та нівелювання гендерного дисбалансу є важливим аспектом у формуванні громадянського суспільства правової держави. Принципи гендерного паритету мають бути нормою існування цивілізованого суспільства, яке позбавлене стереотипів щодо розподілу гендерних ролей. У процесі дослідження обґрунтовано доцільність подальшого вивчення підходів до реалізації кадрової політики в системі закладів вищої освіти на засадах гендерної рівності.

#### Список літератури:

1. Вороніна О.А. Міжнародно-правові документи у галузі прав жінок та гендерної рівності. URL: <http://pravo-ukraine.org.ua/resyrsi/biblioteka/gendernoe-pravo-ukrainy/6616-mizhnarodno-pravovi-dokumenty-u-galuzi-prav-zhinok-ta-gendernoji-rivnosti-voronina-o-a>

2. Ганзицька Т.С. Гендерна політика в Україні: теоретико-правова характеристика. *Форум права*. 2012. № 4. С. 189–193.
3. Гендер для медій: підручник із гендерної теорії для журналістики та інших соціогуманітарних спеціальностей. / редкол. Маєрчик М. (голова), Плахотнік О., Ярманова Г. 3-тє вид., виправлене та доповн. Київ : Критика, 2017. 217 с.
4. Золотарьов В.Ф., Білосорочка С.І. Нормативно-правове та інституційне забезпечення гендерного паритету в публічному управлінні України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 2 (52). С. 118–124.
5. Кодацька Н.О. Гендерний підхід в управлінні персоналом. *Young Scientist*. 2016. № 4 (31). С. 475–478
6. Конституція України : Прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>
7. Лихач Ю.Ю. Забезпечення гендерного паритету в державно-управлінській сфері України в контексті реалізації політики європейської інтеграції. *Право та державне управління*. 2015. № 2. С. 98–103.
8. Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua>
9. Ортіна Г.В. Гендерні аспекти лідерства в практиці управління. *Економіка та держава*. 2012. № 7. С. 31–32.
10. Освітній менеджмент в умовах змін : навч. посібник / Л. Калініна, Л. Карамушка, Т. Сорочан та ін.; за заг. ред. В. Олійника, Н. Протасової. Луганськ : СПД Резніков В.С., 2011. 308 с.
11. Приходькіна Н.О. Перспективи інтеграції гендерних досліджень в систему вищої освіти України в контексті Болонського процесу. URL: <http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/11756/1/730.doc>
12. Про впровадження принципів гендерної рівності в освіту : Наказ МОН України від 10 вересня 2009 р. № 839. URL: <http://old.mon.gov.ua/about-ministry/normative/183>
13. Черняхівська В.В. Гендер в організації державного управління демократичних суспільств. *Вісник КНУ ім. Т. Шевченка*. Державне управління. 2014. № 1. С. 91–94.
14. Шиян О.І., Худоба О.В., Заяць Д.Д. Державна кадрова політика в системі вищої освіти: гендерний аспект (на прикладі Львівської області). *Вісник НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2018. № 3. С. 112–116.

**Sokolova E. T. GENDER APPROACH TO MANAGEMENT  
IN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS OF UKRAINE**

*The article examines the legal and institutional support for gender policy at different historical stages in Ukraine. The main directions of activity on achievement of gender parity in the field of management of institutions of higher education are considered, where the phenomenon of occupational segregation is especially traced. As a result of the analysis of statistical information, the calculations of the personnel representation of women in managerial positions in the regions of Ukraine have been made, and a chart has been developed that demonstrates the spatial and geographical imbalance of gender balance. The factors of educational management that contribute to the formation of a gender sensitive administrative apparatus are analyzed. The negative consequences of an outdated formalized management approach that violate gender equality are examined. The concepts of culture of management, masculinization and feminization, modern gender stereotypes are analyzed. The study is supplemented by a practical analysis of the factors that can motivate and restrain a woman to occupy leadership positions, highlighted features of managerial practice of women and men. In the context of changing approaches to governance, it is proposed to consider an alternative integrative leadership style that will take into account the stated positions, which will promote harmonization of gender imbalance, enhance the image of Ukraine in international socio-economic and political relations as a state where the commitments in the field of human rights and fundamental rights are respected. Found out that reducing the number of women in leadership positions in higher education institutions testifies to the existence of traditional gender stereotypes and the existence of subjective barriers against women leaders. In order to solve the aforementioned problem, there is a need to apply innovative forms of management based on democracy and law making, and the activation of gender policy.*

**Key words:** gender policy, gender professional segregation, gender parity, higher education system, heads of higher education institutions, human resources, public administration.

**Хитько М.М.**

КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

## «СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ В ОСВІТІ» ЯК ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*У статті розглядається актуальна проблема щодо обґрунтування понятійного аспекту стратегічного планування в освіті в контексті державного управління галуззю. Стратегічне планування в освіті є одним з аспектів стратегічної діяльності системи державного управління, виникає як функція стратегічного управління, що конкретизує та репрезентує вироблення стратегії. Удосконалено підходи до розуміння стратегічного державного планування в освіті, яке характеризується управлінською функцією, що конкретизує та репрезентує вироблення стратегії. Доведено, що в його межах відбувається поєднання процесів цілепокладання та практично-ресурсного забезпечення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення цілей освітнього розвитку в умовах наявності ризиків системних змін і необхідності кризового регулювання. Стратегічне державне планування інтерпретовано як механізм, що забезпечує вибір оптимальної й ефективної моделі стратегічного управління освітньою галуззю, результатом чого є досягнення стратегічних цілей освітнього розвитку з мінімальними ризиками та ефективним використанням ресурсів у межах системи загальносоціальних пріоритетів. Встановлено, що стратегічне державне планування в освіті може ефективно існувати лише як певна цілісність, система. При цьому системні освітні реформи як стратегія галузевого розвитку означають і необхідність становлення нової, також інноваційної і принципово іншої за структурою системи державного управління освітою. Підкреслено, що загальною проблемою вітчизняних наукових розвідок є недостатня увага до аналізу стратегічного планування як системи, використання сучасних системно-модельних методів його дослідження, акцентування його суб'єктного виміру та ролі як інноваційного механізму оптимізації державного управління освітнім розвитком.*

**Ключові слова:** стратегічне планування, стратегія, планування, концепція, освіта, державне управління, механізми управління.

**Постановка проблеми.** З огляду на сучасні світові тенденції державного управління розвитком національних систем освіти та потреб українського суспільства в ефективному реформуванні галузі в напрямі максимізації її внеску до вирішення завдань переходу на інноваційну модель розвитку, постає питання використання потенціалу державного стратегічного планування як механізму модернізації освіти в контексті потреб українського суспільства. Нові соціокультурні умови функціонування освітньої сфери визначають і необхідність нових підходів до стратегічного планування її розвитку. Нині постають нові завдання в означеній царині управлінської діяльності, що формує потребу у визначенні концептуально-понятійних засад дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Нині є доволі значний досвід наукової розробки проблем стратегічного планування в контексті управлінської діяльності. Різні аспекти стратегічного планування в державно-управлінському вимірі висвітлено у працях таких авторів, як І. Ансофф, В. Віханський, Г. Дмитренко, Ю. Лапи-

гін, В. Сладкевич та інші. Доволі активно вітчизняні та зарубіжні дослідники аналізують і проблематику стратегічного планування освітньої діяльності. Тут, насамперед, варто звернутися до доробку таких фахівців, як О. Берданова, В. Вакуленко, Л.А. Карпенко, А. Кругляноко та інших. У наявних наукових розвідках аналізується сама специфіка поняття «стратегічне планування» стосовно освітньої галузі, досліджуються засади, принципи, концептуальний базис його аналізу і здійснення, визначаються практичні аспекти стратегічного планування як процесу (рівні, етапи, механізми, інструментарій). Разом із тим специфіка державно-управлінського виміру цього поняття є недостатньо дослідженою.

**Постановка завдання.** Мета дослідження – визначення специфіки поняття стратегічного планування в освіті в контексті предметності державного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття «стратегічне планування» є дуже багатограним і може характеризуватися в різних вимірах як більш чи менш чітко організований безперервний процес



формулювання цілей і інструментарію розвитку освітньої галузі; при цьому воно відрізняється і від довгострокового, і від перспективного планування відповідно розумінням динаміки процесів розвитку та поєднанням їх цілей і механізмів. Його мета – адаптивно-інноваційна, тобто забезпечення інноваційних трансформацій об'єкта управління в контексті врахування змін як його самого, так і зовнішнього середовища.

У суб'єктно-змістовному вимірі стратегічне планування в освіті як механізм модернізації галузі орієнтоване на радикальне покращення освітньої діяльності з погляду інтересів споживачів освітніх послуг. До цього спонукає й упровадження клієнталістської моделі в систему вітчизняного державного управління. Отже, найбільш важливі завдання та цілі стратегічного планування в освіті визначаються потребами поліпшення якості освітньої діяльності, адаптацією освітньої галузі до ринкових умов (маркетингізація освіти), використанням системних, управлінських та технологічних інновацій для формування нового освітнього середовища, задоволенням усіх потреб споживачів освітніх послуг, суттєвою диверсифікацією освітньої діяльності тощо. Водночас варто мати на увазі, що само по собі стратегічне планування не передбачає обов'язкового радикального покращення системного чи організаційного характеру, оскільки останнє можливе лише за наявності відповідного потенціалу розвитку (а його може й не бути). Крім того, вдосконалення не можуть розглядатися як просто екстраполяції певних оцінок, перенесених із минулого стану об'єкта управління. Це актуалізує ту складову частину стратегічного планування в освіті, яка визначає не просто безпроблемний шлях до досконалого майбутнього, а з'ясування ризиків та небезпек системних змін і способів їх уникнення або мінімізації [1, с. 24].

Таким чином, стратегічне планування є тим виміром, функцією, механізмом системи державного управління освітою, що допомагає визначити та спланувати найбільш сприятливі умови для функціонування та розвитку системи освіти. Через нього здійснюється реалізація стратегічних цілей розвитку галузі на основі комплексних заходів, які підкріплені інструментарієм найбільш ефективного використання ресурсів. Нині стратегічне планування пов'язується як зі стратегією управління, так і з плануванням як загальною якістю людини, що полягає у формуванні цілі діяльності у вигляді прогнозованого об'єкта на майбутнє. Відповідно, планування – як

поточне, так і стратегічне – є невід'ємним елементом людської діяльності і управління. Проте в сучасному цілісному та організованому вигляді воно виникло в умовах розвинутого ринку, розвиваючись у контексті тенденцій ускладнення суспільства та його інститутів як об'єкта управління. Стратегічне планування є найбільш ефективним механізмом державного регулювання напрямів та динаміки освітніх процесів. Освітні програми та прогнози розробляються на різних рівнях управління й інтерпретуються науковцями та управлінцями практиками як пріоритетний інструмент здійснення державної освітньої політики. Бажання досягти збалансованості освітніх процесів та їх узгодження із загальносоціальними тенденціями розвитку стимулює органи державного управління освітою дедалі ширше використовувати стратегічне планування розвитку галузі, підпорядкувавши цілі управління передбаченому в межах наукових прогнозів майбутньому або визначеним базовим тенденціям соціального розвитку у вигляді галузевих і соціальних пріоритетів та відповідних їм цілей і механізмів їх досягнення [7].

Сучасне розуміння стратегічного планування належить до 50–70-х рр. ХХ ст. Спочатку воно виникло в межах компаній та корпорацій, а згодом почало використовуватися і на рівні діяльності органів державної влади [4]. Визначення категорії «стратегічне планування» є неоднозначним і загалом інтерпретується в межах його розуміння як механізму досягнення певних стратегічних цілей через організацію використання певних ресурсів на основі певної політики. Для нашого дослідження доволі актуальним є визначення, згідно з яким «стратегічне планування є системним процесом, за допомогою якого компанія, регіон або місцева спільнота планують і прогнозують свою діяльність на майбутнє» [2, с. 10]. Відповідно, дослідники акцентують на системній цілісності як специфікуючій характеристиці стратегічного планування, вказуючи, що в Україні нині «відсутній цілісний механізм стратегічного планування, наявні планові процеси мають епізодичний характер, не містять передумов для виконання намічених планів у повному обсязі та підвищення ефективності управління» [10, с. 109].

Підкреслюючи зв'язок стратегічного планування з управлінською діяльністю, потрібно аналізувати його в контексті понять управління та регулювання як їх складову частину, орієнтовану на формування цілей і ресурсне забезпечення їх досягнення. У цьому контексті значну частину

наукових досліджень становлять дефінітивні наукові розвідки, в межах яких здійснюються спроби визначити місце поняття стратегічного планування в досить великому понятійно-категоріальному та концептуально-методологічному апараті науки державного управління. Дослідники вказують на неоднозначність термінів, їх управлінського змісту і областей, які вони відображають. Найближчими до досліджуваного поняття є терміни «стратегія» та «планування», які на комплексній основі і визначають його зміст.

Що стосується концепту «стратегія», то він набув сучасного управлінського значення у 50-х рр. XX ст., поступово розширюючи область свого застосування, в тому числі і у державному управлінні. У результаті з переважно економічного терміну цей концепт виріс до рівня репрезентації сутності розвитку складних соціальних систем. Відповідно до сучасних наукових уявлень, є такі підходи до розуміння стратегії у контексті стратегічного планування:

– по-перше, це узагальнений вимір управлінської діяльності, який забезпечує спрямованість останньої на досягнення поставлених цілей (свого роду «стратегічне бачення», тобто доволі абстрактне уявлення стосовно програмованого майбутнього об'єкта управління);

– по-друге, це стратегічне планування конкретної управлінської діяльності, свого роду стратегія-план, що виступає як один з елементів програмного забезпечення процесу управління об'єктом;

– по-третє, це механізм оцінки, орієнтування та прогнозування розвитку об'єкта управління.

Нині найбільш поширеним є саме розуміння стратегії як стратегічного плану діяльності, що має управлінське призначення. Однак при цьому таке розуміння поєднується з увагою до стратегії як механізму координації управлінських дій. Адже зовнішнє середовище, як і об'єкт управління, стає дедалі мінливішим, що не дає змоги здійснювати ефективно планування на якийсь тривалий період без подальших змін. Тому актуалізується не стільки потреба в конкретному плані, скільки узгоджене довгострокове бачення вирішення управлінської проблеми, і саме це забезпечує адекватне і гнучке реагування на зміни та можливість в умовах мінливого середовища підтримувати послідовну цілеспрямованість управлінських дій. Отже, в системі державного управління під стратегією доцільно розуміти комплекс заходів щодо організації діяльності суб'єктів освітньої діяльності та управління на шляху досягнення стратегічної мети розвитку системи

освіти. Стратегія управління, відповідно, має відношення до розвитку як узгоджувального діалогу між усіма зацікавленими суб'єктами (державними органами, бізнесом, громадою та освітянами), заснованого на оцінці та аналізі поточної ситуації й відображеного у плані розвитку освітньої галузі та її складників.

Для нашого дослідження також важливо вказати на різницю між поняттями «стратегія» та «концепція». В іншому випадку ми маємо справу із системним представленням розуміння об'єкта управління, напрямів його розвитку та способів управління цим розвитком. Стратегія доповнює і конкретизує узагальнюючі положення концепції, будучи по суті її практико орієнтованою репрезентацією. Отже, потрібно мати на увазі, що успішний процес стратегічного планування в освіті має спиратися на чітко сформульовані концептуальні засади розуміння розвитку галузі і процесу управління ним.

Що стосується планування, то воно завжди розглядалося саме як одна з управлінських функцій щодо вибору найбільш сприятливого варіанту розвитку об'єкта управління в певних часових межах. Це комплекс управлінських рішень, що приймається як основа діяльності для досягнення перспективних цілей. Особливостями сучасного планування вважаються не стільки сам алгоритм прийняття рішень, скільки потреба їх прийняття в мінливому середовищі, що визначає потребу в здатності суб'єкта планування до гнучкого реагування на зміни. Отже, сучасне планування підпорядковує завдання прогнозування розвитку об'єкта управління та адаптації до зовнішнього середовища пріоритетній меті активного перетворення об'єкта стратегічного планування й управління.

Серед безлічі підходів щодо розуміння планування у контексті цілей нашого дослідження звернемо увагу на думку І. Ансоффа, який визначав його як «процес прийняття та оцінки цілого ряду взаємозалежних рішень, що випереджають певну діяльність у ситуації, коли є впевненість у тому, що бажаний майбутній стан не виникне без певних дій і що відповідні дії підвищать ймовірність успішного результату» [1, с. 124]. Відповідно, доцільно розглядати планування, з одного боку, як процес управлінської оцінки при виборі оптимального комплексу взаємопов'язаних рішень стосовно розвитку об'єкта управління, а з іншого боку, як діяльність щодо практичного забезпечення прийняття вказаних рішень і їх узгодження з наявною ситуацією, ресурсами, можливостями. Загалом термін «планування» в управлінському

контексті дослідники визначають як створення певного задуму (фактично, моделі) певної діяльності, спрямованої на досягнення цілей розвитку об'єкта управління. При цьому вказана діяльність розглядається структуровано, тобто включає цілі, напрями, зміст, специфіку, послідовність етапів, термін, ресурси, методи, механізми та інструментарій. Функціонально планування забезпечує оптимальність вибору варіанту розвитку об'єкта і слугує основою взаємозв'язку всіх складників управління ним, перетворюючи розрізнені акти на єдину систему.

Таку узагальнену трактовку цього феномена містить і Енциклопедія державного управління, вказуючи на планування як на функцію державного управління, що концентрується на визначенні напрямів, темпів, показників процесів у системі державного управління, що забезпечують досягнення поставлених цілей. Планування також розглядається і як основа розвитку та реформування системи вітчизняного державного управління, насамперед із погляду визначення цілей [5, с. 699].

В освітній галузі уся вказана проблематика досліджень державного стратегічного планування опосередковується як специфікою процесу освітнього цілепокладання, так і особливостями державного управління процесом реформування вітчизняної освіти [11]. Відповідно, у сфері освіти стратегічне планування розглядається в контексті реформ галузі як одного зі стратегічних напрямів усього процесу державотворення в нашій країні, зокрема, як механізм ефективного здійснення модернізації в цій царині. При цьому дуже багато уваги приділяється використанню в Україні зарубіжного досвіду планування та здійсненню освітніх реформ. Відповідно, найбільше значення мають дослідження механізмів та інструментарію державного управління освітньою галуззю в контексті завдань її модернізації.

Узагальнений висновок досліджень ролі стратегічного планування в державному управлінні освітою свідчить про визнання його дієвості як механізму підвищення ефективності управління інноваційними процесами. Дослідники виходять із того, що «головним, що забезпечує позитивний вплив на якість освіти, є ефективне управління системою освіти. Хоча стратегічний менеджмент в основному є методом економічним, застосування його у сфері освіти може дати відчутний ефект у вигляді високої результативності при відповідних бюджетних витратах на систему освіти» [9, с. 277].

Отже, стратегічне планування розглядається крізь призму впровадження в освіті сучасних форм менеджеріального управління, яке неможливе без стратегічного планування як репрезентації стратегічного мислення. Вважається, що його впровадження дасть змогу виправити наявні проблеми освітніх реформ, які пов'язані з відсутністю запланованих у межах традиційного управління результатів, неправильним використанням ресурсів, ускладненням планування, прийняття оптимальних рішень, знаходження компромісів в умовах невизначеності та динамічних змін. Широкомасштабне застосування стратегічного планування в освіті реалізується в конкретних планах та проектах, які доволі чітко описуються в документах ЮНЕСКО як на рівні загальних принципів стратегічного управління, так і на рівні конкретних рекомендацій та обмежень. Технології ефективного використання стратегічного планування в освіті є доволі добре розробленими на рівні загального цілепокладання.

Вітчизняні дослідники також аналізують численні підходи, моделі та практичні рекомендації щодо вдосконалення державного стратегічного планування та процес його нормативно-правового та організаційного забезпечення [3, с. 22]. Проблеми галузевого стратегічного планування представлені в повістці дня як наукової спільноти, так і органів державної влади. У центрі уваги стоять питання оптимізації стратегії розвитку освіти України, вибір найбільш ефективних шляхів стратегічного розвитку галузі, результативність використання, впровадження клієнталістських принципів державного управління з урахуванням потреб усіх освітніх суб'єктів.

Фахівці вказують, що «державне стратегічне планування в освіті є механізмом досягнення цілей державної політики в освітній сфері» [10, с. 7] і його ефективність визначається здатністю об'єднати всі ресурси для досягнення цілей освітнього розвитку, визначених державною владою. Отже, саме державне галузеве планування на стратегічному рівні визначає всі системні процеси в освіті, пов'язані з наявністю осмисленого цілепокладання, зокрема, щодо здійснення освітніх реформ і відповідного інструментарію, пов'язаного з освітніми нововведеннями.

Важливим аспектом досліджень у науковій літературі є питання методології здійснення стратегічного планування. У наукових розвідках зазначається негативний вплив на управлінську практику традиційних підходів та методів стратегічного планування освітнього розвитку,

особливо відсутності зв'язку між стратегічними державними цілями в освіті та конкретними програмами здійснення освітніх інновацій. Отже, доволі широко аналізуються принципи, методи, моделі процесу планування з виходом на узагальнення зарубіжного досвіду у цій царині.

На основі таких узагальнень доцільно зробити висновки, що ефективні та перевірені на практиці методи стратегічного планування, які можуть використовуватися в управлінні освітньою галуззю, розроблені в межах таких управлінських напрямів, як школа позиціонування (М. Портер), школа дизайну (К. Ендрю, А. Чандлер), школа конфігурації (Г. Мінцберг), школа планування (І. Ансофф) та інших. Серед найбільш поширених у світовій управлінській практиці планування освітнього розвитку варто зазначити низку концептуальних підходів, таких як методика USAID, метод Брайсона, багатоступеневе планування, алгоритм Бейлі, модель «Озборн&Геблер» та інші. Разом із тим варто визнати відсутність комплексних досліджень щодо системної адаптації інноваційних концептуальних підходів стратегічного планування в освіті у вітчизняній науці державного управління, що пояснюється як відсутністю ефективної системи галузевого планування, так і браком наукових досліджень цієї проблеми. Її вирішення бачиться на шляхах розробки та використання системно-модельного інструментарію дослідження методології і технології стратегічного планування в освіті, який ґрунтується на засадах системного підходу у його модельно-парадигмальній інтерпретації і дає змогу вийти на обґрунтування наукових засад формування цілісної системи такого планування.

У будь-якому разі практично всі дослідники визнають необхідність інтеграції ефективних методів стратегічного планування в галузі, особливо з погляду досягнення консенсусу учасників освітніх планів та проектів. У наявних дослідженнях акцентується вплив нових об'єктів, процесів, концептуальних засад стратегічного планування в освіті на теорію та практику державного управління галуззю, оскільки інноваційне планування має бути спрямоване на формування інноваційної інфраструктури освітньої галузі. Дуже часто потреби стратегічного планування нині виходять за межі традиційної системи державного управління освітою, що вимагає посилення уваги до його мезорівня, де буде здійснюватися трансформація національної стратегії розвитку галузі в систему комплексних освітніх проектів, що під керівництвом органів державного управління об'єднує

різноманітних освітніх суб'єктів та інноваційні співтовариства [8, с. 22–23].

З наявних наукових розвідок доцільно зробити висновок про значущість узгодження освітньої стратегії з іншими галузевими стратегіями розвитку. Серед основних напрямів такого узгодження з іншими сферами народного господарства особливе значення дослідники надають взаємодії сфери освіти та ринку праці. Вітчизняна дослідниця О. Зеленська бачить основу стратегічного планування у процесі здійснення освітніх реформ у необхідності забезпечити «потреби держави та бізнесу на підготовку якісних кадрів» [6, с. 56].

Відповідно, суттєве значення для нашої роботи мають дослідження, які визначають основи стратегічного планування в освітній сфері в контексті ринку праці та загалом потреб українського суспільства в кадрах. Також важливим є доробок стосовно загальних проблем взаємозв'язку освіти та кадрового забезпечення соціально-економічного розвитку.

Вирішення практичних проблем взаємозв'язку освіти на суспільних потреб бачиться дослідниками як реалізація стратегії розвитку освіти, що орієнтується на споживача (маркетингова стратегія). Цей аспект стратегічного планування загалом підпорядковується завданням клієнталістської переорієнтації усєї системи державного управління освітою і має широке представництво в науковій літературі. Нині саме маркетингове стратегічне планування в освіті варто вважати найбільш перспективним і об'єднуючим стосовно інших стратегій освітнього розвитку. Їй підпорядковуються інші стратегії і планування розвитку освіти – стратегії інноваційного розвитку, активні модернізуючі стратегії, адаптуючі стратегії, стратегії сталого розвитку, інтеграційні стратегії, стратегії структурно-функціональної стабілізації тощо.

**Висновки.** Таким чином, узагальнення наявних наукових розвідок, концептуальних підходів вітчизняних і зарубіжних дослідників дає змогу уточнити та структурувати теоретичні положення щодо визначення змісту поняття стратегічного планування та його особливостей в освіті і зробити висновок про пріоритетність стратегічного планування в освіті як механізму державного управління галуззю та реалізації державної стратегії її розвитку. Визначення категорії «стратегічне державне планування» є неоднозначним і загалом інтерпретується в межах його розуміння як механізму досягнення стратегічних цілей державної освітньої політики через організацію використання загально-



соціальних, галузевих та управлінських ресурсів. Недоліком вітчизняних наукових розвідок є незначна увага до системного виміру стратегічного планування в освіті та використання модельних підходів. Розробка вказаної проблематики має стати наступним етапом дослідження.

#### Список літератури:

1. Ансофф И. Новая корпоративная стратегия. Санкт-Петербург : Питер, 1999. 416 с.
2. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку. Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 88 с.
3. Білокур Є.І. Специфіка планування як функції державного управління. *Наше право*. 2014. № 6. С. 22–27.
4. Братаніч Б.В. Освітній маркетинг у контексті глобалізації. *Філософія освіти*. 2006. № 3 (5). С. 103–110.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В.М. Князєв (співгол.), І.В. Розпутенко (спів гол.) та ін. 748 с.
6. Зеленська О., Краснянська Ю. Problems of interaction of the market of educational services and labor market of Ukraine. *Чернігівський науковий часопис*. 2017. № 1 (8). С. 54–63.
7. Кульчицька Н.Є. Стратегічне планування та процес розбудови муніципальної освіти в Україні. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону*. 2019. № 15 (2). С. 166–180.
8. Пляскина Н.И., Харитоновна В.Н. Трансформация методологических подходов и модельного аппарата системы стратегического планирования и управления. *Мир экономики и управления*. 2017. Т. 17, № 4. С. 22–38.
9. Сафаров О.А. Пути повышения эффективности системы образования через стратегическое планирование. *Бюллетень науки и практики*. 2017. № 11. С. 276–288.
10. Сментина Н.В. Особливості методології стратегічного планування в системі державного управління соціально-економічним розвитком територій. *Вісник Сумського державного університету. Сер. : Економіка*. 2013. № 4. С. 67–80.
11. Хитько М.М. Концептуальні засади досліджень стратегічного планування у державному управлінні освітньою галуззю. *Менеджер*. 2018. № 3. С. 61–68.

#### **Khitko M.M. “STRATEGIC PLANNING IN EDUCATION” AS A CONCEPT OF PUBLIC GOVERNANCE**

*The article deals with the actual problem of substantiation of the conceptual aspect of strategic planning in education in the context of public sector management. Strategic planning in education is one of the aspects of the strategic activity of the public administration system, it emerges as a function of strategic management, which specifies and represents the development of the strategy. Approaches to understanding strategic public planning in education have been refined, which is characterized as a managerial function that specifies and represents strategy development. It is proved that within its boundaries there is a combination of goal-setting processes and practical-resource provision of management activities aimed at achieving the goals of educational development in the presence of risks of systemic changes and the need for crisis management. Strategic state planning has been interpreted as a mechanism to ensure the choice of an optimal and effective model of strategic management of the education sector, resulting in the achievement of strategic goals of educational development with minimal risks and efficient use of resources within the system of general social priorities. It is established that strategic state planning in education can effectively exist only as a certain integrity, system. At the same time, systemic educational reforms as a strategy for sectoral development mean the need to become new, also innovative and fundamentally different in structure of the system of public administration of education. It is emphasized that the general problem of domestic scientific intelligence is insufficient attention to the analysis of strategic planning as a system, the use of modern system-model methods of its research, the emphasis of its subjective dimension and the role as an innovative mechanism of optimization of public administration of educational development.*

**Key words:** strategic planning, strategy, planning, concept, education, public administration, management mechanisms.

**Хмиров І.М.**

Національний університет цивільного захисту України

## МЕХАНІЗМИ ЗАСТОСУВАННЯ АУТСОРСИНГУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ЕЛЕКТРОННИМ НАВЧАННЯМ У СИСТЕМІ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

*У статті досліджено механізми застосування аутсорсингу в державному управлінні електронним навчанням у системі вищої освіти України. Зокрема, здійснено класифікацію аутсорсингових моделей електронного навчання в системі вищої освіти України. Виділено моделі аутсорсингу. Аутсорсинг завдань – підхід, при якому організація покладається на зовнішній ресурс для вирішення приватного завдання. Вибірковий аутсорсинг – підхід, за якого організація покладається на зовнішній ресурс для реалізації елемента процесу. Комплексний аутсорсинг – передача традиційних неключових функцій організації зовнішнім виконавцям – субпідрядникам, висококваліфікованим фахівцям сторонньої фірми. Розглянуто елементи навчального процесу, які можуть бути реалізовані в організації або освітній установі в моделі аутсорсингу: аналіз й оцінка потреби в навчанні; розробка стратегії навчання персоналу в організації; управління проектом навчання в організації; оцінка ефективності навчання в організації; консультування стосовно управління продуктивністю персоналу в організації; консультування стосовно організаційного розвитку й управління змінами в організації. Виокремлено процеси аутсорсингу електронного навчання в системі вищої освіти України: послуга проектування навчальних, навчально-тематичних планів, програм навчання; послуга розробки електронних освітніх ресурсів; послуга залучення та реєстрації осіб, які навчаються; послуга підтримки освітнього процесу; безпосередньо освітня послуга (послуги викладача); послуги контрольних заходів й аналізу зворотного зв'язку від учнів.*

**Ключові слова:** аутсорсинг, механізми державного управління, електронне навчання, система вищої освіти.

**Постановка проблеми.** Попит на послуги електронного навчання формує ринок уніфікованих дидактичних та інформаційно-технологічних сервісів, що надаються за певних умов (фізична доступність, висока якість, прийнятна вартість тощо).

Існування такого ринку змінює завдання управління послугами електронного навчання в організації або освітньому закладі. Основним завданням при цьому є гнучке проектування параметрів послуги з огляду на поточні потреби замовників. Вищезазначене підкреслює необхідність проведення цього дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У нинішніх умовах багато вітчизняних і закордонних авторів присвятили наукові праці проблематиці державного управління електронним навчанням у системі вищої освіти, зокрема Р. Аалдерс [1], В. Ільїн [2], Е. Спарроу [3].

Однак застосування у процесах державного управління електронним навчанням у системі вищої освіти інтерактивних моделей організації навчального процесу все ще залишається не досить дослідженим.

**Постановка завдання.** Метою роботи є дослідження механізмів застосування аутсорсингу в державному управлінні електронним навчанням у системі вищої освіти України.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

а) здійснити класифікацію аутсорсингових моделей електронного навчання в системі вищої освіти України;

б) розглянути елементи навчального процесу, які можуть бути реалізовані в організації або освітній установі в моделі аутсорсингу;

в) виокремити процеси аутсорсингу електронного навчання в системі вищої освіти України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Організація взаємодії між внутрішніми і зовнішніми постачальниками дидактичних й ІТ-сервісів та побудова на основі цієї взаємодії цілісної системи надання послуг електронного навчання є важливою частиною організаційно-економічного механізму підвищення ефективності послуг електронного навчання, адже сутністю цієї взаємодії є оптимальне використання ресурсів.

Управління зовнішніми ресурсами здійснюється в рамках аутсорсингу. Аутсорсинг (від англ. Outsourcing – зовнішнє джерело) – це передача організацією певних бізнес-процесів або виробничих функцій на обслуговування іншій компанії, що спеціалізується у відповідній сфері.

Аутсорсинг – це бізнес-модель, в якій можливості розвитку організації створюються шляхом залучення зовнішніх ресурсів замість створення обмежених або дорогих внутрішніх. Аутсорсинг є ключовим елементом гнучкого й ефективного управління послугами, насамперед вартістю і якістю. На відміну від послуг сервісу і підтримки, що мають разовий, епізодичний, випадковий характер і обмежені початком і кінцем надання послуги, на аутсорсинг передаються зазвичай функції з професійної підтримки безперервної працездатності окремих систем й інфраструктури на основі тривалої взаємодії (не менш 1 року). Наявність бізнес-процесу є відмінною рисою аутсорсингу від різних інших форм надання послуг і абонентського обслуговування. Приватний випадок аутсорсингу – це повна передача виконання певної функції зовнішній організації. Однак здебільшого використовуються різні комбіновані і проміжні варіанти [2; 3].

Різноманіття аутсорсингових моделей можна класифікувати за трьома типами:

1) аутсорсинг завдань – підхід, за якого організація покладається на зовнішній ресурс для вирішення приватного завдання. Як правило, рішення цього завдання всередині організації пов'язане з необхідністю придбання якого-небудь обладнання або інших активів. Як приклад можна навести завдання тиражування (копіювання) друкованих матеріалів, яке багато організацій воліють вирішувати залученням спеціалізованих сервісних компаній;

2) вибіркового аутсорсинг – підхід, за якого організація покладається на зовнішній ресурс задля реалізації елемента процесу. Наприклад, для проведення конференції освітній заклад приваблює компанію, яка здійснює розсилку запрошень та реєстрацію відвідувачів;

3) комплексний аутсорсинг – передача традиційних неключових функцій організації (таких, наприклад, як бухгалтерський облік або рекламна діяльність для машинобудівної компанії) зовнішнім виконавцям – субпідрядникам, висококваліфікованим фахівцям сторонньої фірми. Відмова від власного бізнес-процесу, наприклад, виготовлення відливання або складання балансу, і придбання послуг із реалізації цього бізнес-процесу в іншій спеціалізованій організації [1; 3].

Відповідно, необхідно уточнити поняття та види аутсорсингу стосовно електронного

навчання. Для вирішення приватних завдань у рамках надання послуги електронного навчання освітня установа або організація може використовувати зовнішні ресурси у таких випадках:

- організація зберігання електронних освітніх ресурсів у спеціалізованому програмному середовищі;

- організація доступу до електронних освітніх ресурсів через мережеві засоби, підтримка процесу навчання в спеціалізованому програмному середовищі;

- організація віртуальної класної кімнати в спеціалізованому програмному середовищі, яка підтримує передачу аудіо– і відеоінформації, засоби комунікації між викладачем і тими, хто навчається;

- організація доступу до лабораторного середовища за допомогою спеціалізованого програмного забезпечення (симуляції реального середовища) або віддаленого доступу до лабораторного обладнання;

- організація облікових процесів, пов'язаних із проходженням навчання, контроль успішності, вибудовування освітніх траєкторій;

- технічна підтримка безперервного доступу до інформаційно-технологічного середовища електронного навчання;

- підписка на спеціалізовані електронні інформаційні й освітні ресурси;

- залучення позаштатних викладачів [1; 2].

Аутсорсинг конкретних завдань, таким чином, приймає форму споживання, головним чином, уніфікованих ІТ-послуг. При цьому варто розглянути елементи навчального процесу, які можуть бути реалізовані в організації або освітній установі в моделі аутсорсингу:

- послуга проектування навчальних, навчально-тематичних планів, програм навчання;

- послуга розробки електронних освітніх ресурсів;

- послуга залучення та реєстрації осіб, які навчаються;

- послуга підтримки освітнього процесу;

- безпосередньо освітня послуга (послуги викладача);

- послуги контрольних заходів й аналізу зворотного зв'язку від учнів.

Аутсорсинг елементів навчального процесу, таким чином, приймає форму уніфікованих дидактичних сервісів. Комбінування ІТ-послуг і дидактичних послуг дають змогу конструювати процеси електронного навчання. Якщо організація розглядає можливість використання комплексного аутсорсингу, то виконавець у перспективі може реалізовувати такі процеси:

- аналіз й оцінку потреби в навчанні;
- розробка стратегії навчання персоналу в організації;
- управління проектом навчання в організації;
- оцінка ефективності навчання в організації;
- консультування стосовно управління продуктивністю персоналу в організації;
- консультування стосовно організаційного розвитку й управління змінами в організації [1; 3].

При цьому необхідно підкреслити, що нині багато великих організацій використовують комплексний аутсорсинг у сфері освітніх послуг, оскільки навчання не є для організацій основним видом діяльності.

Варто зазначити, що освітні установи є постачальниками таких послуг, тобто беруть участь у процесі аутсорсингу як зовнішні підрядники. Однак аутсорсинг завдань й елементів процесу електронного навчання, тобто фактично використання дидактичних та ІТ-сервісів, актуально як для організацій, так і для освітніх установ, оскільки суб'єкти ринку послуг виступають одночасно і в ролі постачальників, і в ролі споживачів, формуючи складні мережі взаємодій.

**Висновки.** Проведене дослідження уможливило загалом такі висновки.

1. Здійснено класифікацію аутсорсингових моделей електронного навчання в системі вищої освіти України. Виділено моделі аутсорсингу.

Аутсорсинг завдань – підхід, за якого організація покладається на зовнішній ресурс для вирішення приватного завдання. Вибірковий аутсорсинг – підхід, за якого організація покладається на зовнішній ресурс для реалізації елемента процесу. Комплексний аутсорсинг – передача традиційних неключових функцій організації зовнішнім виконавцям – субпідрядникам, висококваліфікованим фахівцям сторонньої фірми.

2. Розглянуто елементи навчального процесу, які можуть бути реалізовані в організації або освітній установі в моделі аутсорсингу: аналіз й оцінку потреби в навчанні; розробка стратегії навчання персоналу в організації; управління проектом навчання в організації; оцінка ефективності навчання в організації; консультування стосовно управління продуктивністю персоналу в організації; консультування стосовно організаційного розвитку й управління змінами в організації.

3. Виокремлено процеси аутсорсингу електронного навчання в системі вищої освіти України: послуга проектування навчальних, навчально-тематичних планів, програм навчання; послуга розробки електронних освітніх ресурсів; послуга залучення та реєстрації осіб, які навчаються; послуга підтримки освітнього процесу; безпосередньо освітня послуга (послуги викладача); послуги контрольних заходів й аналізу зворотного зв'язку від учнів.

#### Список літератури:

1. Аалдерс Р. ІТ аутсорсинг : практическое руководство. Москва, 2003. 300 с.
2. Ильин В.В. Моделирование бизнес-процессов. Практический опыт разработчика. Москва, 2006. 176 с.
3. Спарроу Э. Успешный IT-аутсорсинг. Москва, 2004. 288 с.

#### **Khmyrov I.M. THE MECHANISMS OF APPLICATION OF OUTSOURCING IN PUBLIC ADMINISTRATION BY ELECTRONIC TRAINING IN THE HIGHER EDUCATION SYSTEM OF UKRAINE**

*The mechanisms of application of outsourcing in public administration by electronic training in the higher education system of Ukraine are investigated in the article. In particular, the classification of outsourcing models of electronic training in the higher education system of Ukraine is carried out. The following models of outsourcing are allocated. Outsourcing of tasks – approach at which the organization is assigned to an external resource for the solution of private tasks. Selective outsourcing – approach at which the organization is assigned to an external resource for realization of an element of process. Complex outsourcing – transfer of traditional non-key functions of the organization to external performers – to subcontractors and highly qualified specialists of foreign firm. The following elements of educational process which can be realized in the organization or educational institution at outsourcing model are considered: analysis and assessment of need for training; development of strategy training of personnel in organization; project managements training in organization; learning efficiency assessment in organization; consultation concerning management of personnel productivity in organization; consultation concerning organizational development and management of changes in organization. The following processes of outsourcing of electronic training in the higher education system of Ukraine are allocated: service design of training, educational and thematic plans, programs of training; service of development of electronic educational resources; service of attraction and registration of persons and students; service of support of educational process; directly educational service (service of the teacher); services of control actions and analysis of feedback from pupils.*

**Key words:** outsourcing, mechanisms of public administration, electronic training, higher education system.



## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 353.5

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2020.2/31>**Семенова Т.М.**

Національна академія державного управління при Президентіві України

### НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОЦІНКА ПРОЦЕСІВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

*У статті розглянуто проблеми правового забезпечення процесів фінансової децентралізації в Україні. З огляду на те, що із внесенням змін до базових законодавчих актів щодо адміністративно-територіального устрою відбудуться суттєві зміни в розподілі повноважень та фінансових ресурсів між місцевими та районними органами влади, здійснена оцінка чинної системи нормативно-правових актів у сфері управління місцевими фінансами. Зроблена порівняльна характеристика норм чинної Конституції, винесених на громадське обговорення змін до неї та Європейської хартії місцевого самоврядування в частині взаємодії органів місцевого самоврядування та державної влади з приводу використання фінансових ресурсів. Детально проаналізовано підзаконні нормативно-правові акти та з'ясовано, що питання управління місцевими фінансами на районному рівні, порядку взаємодії районних органів влади та новостворених громад поки що майже не відображені в нормативно-правових актах Кабінету Міністрів України. Така ситуація, очевидно, буде зберігатися до прийняття базових законів щодо нового адміністративно-територіального устрою. Обґрунтовано, що суб'єкти базового рівня, насамперед сільські, селищні, міські ради, отримують більше самостійності в процесах управління фінансовими ресурсами територіальних громад та позбавляться контролю за їх використанням районними органами державної влади.*

*У результаті дослідження визначено основні прогалини в нормативно-правовому регулюванні процесів фінансової децентралізації в Україні: невпорядкованість управлінських відносин у сфері публічних фінансів, дублювання повноважень владних інституцій, бюрократизм та корупція, що дає підставу стверджувати про нагальну необхідність формування нових підходів до використання коштів публічних фондів та оптимального розподілу функцій між органами влади. Зроблено висновок, що на рівні територіальних громад питання управління місцевими фінансами досить врегульоване, необхідно зосередитися на районному рівні. Проте проблемою є те, що досі чітко не визначено роль та місце районів у новому адміністративно-територіальному устрої та територіальній організації влади в Україні.*

**Ключові слова:** фінансова децентралізація, місцеве самоврядування, районні органи влади, управління місцевими фінансами, нормативно-правове забезпечення.

**Постановка проблеми.** Передумовою впровадження в Україні децентралізації місцевого самоврядування стало схвалення Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, в якій наголошено, що в Україні вже закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування [1].

Проте із внесенням змін до Конституції України та базових законодавчих актів щодо адміністративно-територіального устрою відбудуться суттєві зміни в розподілі повноважень та фінансових ресурсів між місцевими та районними органами влади. Це вимагатиме суттєвого допрацювання нормативно-правової бази з метою вироблення нової системи управління фінансами на рівні реорганізованих районів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми нормативно-правового процесів фінансової децентралізації в Україні досліджували такі дослідники, як М. Баймуратов, Н. Гончарук,

С. Дяченко, А. Мунько, А. Ткачук, С. Серьогін та багато інших. У науковій літературі досить детально вивчено проблеми законодавчого забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, особливо зміни в бюджетному процесі та міжбюджетних відносинах. Водночас майже відсутні дослідження, які стосуються системної оцінки нормативно-правової бази в частині управління місцевими фінансами на районному рівні.

**Постановка завдання. Метою статті** є нормативно-правова оцінка процесів фінансової децентралізації в Україні, зокрема на районному рівні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Основним законом держави, в якому закладені підвалини правового регулювання відносин у сфері місцевих фінансів, є Конституція України [2]. Ст. 142 передбачено основні складники матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування (земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти комунальної власності громади), місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів, принципи взаємодії держави та органів місцевого самоврядування у сфері місцевих фінансів, а також територіальних громад між собою.

Ст. 143 передбачено, що обласні та районні ради затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів задля реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання, вирішують інші питання, заарховані законом до їхньої компетенції.

Нині на розгляді у Верховній Раді України проєкт Закону про внесення змін до Конституції України [3], які стосуються управління місцевими фінансами. На відміну від чинної редакції, передбачено зміни в розподілі фінансових ресурсів між державою та територіальними громадами та обмеження повноважень обласних та районних рад у розподілі коштів для територіальних громад. Передбачається, що в їх управлінні будуть об'єкти спільної власності громад.

Що стосується відповідності положень чинного законодавства України Європейській хартії місцевого самоврядування [4], яка ратифікована нашою державою у 1997 р., то ця хартія акцентує лише на власних ресурсах територіальних громад,

описує критерії їх формування. При цьому в ній наголошується на захисті свободи діяльності органів місцевого самоврядування шляхом запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів із метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування та фінансового тягаря, який мають нести ці органи. Таке втручання держави жодним чином не має впливати на автономність місцевого самоврядування.

Наступними в ієрархії нормативно-правових актів у сфері управління місцевими фінансами є законодавчі акти: Бюджетний та Податковий кодекси, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», щорічні закони «Про державний бюджет України», «Про місцеві державні адміністрації», закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» тощо.

Оскільки вітчизняна система місцевих фінансів будується навколо процесів формування, розподілу й використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів, зміст відносин у системі управління місцевими бюджетами досить детально визначений чинним законодавством України та формується в його межах [5]. Насамперед, після початку реформи децентралізації були внесені зміни до бюджетного та податкового законодавства, якими була розширена податкова база формування місцевих бюджетів та встановлені прямі міжбюджетні відносини між бюджетами ОТГ та Державним бюджетом. Нині чинний Бюджетний кодекс України визначає лише повноваження учасників бюджетного процесу, а також функції головних розпорядників бюджетних коштів [6].

Ще одним кодексом, який частково регулює відносини у сфері управління місцевими фінансами, є Податковий кодекс України. Ним визначаються компетенції органів, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема він визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їхні права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час адміністрування податків, а також відповідальність за порушення податкового законодавства [7].

З метою законодавчого врегулювання фінансової децентралізації місцевого самоврядування було внесена низка змін до Бюджетного та Податкового кодексів. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [8] врегулю-

вав питання розширення дохідної бази місцевих бюджетів. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [9] запровадив акцизний податок із реалізації через роздрібну торговельну мережу алкогольних напоїв, тютюнових виробів та палива в місцевий бюджет, надав право місцевим органам влади встановлювати ставки податку на нерухоме майно для об'єктів житлової та нежитлової нерухомості. Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» вирішено питання формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, а також контролю за додержанням останніми бюджетного законодавства [10].

Загалом усю сукупність чинних законів України у сфері управління місцевими фінансами можна об'єднати в групи:

- щорічний закон «Про Державний бюджет України», який визначає доходи та видатки бюджетів, розмір соціальних стандартів та гарантій та обсяг позик та кредитів;

- «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», які визначають повноваження органів місцевого самоврядування та виконавчої влади в галузі бюджету та фінансів;

- «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про засади державної регіональної політики», якими визначаються фінансові засади формування та реалізації державної регіональної політики, повноваження її суб'єктів. У цих законах особлива увага приділяється фінансовій підтримці депресивних територій;

- «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим», «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», «Про статус гірських населених пунктів в Україні», що визначають особливості управління місцевими фінансами для окремих територій та адміністративно-територіальних одиниць;

- «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що визначають фінансові аспекти утворення та реорганізації ОТГ.

Дослідники процесів бюджетної децентралізації сходяться на тому, що протягом 2014 – 2019 рр. сформовано значний масив нормативно-правових актів щодо добровільного об'єднання тери-

торіальних громад, їх співробітництва, передачі повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, фінансової децентралізації, що дасть змогу посилити функціональну та фінансову спроможність місцевого самоврядування [10]. Проте в частині управління місцевими фінансами на принципах фінансової децентралізації органи виконавчої влади законодавчо потребують:

- подальшого розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та державної влади різних рівнів, у тому числі районного;

- чіткого та прозорого механізму державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування;

- визначення вичерпного переліку підстав та порядку притягнення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб до відповідальності за порушення фінансового законодавства;

- удосконалення процесу участі територіальної громади в процесі управління місцевими фінансами.

- законодавчі зміни, які посилять місцеву економічну політику.

Поряд із законодавчою базою в процесі реалізації реформи напрацьовано значний масив підзаконних нормативно-правових актів. На врегулювання відносин органів місцевого самоврядування та держави спрямовані постанови Кабінету Міністрів України. Предмет їх правового регулювання протягом останніх двох десятиліть еволюціонував залежно від пріоритетів державної політики у сфері розвитку громад та територій. Так, до 2005 р. постанови свідчили, попри декларування автономності та самостійності місцевого самоврядування, про посилення централізації фінансових відносин. Протягом 2005–2013 рр. Кабінет Міністрів України спрямовував зусилля на регулювання міжбюджетних відносин.

З 2014 р. увагу, крім управління місцевими фінансами в Донецькій та Луганській областях, стали приділяти врегулюванню можливостей використання органами місцевого самоврядування власних коштів. Питання управління місцевими фінансами на районному рівні, порядку взаємодії районних органів влади та новостворених громад поки що майже не відображені в нормативно-правових актах Кабінету Міністрів України. Така ситуація, вочевидь, зберігатиметься до прийняття базових законів щодо нового адміністративно-територіального устрою.

Також варто виділити ключові для процесів фінансової децентралізації розпорядження

Кабінету Міністрів України, а саме: від 23.05.2007 р. № 308-р «Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів»; від 01.04.2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»; від 07.11.2014 р. № 1085-р «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження».

У формуванні цілісної нормативно-правової бази сфери управління місцевими фінансами серед міністерств та відомств визначальну роль відіграє Міністерство фінансів України. Воно видає накази, які в галузі місцевих фінансів доцільно поділити на дві групи: перша група стосується врегулювання відносин у процесі виконання місцевих бюджетів на місцевому та районному рівнях, друга група – реформування місцевих фінансів та окремих аспектів реалізації механізмів фінансової децентралізації. Процес подальшого вдосконалення нормативно-правових актів Міністерства фінансів України полягатиме в уточненні окремих бюджетних процедур відповідно до повноважень районних органів влади.

Щодо регіонального рівня (розпорядження голів обласних державних адміністрацій, рішення обласних рад тощо) варто очікувати послаблення контролю за процесами управління місцевими фінансами в межах відповідної території. Нормативно-правові акти будуть спрямовані на формування та розподіл фінансових ресурсів задля виконання лише повноважень районних чи обласних органів влади.

Базовий рівень зазнає потужного регулюючого впливу з боку суб'єктів вищого та регіонального рівнів. Суб'єкти регіонального рівня не мають достатньої кількості точок дотику з органами місцевого самоврядування муніципальних утворень і виконують, насамперед, роль посередника у відносинах центральних органів влади з органами місцевого самоврядування, здійснюючи контр-

оль над діяльністю останніх. Завдання органів місцевого самоврядування в системі управління місцевими фінансами внаслідок реформування і децентралізації влади стають набагато ширшими і потребують уточнення, поглиблення, систематизації і генерування для формування дієвого впливу органів місцевого самоврядування на реалізацію наявних і створення нових можливостей підвищення фінансового стану регіонів [10] Суб'єкти базового рівня, насамперед сільські, селищні, міські ради, отримують більше самостійності в процесах управління фінансовими ресурсами територіальних громад та позбавляться контролю за їх використанням районними органами державної влади.

Отже, децентралізація державного управління передбачає суттєве посилення ролі місцевих фінансових інститутів, до яких належать інститут місцевих бюджетів, інститут позабюджетних фондів, інститут податкових платежів місцевого самоврядування, інститут місцевих позик, інститут об'єктів комунальної власності, інститут фінансів громадських послуг. Вплив органів місцевого самоврядування на процеси в системі управління місцевими фінансами має полягати в перетворенні її на ефективний інструмент соціально-економічного розвитку муніципальних утворень [5].

**Висновки.** Нині основними проблемами є неупорядкованість управлінських відносин у сфері публічних фінансів, дублювання повноважень владних інституцій, бюрократизм та корупція, що дає підставу стверджувати про нагальну необхідність формування нових підходів до використання коштів публічних фондів та оптимального розподілу функцій між органами влади. Враховуючи, що на рівні територіальних громад питання управління місцевими фінансами доволі врегульоване, необхідно зосередитися на районному рівні. Проте проблемою є те, що досі чітко не визначено роль та місце районів у новому адміністративно-територіальному устрої та територіальній організації влади в Україні.

#### Список літератури:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 25.03.2020)
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону № 2598 від 13.12.2019 р. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644) (дата звернення: 25.03.2020)
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 25.03.2020)



5. Дяченко С.А. Структурні системи управління місцевими фінансами в умовах децентралізації. *Університетські наукові записки*. 2018. № 67-68. С. 264–275.
6. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 25.03.2020)
7. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 25.03.2020)
8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 25.03.2020)
9. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 25.03.2020)
10. Мунько А. Місцеві фінанси: розвиток теоретичних основ. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 1/2 (46/47). Ч. 2. С. 84–91.

#### **Semenova T.M. LEGAL EVALUATION OF FINANCIAL DECENTRALIZATION PROCESSES IN UKRAINE**

*The article considers the problems of legal support of financial decentralization processes in Ukraine. Given that the amendments to the basic legislative acts on the administrative and territorial structure, there will be significant changes in the distribution of powers and financial resources between local and district authorities, an assessment of the current system of legal acts in the field of local finance management. A comparative description of the norms of the current Constitution made for public discussion of changes to it and the European Charter of Local Self-Government in terms of interaction between local self-government bodies and public authorities regarding the use of financial resources. Legislative acts were analyzed in detail and it was found out that the issues of managing local finances at the rayon level, the order of interaction between rayon authorities and newly created communities have not been reflected in the normative legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine. Such a situation will obviously remain until the adoption of basic laws on the new administrative and territorial structure. It is justified that the subjects of the basic level, first of all rural, settlement, city councils, gain more autonomy in the processes of managing the financial resources of territorial communities and will get rid of control over their use by the regional bodies of state power.*

*The study identifies major gaps in the legal regulation of financial decentralization in Ukraine: the lack of governance in public finance, duplication of powers of government institutions, bureaucracy and corruption, which gives reason to argue for the urgent need for the formation of funds for the formation of new funds optimal distribution of functions between authorities. It is concluded that at the level of territorial communities, the issue of managing local finances is sufficiently settled, it is necessary to focus on the district level. However, the problem is that the role and place of districts in the new administrative and territorial organization and territorial organization of government in Ukraine is still not clearly defined.*

**Key words:** financial decentralization, local self-government, rayon authorities, local finance management, regulatory support.

**Сенишин Н.В.**

Інститут гуманітарної підготовки та державного управління  
Івано-Франківського національного технічного університету нафти та газу

## СУТНІСТЬ, ЗМІСТ І ФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ ДЕРЖАВИ

*Стаття присвячена розгляду впливу географічно-територіального фактору на етногенез народів та його ролі в процесах переходу людства до державно-організованої життєдіяльності соціуму. Наголошується, що успішність будь-якої держави пов'язана з цілою низкою різноманітних факторів історичного, географічного, політичного, економічного, соціального, культурного, демографічного тощо характеру, серед яких територіальний вимір є одним із базових. Визначаються сутність і зміст політико-територіальної організації системи інституцій публічної влади держави, що отримала назву «територіальна організація влади». Обґрунтовано, що задля ефективного виконання функцій влади щодо впорядкування й регулювання суспільних відносин держава впорядковує свою внутрішню територіальну організацію, розділяє свою територію на адміністративні одиниці різного рівня, виду та юридично-правового статусу, що покликано забезпечити оптимальну форму державної єдності центральних та місцевих органів публічного врядування, найбільш раціональну та адекватну систему побудови державного апарату, ефективного здійснення ним владних повноважень та управління країною.*

*Охарактеризовано історичне розмаїття політико-територіальної організації публічної влади, яке вкладається в п'ять основних форм: безпосереднє народовладдя, унітаризм, федералізм, конфедерація, імперія. Визначені основні функції та принципи територіальної організації влади. Зроблено висновок, що головним завданням модернізації системи територіальної організації влади на сучасному етапі розвитку суспільства є забезпечення цілісності й єдності суспільно-державного організму та його складових частин, повсюдності й безперервності здійснення адміністративно-організаційної та владно-регулюючої діяльності системи органів публічного врядування, спрямованої на поліпшення економічного, соціального, екологічного тощо становища і добробуту громадян.*

**Ключові слова:** територіальна організація влади, держава, державна політика, публічне врядування, місцеве самоврядування.

**Постановка проблеми.** Успішність будь-якої держави пов'язана з цілою низкою різноманітних факторів історичного, географічного, політичного, економічного, соціального, культурного, демографічного тощо характеру, серед яких територіальний вимір є одним із базових. Саме зародження перших держав значною мірою пов'язане з природними умовами тієї території, на якій розселилися й жили близькі в етнокультурному та мовному плані люди. Територіальний фактор був вирішальним у формуванні укладу життя первинних громад: теплий клімат, багаті гумусом землі та наявність річок зумовлювали сільськогосподарський уклад, суворі степи – кочовий, а близькість до моря – рибальський і мореплавний. Невипадково Ш.Л. Монтеск'є стверджував, що влада клімату є сильнішою за владу людей [18]. Спираючись на географічні умови як базовий чинник історичного та соціального розвитку народів, створив свою відому теорію пасіонарності та етногенезу Л. Гумільов [5].

Отже, можна говорити про те, що географічно-територіальний фактор, який в первісний період розвитку людства вирішальним чином впливав на етногенез народів, у період державно-організованої життєдіяльності соціуму став важливим фактором організації системи владних інституцій держави, що отримала назву «територіальна організація влади». Адже, за твердженням канадського дослідника М. Кітінга, важливою характеристикою сучасних соціальних систем є їхнє розчленування в територіальному вимірі через значний вплив фізичного простору на економічну активність, соціальні зв'язки та стиль життя, що й зумовлює територіальний поділ системи органів публічного врядування будь-якої країни [24, р. 7]. На нашу думку, той глибинний вплив географічної території на особливості формування певних форм і моделей державного буття народів світу свідчить про важливість такої територіальної організації влади в сучасних державах, яка б найбільшим чином

відповідала характерним культурно-історичним умовам етногенезу цього народу.

**Постановка завдання. Мета статті** – визначення сутності, змісту та форм соціетального інституту територіальної організації влади в сучасному науковому дискурсі державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Джерелознавчий аналіз сучасного українського наукового дискурсу проблематики сутності й змісту територіальної організації публічної влади держави, її впливу на процеси державотворення, формування та реалізацію державної економічної, соціальної й безпекової політики органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування свідчить, що в незалежній Україні приділяє значну дослідницьку увагу широке коло науковців і практиків. Зокрема, серед останніх публікацій з вибраної проблематики можемо зазначити роботи таких науковців, як П. Білик [1], І. Верещук [2], А. Гетьман [3], М. Грачов [4], М. Дністрянський [6], Я. Жовнірчик [7], Т. Качмарек [23], Є. Кеба [8], М. Кітінг [24], Я. Колінко [9], В. Коршун [10], І. Кресіна [11], О. Лагоднюк [12], В. Лещинський [13], Литвин [14], В. Лобунець [15], І. Магновський [16], А. Майборода та І. Агатеї [17], А. Онупрієнко [19], О. Пухкал [20], О. Стогова [21], О. Тур [22].

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На сучасному етапі розвитку людської цивілізації найбільш характерною формою інституціоналізації впорядкованої життєдіяльності людських спільнот є держава, демократичне розуміння сутності якої в науці державного управління утвердилося саме як «політико-територіальної організації публічної влади» [1, с. 33]. Таку точку зору, зокрема, поділяє народний депутат І. Верещук, яка зазначає, що «географічний простір є важливим конфігуратором системи державного управління, який може за певних умов слугувати чинником дезінтеграції, або ж інтеграції соціально-економічних та управлінських процесів і є базисом для формування системи органів державного управління» [2, с. 261].

Отже, розберемося, що собою являє власне «територіальна організація влади», коли й як виникла потреба в політико-територіальному поділі географічного простору суспільства й держави.

У сучасному адміністративно-правовому розумінні територіальна організація влади – це «визначена Конституцією України та переважно нормами вітчизняного адміністративного законодавства система органів публічної влади (місцеві органи виконавчої влади, територіальні органи

центральної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування) і взаємовідносини між ними, що формується відповідно до адміністративно-територіального устрою держави й має особливості функціонування на його різних рівнях» [8, с. 123]. У соціально-політичному плані – це «зумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її території на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці – з метою забезпечення населення необхідним рівнем публічних послуг, раціональної системи управління соціально-економічними процесами, збалансованого розвитку усієї території держави» [20, с. 89].

У державно-управлінському вимірі – це науково обґрунтована локалізація взаємопов'язаних просторових поєднань систем і форм організації влади, яка базується на нормативно-правовій і законодавчій основі та політичній організації суспільства та охоплює, як правило, три рівні територіальної організації влади в структурі держави: макрорівень – територія країни; мезорівень – територіальна організація влади областей, районів; мікрорівень – просторова організація місцевого самоврядування (села, селища, міста) [7, с. 17]. Як цілком слушно наголошує В. Литвин, такий поділ «в ідеалі має відображати специфіку внутрішньої «територіальної тектоніки» – розміри підконтрольної певному соціуму території, густота населення, оптимальність системи комунікацій, історично сформовані особливості розселення, роль міст як центрів тяжіння» [14, с. 59].

Загальновизнано, що інститут держави визрівав у надрах суспільства як інструмент впорядкування та регулювання суспільних відносин і всього процесу становлення, життєдіяльності та розвитку відповідної людської спільноти. Зрозуміло, що перші демократичні держави-міста Стародавньої Греції через свої географічні розміри та кількість мешканців були цілком спроможними ефективно управлятися з єдиного адміністративного центру за допомогою якщо не форм безпосередньої демократії, то з мінімальним проходженням управлінського рішення від органу, що його ухвалює, до виконавців. Проте вже в територіально великих державних утвореннях, зокрема у Стародавньому Римі, який підкорив численні народи й території та перетворився на імперію, управління такого типу ставало вже неможливим, втрачаючи свою ефективність у геометричній прогресії відповідно до зростання території держави.

Отже, задля виконання функцій влади та управління, ефективної діяльності державного апарату держава впорядковує свою внутрішню територіальну організацію, розділяє свою територію на адміністративні одиниці різного рівня, виду та юридично-правового статусу. Це має забезпечити оптимальну форму державної єдності центральних та місцевих органів публічного врядування, найбільш раціональну та адекватну систему побудови державного апарату, ефективне здійснення ним владних повноважень та управління країною. Зокрема, відомий польський науковець Т. Качмарек необхідність територіалізації управління пояснює тим, що навіть найбільш раціональна організація центральної адміністрації не в змозі забезпечити належного виконання публічних завдань у межах усїєї держави. Таким чином, реалізація регуляційних, організаторських функцій держави не може відбутися без територіальної адміністрації, а багаторівневе управління нині є неодмінним елементом реалізації державних завдань [23, с. 37].

При обранні тієї чи іншої форми територіальної організації влади ключовим є пошук і обрання оптимальних із точки зору домінуючих цінностей та менталітету державотворчого народу (нації) параметрів взаємовідносин та взаємодій центрального, регіонального та місцевого рівнів влади, а також дотримання низки інших критеріїв, до яких М. Дністрянський зараховує такі: а) кількість ієрархічних ступенів адміністративно-територіальної системи має в загальних рисах співвідноситися з розмірами території країни, кількістю та розміщенням її населення; б) розміри адміністративних одиниць одного й того самого рівня не мають визначатися великою контрастністю; в) кожна адміністративна одиниця має бути цілісною, комунікаційною зв'язаною, з вдалим розташуванням адміністративного центру, який володів би необхідним людським та інфраструктурним потенціалом [6, с. 139].

Принципова важливість значення територіальної організації влади розкривається тим фактом, що в Основному законі будь-якої держави в обов'язковому характері закріплюються відповідне політико-територіальне співвідношення політичних інтересів та суспільних сил, особливості регулювання владно-суспільних відносин, що виникають із приводу організації та здійснення влади в системі органів публічного врядування країни.

Невипадково російський дослідник М. Грачов зазначає, що територіальна організація влади

і побудований на ній державний устрій виступають узагальнюючим визначенням сутності, змісту та форми держави, відбиваючи всю сукупність суспільно-владних відносин, взаємозв'язків та взаємовідносин у механізмі організації та функціонування держави, зокрема характер відносин держави загалом (центральної влади) з її складовими частинами (місцевими органами публічної влади) [4, с. 140]. Це твердження поділяє й наша співвітчизниця Я. Колінко, яка стверджує, що саме встановлення певного співвідношення влади і суспільства у вигляді територіальної організації публічної влади дає змогу говорити про реальність таких понять, як демократія, громадянське суспільство тощо [9, с. 18].

Спираючись на загальнофілософське трактування територіальної організації влади як певного просторового виразу існування матерії на поверхні землі, Є. Кеба пропонує розглядати її як мінімум у чотирьох вимірах: будову, функціонування, розвиток та управління [8, с. 121]. Отже, спробуємо здійснити такий аналіз форм побудови, основних функцій та принципів розвитку й управління в системі політико-територіальної організації публічної влади.

Все історичне розмаїття побудови територіальної організації влади держави вкладається в п'ять основних форм: безпосереднє народовладдя, унітаризм, федералізм, конфедерація, імперія. У просторовому політико-територіальному вимірі держава безпосереднього народовладдя має однорівневу структуру органів публічної влади з юрисдикцією на всю підконтрольну територію та людність.

Унітарна держава має єдиний владно-політичний центр та ієрархічну побудову підконтрольних цьому центру інституцій публічного врядування. При цьому кожна унітарна держава стикається з центральною проблемою: збалансування двох протилежних тенденцій – централізації та децентралізації як пошуку оптимального визначення системи розбудови та взаємодії адміністративно-територіальних одиниць. На переконання А. Онупрієнко, така «оптимальна організація публічної влади залежить від ефективності рознесення обсягу її владних повноважень по відповідних вертикальних та горизонтальних рівнях її здійснення, встановлення меж компетенції кожного рівня, ефективного громадського та судового контролю, дотримання принципів автономії у реалізації виключної сфери компетенції кожним рівнем публічної влади та субсидіарності» [19, с. 226].



Отже, сучасні унітарні держави можуть бути централізованими та децентралізованими. Окремі науковці визначають децентралізацію як своєрідну форму демократії унітарної держави, що дає змогу при збереженні основних функцій державних органів розширити повноваження місцевого самоврядування, стимулювати населення до участі в публічному управлінні і реалізації власних інтересів, активізувати ринковий механізм саморегуляції та самофінансування як ефективну стратегію, що сприятиме об'єднанню територіальних громад, їх ефективному розвитку [15, с. 83]. Якщо рівень децентралізації є максимальним та охоплює не тільки адміністративні, фінансові, економічні, соціально-культурні сфери самостійного врядування, а й політико-правові та законодавчі, така децентралізація перетворюється на федерацію.

Федералізм як форма політико-територіальної організації публічної влади передбачає порівняно слабку й функціонально та компетентісно обмежену центральну владу на фоні сильних владних інституцій другого – регіонального рівня. За федерального устрою політико-адміністративні органи регіонального рівня мають власні законодавчі та виконавчі органи публічної влади, власний бюджет та відмінне від інших законодавство, делегуючи загальнодержавному владному центру тільки ті повноваження, які функціонально є спільними для всіх регіонів (національна безпека та оборона, міжнародні стосунки, соціальне та пенсійне забезпечення тощо).

Федеральна форма територіального устрою є характерною для великих у територіальному вимірі держав, наприклад, Росії, США, Німеччини. Як свідчить історія, саме сила центральної влади та розмір території зумовлюють унітаризм і федералізацію. Тривалий історичний час (середина XIX – початок XXI століття) в науково-політичній думці українських мислителів і державних діячів домінувало бачення України як самостійного федеративного утворення або ж повноправного суб'єкта федеративної держави разом з іншими слов'янськими народами.

Проте, як зазначає О. Стогова, всі спроби реформування територіальної організації влади в Україні протягом останнього століття мали своєю метою створення моделі, яка є максимально зручною для управління із центру. Кожен етап характеризується відповідністю вимогам чинної політичної системи, а не прагненням до задоволення потреб громадян [21, с. 231]. Не в останню чергу саме тому в нашій країні вкоренилося тяжіння

до сильноцентралізованої унітарної держави, де процеси децентралізації розпочалися тільки після перемоги Революції гідності 2014 р.

Свого роду винятковою форма політико-територіальною організацією публічної влади є конфедерація, що становить собою крайній прояв федералізму, що відрізняється від останнього фактичною відсутністю державного суверенітету на найвищому політико-адміністративному рівні, рішення якого навіть із загальнодержавних питань не є обов'язковими для конфедеративних територіальних складових частин. У конфедераціях, як правило, немає єдиного громадянства, а інколи – і єдиного законодавчого органу. Класичною конфедерацією є Швейцарія, майже всі ознаки конфедерації має сучасний Європейський Союз.

Імперії існували в старі часи, їх поява стала наслідком завойовницьких війн, у ході яких сильні унітарні держави захоплювали значні території, інші країни на різних стадіях формування власної державності, соціоекономічного розвитку та етнокультурного складу. Внаслідок цього створювалося державне утворення з єдиним сильним центром-метрополією та багатьма різнопорядковими складовими-колоніями, в кожній з яких складався власний симбіоз територіального управління централізованої влади метрополії з децентралізованими формами місцевого самоврядування. Оскільки ж, як зазначає О. Тур, науково виважені вимоги до територіального поділу влади вимагають урахування трьох складових частин – територіальної, соціально-економічної та організаційної, які мають пов'язати природно-географічні, культурно-історичні, соціально-економічні чинники з необхідністю подолання нерівномірності соціально-економічного розвитку територій; раціональності розподілу повноважень між органами центральної та місцевої влади [22, с. 153], то стає зрозумілим, що в умовах імперії такої єдності досягти неможливо. Тому постійна необхідність втискати в централізовану імперську владу механізми традиційного владарювання колоній призводила до регулярних повстань, конфліктів і спроб корінних народів вирватися з колоніальної залежності. У результаті більшість імперій світу розпалася.

Окрім наведених форм, політико-територіальна організація публічної влади, як і будь-яке інше історичне явище або процес, має своє функціональне навантаження та певні принципи формування та розвитку. Таку архітектуру феномену територіальної організації влади можна представити у вигляді структурної моделі (рис. 1).

Філософія трактує поняття «функція» (лат. *functio*) в контексті державного управління як певну роль, виконавчу діяльність держави як соціального інституту (уособлену органами публічного врядування) щодо суспільства, виконання головних завдань, поставлених суспільством перед державою, ключових обов'язків із впорядкування та регулювання тих чи інших сфер суспільного життя. Різні науковці наводять різну кількість як власне функцій держави, так і безпосередньо територіальної організації влади, в нашому розумінні такі функції вибраного предмета дослідження можуть бути зведені до чотирьох узагальнюючих: вдосконалення системи управління державою та регіонами, зміцнення територіальної єдності, стандартизації якості надання адміністративних послуг громадянам, впорядкування та уніфікації адміністративно-територіальних одиниць країни.

Так, політико-територіальний поділ держави має на меті функціональне завдання вдосконалення всієї системи публічного управління, що

передбачає оптимізацію структури та функцій владних інституцій, упорядкування повноважень та взаємовідносин між органами публічної влади різних ієрархічних рівнів, забезпечення повсюдності, повноти та винятковості повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для кожного рівня територіальної організації влади, підвищення ефективності використання бюджетних коштів з одночасним стимулюванням наповненості місцевих бюджетів тощо [11, с. 7].

Функція зміцнення територіальної єдності та цілісності держави покликана забезпечити створення просторової основи державного та регіонального розвитку, поліпшення просторового планування такого розвитку, вирішення основних інфраструктурних проблем, недопущення появи та росту диспропорцій між різними регіонами, а також між містами й сільською поселенською мережею, запобігання проявів регіонального сепаратизму тощо. М. Дністрянський зазначає: «У територіально-політичному аспекті перспективна система

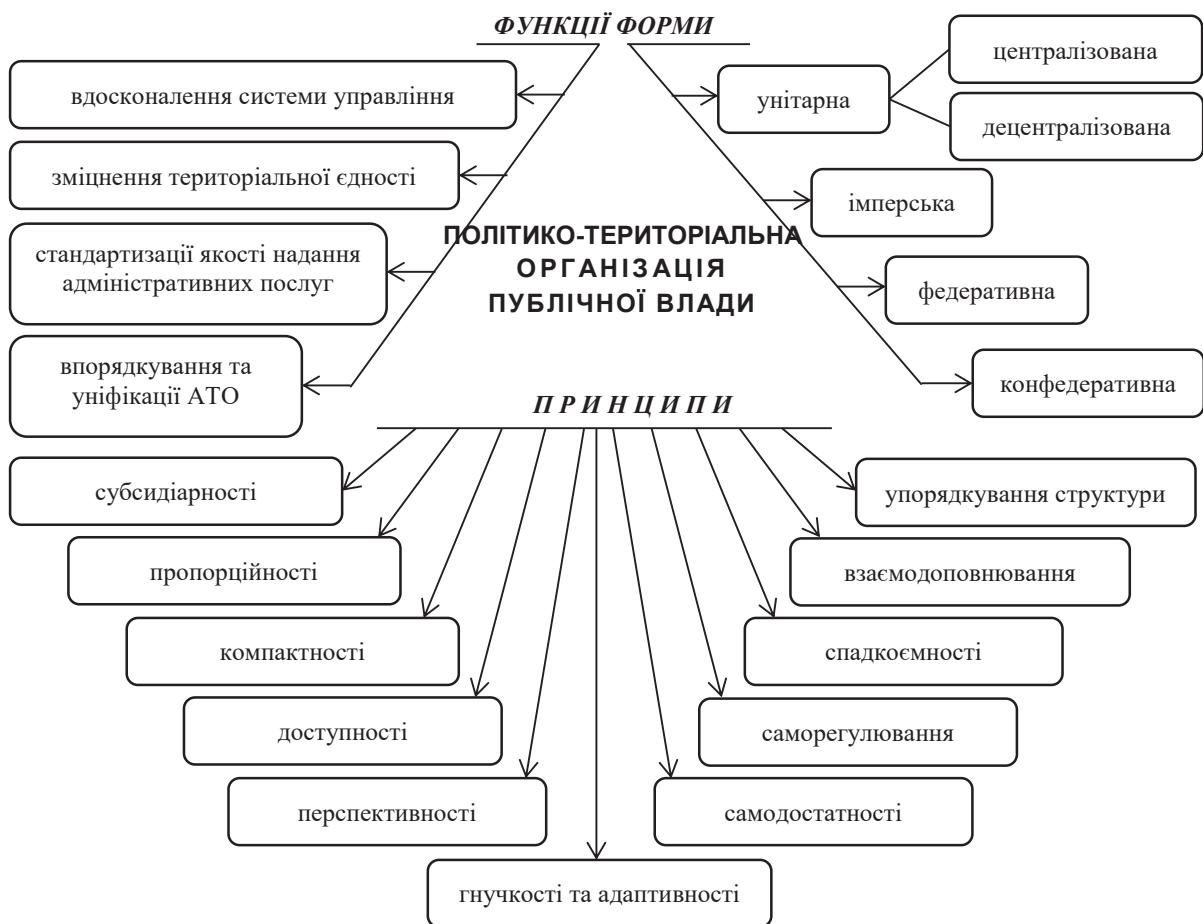


Рис. 1. Структурна модель наукового концепту політико-територіальної організації публічної влади

адміністративно-територіального устрою України повинна сприяти зміцненню територіальної єдності держави, в соціально-економічному – вести до зменшення затрат населення та держави на одержання і надання адміністративних послуг, сприяти зростанню ролі середніх і малих міст» [6, с. 139].

Функція стандартизації якості надання адміністративних послуг громадянам передбачає дотримання на всій території держави в усіх регіонах та адміністративно-територіальних одиницях єдиного стандарту якості надання державних послуг із максимальним наближенням таких послуг безпосередньо до людей, а зрештою, «сприяти підвищенню рівня життя кожного громадянина незалежно від того, в якому регіоні, місті чи селі він мешкає» [11, с. 11].

Функція впорядкування та уніфікації адміністративно-територіальних одиниць країни покликана забезпечити однакові підходи до визначення статусу, наявності адміністративних інституцій держави, кількості мешканців, обсягу самоврядних повноважень та інших характеристик різних адміністративно-територіальних одиниць різних регіонів країни з кінцевою метою «збалансування й сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням їх історичних, економічних, географічних, екологічних, демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [3, с. 52].

Принципами територіальної організації влади І. Магновський та В. Коршун називають основоположні керівні вихідні положення, засади, що лежать в основі встановлення та функціонування внутрішньої адміністративно-територіальної організації держави, визначають її характер і зміст, а також відображають відповідні закономірності становлення, діяльності та розвитку адміністративно-територіальних одиниць, їх взаємовідносини між собою та іншими органами державної влади й місцевого самоврядування [16, с. 9; 10, с. 149].

Одним із найбільш відомих і значимих таких принципів є принцип субсидіарності, що передбачає прийняття рішень на найнижчому з можливих рівнів. Як зазначає В. Литвин, «світовий досвід свідчить, що територіальні реформи були успішними там і лише там, де забезпечували субсидіарність» [14, с. 68].

Різні науковці наводять різні принципи територіальної організації влади. Так, А. Майборода та І. Ататей вважають, що такими принципами є:

– унітарність як пріоритетний державний інтерес. Створення потужних самодостатніх пала-

нок не загрожуватиме єдності країни, а навпаки, посилюватиме її;

– надання органам місцевого самоуправління широких повноважень для реалізації цілей із розвитку громад. Таким чином буде забезпечено ефективний територіальний розвиток держави, залучення значної частини українських громадян до прийняття рішень у країні;

– пріоритетна допомога чи субсидування громад для вирішення проблем у соціальній сфері. Йдеться про те, що в разі неспроможності громади самостійно вирішити поставлені перед нею соціальні завдання їй має допомогти в цьому держава;

– народний добробут. Цей принцип передбачає скорочення розриву в доходах і рівнях життя між багатими та бідними, створення могутнього середнього класу і побудову в країні економічної моделі народного капіталізму, основою якого стане національна буржуазія [17, с. 120–121].

Натомість О. Лагоднюк виокремлює принципи іншого типу:

– вдосконалення та впорядкування структури адміністративно-територіального устрою. Наявна схема адміністративно-територіального устрою України являє собою складну неупорядковану чотириступеневу ієрархічну структуру. Кожна адміністративно-територіальна одиниця наділена державою відповідними повноваженнями у сфері державного управління, а також виконує певні самоврядні функції;

– пропорційність – кількість адміністративно-територіальних одиниць кожного рангу ієрархії має вписуватися в «межі оптимальності». Диспропорції їх за територією, кількістю населення, соціально-економічним потенціалом не мають бути надто великими;

– компактність – адміністративно-територіальні одиниці мають бути компактними, без анклавів та віддалених відступів. Населені пункти міського типу історично є тими осередками, навкруги яких концентрується населення і з яких розходить мережа інфраструктур різного призначення;

– спадкоємність – межі адміністративно-територіального поділу за можливості мають зберігати наявні межі інфраструктур та комунікацій;

– необхідність «критичної маси» – адміністративно-територіальні одиниці повинні мати достатню фінансово-економічну базу для забезпечення місцевого самоврядування та населення відповідними послугами;

– взаємодоповнювання – в адміністративно-територіальних одиницях особливо вищих рангів

мають дотримуватися пропорції між багатими та бідними районами, вузькоспеціалізованими населеними пунктами, що сприятиме територіальній справедливості, забезпеченню більш рівного доступу до соціальних послуг;

– гнучкість та адаптивність – адміністративно-територіальний устрій має порівняно легко пристосовуватися до територіальних змін у суспільстві – змін у технологіях, економіці, розселенні, споживанні;

– саморегулювання – будь-які адміністративно-територіальні реформи найефективніші тоді, коли запроваджуються демократичним шляхом з урахуванням історичних традицій і культурних відмінностей через створення умов для «саморайонування населення»;

– перспективність – врахування потенційних змін у соціально-економічному розвитку територій [12, с. 291–292].

Подаючи такий ґрунтовний перелік принципів наших співвітчизників й поділяючи їхні підходи, не бачимо необхідності виокремлювати власний список принципів політико-територіальної організації публічної влади.

На завершення поданого аналізу сутності, змісту та основних складових частин наукового концепту територіальної організації влади визначимо її основних суб'єктів, до яких зарахуємо представників двох ключових секторів: публічного врядування та громадянського суспільства (рис. 2).

**Висновки.** Таким чином, проведений комплексний аналіз надає нам підстави для висновку, що державу можна розглядати як політико-територі-

альну форму організації суспільства, що, своєю чергою, має власний політико-територіальний вимір розміщення та функціонування різнорівневих та різнопорядкованих інституцій публічного врядування, об'єднаних у цілісну систему публічного врядування, що покликана здійснювати організуючий, регулюючий та впорядковуючий вплив держави на суспільну й громадську життєдіяльність, забезпечувати суверенітет, єдність та цілісність держави й її територіальних утворень, сприяти самозбереженню, відтворенню та розвитку народу, реалізації законних прав, свобод та інтересів кожного громадянина.

При цьому вибір територіальної організації держави «не може бути результатом випадкового збігу обставин, суб'єктивним бажанням окремих авторів і політичних сил», а завжди є «результатом дії низки соціальних, економічних, національних, історичних та інших чинників» [13, с. 49]. Головним же завданням модернізації системи територіальної організації влади на сучасному етапі розвитку суспільства варто визнати забезпечення цілісності й єдності суспільно-державного організму та його складових частин, повсюдності й безперервності здійснення адміністративно-організаційної та владно-регулюючої діяльності системи органів публічного врядування, спрямованої на поліпшення економічного, соціального, екологічного, культурного тощо становища і добробуту громадян.

Основними перспективами подальшого дослідження є розгляд концепцій, механізмів та інструментів формування, розвитку й модернізації політико-територіальної організації публічної влади в сучасному світі та в Україні.

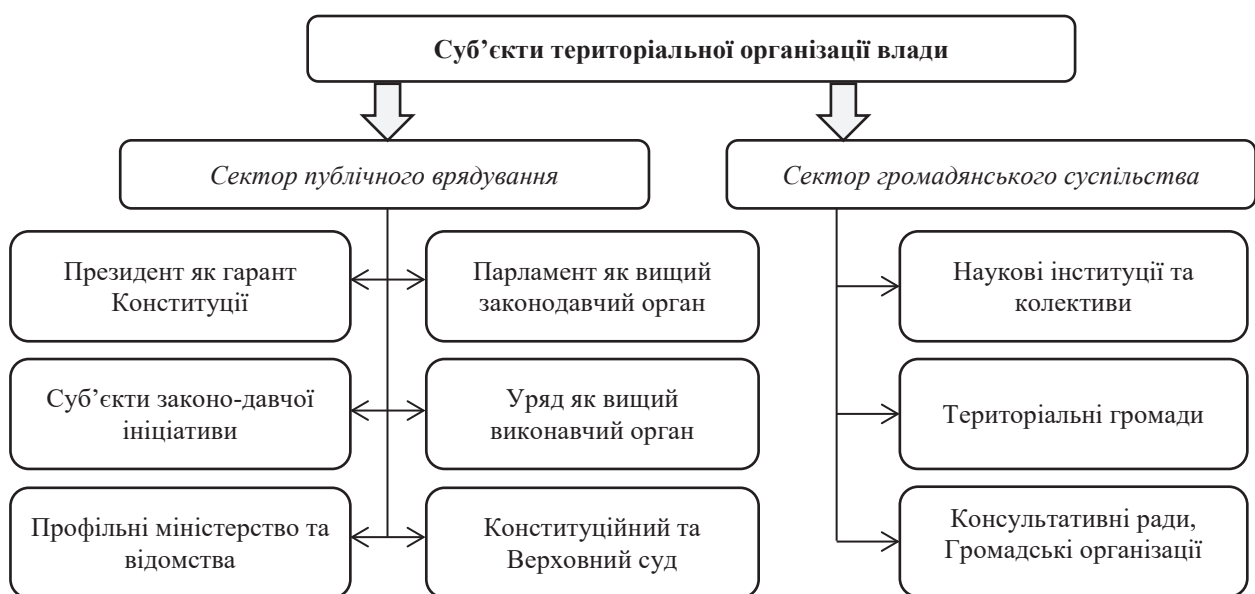


Рис. 2. Суб'єкти територіальної організації влади



## Список літератури:

1. Білик П. Поняття та правова сутність управлінської категорії «регіон». *Право України*. 2001. № 11. С. 32–35.
2. Верещук І. Системний підхід до дослідження адміністративно-територіального устрою. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 255–265.
3. Гетьман А.Б. Принципи адміністративно-територіального устрою України. *Університетські наукові записки*. 2008. № 3. С. 49–54.
4. Грачев Н.И. Основные функции государства, верховной власти и государственного аппарата: критерии разграничения и политико-правовое содержание. *Russian journal of legal studies*. 2019. Volume 6, № 2 (19). С. 140–151.
5. Гумилев Л.Н. Этногенез и биосфераземли. Москва : Издательство АСТ, 2019. 700 с.
6. Дністрянський М. Адміністративно-територіальний устрій України: політико-географічні проблеми функціонування та можливості оптимізації. *Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. Географічні науки*. 2013. № 6. С. 138–143.
7. Жовнірчик Я.Ф. Розвиток територіальної організації місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2005. 20 с.
8. Кеба Є.Г. Стан наукових досліджень та законодавства України щодо територіальної організації влади як об'єкта адміністративно-правового забезпечення. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 3. С. 121–124.
9. Колінко Я. Регіоналізація як принцип побудови територіальної організації публічної влади в країнах Європи. *Юридична Україна*. 2015. № 1. С. 18–22.
10. Коршун В.Ф. Зміст принципів адміністративно-територіального устрою. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 62. С. 147–153.
11. Кресіна І.О. Правові засади модернізації адміністративно-територіального устрою України. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса*. 2011. Вип. 6. С. 6–12.
12. Лагоднюк О.А. Геоінформаційне моделювання адміністративно-територіального устрою України. *Вісник Національного університету водного господарства та природокористування*. 2013. Випуск 3(63). С. 288–300.
13. Лещинський В.П. Пошук оптимальної моделі територіальної організації влади в Україні з метою реалізації структурних реформ. *Вісник ХНАУ. Серія : Економічні науки*. 2016. № 2. С. 48–53.
14. Литвин В.М. Адміністративно-територіальний устрій України: ретроспективне бачення і перспективи реформування. *Вісник Національної академії наук України*. 2015. № 8. С. 58–70.
15. Лобунець В.І. Оцінка результативності реформи місцевого самоврядування та зміни адміністративно-територіального устрою в Україні. Менеджмент та підприємництво: тренди розвитку. 2019. Вип. 1. С. 80–92.
16. Магновський І.Й. Принципи вдосконалення адміністративно-територіального устрою України: правовий контекст. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 1. С. 6–9.
17. Майборода М., Ататей І. Адміністративно-територіальна реформа: необхідність проведення в Україні. *Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України*. 2011. Вип. 16. С. 119–121.
18. Монтескьє Ш. Луї. О законах в их отношении к свойствам климата. *О духе законов*. КиберЛенинка: научная электронная библиотека. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-duhe-zakonov>
19. Онупрієнко А.М. Принципи централізації та децентралізації в територіальній організації влади. *Форум права*. 2014. № 4. С. 224–227.
20. Пухкал О.Г. Проблеми та перспективи адміністративно-територіальної реформи в Україні на сучасному етапі. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 15. С. 88–90.
21. Стогова О.В. Адміністративно-територіальний устрій в Україні: основні етапи становлення та їхні характеристики. *Сучасне суспільство*. 2019. Вип. 1. С. 221–232.
22. Тур О.В. Теоретичні аспекти визначення складових адміністративно-територіального устрою України. Моделювання регіональної економіки. 2014. № 1. С. 150–156.
23. Kaczmarek, T. Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich. Poznań : Wydawnictwo Naukowe UAM, 2005. 391 s.
24. Keating, M. Thenewregionalismin Western Europe. Territorial restructuring and political change. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 1998. 242 p.

**Senyshyn N.V. THE ESSENCE, CONTENT AND FORMS  
OF TERRITORIAL ORGANIZATION OF PUBLIC AUTHORITY OF THE STATE**

*The article is devoted to the consideration of the influence of geographic-territorial factor on the ethnogenesis of peoples and its role in the processes of humanity's transition to state-organized life of society. It is emphasized that the success of any state is related to a number of different factors of historical, geographical, political, economic, social, cultural, demographic, etc. nature, among which the territorial dimension is one of the basic ones. The essence and content of the political and territorial organization of the system of institutions of public power of the state, called "territorial organization of power", are determined. It is substantiated that in order to effectively perform the functions of the authorities in ordering the regulation and regulation of public relations, the state organizes its internal territorial organization, divides its territory into administrative units of different levels, types and legal and legal status, which aims to ensure the optimal form of state unity of central and local governments, the most rational and adequate system for building a state apparatus, effectively exercising its powers and managing the country.*

*The historical diversity of the political-territorial organization of public authority is characterized by five basic forms: direct democracy, unitarism, federalism, confederation, empire. The basic functions and principles of the territorial organization of power are defined. It is concluded that the main task of modernizing the system of territorial organization of power at the present stage of development of society is to ensure the integrity and unity of the social-state organism and its constituent parts, ubiquity and continuity of administrative, organizational and power-regulating activity of the system of public administration, economic, social, environmental, etc. the status and well-being of citizens.*

**Key words:** territorial organization of government, state, state policy, public administration, local self-government.

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 355.426.4

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2020.2/33>

**Головань О.М.**

Національна академія Національної гвардії України

**Савін А.А.**

Національна академія Національної гвардії України

**Яковенко Є.С.**

Національна академія Національної гвардії України

### ДО ПИТАННЯ ОСОБЛИВОСТЕЙ СТВОРЕННЯ УГРУПОВАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ ДЛЯ ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ В РАЗІ РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ

*У статті розкриті особливості створення оперативних угруповань Національної гвардії України з метою своєчасного реагування на надзвичайні ситуації соціального характеру, що виникли внаслідок масової активності громадян. Проведено порівняння процесу створення оперативних угруповань військ (сил) у Збройних силах України з процесом створення оперативних угруповань сил у Національній гвардії України. Окреслені фактори, наявність яких надає змогу визначити рівень створюваного угруповання військ (сил). Представлено ототожнення понять – створення угруповань військ (сил) та перегрупування військ (сил). Визначені умови, за наявності яких, як правило, починається процес створення оперативних угруповань військ (сил) для реагування на різні за характером, масштабом і сферою ситуації. Наведений та розкритий зміст заходів щодо створення оперативних угруповань військ (сил) поділом на дві групи. До першої групи належать: визначення необхідного складу угруповання, термінів і способу його створення, основних питань організації управління відповідно можливих загроз; встановлення підпорядкованості та порядку взаємодії різнорідних військ і різновідомчих формувань, призначених до складу оперативних угруповань військ (сил); визначення завдань військам із питань перегрупування (висування) в райони оперативного (бойового) застосування; організація контролю і допомоги. Друга група включає: приведення військ у відповідні ступені бойової готовності; прийняття командувачем оперативного угруповання військ (сил) у підпорядкування військ інших міністерств та відомств, а також сил і засобів посилення, перекинутих з інших напрямів, перегрупування (висування) військ у призначені райони; завершення підготовки та підтримання готовності до дії; доставку і розміщення матеріальних запасів; подальше нарощування відповідного складу (посилення) оперативного угруповання військ (сил) при загрозі та ескалації військових дій.*

*Визначені умови проведення спеціальної операції, від яких залежать спосіб створення оперативного угруповання та порядок зосередження сил у районі виконання завдання.*

**Ключові слова:** Національна гвардія України, Збройні сили України, оперативне угруповання, спеціальна операція.

**Постановка проблеми.** Нинішня глобалізація процесів світового розвитку міжнародних політичних і економічних відносин створює нові загрози у сфері громадської безпеки. Громад-

ськість за допомогою мирних зібрань виражає своє незадоволення теперішнім станом економічної та політичної ситуації в державі. Набуваючи крайньої форми вираження незадоволення, мирні

зібрання можуть перерости в масові заворушення, що зумовлюють виникнення надзвичайних ситуацій соціального характеру (НС СХ). З метою реагування на НС СХ, які виникли внаслідок масової активності громадян зі складу сил Національної гвардії України, створюються оперативні угруповання (ОУ). Створення оперативних угруповань гвардії може потребувати залучення сил одразу кількох оперативно-територіальних об'єднань (ОТО), що, своєю чергою, зумовлює утворення потенційно-кризових («проблемних») територій у зонах їх відповідальності, значних за своєю площею в межах країни.

Отже, необґрунтовані управлінські рішення в питаннях створення оперативних угруповань у кризових регіонах можуть стати причиною негативних наслідків для громадської безпеки (ГБ) на решті території країни.

Разом із тим варто зауважити, що зосередження достатніх за складом сил гвардії в районах виконання завдання (РВЗ) має проводитися максимально оперативно (з мінімальними витратами часу та мінімальними транспортними витратами).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Нині питанням створення угруповань військ (сил) для виконання завдань у сфері безпеки та оборони присвячена значна кількість робіт.

Так, у науковій праці [1, с. 21–25] авторами запропоновано модульний принцип створення міжвидових угруповань військ, у межах якого викладено низку вимог до угруповання військ Збройних сил України, створюваного для реагування на кризові ситуації воєнного або надзвичайного характеру.

У працях [2; 3, с. 58; 4; 5] авторами запропоновані окремі вимоги до угруповань військ (сил), створюваних для відбиття агресії.

У науковій статті [6, с. 11–14] сформульовані, класифіковані та систематизовані принципи створення угруповань Національної гвардії України.

У роботі [7, с. 28–31] автором пропонується спосіб формування угруповання сил охорони правопорядку з реагування на надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру на основі методів сценарного підходу.

Проведений аналіз наукових праць вказує на необхідність дослідження особливостей створення оперативних угруповань гвардії для реагування на надзвичайні ситуації соціального характеру.

**Постановка завдання. Мета статті** – розкрити особливості створення оперативних угруповань сил Національної гвардії України для реагування на надзвичайні ситуації соціального

характеру, що виникли внаслідок масової активності громадян.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Процес створення оперативних угруповань сил НГУ для реагування на надзвичайні ситуації соціального характеру, що виникли внаслідок масової активності громадян (масові заворушення), характеризується особливостями. Перед розглядом особливостей створення ОУ гвардії варто проаналізувати порядок створення ОУ військ (сил) в Збройних силах України (ЗСУ).

Здебільшого ОУ військ ЗСУ створюються в разі збройного конфлікту. Масштаб таких угруповань, рівень керівництва ними, характер вирішуваних завдань, а також здатність швидко реагувати на кризові ситуації і проводити операції практично всіх типів і видів дає змогу називати їх оперативними.

Як правило, ОУ військ (сил) являтимуть собою тимчасові нештатні військові формування, що включають об'єднання, з'єднання і частини різних видів, родів військ і спеціальних військ Збройних сил, а також сили і засоби інших міністерств і відомств, що мають загальну мету дій та об'єднані єдиною системою управління.

Створення ОУ військ (сил) в основному проводиться в загрозовий період – у разі поступового наростання напруженості протягом тривалого часу або під час військових дій – при раптовому зародженні збройних конфліктів та їх стрімкому розвитку. Однак системи управління і забезпечення у всіх потенційно небезпечних у конфліктному плані районах необхідно мати вже в мирний час.

Угруповання військ може створюватися за належністю, напрямами дії вирішуваних завдань тощо. Перерозподіл і переміщення військ, сил і засобів у процесі створення угруповання відбувається, як правило, всередині вже сформованих до цього часу угруповань у процесі розгортання останніх.

Усі заходи щодо створення ОУ військ (сил) діляться на дві групи [8].

До першої групи належать визначення необхідного складу угруповання, термінів і способу його створення, основних питань організації управління відповідно можливих загроз, встановлення підпорядкованості та порядку взаємодії різних родів військ і різновідомчих формувань, призначених до складу ОУ військ (сил), визначення завдань військам із питань перегруповання (висування) в райони оперативного (бойового) застосування, організація контролю і допомоги.



Друга група включає: приведення військ до вищого ступеня бойової готовності; прийняття командувачем ОУ військ (сил) у підпорядкування військ інших міністерств та відомств, а також сил і засобів посилення, перекинутих з інших напрямів, перегрупування (висування) військ у призначені райони; завершення підготовки та підтримання готовності до дій; доставку і розміщення запасів матеріальних засобів; подальше нарощування бойового складу (посилення) ОУ військ (сил) у разі загрози та ескалації військових дій.

Завдання, що стосуються питань створення ОУ військ (сил), доводяться до військ окремими пунктами оперативної директиви або бойового наказу, в розпорядженнях за видами забезпечення і вказівках по взаємодії. Порядок вирішення пов'язаних із цим питань детально визначається в розроблених відповідним штабом планах: приведення військ у бойову готовність, перекидання (перегрупування) військ у призначені райони, їх розгортання в районі оперативного застосування або в РВЗ відповідно до характеру вирішуваних завдань (для ведення оборонних, блокуючих,

наступальних, демонстративних та інших дій). У частині ці питання позначаються на планах взаємодії, оперативного маскування та інших документах плану операції (бойових дій).

Створення ОУ НГУ, а також зміст і порядок їх підготовки при реагуванні на НС СХ, що виникли внаслідок масової активності громадян, будуть мати свої особливості порівняно з відомим порядком підготовки загальновійськових ОУ військ (сил) для ведення операцій у збройних конфліктах (див. рисунок 1).

Відповідно [9], НГУ є основним суб'єктом із припинення масових заворушень. Під час здійснення заходів щодо припинення масових заворушень Національна гвардія України координує діяльність сил та засобів правоохоронних органів, залучених до припинення зазначених протиправних дій. Організація діяльності Національної гвардії України з припинення масових заворушень, а також порядок її взаємодії під час виконання зазначеної функції з правоохоронними органами, іншими органами державної влади, а також органами місцевого



Рис. 1. Особливості створення ОУ НГУ

самоврядування визначається Кабінетом Міністрів України.

З метою реагування на НС СХ за масовою участю громадян зі складу частин та підрозділів НГУ виділяються сили і засоби, які, як правило, застосовуються масовано із залученням військової та спеціальної техніки.

Реагування на масштабні НС СХ вимагає від гвардії оперативного рівня її застосування.

Оперативний рівень застосування НГУ визначається [10, с. 13]:

- масштабом цілей, що ставляться, характером і значущістю факторів, які підлягають урахуванню під час планування й організації управління та взаємодії органів і сил, різних за призначенням та належністю (правоохоронних і навіть військових);
- кількістю залучених сил і засобів до складу створюваних ОУ НГУ;
- рівнем керівного складу, який організує взаємодію органів і сил;
- обсягами можливих негативних наслідків у разі несвоєчасного припинення масових заворушень.

Створення угруповань військ (сил) нерозривно пов'язане із перегрупованням військ. Так, у «Радянській військовій енциклопедії» [11, с. 280] зазначається: «*Перегруппировка войск (сил) – изменение существующего размещения войск (сил) на театре военных действий, <...> путем перемещения объединений (соединений, частей) <...> из одних районов в другие для создания новой или усиления имеющейся группировки.*»

Перегруповання військ іноді називають маневром. Перегрупування військ (сил) здійснюється шляхом перевезення військ автомобільним, залізничним, водним, повітряним транспортом або комбінованим способом.

Так, необхідно зауважити, що перегруповання військ (сил) ЗСУ у разі збройного конфлікту (зовнішньої агресії) і правоохоронних підрозділів та формувань у разі необхідності реагувати на НС СХ має деякі відмінності за своїм характером [12, с. 18–19].

У першому випадку перегруповання здійснюється або шляхом висування військ (сил) із глибини країни до фронту, або шляхом переміщення військ (сил) уздовж фронту, так звана рокіровка, а також сполученням цих двох способів (рисунком 2).

Наявність як лінії боєзіткнення, так і чітко окресленої нею зони ведення бойових дій визначають для решти території країни напрям основних загроз. Із цієї точки зору рівень загроз для населення, органів виконавчої влади на місцях, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, особливо для тих, що розташовані на віддалених від лінії боєзіткнення територіях, майже не збільшується. Для них може змінитися лише режим їх функціонування, особливо якщо на всій території країни або в окремих її територіях буде введено особливий правовий режим воєнного стану, а також розширитися коло та обсяги виконуваних ними завдань та функцій.

У другому випадку зазвичай перегруповання здійснюється шляхом висування військ (сил) правоохоронних формувань із тих військових частин

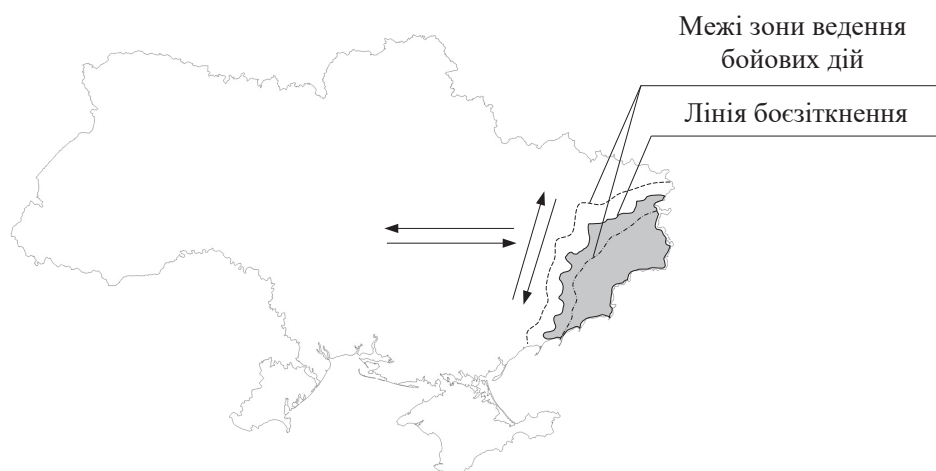


Рис. 2. Характерні напрями переміщення частин та підрозділів Збройних сил під час їх перегруповання у разі збройного конфлікту (варіант)

відповідного призначення, що максимально близько дислоковані до району (населеного пункту), де виникли загрози громадській безпеці. У разі одночасного виникнення масових заворушень у кількох регіонах (населених пунктах) країни напрями руху військових оперативних резервів можуть бути різними – і на периферію, і в центр країни, тобто охоплювати всю її територію (рисунк 3).

Створення угруповання являє собою комплекс заходів, що проводиться Міністерством внутрішніх справ, головним органом військового управління НГУ разом з іншими силовими відомствами та органами виконавчої влади щодо визначення складу сил та засобів і зосередження їх у РВЗ відповідно до замислу майбутніх дій. Метою створення угруповання сил є своєчасне розгортання достатніх для дій у РВЗ сил та засобів, і забезпечення їхньої повної готовності до майбутніх дій.

Необхідний склад угруповання НГУ, строки й порядок його створення, основні питання управління ним, а також підпорядкованість і порядок взаємодії, визначаються командувачем НГУ з урахуванням пропозицій від зацікавлених органів виконавчої влади та представників силових відомств.

Спосіб створення угруповання залежить від умов проведення спеціальної операції щодо припинення масових заворушень: очікуваного характеру дій невдоволеної маси громадян; отриманого завдання; наявного часу; характеру місцевості, масштабів території, що охоплена протиправними діями й стану інфраструктури регіону тощо.

Порядок зосередження сил угруповання у РВЗ може бути одночасним або послідовним. Одно-

часне зосередження сил у РВЗ застосовується в разі різкого ускладнення оперативної обстановки. Послідовне зосередження сил застосовується при значних масштабах району виникнення масових заворушень, а також поступовому загостренні оперативної обстановки. Заходи щодо зосередження сил здійснюються послідовно, потай, шляхом поетапного (чергового) їх перекидання до РВЗ.

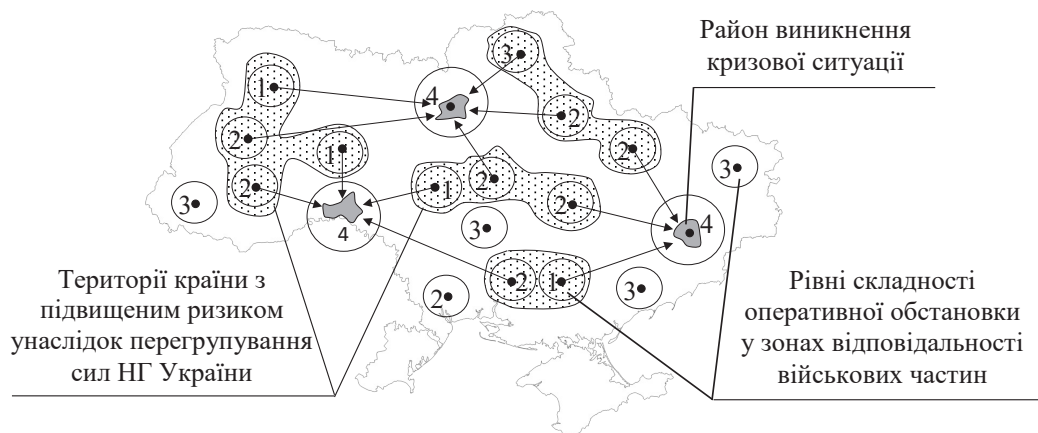
Розгортання угруповання у РВЗ може проводитися одночасно (після зосередження всіх сил угруповання) або послідовно (по черзі) – у міру прибуття військ (сил). При цьому порядок і послідовність розгортання військ (сил) залежно від напрямку (району) дій, поставлених завдань і наявності часу будуть різними.

Вагомим фактором, який впливає на порядок зосередження і розгортання сил у РВЗ, є рівень складності оперативної обстановки (PCOO) [13, с. 12–13].

Залежно від умов оперативної обстановки перегрупування може здійснюватися автомобільним, залізничним, повітряним транспортом або комбіновано.

Управління угрупованням організується залежно від цілей його застосування, характеру отриманого ним завдання, з урахуванням наявності, стану й приналежності системи зв'язку, наявної у РВЗ, можливостей щодо його нарощування.

**Висновки.** Таким чином, можна стверджувати, що порядок створення оперативних угруповань Національної гвардії України під час реагування на надзвичайні ситуації соціального



**Рис. 3.** Характерні напрями переміщення резервів військових частин під час перегрупування сил Національної гвардії України у разі виникнення масових заворушень у кількох регіонах країни (варіант)

характеру, що виникли внаслідок масової активності громадян, має свої особливості, на відміну від відомого порядку підготовки та створення оперативного угруповання військ (сил) у Збройних силах України з метою ведення операцій у збройних конфліктах.

Подальше дослідження має бути спрямоване на розробку науково-методичного апарату для визначення способів створення оперативних угруповань з урахуванням набору факторів сучасного характеру виникнення надзвичайних ситуацій соціального характеру.

#### Список літератури:

1. Телелим В.М. Модульний принцип створення міжвидових угруповань військ: проблеми запровадження та шляхи їх розв'язання / В.М. Телелим, Д.П. Музиченко, Ю.В. Пунда. *Наука і оборона*. 2014. № 2. С. 20–26.
2. Останков В.И. Обоснование боевого состава группировок войск (сил). URL: <http://militaryarticle.ru/voennaya-mysl/2003-vm/9285-obosnovanie-boevogo-sostava-gruppirovok-vojsk-sil>. (дата звернення 05.05.2020).
3. Булычев О.Ф. Подходы к формированию перспективных организационно-штатных структур тактического звена / О.Ф. Булычев, А.В. Кандауров. *Военная мысль*. 2010. № 8. С. 55–60.
4. Томашев В.Н. Совершенствование метода обоснования боевого состава группировки войск. URL: <http://militaryarticle.ru/nauka-i-voennaya-bezopasnost/2006/11973-sovershenstvovanie-metoda-obosnovaniya-boevogo>. (дата звернення 05.05.2020).
5. Молтенской В.И. Внутренний вооруженный конфликт: вопросы совершенствования облика Объединенной группировки войск (сил). URL: <http://militaryarticle.ru/voennaya-mysl/2005-vm/9533-voennoe-iskusstvo-6>. (дата звернення 05.05.2020).
6. Бабков Ю.П. Система принципів створення угруповань військ (сил) Національної гвардії України / Ю.П. Бабков, М.М. Адамчук, А.Ю. Бабков. *Честь і закон*. 2015. № 1. С. 8–15.
7. Адамчук М.М. Сценарний підхід до формування угруповання внутрішніх військ для виконання завдань з реагування на надзвичайні ситуації / М.М. Адамчук, Ю.П. Бабков, В.М. Бацамут. *Честь і закон*. 2013. № 4. С. 25–32.
8. Тучков Ю.Н. Способы создания объединенных оперативных группировок войск (сил) (процессы, алгоритмы их формирования, терминология). URL: <http://militaryarticle.ru/vestnik-akademii-voennykh-nauk/2004-vavn/10493-sposoby-sozdaniya-obedinennyh-operativnyh> (дата звернення 05.05.2020).
9. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/876-18> (дата звернення 04.02.2020).
10. Шмаков О.М. Види, форми і способи діяльності і дій внутрішніх військ / О.М. Шмаков, О.В. Лавніченко. *Честь і закон*. 2006. № 4. С. 10–18.
11. Советская военная энциклопедия: в 8 т. / пред. гл. ред. комиссии Н.В. Огарков. Москва : Воениздат, 1978. Т. 6. Объекты – Радиокомпас. 1978. 671 с.
12. Бацамут В.М. Підхід до визначення ризиків, що виникають під час перегрупування сил Національної гвардії України внаслідок ускладнення суспільно-політичної обстановки у державі. *Честь і закон*. 2015. № 1(52). С. 16–23.
13. Шмаков, О.М. Критерії складності оперативної обстановки у сфері охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки. *Честь і закон*. 2006. № 2. С. 9–15.

#### **Holovan O.M., Savin A.A., Yakovenko E.S. ACCORDING TO THE QUESTION OF PARTICULARITIES OF CREATING FORMATIONS OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE IN PERFORMING TASKS OF PUBLIC ORDER PROTECTION IN RESPONDING TO SOCIAL EMERGENCIES.**

*The article highlights particularities of creating formations of the National Guard of Ukraine in performing tasks of public order protection in responding to social emergencies arising from mass activity of citizens. The process of creating operational groups of forces in the Armed Forces of Ukraine was compared with the process of creating operational groups of forces in the National Guard of Ukraine. These factors are the presence of which allows to determine the level of the created group of forces. The identification of concepts - the creation of groups of forces and the regrouping of forces are presented.*

*In determining the conditions under which, as a rule, the process of establishing operational groups of forces begins to respond to different in nature, scope and scope of the situation. The content of the activities for the creation of operational groups of forces, divided into two groups, is presented and disclosed. The first group includes: determining the necessary composition of the grouping, the timing and method of its creation, the main issues of organizing the management in accordance with possible threats; establishing*



*the subordination and order of interaction of heterogeneous troops and various divisions intended to be part of the operational groups of forces; identification of tasks for forces on the issues of regrouping to areas of operational or combat use; organization of control and assistance. The second group includes: bringing forces to the appropriate level of combat readiness; taking the commander of the operational grouping of troops (forces) into his subordination to the troops of other ministries and departments, as well as forces and means of strengthening the transferred from other directions, regrouping (nominating) troops to designated areas; completing preparations and maintaining readiness for action; delivery and deployment of material stocks; further increase of the appropriate composition (strengthening) of the operational grouping of troops in the case of threat and escalation of military operations.*

*The conditions for the special operation on which the method of establishing the operational grouping and the order of concentration of forces in the area of the task are determined.*

**Key words:** *National Guard of Ukraine, Armed Forces of Ukraine, operational grouping, special operation.*

**Горник В.Г.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

**Кравченко С.О.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

## МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК СКЛАДНИКА ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

*У статті досліджено підходи до визначення місця й ролі інформаційної безпеки в підприємницькій діяльності. Доведено, що вдосконалення правових механізмів регулювання суспільних відносин, що виникають в інформаційній сфері, є пріоритетним напрямом державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки в підприємницькій діяльності в Україні. Встановлено, що інформаційна безпека в підприємницькій діяльності передбачає такі дії: оцінку ефективності застосування чинних законодавчих та інших нормативних правових актів в інформаційній сфері й вироблення програми їх удосконалення; створення організаційно-правових механізмів забезпечення інформаційної безпеки; визначення правового статусу всіх суб'єктів відносин в інформаційній сфері, зокрема користувачів інформаційних і телекомунікаційних систем, та встановлення їхньої відповідальності за дотримання законодавства України в цій сфері.*

*Серед основних механізмів забезпечення інформаційної безпеки підприємницької діяльності в Україні як складника інформаційної безпеки держави доцільно виділити: інформаційний патронат; інформаційний захист (судовий, адміністративний, автономний); інформаційну кооперацію; формування ефективних систем захисту інформації.*

*Сьогодні ефективно забезпечення безпеки підприємницької діяльності, як і всієї національної економіки, має бути системою заходів за такими взаємопов'язаними напрямками: захист від злочинного світу; захист від порушень закону з тим, щоб самим не потрапити під його санкції; захист від недобросовісної конкуренції; захист від протиправних дій власних співробітників.*

*Забезпечення інформаційної безпеки підприємницької діяльності в Україні має базуватися на таких специфічних принципах, як принцип превентивного характеру проведення її заходів та принцип адекватної інформованості об'єктів безпеки, в тому числі і міжнародних. У цьому зв'язку виникає потреба розробки конкретних механізмів реалізації зазначених принципів.*

**Ключові слова:** інформаційна безпека, підприємницька діяльність, державне управління, інформаційна безпека держави, механізми забезпечення інформаційної безпеки.

**Постановка проблеми.** Інформаційна безпека характеризується мірою захищеності держави (суспільства) та стійкості основних сфер життєдіяльності (економіки, науки, техносфери, сфери управління, військової справи тощо) відносно небезпечних (дестабілізуючих, деструктивних, що уражають державні інтереси і таке інше) інформаційних впливів, причому як з упровадження, так і добування інформації. Інформаційна безпека держави визначається здатністю нейтралізувати такі впливи. Джерелами дестабілізуючих факторів можуть бути як окремі особи, так і організації та їхні об'єднання. Сукупність джерел разом із властивими їм видами дестабілізуючих факторів формують цілий спектр інформаційних

загроз, що впливають на стан інформованості особистості, суспільства і держави.

Одним із складників забезпечення інформаційної безпеки в державі виступає забезпечення інформаційної безпеки підприємницької діяльності. На цей час своєчасна та об'єктивна інформація є важливим фактором виробництва, який розглядають як один з основних ресурсів розвитку суспільства. Паралельно з розвитком і ускладненням засобів, методів, форм автоматизації процесів обробки інформації підвищується залежність суб'єктів підприємництва від ступеню безпеки використовуваних ними інформаційних технологій [7, с. 205].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематику інформаційної безпеки як склад-

ника національної безпеки, а також різноманітні аспекти державного управління та державної політики щодо забезпечення безпеки національного інформаційного простору аналізували В. Абрамов, О. Барановський, І. Бінько, З. Варналій, О. Власюк, А. Гальчинський, В. Горбулін, Н. Грицяк, А. Качинський, В. Мунтіян, Г. Почепцов, Г. Ситник, О. Соснін, А. Сухоруков, Т. Ткачук, С. Федуняк, Я. Чернятевич, С. Чукут, І. Шевчук, В. Шлемко та інші. Проте залишаються недостатньо дослідженими питання вироблення спеціалізованого інструментарію інформаційної безпеки підприємницької діяльності для забезпечення безпеки національної економіки в сучасних цивілізаційних умовах.

**Мета статті** – виділення механізмів забезпечення інформаційної безпеки підприємницької діяльності як складника інформаційної безпеки держави.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У найзагальнішому випадку інформаційна безпека – це стан захищеності інформаційного середовища суспільства, який забезпечує його формування, використання і розвиток в інтересах громадян, організацій, держави. Під інформаційним середовищем розуміють сферу діяльності суб'єктів, пов'язану зі створенням, перетворенням і споживанням інформації. Інформаційне середовище умовно поділяється на такі предметні частини:

- створення і розповсюдження вихідної та похідної інформації;
- формування інформаційних ресурсів, підготовки інформаційних продуктів, надання інформаційних послуг;
- споживання інформації;
- створення і застосування інформаційних систем, інформаційних технологій і засобів їхнього забезпечення;
- створення і застосування засобів і механізмів інформаційної безпеки.

Слід відзначити, що задоволення в будь-якій мірі потреб в інформації призводить до оволодіння відомостями про навколишній світ та процеси, що протікають в ньому, тобто інформованості особистості, суспільства та держави [1, с. 46–48].

Концепція інформаційної безпеки держави – це систематизована сукупність відомостей про інформаційну безпеку держави та шляхи її забезпечення. У цій концепції проводиться системна класифікація дестабілізуючих факторів і інформаційних загроз безпеці особистості, суспільства і держави; обґрунтовуються основні положення з організації забезпечення інформацій-

ної безпеки держави; розробляються пропозиції щодо способів і форм забезпечення інформаційної безпеки [1, с. 24–25].

Важливе місце у забезпеченні інформаційної безпеки держави посідає інформаційна безпека підприємницької діяльності. Загрозами інформаційній безпеці сучасного підприємства є: протизаконна діяльність деяких економічних структур у сфері формування, поширення і використання інформації; порушення встановлених регламентів збору, обробки та передачі інформації; навмисні дії та ненавмисні помилки персоналу інформаційних систем; помилки в проектуванні інформаційних систем; відмова технічних засобів і проблеми програмного забезпечення в інформаційних і телекомунікаційних системах тощо [1, с. 28].

Джерелами негативних впливів на інформаційну безпеку підприємства можуть бути:

1) свідомі чи несвідомі дії окремих посадових осіб і суб'єктів господарювання (органів державної влади, міжнародних організацій, підприємств-конкурентів);

2) збіг об'єктивних обставин (стан фінансової кон'юнктури на ринках певного підприємства, наукові відкриття і технологічні розробки, форс-мажорні обставини тощо). Залежно від суб'єктної зумовленості негативні впливи на безпеку можуть бути об'єктивними і суб'єктивними. Об'єктивними вважаються негативні впливи, які виникають не з волі конкретного підприємства або його окремих працівників. Суб'єктивні впливи можливі внаслідок неефективної роботи підприємства загалом або окремих його працівників (передовсім керівників і функціональних менеджерів).

Головна мета інформаційної безпеки підприємства полягає в тому, щоб гарантувати його стабільне й максимально ефективне функціонування тепер та високий потенціал розвитку в майбутньому.

Одним із джерел загроз інтересам суспільства в інформаційній сфері є безперервне ускладнення інформаційних систем і мереж зв'язку критично важливої інфраструктури забезпечення життя суспільства.

Ці загрози можуть проявлятися у вигляді як навмисних, так і ненавмисних помилок, збоїв і відмов техніки і програмного забезпечення, шкідливого впливу з боку злочинних структур і кримінальних елементів. Об'єктами реалізації таких структур можуть виступати системи енергетичної, транспортної, трубопровідної і деяких інших елементів інфраструктури.

Небезпечним джерелом загроз виступає можливість концентрації засобів масової інформації в руках невеликої групи власників. Ці загрози можуть проявлятися у вигляді маніпуляції суспільною думкою по відношенню до тих чи інших суспільно значимих подій, а також руйнування моральних устоїв суспільства шляхом нав'язування чужорідних цінностей.

Нарешті, небезпечним джерелом загроз є розширення масштабів вітчизняної і міжнародної комп'ютерної злочинності. Ці загрози можуть проявлятися у вигляді спроб здійснення шахрайських операцій з використанням глобальних або вітчизняних інформаційно-телекомунікаційних систем, відмивання фінансових коштів, одержаних протиправним шляхом, одержання неправомірного доступу до фінансової, банківської та іншої інформації, яка може бути використаною з корисливою метою [6, с. 19–20].

Крім цього, існують три загальні зовнішні джерела загрози функціонуванню фірми.

Передусім це несприятлива для підприємства економічна політика держави. Маніпулювання (з метою регулювання економіки) валютним курсом, ставками митного тарифу, податків тощо можуть входити в протиріччя з виробництвом, комерційною і фінансовою політикою держави. Крім вищезгаданого, реальну загрозу для підприємства являють адміністративні дії влади, насильницьке звуження сфери товарно-грошових відносин, порушення (з боку державних органів) законів, що регламентують підприємницьку діяльність, перевищують встановлену компетенцію у взаємовідносинах з підприємством, необґрунтоване втручання в його виробничу, фінансову і комерційну діяльність, зазіхання на власність підприємства тощо. Під час виходу на зовнішні ринки підприємство може також зазнати негативного впливу в результаті несприятливої економічної політики іноземних держав.

Іншим джерелом зовнішньої загрози для комерційної діяльності підприємства є дії деяких господарчих суб'єктів. Насамперед йдеться про недобросовісну конкуренцію, яка, до речі, різними джерелами трактується по-різному. Так, наприклад, згідно з міжнародно-правовими нормами вирізняють три види недобросовісної конкуренції: всі дії, що ведуть до того, щоб комерційну діяльність однієї фірми представити споживачу як комерційну діяльність іншої; дискредитація комерційної діяльності конкурента за допомогою розповсюдження неправдивої інформації; неправомірне використання в процесі комерційної

діяльності позначок, що можуть ввести споживача в оману.

Як показує закордонна статистика, втрати від промислового шпигунства у світі оцінюються десятками мільярдів доларів. Тільки в США з цієї причини в системах захисту таємної інформації приватного сектора зайнято біля 1,5 млн чоловік, що набагато більше, ніж чисельність державних служб безпеки. На промисловому шпигунстві спеціалізуються і наживаються окремі фірми, використовуючи у своїй роботі фахові і найчастіше протизаконні методи добування інформації.

Забезпечення інформаційної безпеки – це сукупність заходів, призначених для досягнення стану захищеності потреб особистостей, суспільства і держави в інформації.

Держава здійснює свої заходи через відповідні органи, а громадяни – через суспільні організації і об'єднання, що мають відповідні повноваження. В основу забезпечення інформаційної безпеки держави повинні бути покладені такі принципи:

- законність, дотримання балансу інтересів особистості, суспільства і держави;
- взаємна відповідальність суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки;
- інтеграція систем національної і міжнародної безпеки.

Специфічними принципами забезпечення інформаційної безпеки є:

- превентивний характер проведення її заходів стосовно заходів інших видів безпеки;
- адекватна інформованість об'єктів безпеки, в тому числі і міжнародних.

Превентивність зумовлена властивою людиною послідовністю виконання операцій, що складає будь-яку елементарну дію. Усе починається з приймання (добування) інформації, а закінчується активною дією: реакцією на одержану інформацію. Оскільки це справедливо по відношенню до будь-якого виду діяльності, то можна стверджувати, що цей принцип є загальним, і його дія розповсюджується на всі сфери безпеки особистості, суспільства та держави.

Адекватна інформованість об'єктів безпеки означає, що всі вони мають право володіти інформацією про явища і процеси, що їх цікавлять, яке обмежене тільки законодавчо з метою охорони особистої, сімейної, професійної, комерційної та державної таємниці, а також моралі [3, с. 34].

Права та свободи суспільства в питаннях пошуку, володіння та розповсюдження інформації повинні регулюватися законодавчими актами, які видаються щодо специфіки діяльності суспільних



об'єднань та організацій або змісту інформації. Наприклад, адекватна інформованість суспільства про його матеріальні цінності досягається у сфері нормотворчості та правозастосування законодавства про захист комерційної таємниці. Права та свободи суспільства в духовній сфері повинні захищати законодавчі акти, які визначають порядок освіти та функціонування освітніх, просвітницьких, культурних, релігійних організацій, а також засобів масової інформації. В основі прав і свобод держави у сфері її інформованості з питань світової політики, економіки, науки, ресурсів, екології, оборони тощо лежать діючі норми та принципи міждержавного права. Головним слід вважати принцип рівної безпеки. Щодо інформаційної сфери, то можна говорити про його трансформацію в принцип адекватної інформованості держав світового співтовариства, який передбачає право кожної держави на інформаційну безпеку, забезпечення інформаційної безпеки усіх членів співтовариства рівною мірою, врахування інтересів усіх сторін без будь-якої дискримінації, виключення односторонніх переваг, відмова від дій, що наносять шкоду іншій державі.

Законодавча база, яка визначає перелік відомостей, що віднесені до державної таємниці, механізм та порядок її захисту повинні розроблюватися з огляду на наведений принцип, а також багатосторонні угоди держав, які входять до міжнародної системи інформаційної безпеки. Формування останньої буде, очевидно, справою далекої перспективи, яка ознаменує собою вищий рівень прояву довіри та зацікавленості держав світового співтовариства в забезпеченні виконання на практиці принципу адекватної інформованості. Така система повинна стати підсистемою у системі колективної безпеки [4].

Державна система забезпечення інформаційної безпеки країни являє собою організаційне об'єднання державних органів, а також сил та засобів інформаційної безпеки, що виконують свої функції на основі закону під контролем і захистом судової влади. Державна система складає найважливішу ланку системи інформаційної безпеки особистості, суспільства і держави в правовій державі. Основними завданнями такої системи є:

а) виявлення і прогнозування дестабілізуючих факторів і інформаційних загроз життєво важливим інтересам особистості, суспільства та держави;

б) здійснення комплексу оперативних і довготривалих заходів з їхнього попередження і усунення;

в) створення і підтримання в готовності сил та засобів забезпечення інформаційної безпеки.

Органи (служби) інформаційної безпеки можуть створюватися (на законодавчих засадах) і в недержавних структурах для захисту своїх потреб в забезпеченні необхідною інформацією. Ці органи на основі укладення відповідних угод можуть бути приєднані до єдиної державної системи інформаційної безпеки.

Натепер окремі елементи системи інформаційної безпеки створені та функціонують (органи зовнішньої розвідки, інформаційні служби різноманітних міністерств, система технічного та криптографічного захисту інформації держави і таке інше). Проте для їхнього функціонування ще недостатня правова база. Зміст діяльності органів інформаційної безпеки також ще не повною мірою відповідає покладеним на них завданням. Це пояснюється в першу чергу недостатнім опрацюванням питань, що стосуються форм і способів забезпечення інформаційної безпеки [5, с. 2–3].

Форми і способи забезпечення інформаційної безпеки утворюють власне інструмент, з допомогою якого сили інформаційної безпеки вирішують весь комплекс завдань із захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства та держави. Тому необхідне чітке юридичне оформлення під час розробки нормативних актів, які регулюють діяльність органів інформаційної безпеки.

Інформаційний патронат – форма забезпечення інформаційної безпеки фізичних і юридичних осіб з боку держави. Він припускає забезпечення органів управління системи інформаційної безпеки держави відомостями про дестабілізуючі фактори і загрози стану інформованості фізичних і юридичних осіб (інформаційне забезпечення інформаційної безпеки) і, власне, захист життєво важливих інтересів цих осіб від інформаційних загроз або, як ще кажуть, – інформаційний захист [8].

При цьому інформаційне забезпечення інформаційної безпеки включає збирання (добування) відомостей про дестабілізуючі фактори та інформаційні загрози, їхню обробку, обмін інформацією між органами керування і силами та засобами системи інформаційної безпеки. Його основу складає збирання (добування) необхідних відомостей, здійснюване в процесі розвідувальної, контррозвідувальної, оперативно-розшукової і оперативно-інформаційної діяльності.

Інформаційний захист досягається шляхом внесення в порядок законодавчої ініціативи законопроектів, здійснення судового захисту,

проведення оперативних заходів силами і засобами інформаційної безпеки.

Інформаційна кооперація – це форма забезпечення інформаційної безпеки між рівноправними суб'єктами інформаційного процесу (фізичними, юридичними, міжнародними), який включає сукупність їхніх взаємоузгоджених дій, спрямованих на одержання відомостей про дестабілізуючі фактори, дестабілізуючі й інформаційні загрози та захист від них доступними законними способами і засобами.

Для конкретної особистості такими способами і засобами можуть бути:

- судовий захист прав і свобод у використанні інформації;
- адміністративний захист її життєво важливих інтересів у інформованості з боку територіальних або відомчих органів інформаційної безпеки;
- автономний захист своїх прав і свобод в основному із застосуванням технічних засобів захисту, особистої, сімейної і професійної таємниці.

Це ж характерно і для суспільних об'єднань, організацій (підприємств). Водночас, за наявності у них власних органів інформаційної безпеки, їхні можливості у сфері автономного захисту суттєво розширюються [2, с. 220–225].

Оскільки в будь-якій системі всі елементи та підсистема є взаємопов'язаними, більшість завдань інформаційної безпеки виконується разом із основними та допоміжними підсистемами системи економічної безпеки підприємства.

Технічний складник покликаний забезпечити захист інформації та об'єктів підприємства, а також виявлення фактів витікання інформації та неправомірних дій персоналу та сторонніх осіб щодо цього підприємства за допомогою технічних засобів.

Організаційний складник повинен, на нашу думку, забезпечити належне поведіння персоналу підприємства із секретною інформацією та іншими об'єктами захисту господарюючого суб'єкта.

Дозвільний складник системи інформаційної безпеки має здійснювати розподіл інформації підприємства за рівнями секретності та визначити ступінь доступу до неї. Для уникнення ефекту дезінформації та прийняття внаслідок цього хибних управлінських рішень, а також максимального зниження ймовірності витікання секретної інформації система інформаційної безпеки має включати попереджувальний складник. Право-

вий складник покликаний забезпечити правовий захист інтересів підприємства щодо захисту інформації, а також закріплення прав підприємства щодо комерційної таємниці в установчих документах, договорах та інших нормативних актах. Системи захисту інформації, що пропонуються науковцями та практиками, не відображають повною мірою вирішення завдань та виконання функцій, які стоять перед захистом інформації в системі інформаційної безпеки, інформаційного забезпечення та економічної безпеки загалом, у сучасних умовах. Основними завданнями системи захисту інформації можна вважати наступні:

- організація особливого діловодства та контролю за секретними документами;
- виявлення, попередження та прискання каналів витікання інформації;
- створення посадових інструкцій, а також положень, пам'яток, методичних вказівок для роботи з відомостями, що складають комерційну таємницю;
- захист інформації під час використання комп'ютерної техніки та інших технічних засобів обробки та передавання даних;
- виявлення необхідності, обґрунтування та організація встановлення необхідних технічних засобів забезпечення збереження інформації;
- захист у судових та інших державних органах інтересів підприємства щодо комерційної таємниці;
- розроблення нормативної документації щодо комерційної таємниці на підприємстві;
- навчання правилам інформаційної безпеки працівників.

Оскільки система захисту інформації становить найбільш вагомий частку в інформаційній безпеці, отже, й більшість складників у системі інформаційної безпеки становлять саме складники захисту інформації. Так, технічний, організаційний та правовий складник належать саме до системи захисту інформації. Також до системи захисту інформації належить попереджувальний складник у частині передбачення, виявлення та перекриття каналів витікання інформації.

Сьогодні ефективного забезпечення безпеки підприємницької діяльності, як і всієї національної економіки, уявляється спеціалістам в цій сфері як система заходів, яка працює у таких взаємопов'язаних напрямках:

- а) захист від злочинного світу;
- б) захист від порушень закону з тим, щоб самим не потрапити під його санкції;
- в) захист від недобросовісної конкуренції;

г) захист від протиправних дій власних співробітників.

Через те, що чинників, що являють загрозу для фірми, достатньо багато, доцільно всю роботу із забезпечення безпеки координувати з єдиного виконавчо-розпорядчого органу, який називають «службою (відділом) безпеки». Ця служба «тримає руку на пульсі» практично всіх ланок фірми і запроваджує ефективні заходи протидії руйнівним чинникам, використовуючи для цього, за необхідності, не тільки свої сили, але і сили усієї фірми, а в окремих випадках – і сили зовнішніх організацій.

Безпека сучасного комерційного підприємства забезпечується за допомогою таких режимів:

- 1) конфіденційності і захисту об'єктів інтелектуальної власності, що складає інформаційну безпеку;
- 2) фізичної охорони, тобто забезпечення фізичної безпеки майна і персоналу фірми.

За тих умов, що існують на українському ринку, розраховувати на ефективний захист своїх життєво важливих інтересів підприємств може лише: якщо він здатний організувати процедурно-орієнтований процес, який повинен бути націлений на позбавлення потенційного супротивника інформації про виробничі і торговельні можливості і наміри підприємства, головним чином шляхом виявлення та усунення індикаторів (тобто демаскуючих ознак, каналів витоку інформації), пов'язаних з плануванням і здійсненням підприємницької діяльності; якщо в цьому процесі будуть задіяні всі службовці підприємства, а не тільки служба безпеки.

Ідея методу системного підходу до проблем забезпечення інформаційної безпеки полягає в тому, щоб припинити, скоротити або, в крайньому разі, обмежити виток тих часток цінної інформації, які можуть дати конкурентам можливість наперед виявити, що саме в певний момент керівництво фірми планує та здійснює.

На жаль, в Україні майже повністю відсутні такі необхідні для реалізації системного підходу складники, як:

- достатньо повна законодавча база, що регулює основні відносини у сфері бізнесу, наприклад, у нас недостатньо розвинуте приватне право і юридичне забезпечення економічної діяльності;

- відпрацьований механізм економічної реформи на загальнодержавному і регіональному рівні;

- достатній рівень включення суспільства в процеси економічних перебудов;

- державна програма боротьби з розповсюдженою у сфері національної економіки корупцією;

- ефективна національна статистика і контроль.

Будь-яке ігнорування законів ринкової економіки і потреб економічної безпеки дуже часто призводить до того, що марнуються корисні угоди, укладаються контракти з недобросовісними партнерами, приймаються на роботу особи з низькими моральними устоями або такими, що являються «підставою» недобросовісних конкурентів чи навіть організованої злочинності. Отже, легше, дешевше і корисніше зберігати необхідний рівень економічної безпеки, ніж вести довгі і не завжди перспективні судові процеси, що вимагають значних витрат, намагаючись захистити свої права.

**Висновки.** Серед основних механізмів забезпечення інформаційної безпеки підприємницької діяльності в Україні як складника інформаційної безпеки держави доцільно виділити: інформаційний патронат; інформаційний захист (судовий, адміністративний, автономний); інформаційна кооперація; формування ефективних систем захисту інформації.

Сьогодні ефективне забезпечення безпеки підприємницької діяльності, як і всієї національної економіки, має бути системою заходів за такими взаємопов'язаними напрямками: захист від злочинного світу; захист від порушень закону з тим, щоб самим не потрапити під його санкції; захист від недобросовісної конкуренції; захист від протиправних дій власних співробітників.

Забезпечення інформаційної безпеки підприємницької діяльності в Україні має базуватися на таких специфічних принципах, як: превентивний характер проведення її заходів; адекватна інформованість об'єктів безпеки, в тому числі і міжнародних. Тут виникає потреба розробки конкретних механізмів реалізації зазначених принципів, що зумовлює перспективи подальших досліджень у цьому напрямі.

### Список літератури:

1. Е-майбутнє та інформаційне право / за ред. М. Швеця. 2-е вид., доп. Київ: НДЦПІ АПР України, 2006. 234 с.
2. Информатика: учебник / под. ред. Н.В. Макаровой. 3-е перераб. изд. Москва : Финансы и статистика, 2000. 768 с.

3. Копылов В.А. Информационное право: учеб. пособие. Москва : Юристъ, 1997. 472 с.
4. Корженівський О. Загальне поняття інформації. *Пульсар*. 2001. № 4. С. 7.
5. Марущак А.І. Правомірні засоби доступу громадян до інформації : наук.-практ. посібник. Біла Церква : Буква, 2006. 432 с.
6. Правове забезпечення інформаційної діяльності в Україні / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Чижя. Київ : Юридична думка. 2006. 384 с.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консул. 2001. 656 с.
8. Субіна Т. Поняття і сутність інформації у просторі держави. *Науковий вісник Національної академії ДПС України*. 2004. № 4 (26). С. 210–211.

**Hornyk V.G., Kravchenko S.O. MECHANISMS FOR PROVIDING OF INFORMATION SECURITY IN ENTREPRENEURIAL ACTIVITY AS COMPONENT OF STATE INFORMATION SECURITY**

*Approaches to determining the place and role of information security in business are studied. It is proved that the improvement of legal mechanisms for regulating public relations that arise in the information sphere is a priority of state policy in the field of information security in business in Ukraine. It is established that information security in business provides: assessment of the effectiveness of the application of current legislative and other normative legal acts in the information sphere and development of a program for their improvement; creation of organizational and legal mechanisms to ensure information security; determination of the legal status of all subjects of relations in the information sphere, including users of information and telecommunication systems, and establishing their responsibility for compliance with the legislation of Ukraine in this area.*

*The main mechanisms for providing of information security in entrepreneurial activity in Ukraine as a component of state information security are: information patronage; information protection (judicial, administrative, autonomous); information cooperation; building of efficient systems of information security in business.*

*Today efficient providing of information security in entrepreneurial activity similarly as in national economy must be the system of measures in such interrelated directions: protection from criminal groups; protection from violation of law; protection from unfair competition; protection from wrongful actions of own employees.*

*Providing of information security in entrepreneurial activity in Ukraine has to be based on such special principles: preventive nature of its measures; appropriate informing for security objects, including international. The need for development of concrete mechanisms for implementation of mentioned principles arises in this relation.*

**Key words:** *information security, business activity, state governance, state information security, mechanisms for providing of information security.*



*Демидко Д.Л.*

Львівський національний університет ветеринарної медицини та біотехнології імені С.З. Гжицького

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ЯК ФАКТОР НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ У ПРОЦЕСАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

*Розглянуто феномен політичної культури як основу стабільності та динамічного розвитку держави в гуманітарній сфері на сучасному етапі. Трансформаційні процеси до демократії містять багато складностей і протиріч, у загальних рисах сам процес демократизації виглядає як послідовна зміна кількох стадій розвитку, на кожній з яких вирішується певне коло завдань. Ця боротьба може набувати дуже гострих форм, межуючи з політичною поляризацією, але не відмовляючись від національної єдності. Збереження національної єдності виступає фактором фундаментального значення в контексті національної безпеки. Якщо єдність у громадянському суспільстві відсутня, замість демократії виникає зовсім інший політичний результат у негативному світлі.*

*Вивчено взаємозв'язок функціонування демократичних інститутів і трансформацію політичної культури в Україні. Для того, щоб з'ясувати вплив громадянського суспільства на процеси становлення демократичного політичного режиму і демократичної політичної культури, треба окреслити основні характеристики цього поняття. Не зупиняючись на аналізі підходів до розуміння громадянського суспільства, його можна визначити як систему самостійних і не залежних від держави, міжособистих, сімейних, економічних, культурних, релігійних, політичних відносин та структур, які покликані забезпечити умови для самореалізації індивідів і колективів.*

*Досліджено форми та проаналізовано стадії демократизації громадянського суспільства на сучасному етапі становлення національної безпеки в державі. Вони передбачають множинність політичних партій і свобод, які його характеризують, а також основні відмінності видів державної влади: автономія законодавчої влади, самостійність виконавчої, незалежність судової, правова ініціативність і самостійність. Вона включає в себе і місцеву владу, перш за все суспільну, яка реально дає змогу підключити резерви самостійності й ініціативи, місцева влада нерозривно пов'язана з ідеєю децентралізації.*

*З'ясована роль політичних культурних чинників в еволюційних процесах демократизації громадянського суспільства. На етапі утвердження демократії, коли відбувається впровадження нових інститутів та нових процедур функціонування суспільного організму в практиці повсякденного життя, значення гуманітарної складової частини національної безпеки зростає. Доля цього етапу трансформації безпосередньо залежить від особливостей їх настрою та свідомості. Утвердження політичної демократії, отримання її інститутами державної влади необхідної стійкості можливе лише в разі залучення більшої частини суспільства до цінностей демократії, тобто усвідомлення її масами як найбільш досконалої форми державного устрою порівняно з іншими.*

**Ключові слова:** громадянське суспільство, демократизація, політична культура, трансформація, національна безпека, державне регулювання.

**Постановка проблеми.** Незважаючи на те, що процес трансформації авторитарних режимів у демократичні в країнах проходить по-різному, зі своїми проблемами та труднощами, успіхами та перешкодами, йому притаманні певні риси, що дають змогу визначити його сутність, виділити типи та стадії державного регулювання цими процесами. Повноцінно про встановлення демократії можна говорити лише тоді, коли в суспільстві вже досягнений та інституційно закріплений певний

соціальний і політичний консенсус. Рішення про інституціалізацію базових демократичних процедур є одним із можливих, що народжується як наслідок взаємодії цілої низки різних політичних сил і зовсім не виключає, а передбачає становлення національної безпеки в державі.

Для тривалої стабільності та легітимності створеного демократичного режиму великого значення набуває період консолідації, тобто адаптації громадянського суспільства до нової моделі

політичної культури. Характерною ознакою переходу стадії демократизації в стадію консолідації є широка участь індивідів у функціонуванні громадянського суспільства. Це суспільство приймає демократію як єдино можливий шлях подальшого розвитку і відкидає будь-які можливості утворення інших режимів. Аморфність соціальної структури створює багато труднощів на шляху демократизації, однією з них є неможливість формування у порівняно короткі строки представництва соціальних інтересів, без якого управління державою буде знаходитись під впливом інших сил, що загрожують національній безпеці держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Співвідношення елементів авторитарної і демократичної організації громадянського суспільства є одним із найбільш дискусійних питань. На думку багатьох вчених, між цими двома формами політичного владарювання є більш тісний взаємозв'язок, ніж це може здатися на перший погляд. Так, авторитарні еліти нерідко використовують демократичні процедури для зміцнення свого панівного становища. Водночас громадянське суспільство здатне забезпечити прискорену реалізацію організаційних та управлінських заходів демократичних урядів, на варті яких мають стояти інституції та органи, що забезпечують національну безпеку.

Більшість сучасних вчених підкреслюють пряму залежність між розвинутим громадянським суспільством і дієздатною державою. Пріоритети громадянського суспільства виявляються у зворотних точках політичного процесу під час формування органів держави, якщо від громадянського суспільства залежать перспективи зміни, оновлення влади, покращення управлінської ефективності її структур [3]. Велика кількість дослідників доводить важливість дослідження державного регулювання в процесі становлення і закріплення демократії.

Дедалі більшого поширення отримує так званий суб'єктивний підхід, де під демократизацією розуміється згода між різними групами громадянського суспільства, що вирішили знайти вихід із кризи. Важливість дослідження політичної культури зумовлена і тим впливом, який вони здійснюють на інститути громадянського суспільства і, відповідно, на характер державного регулювання, від якого безпосередньо залежить форма і ефективність гуманітарна складова частина національної безпеки. Для виявлення закономірностей переходу від автократичної політичної

культури до демократичної великий інтерес становить формування ефективного громадянського суспільства за еволюційних процесів демократизації.

**Постановка завдання.** Метою є з'ясувати роль і значення державного регулювання в трансформації політичної культури під час демократизації громадянського суспільства в контексті національної безпеки України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Практично всюди, де закладено початок процесу демократизації, відбувається організація і мобілізація груп за інтересами, що характеризується становленням громадянського суспільства. Ось чому розгляд процесів, які відбуваються в громадянському суспільстві в період становлення демократії, є важливим для розуміння трансформації політичної культури. Трансформація політичної культури займає важливе місце в гуманітарній сфері національної безпеки держави на сучасному етапі розвитку громадянського суспільства.

Процеси становлення демократичної політичної культури відбуваються за власним сценарієм залежно від історично сформованих національних умов і міжнародних обставин. Становлення демократичної політичної культури – це перехід від моноідеології тоталітарного суспільства до ідеологічного і політичного плюралізму [5]. У демократичних суспільствах відбувається діалог політичних ідеологій, він відіграє позитивну роль у тому сенсі, що завдяки йому жодна з важливих цінностей не буде забута і не зазнає знецінення.

У межах громадянського суспільства відбувається суспільна соціалізація, тобто засвоєння й підтримка прикладів і стандартів поведінки, норм, культурних цінностей та орієнтирів, в яких враховується існування громадянського суспільства загалом і визнається хід демократичних процесів. Громадянське суспільство передбачає збалансований взаємоконтроль та взаємообмеження дій державних й недержавних органів і рухів. Це означає, що державні органи, їх діяльність завжди мають бути в полі зору недержавних органів, а вони, своєю чергою, діють з урахуванням потреб держави в контексті національної безпеки.

Інституалізація демократичних чинників державної влади зводиться до питання співвідношення між законодавчою і виконавчою гілками влади. При авторитарному режимі виконавча влада є більш вагомою і впливовою, відповідно, в процесі зміни режиму природним є прагнення демократичних сил змінити цю рівновагу в бік законодавчої влад [2]. Проблема цього протисто-

яння полягає в тому, яку форму трансформації демократичної моделі прийняти новому режиму: президентську, парламентську чи змішану.

Політична культура пронизує всю сукупність стосунків, які складаються між учасниками політичного процесу, здійснює вплив на форми організації державної влади, будову її інститутів, дає змогу ефективно регулювати відносини між державою і громадянським суспільством, забезпечувати соціальний консенсус у гуманітарній сфері національної безпеки держави. Політична культура є тим фактором, який може безпосередньо сприяти або перешкоджати демократичному розвитку громадянського суспільства.

Це підтверджує і практика розвинутих демократичних держав, яка показує, що саме демократична політична культура є основою їх стабільності і динамічного функціонування громадянського суспільства. Розуміння національної безпеки як функціональної характеристики політичної системи, що включає методи і способи державного регулювання, а також порядок взаємовідносин громадян, суспільства і державної влади, дає змогу визначити зв'язок політичної культури з режимом та її місце в ньому. Процес переходу до демократії уособлює сукупність кількох стадій розвитку громадянського суспільства в державі.

Завдання лібералізації і демократизації, становлення громадянського суспільства, проведення політичних та управлінських реформ кожного разу вирішуються по-різному, в різній послідовності та у різні терміни. Лібералізація здатна викликати як продовження змін, так і спровокувати репресії і тим самим посилення колишнього авторитарного режиму, вірогідність продовження змін вища, коли трансформація відбувається згори. Енергійні дії знизу частіше за все провокують посилення режиму, нагнітання конфронтації, що може викликати революційне падіння політичної системи, якщо зміни продовжуються, то настає етап демократизації.

Принципово, що подальший розвиток трансформації політичної культури залежить вже не стільки від ініціативи згори, як це було при лібералізації, але й від згоди з новими учасниками політичного компромісу, що залучаються з громадянського суспільства. Під час демократизації відбувається якісна зміна політичної системи: формування демократичних політичних інститутів і структур, що взаємодіють на основі трансформації громадянського суспільства. Найбільш характерною особливістю трансформацій є одночасне становлення ліберальної демократії та підсилення

гуманітарної складової частини національної безпеки держави.

Якщо трансформація політичних інститутів і структур є постійним об'єктом змін, то політичній культурі, яка виступає важливим елементом усього процесу демократизації і ключовим фактором національної безпеки держави, приділяється значно менше уваги. Це актуалізує необхідність ґрунтовної трансформації політичної культури. Трансформація політичної культури відбувається за кількома векторами і включає в себе трансформацію політичної свідомості і поведінки мас та трансформацію культури діяльності політичних інститутів у контексті національної безпеки держави.

Перехід від недемократичної політичної культури до демократичної супроводжується переходом від моноідеології до ідеологічного плюралізму, який є різновидом управлінської сфери в розвинутих країнах. У нормальному стані суспільства ми маємо справу з консенсусною політичною культурою, коли наявний високий рівень злагоди і більшість членів суспільства позитивно ставиться до його політичних інститутів. Такий тип політичної культури базується на центристських ідеологічних орієнтаціях. В умовах поляризованої політичної культури значна частина суспільства поділена у сприйнятті політичних норм та ідеалів.

Перехід від недемократичної політичної культури до демократичної – це перехід до автономної участі, яка заснована на можливості вибору і властива розвиненому громадянському суспільству, конкуренції в політиці [4]. Лідери і партії шукають підтримку в громадян, бо настрої виборців, їхній вибір прямо впливають на формування уряду. Для розвинених демократичних держав характерною є невисока політична активність населення, яка, як правило, обмежується участю у виборах та інститутах громадянського суспільства.

Неучасть громадян у політичному житті в розвинених демократичних країнах пояснюється також повною довірою громадян до управлінських суб'єктів, задоволеністю своїм становищем, стабільністю державної влади. Включення громадян у виборчий процес забезпечується наявністю розвинутої демократичної політичної культури, яка уможливує вільне волевиявлення народу, що має право обирати керівників країни в умовах політичного плюралізму і демократичного вибору. Активна ж участь зумовлюється високою підтримкою громадянами політичного режиму загалом і впевненістю у своїй здатності впливати на владу.

Саме в межах громадянського суспільства відбувається організація плюралізму, тобто поєднання й урахування інтересів різноманітних соціальних і політичних сил. Тільки в розвинутому громадянському суспільстві може сформуватися культура, що відповідає демократичному управлінському стилю. Плюралізм політичних дій означає право громадян об'єднуватись у суспільні організації, передбачає вільну і рівноправну діяльність політичних партій і громадських організацій у рамках багатопартійної політичної системи, впливати через чинну в суспільстві правову модель на діяльність органів влади і управління. Основні принципи демократичної політичної культури – це суверенітет народу, правління більшості, представництво, плюралізм – становлять базу парламентаризму.

Громадянське суспільство – це сприятливе суспільне середовище для формування і поширення демократичної політичної культури і через неї – зміцнення демократичного ладу, надання процесу демократизації незворотного характеру [1]. У межах громадянського суспільства відбувається організація плюралізму, тобто поєднання й урахування інтересів різноманітних соціальних і політичних сил, формується гуманітарна складова частина національної безпеки держави. У громадянському суспільстві відбувається громадянська соціалізація, тобто засвоєння і підтримка людьми стандартів поведінки та діяльності, норм, культурних цінностей і орієнтирів, в яких враховується існування суспільства загалом і визнається демократичний процес.

Державне регулювання здійснюється завдяки зусиллям членів громадянського суспільства, але, безперечно, в подальшому процесі демократизації ступінь розвитку громадянського суспільства відіграє важливу роль, а стабільність демократії істотно залежить від того, якою мірою органи державної влади відображають потреби громадянського суспільства, своєчасно реагують на процеси, що відбуваються в ньому. Громадянське суспільство забезпечує такі канали самовиразу і ідентифікації, які найбільш близькі людям, в умовах демократії інститути громадянського суспільства слугують додатковим, альтернативним каналом вираження інтересів і думок.

Під час такого вираження інтересів збільшується політичне сприйняття і потенціал громадян, формуються і готуються до участі в державному регулюванні політичні лідери, стимулюється потяг окремого індивіда до демократії. Саме в межах громадянського суспільства відбувається організація плюралізму, тобто поєднання і врахування інтересів різноманітних соціальних сил, що при-

пускає зіткнення, протиріччя та конфлікти між ними. Громадянське суспільство покликане визначити норми і межі, які здатні блокувати руйнівні потенції боротьби різних сил, спрямовувати її в конструктивне русло для забезпечення національної безпеки держави.

У цьому і полягає головне призначення громадянського суспільства – досягнення консенсусу між різними соціальними силами й інтересами в соціально-економічній та гуманітарній сфері. І тільки таким чином, а не засобами примусу, можлива справжня демократична консолідація суспільства, його розвиток у межах нових базових цінностей національної безпеки держави. Тільки так трансформований демократичний устрій зможе отримати підтримку більшості в громадянському суспільстві, а підтримка влади не виключає існування розбіжностей, не заперечує можливість конструктивної опозиції.

Як елемент функціонування демократичних систем громадська позиція є постійно дієвим фактором державного регулювання, за допомогою якого виконуються кілька впливових функцій. Розвинуті демократичні країни приділяють велику увагу отриманню достовірної інформації про думки і настрої людей, їхні реакції на відповідні політичні події. Особливого значення громадська думка набуває в процесі вироблення політичних рішень, які суттєво торкаються інтересів громадянського суспільства.

Ефективність державного регулювання в тому і полягає, що воно має істотно випереджувати установлені тенденції розвитку держави та суспільства, відображені у стереотипах масової свідомості, і пропонувати нові шляхи вирішення політичних проблем. Знаючи громадську думку, можна корегувати рішення в контексті національної безпеки, які приймаються, передбачати і пом'якшувати негативні наслідки. У демократичних державах довіра до влади безпосередньо визначається її здатністю до реального діалогу із суспільною думкою і громадянським суспільством.

Трансформація політичної культури на рівні еволюціонування управлінських інститутів починається зі встановлення плюралізму політичних дій, ефективного державного регулювання в соціально-гуманітарній сфері. Це дає змогу звільнити органи державної влади від невластивих їм функцій, виключати надмірну централізацію повноважень. Трансформація політичної культури, а значить, і прийняття управлінських рішень, спирається, таким чином, насамперед на плюралізм інтересів, розвитку громадянського суспільства, спільність мети органів державної влади та громад-



ськості в досягненні належного рівня національної безпеки в державі.

**Висновки.** Демократичні політичні системи потребують для свого існування на сучасному етапі трансформацію відповідного типу політичної культури. Відсутність тривалої і масштабної практики функціонування демократичних інститутів перешкоджає закріпленню і розвитку в громадянському суспільстві демократичної політичної культури. Основними напрямками трансформації політичної культури є становлення демократичного типу політичної свідомості, формування громадянського суспільства на демократичних засадах, утвердження демократичної культури функціонування інституцій у системі державної влади в Україні.

Формуванню політичної культури демократичного типу перешкоджає нерозвиненість інститутів громадянського суспільства, їх низька ефективність впливати на прийняття державних рішень. За останні роки трансформації політичної культури значна частина громадянського суспільства сприйняла основні демократичні ідеали; зазнали значного оновлення методи і прийоми забезпечення гуманітарної складової частини національної безпеки в державі. Громадянське суспільство поступово звикає до становлення демократичної політичної культури, перспективи їх розвитку полягають в утвердженні демократичних форм управління, формуванні громадянського суспільства, забезпеченні національної безпеки.

### Список літератури:

1. Карпак О. Адаптація особистості в системі політичних відносин (теоретико-методологічний аналіз) : монографія. Дніпродзерж. держ. техн. ун-т. Дніпродзержинськ : Середняк Т.К., 2012. 194 с.
2. Коваленко О. Державне управління в процесі соціалізації суспільного відтворення. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2013. № 2. С. 71–75.
3. Кривоконь Н. Соціалізація та досвід особистості в контексті психології соціальної роботи. Проблеми загальної та пед. психології : збірник наукових праць. 2011. Т. 13, ч. 1. С. 223–231.
4. Куліченко В. Правова соціалізація особистості як об'єкт соціально-філософського аналізу : автореф. дис. ... канд. філос. наук : 09.00.03. Житомир. 2013. 20 с.
5. Чигур Р. Феномен глобалізації: соціально-філософський аналіз. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»: Серія «Філософія»*. 2015. Вип. 18. С. 96–102.

### Demydko D.L. STATE REGULATION OF THE TRANSFORMATION OF POLITICAL CULTURE AS A FACTOR OF NATIONAL SECURITY IN THE PROCESSES OF DEMOCRATIZATION OF CIVIL SOCIETY IN UKRAINE

*Despite the fact that transformation process of non-democratic regimes into democratic ones occurs individually in different countries with its own problems and difficulties, advances and challenges, it has certain common features, allowing to determine its character, identify types and stages of transition. Serious discussions on democracy development are possible only after the society has achieved and institutionally consolidated the social political consensus. Decision of institutionalization of basic democratic procedures is the only available solution, occurring as a result of interaction of a wide range of political forces; therefore, it does not exclude, but is rather followed by tough political competition.*

*Conversion to democracy can be characterized by challenges and controversies. Generally, democratization process represents a gradual transition from one stage of development to the other, each having its own range of issues. This competition may acquire a severe form, accompanied by political polarization, but without abandoning national unity. Thus, maintaining the national unity is regarded to be an issue of primary importance. In case national unity in the country is absent, absolutely different political outcome occurs instead of democracy – polarization results in disintegration and regional, ethnic or any other division.*

*For continuous stability and legitimacy of established democratic regime consolidation is of utmost importance, i.e. adaptation of society to a new approach to conflict regulation. A characteristic feature of transition from democracy stage to consolidation stage is a broad participation of population in election. All the society accepts democracy as the only possible way of further development and rejects any possibility of forming other regimes. Amorphous condition of social structure causes obstacles in the way of democratization; one of them is the impossibility of formation in relatively short time of multi-party representation of social interests, without which governance of the country remains influenced by other, much less controlled forces, threatening social stability.*

*Yet, in recent years of transformation period a significant part of society has perceived the central democratic ideals; all structural elements, i.e. values, skill, orientations, methods and techniques of political activity were substantially updated. Step by step society gets used to political pluralism, considerable differentiation of approaches, and open expression of ideas. Democratic culture continues its development within evolutionary processes of transitional societies. The perspectives of their development consist in correction of the state administrative system, consolidation of democratic forms of governance, formation of civil society, and ensuring priority of human rights and freedoms.*

**Key words:** civil society, democratization, political culture, transformation, national security, state regulation.

**Копанчук О.Є.**

Національний університет цивільного захисту України

## ГНОСЕОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ У СФЕРІ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН

*У статті комплексно досліджено та висвітлено гносеологічні аспекти становлення національних інтересів у сфері міжнародних відносин.*

*Авторкою зроблено висновок про багатоаспектність поняття «національний інтерес», яке доцільно розмежовувати виходячи із вузького та широкого розуміння, внаслідок чого запропоновано авторське розуміння окреслених категорій з огляду на здобутки наукової дослідницької діяльності та положень чинного законодавства України: у вузькому сенсі – як сукупність прийомів та засобів, які спрямовані на розвиток та забезпечення найбільш важливих сутнісних характеристик держави: незалежність, територіальна цілісність та безпека, збереження економічної самостійності та стабільності, культурної, національної самобутності суспільства й розвиток оптимального життєвого рівня у соціумі, у широкому значенні – як сукупність основоположних сфер діяльності держави в найбільш важливих аспектах суспільного та державного життя.*

*Зроблено висновок, що громадські та національні інтереси взаємодоповнюють та взаємозумовлюють одне одного. Суспільні інтереси знаходяться певною мірою в залежності від ситуації на міжнародній арені, а національні інтереси, своєю чергою, відчують прямий вплив економічної ситуації в країні, рівня її соціальної та політичної стабільності, громадського середовища тощо. Важливим фактором, особливо для країн з економікою перехідного типу, є наявність тенденції до посилення пріоритету громадських інтересів над національними.*

*Зазначено, що реалізація національних інтересів на міжнародному рівні нерозривно пов'язана з утвердженням та підтриманням національної безпеки, яку доцільно визначити як сукупність зв'язків та відносин, які визначають такий стан особистості, суспільства, держави, за якого забезпечується їх стійке, стабільне існування, націлене на задоволення та реалізацію життєво необхідних потреб, здатність до змоги вживати необхідні та адекватні заходи за наявності внутрішніх чи зовнішніх загроз.*

*Окрім того, запропоновано певні наукові судження та результати, які характеризуються новизною в окресленому предметі дослідження.*

**Ключові слова:** національні інтереси, державне управління, національна безпека, міжнародні відносини, гносеологія, управління у сфері державної безпеки.

**Постановка проблеми.** В умовах становлення української незалежності та прийняття Основного закону держави закріплено основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від будь-яких загроз. Водночас декларативні норми за відсутності чіткого розуміння основоположних категорій та закономірностей становлення й розвитку національних інтересів, у тому числі кризь призму гносеологічних засад, будуть вважатися лише абстрактною фікцією, яка не має належного ступеня впровадження та функціонування.

Особливо актуальними ці питання постають в аспекті наближення вітчизняного законодавства до стандартів Європейського Союзу в умовах ратифікації Україною угоди про асоціацію

й видозмінення комплексу державно-управлінських заходів та напрямів, що, безумовно, свідчить про актуальність вибраної теми дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-прикладні аспекти дослідження національних інтересів досить часто привертати увагу вітчизняних та закордонних вчених, зокрема таких як О.В. Воронянський, Д.О. Глембоцький, О.Г. Гончаренко, В.П. Горбулін, А.Б. Качинський, І.В. Пантелейчук, В.О. Саламатов, А.І. Семенченко, Г.П. Ситник тощо [1–6].

Водночас зазначені вчені, як правило, розглядали проблематику становлення національних інтересів загалом або окремі закономірності, які сприяли встановленню цього інституту в Україні. Проблематика ж становлення національних інтересів у сфері міжнародних відносин із точки зору

гносеологічних аспектів дослідження ще не отримала належного теоретико-прикладного обґрунтування та дослідження.

**Метою статті** є наукове обґрунтування та дослідження становлення національних інтересів у сфері міжнародних відносин із точки зору гносеологічних аспектів.

**Виклад основного матеріалу.** Концептуальні аспекти становлення та формування національних інтересів у контексті міжнародної діяльності завжди привертала увагу вітчизняних та зарубіжних вчених, водночас, незважаючи на особливу зацікавленість до цієї проблематики, станом на сьогодні відсутні будь-які однозначні висновки та положення.

Власне, дефініція «національний інтерес» є загальноживаною категорією, але досить дискусійною з точки зору здійснення державного управління, юриспруденції, соціально-гуманітарного циклу наукових досліджень. Складність розкриття зазначеної категорії пов'язана, перш за все, із тим, що кожен науковець трактує це поняття, виходячи з власних світоглядних орієнтирів, суб'єктивного розуміння правил та механізмів забезпечення державного управління загалом.

Дискусії щодо визначення поняття «національний інтерес» беруть свій початок ще з часів творчої діяльності таких відомих мислителів та філософів, як Ніколо Макіавеллі, Девід Юма, які розкривали сутність цього державно-управлінського явища як окремих виток політичного реалізму [7, с. 93–94].

Поняття «національний інтерес» було введено в науковий обіг на семантичному рівні у 1935 р. внаслідок включення до Оксфордської енциклопедії соціальних наук, відповідно до якого сутність національного інтересу запропоновано розуміти лише в тісному взаємозв'язку із принципом забезпечення державності як найвищою цінністю будь-якого суспільства, адже незалежно від історико-правового періоду становлення державності, будь-яка соціокультурна сфера буде забезпечувати та відстоювати найважливіший аспект – власні потреби, права та блага [8, с. 122].

З огляду на комплексний та доктринальний аналіз окремих наукових досліджень вказаної проблематики, вважаємо, що поняття «національний інтерес» можна визначити лише шляхом окреслення його місця і ролі в державно-правовій та міжнародній діяльності, з урахуванням:

- об'єктивних потреб суспільства та усвідомлення їх необхідності;
- суб'єктивізації окремих соціальних груп та населення загалом;

- трансформації національних потреб та інтересів у державні, шляхом встановлення зовнішньополітичних цілей, які можуть бути опосередковані за допомогою зовнішньополітичних, дипломатичних, економічних, військових та інших управлінських чинників;

- аналізу наявних і потенційно-необхідних державних ресурсів;

- прогнозу належної моделі поведінки інших учасників міжнародних відносин;

- методик та характеристик оцінки виконання поставлених цілей та напрямів їх подальшого прогнозування.

Кожна держава, функціонуючи як учасник міжнародних відносин та повноправний член світового товариства, вибудовує власну модель реалізації державницьких функцій, напрямів свого розвитку, плани та перспективи, оперуючи при цьому власними ідеалами та інтересами, які опосередковуються як правовими нормами, так і нормами моралі. Така концепція була запропонована С. Хантігтоном у науково-дослідній роботі, який зробив висновок, що національні інтереси завжди є егоїстичними [9, с. 39].

Відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» № 2469-VIII від 21.06.2018 р., національні інтереси України – це життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян [10].

Враховуючи множинність наукових поглядів стосовно визначення поняття «національний інтерес», вважаємо за необхідне висловити власну науково-теоретичну концепцію із цієї проблематики, яка полягає в тому, що:

- національний інтерес є об'єктивною категорією, яка виникає з урахуванням специфіки географічного розташування держави, форми її правління, моделі розвитку економіки, особливостей прийняття управлінських рішень, культурних та інших чинників, у тому числі людських інтересів та потреб;

- рівень успішності проведення політики держави та активізації реформ є наслідком правильно визначеного та сформульованого національного інтересу;

- внутрішня політика кожної держави має узгоджуватись із захистом національних інтересів на міжнародній арені з метою дотримання загальних інтересів міжнародних інституцій;

- національні інтереси кожної держави мають відокремлюватися від громадських

інтересів, з огляду на те, що міжнародний рівень забезпечення управлінської політики є індикатором зовнішньої політики держави [1, с. 132; 3, с. 74].

З огляду на вищевикладене можна зробити висновок про багатоаспектність поняття «національний інтерес», а тому цілком доцільно розмежувати сутність цієї дефініції, виходячи із вузького та широкого розуміння. У вузькому сенсі – це сукупність прийомів та засобів, які спрямовані на розвиток та забезпечення найбільш важливих сутнісних характеристик держави: незалежність, територіальна цілісність та безпека, збереження економічної самостійності та стабільності, культурної, національної самобутності суспільства й розвиток оптимального життєвого рівня у соціумі. Зазначене положення передбачає, що розвиток взаємозалежних політико-державних факторів є наслідком фактичного обмеження суверенітету країни на міжнародному рівні з метою забезпечення загальних ідей та концепцій. У широкому значенні національний інтерес – це сукупність основоположних сфер діяльності держави в найбільш важливих сферах суспільного та державного життя.

Водночас представлені ідеї не можуть слугувати оптимальною моделлю в процесі визначення основоположних засад функціонування й забезпечення національних інтересів на міжнародному рівні, оскільки державно-політичний лад продукує необхідність в оптимально-універсальному визначенні цієї категорії. Задля вирішення цього завдання доцільно зазначити, що в уніфікованій міжнародно-управлінській діяльності національний інтерес є офіційно вираженою, об'єктивно зумовленою сукупністю потреб суспільства, що випливає з національних цінностей відповідної держави, спрямованої на виникнення, зміну та розвиток стабільного та прогресивного державного управління.

Сукупність національних інтересів можна об'єднати в цілісні системи за певною ознакою в комплексну ієрархічну структуру:

- за сферами впливу (економічні, політичні, ідеологічні, інформаційні, інноваційні, корпоративні тощо);

- за рівнем стійкості (безпосередні – терміном до одного року; короткострокові – на строк від одного до п'яти років; середньострокові – від п'яти до двадцяти років; довгострокові – понад двадцять років);

- за ступенем значущості (важливі – мають загальнодержавне значення для суспільства

і пов'язані із збереженням, примноженням та захистом національних цінностей; стратегічні – спрямовані на розвиток та підтримку основоположних елементів існування держави та суспільства загалом);

- за територією впливу (глобальні, регіональні, локальні).

Окремі науковці категорично розрізняють такі поняття, як національні та громадські інтереси, заперечуючи при цьому їх нерозривний та взаємодоповнюючий зв'язок. Дійсно, ототожнення зазначених категорій може стати наслідком підміни понять, оскільки національний інтерес співвідноситься із громадськими інтересами як загальне і конкретне поняття.

Вважаємо, що громадські та національні інтереси швидше доповнюють, ніж виключають один одного. Цілком очевидно, що суспільні інтереси певною мірою залежать від ситуації на міжнародній арені, а національні інтереси, своєю чергою, відчують прямий вплив економічної ситуації в країні, рівня її соціальної та політичної стабільності, громадського середовища тощо. Окрім цього, важливим фактором, особливо для країн із економікою перехідного типу, є наявність тенденції до посилення пріоритету громадських інтересів над національними.

До числа інших дискусійних проблем належить співвідношення національних інтересів та національної безпеки на міжнародному рівні. У теорії міжнародних відносин нині є дві основоположні концепції: концепція політичного реалізму (неореалізму) і ліберальна концепція.

Концепція політичного реалізму передбачає, що структура національної безпеки є витоком окремих елементів національних інтересів, які реалізуються лише органами державної влади, водночас національна безпека – це ті заходи, які спрямовані на забезпечення існування держави в рамках міжнародних відносин (наприклад, захист суверенітету, територіальної цілісності, адекватності дій на внутрішні та зовнішні загрози тощо). Прихильники цієї теорії визначають, що національна безпека реалізовується у чотирьох напрямках: безпека особистості (формування комплексу правових і моральних правил поведінки шляхом створення національних інститутів та організацій), безпека суспільства (наявність окремих інституцій, діяльність яких спрямована на розвиток та формування суспільної свідомості задля реалізації прав, свобод та законних інтересів соціальних груп населення); безпека держави (забезпечення основоположних аспектів



функціонування держави), міжнародна безпека (підтримання міжнародного стану, за якого створюються умови, необхідні для забезпечення й підтримання фундаментальних, національних інтересів держав-учасниць) [8, с. 113].

З точки зору ліберального підходу стверджується, що особистість є ключовим аспектом функціонування суспільства і держави. Держава, знаходячись на службі в особистості й суспільства, мала забезпечувати їх права та інтереси за принципом конструктивізму. Саме суспільство має розглядатися як результат механічного складання особистостей, тому особистість протиставляється і суспільству, і державі [9, с. 41]. Отже, забезпечення безпеки держави і суспільства оцінюється не як самоціль, а як функція, яка спрямована на забезпечення безпеки окремої особистості. Безпека держави, з точки зору лібералів, має будуватися на основі міжнародної безпеки, має бути похідною від останньої. Вона ґрунтується не на балансі сил держав-учасниць системи міжнародних відносин, а на основі забезпечення між ними балансу інтересів, міжнародного права, норм моралі і справедливості.

Відповідно до ч. 1 ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» № 2469-VIII від 21.06.2018 р., визначено, що державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямована на захист людини і громадянина (їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності), суспільства (його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку), держави (її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недотор-

канності), території, навколишнього природного середовища (від надзвичайних ситуацій) [10].

За таких обставин вважаємо, що реалізація національних інтересів на міжнародному рівні нерозривно пов'язана з утвердженням та підтриманням національної безпеки, яку доцільно визначити як сукупність зв'язків та відносин, які зумовлюють такий стан особистості, суспільства, держави, за якого забезпечується їх стійке, стабільне існування, націлене на задоволення та реалізацію життєво-необхідних потреб, здатність вживати необхідні та адекватні заходи за наявності внутрішніх чи зовнішніх загроз.

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що громадські та національні інтереси взаємодоповнюють та взаємозумовлюють одне одного. Суспільні інтереси певною мірою залежать від ситуації на міжнародній арені, а національні інтереси, своєю чергою, відчують прямий вплив економічної ситуації в країні, рівня її соціальної та політичної стабільності, громадського середовища тощо. Важливим фактором, особливо для країн із економікою перехідного типу, є наявність тенденції до посилення пріоритету громадських інтересів над національними. Реалізація національних інтересів на міжнародному рівні нерозривно пов'язана з утвердженням та підтриманням національної безпеки, яку доцільно визначити як сукупність зв'язків та відносин, що визначають такий стан особистості, суспільства, держави, за якого забезпечується їх стійке, стабільне існування, спрямоване на задоволення та реалізацію життєво-необхідних потреб, здатність вживати необхідні та адекватні заходи за наявності внутрішніх чи зовнішніх загроз.

### Список літератури:

1. Воронянський О.В. «Національні інтереси» як категорія політичної науки. *Вісник Нац. юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого*. Серія : Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2011. № 10. С. 131–136.
2. Семенченко А.І. Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки України : монографія. Київ : НАДУ, 2008. 428 с.
3. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика: навч. посібник. Київ : Вид-во «Кондор», 2007. 616 с.
4. Саламатов В.О. Структура суб'єктивних уявлень про національні інтереси України. *Вісник АН України*, 1994. № 1. С. 72–76.
5. Горбулін В.П., Качинський А.Б. Пріоритетність національних інтересів у світлі стратегії національної безпеки України. *Стратегічна панорама*. 2005. № 3. С. 11–18.
6. Глембоцький Д. Осмислення поняття «національний інтерес» для подальшої реалізації в розвитку країни. *Вісник Національної академії державного управління*. Серія «Державне управління». 2012. № 3. С. 22–29.
7. Алексеева Т.А. Рациональный эгоизм национального интереса. *Полис: политические исследования*. 1995. № 1. С. 92–96.
8. Гаджиев К.С. Введение в геополитику : учебник. Москва : Логос, 1998. 415 с.
9. Манилов В.Л. Национальная безопасность: ценности, интересы, цели. *Военная мысль*, 1995. № 6. С. 36–42.
10. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 31. Ст. 241.

**Koranchuk O.E. GNOSEOLOGICAL ASPECTS FORMATION  
OF NATIONAL INTERESTS IN THE SPHERE OF THE INTERNATIONAL RELATIONS**

*In article, complex investigated gnoseological aspects formation of national interests in the sphere of the international relations are covered.*

*The author drew a conclusion about the concept “national interest” which is expedient to differentiate proceeding from narrow and wide understanding therefore understanding of the outlined categories proceeding from achievements of scientific research activity and provisions of the current legislation of Ukraine offered authors. In particular, in narrow sense as a set of methods and means which are aimed at the development and ensuring the most important intrinsic characteristics of the state such as: independence, territorial integrity and safety, maintaining economic independence and stability, cultural, national identity of society and development of optimum living standards in society. In a broad sense as set of fundamental fields of activity of the state in the most important aspects of public and state life.*

*The conclusion drawn that public and national interests complement and condition each other. Public interests are in a varying degree depending on a situation on the international scene, and national interests, in turn, come under direct impact of an economic situation in the country, the level of its social and political stability, public environments and so forth. Important factors, especially for the countries with economy of transitional type, existence of a tendency to strengthening of a priority of public interests over national is.*

*It is specified that realization of national interests at the international level it is inseparably linked with a statement and maintenance of national security which is expedient for defining as set of communications and the relations which define such position of the personality, society, state at which their steady, stable existence is provided it is directed to satisfaction and realization of vital requirements, ability to a possibility of acceptance of necessary and adequate measures in case of existence of internal or external threats.*

*Besides, it offered certain scientific judgments and results, which characterized by novelty in the outlined object of research.*

**Key words:** *national interests, public administration, national security, international relations, gnoseology, management in the field of state security.*

**Росляков О.В.**

Національна академія Національної гвардії України

**Прохоренков Д.В.**

Національна академія Національної гвардії України

**Тихончук О.В.**

Національна академія Національної гвардії України

## ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ФІЗИЧНОЇ СИЛИ, СПЕЦІАЛЬНИХ ЗАСОБІВ ТА ЗБРОЇ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВ СВІТУ

*У статті досліджено особливості застосування фізичної сили, спеціальних засобів та зброї правоохоронними органами держав світу під час охорони громадського порядку. З огляду на те, що нині актуальними є пошук та запровадження європейських підходів у сфері застосування сили правоохоронними органами під час виконання завдань з охорони громадського порядку, було проаналізовано моделі та градації дії відповідно до стандартів, принципів та норм, які вироблені у світі. У статті вивчається досвід технік, методик та моделей застосування сили правоохоронними органами зарубіжними країнами. Було проведено дослідження моделей та градації дії Сполучених Штатів Америки та Французької Республіки. Для Сполучених Штатів Америки характерна модель застосування сили, яка була розроблена Д. Десмедтом. Використовуючи цю модель, треба тільки точно помістити будь-яку ситуацію в одну з кількох певних категорій і зіставити відповідну категорію відповіді замість того, щоб намагатися зіставляти гіпотетичні ситуації, міркування і думки до нескінченності. Головною метою градації дій у правоохоронних органах Франції є припинення протиправних дій шляхом ведення переговорів, переконання, із послідовним застосуванням необхідної сили для забезпечення психологічної і тактичної переваги, зберігаючи постійну змогу розірвати контакт або збільшити силу впливу. Відповідно до часу, обстановки, засобів, чинників жандармів/правопорушників, метою є контроль над правопорушником шляхом діалогу, стримування, а потім застосування відповідного рівня сили, необхідного для отримання розумної та тактичної переваги, здатність розірвати контакт або посилювати реакцію. Вивчення досвіду моделей застосування сили правоохоронними органами зарубіжних країн може бути корисним для України як держави, яка має стратегічний курс на інтеграцію до Європейського Союзу, однак варто враховувати, що кожна з наведених моделей спирається на відповідну законодавчу базу, свою історію та моральні устої. Тому одним з основних завдань, яке варто поставити, є створення відповідної моделі з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн.*

**Ключові слова:** охорона громадського порядку, фізична сила, спеціальні засоби, вогнепальна зброя, модель застосування сили.

**Постановка проблеми.** Нині Україна продовжує стратегічний курс на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, про що були внесені зміни у Конституцію України [1, ст. 85, 102, 116], а саме визначено повноваження Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України стосовно забезпечення виконання цього курсу. Особливості сучасного етапу інтеграції України до Європейського Союзу та НАТО полягають у створенні

необхідних умов для такого членства. Однією з таких умов є наближення Національної гвардії України за показниками управління, підготовки, технічного оснащення та матеріального забезпечення до стандартів, установлених для аналогічних формувань відповідних держав – членів ЄС та НАТО, в тому числі у сфері охорони громадського порядку.

Нині актуальним є пошук та запровадження європейських підходів у сфері застосування фізичної сили, спеціальних засобів та вогне-

пальної зброї правоохоронними органами під час виконання завдань з охорони громадського порядку, побудови моделі та градації дій відповідно до стандартів, принципів та норм, які вироблені у світі. Важливе теоретичне та практичне значення на цьому шляху має досвід правоохоронних органів інших країн Європи та світу, знання порядку та умов застосування сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї під час забезпечення охорони громадського порядку (ОГП). Як ми знаємо, одним із завдань НГУ є охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, що, своєю чергою, визначено в основних функціях, а саме: охорона громадського порядку, забезпечення захисту та охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян [2, ст. 1, 2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На сторінках наукових видань неодноразово розглядалися питання досвіду застосування сили працівниками поліції провідних країн світу. Так, у статті Є.Ю. Соболя та С.С. Комомойцева [3, с. 461–466] проведено аналіз досвіду організації поліції провідних країн Європи, зокрема висвітлені питання організаційної структури правоохоронних міністерств та поліцейських формувань провідних країн Європи, їх функції, сфери повноважень відповідних органів, а також статус поліцейських, структури міністерства, їх управлінська діяльність. У праці О.І. Ульянова [4, с. 36–40] досліджено нормативно-правове регулювання відносин у сфері застосування поліцейських заходів примусу працівниками Національної поліції України, проведено аналіз законодавства деяких зарубіжних країн щодо застосування вогнепальної зброї правоохоронними органами. Також частковий аналіз особливостей застосування поліцейських заходів примусу та вирішення проблем їх застосування проводила низка науковців: О.М. Бандурка, В. Гаркуша, Н.І. Дідик, О.О. Євдокімова, С.С. Єсімов, І.Д. Казанчук, Д.П. Калаянов, З.Р. Кисіль, О.Г. Комісаров, О.С. Федченко, С.В. Чирик та інші. Вони надавали пропозиції щодо регулювання правового забезпечення діяльності поліції та використання досвіду правоохоронних органів зарубіжних країн, а також порядку їх навчання.

Патрульні та кінологічні підрозділи Національної гвардії України з 1 серпня 2019 р. почали залучатися до самостійного виконання завдань служби з ОГП, а з початком введення карантину на території України з березня 2020 р. виконують завдання щодо дотримання санітарного режиму в містах країни. Під час виконання завдань військовослужбовці НГУ можуть стикатися з правопорушеннями,

які здійснюють особи з агресивною поведінкою, що, своєю чергою, вимагає від військовослужбовців НГУ, застосування відповідної сили з метою припинення правопорушення, відновлення правопорядку, а також необхідної особистої безпеки та безпеки громадян. У зв'язку з цим виникає потреба пошуку шляхів досягнення розумного балансу між необхідністю захисту прав людини на життя і здоров'я та забезпечення інтересів держави і суспільства, між повноваженнями військовослужбовців НГУ, що стосуються застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї під час виконання завдань служби з ОГП, з використанням та запровадженням європейських підходів та досвіду зарубіжних країн.

**Постановка завдання. Мета статті** – вивчення досвіду умов та порядку застосування фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї правоохоронними органами зарубіжними країнами, технік, методик та моделей застосування сили, а також шляхів його використання військовослужбовцями Національної гвардії України під час виконання завдань служби з ОГП та в майбутньому створення моделі застосування сили з дотриманням вимог законодавства України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Зарубіжними країнами нині накопичено значний досвід щодо порядку та умов застосування фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї під час забезпечення безпеки та охорони громадського порядку.

Принципи застосування сили – це стандарти, що дають змогу співробітникам правоохоронних органів і представникам населення визначати допустимий рівень застосування сили до підозрюваних у порушенні правопорядку залежно від конкретних обставин. У багатьох країнах такі стандарти закріплені законодавчо або судовою практикою і є основою посадових інструкцій співробітників правоохоронних органів.

Загального стандарту застосування сили немає, концепції та моделі застосування сили в країнах відрізняються. Загальною метою застосування сили правоохоронними органами є чіткий та розумний баланс у будь-якій ситуації. Недостатня сила може привести до найгірших наслідків (травма, смерть тощо). Чимало з чинних моделей застосування сили засновані на принципі «об'єктивної розумності» та створені на базі Конвенції Організації Об'єднаних Націй (ООН) «Основні принципи застосування сили і вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку», прийняті Конгресом ООН із попередження злочинності в Гавані у 1990 р. [5].



Зупинимось на започаткованих моделях, які працюють у Сполучених Штатах Америки та Французької Республіки.

Одні з перших моделей були розроблені в правоохоронних органах США у 1981 р. Розглянемо модель застосування сили, яка була розроблена Д. Десмедтом [6]. Ця модель неодноразово та успішно використовувалась у Федеральному окружному суді США.

З огляду на Модель застосування сили (рис. 1), вертикальна лінія АВ представляє ситуації, які суб'єкт (правопорушник) створює своїми діями. У нижній частині рядка АВ дії суб'єкта не є загрозливими чи незаконними.

Кут D являє собою граничну критичність. Суб'єкт загрожує причиною смерті або серйозних тілесних ушкоджень. Доступний час у цих ситуаціях обмежений. У крайньому випадку, офіцеру дозволено застосовувати смертельну силу, якщо суб'єкт збирається вбити (у верхньому кінці) або заподіяти лише серйозні тілесні ушкодження (на нижньому кінці). Оскільки ця модель була спочатку опублікована, Верховний суд Сполучених Штатів затвердив цю концепцію у штаті Теннессі проти Гарнера.

На Моделі точка В – це нейтральна точка на вертикальній осі (лінія АВ), в якій не існує жодної проблеми. Піднімаючись вгору по лінії АВ від точки В до точки А, спостерігається постійне підвищення рівня опору чи загрози з боку суб'єкта, разом із збільшенням труднощів контролю над діями суб'єкта, в небезпеці, яку він представляє, і вразливість офіцера. Коротше кажучи, чим вище в рядку АВ, тим критичніше ситуація, викликана діями суб'єкта.

Трохи вище точки В офіцера поліції та суб'єкта пов'язує лише відстань. Тобто чим ближче офіцер до суб'єкта, тим менше часу офіцеру доведеться реагувати на дії предмета. Тому складніше дії суб'єкта буде контролювати. Чим ближче офіцер до суб'єкта, навіть якщо він, мабуть, співпрацює, тим більше офіцер має починати помічати ситуацію заради безпеки. Якщо немає явного опору чи загрози, присутності офіцера вистачить для контролю над предметом, оскільки суб'єкт не пропонує конкретних проблем.

Будь-які можливі дії суб'єкта можуть бути згруповані в категорії, на які потрібна відповідь представника правоохоронних органів. Приховані та інтегровані в цій категорії визначення є основними елементами фізичної конфліктної динаміки: кількість і тип сили, ступінь руху, дисперсія розміру та ваги, ступінь напруги м'язів, відносне

позиціонування, страх, мотивація, вимоги до обов'язку, предмет, офіцерські та озброєні можливості, наявність зброї, компенсаційні властивості альтернатив офіцерів, кількість офіцерів та суб'єктів, несправне чуттєве сприйняття, медичні наслідки, загальновизнані відповідні цілі правоохоронних органів, правові міркування та спроможність офіцера поліції.

Найменш критична поведінка суб'єкта, як показано на лінії АВ, кооперативний суб'єкт – це той, хто, незалежно від рівня ризику, дотримується відповідного невербального, соціального підходу чи словесного спрямування офіцера. Предмети кооперативу поділяються на дві категорії: суб'єкт низького розвитку та суб'єкт високого розвитку.

Враховуючи всі доступні альтернативні варіанти управління офіцером, лінія ВС на Моделі являє собою засоби офіцера для встановлення контролю. Ці засоби впорядковані не за частотою зустрічальності чи хронологією, а за інтенсивністю та суворістю в межах кожної категорії. По мірі просування ВС від точки В до точки С збільшується ймовірність встановлення контролю над будь-яким суб'єктом, але і ймовірність заподіяння фізичної шкоди суб'єкту.

По мірі переходу від точки В до точки С на Моделі розвиваються три типи відносин (більш критичний режим контролю або техніки):

1) велика ймовірність контролю офіцером поліції. Чим більша ймовірність встановлення контролю, тим більша перевага для офіцера;

2) велика ймовірність того, що суб'єкт отримує травму. Чим більша ймовірність фізичного травмування суб'єкта, тим більший ризик для офіцера. Найбільш бажаною була б ситуація, коли офіцер міг би надійно контролювати суб'єкт, не завдаючи йому шкоди. Це так через юридичні та адміністративні наслідки для посадової особи;

3) менш оборотні стають дії офіцера поліції. Незворотність дії – відповідальність перед посадовою особою. Важко вжити заходів, які можуть призвести до серйозних наслідків і від яких немає повернення. Результат (пошкодження) летальної сили майже завжди є серйозним і, отже, не може бути повернутий чи повернутий назад. Чим менш оборотні дії, тим більше неохочих службовців має використовувати їх.

Тому біля одного кінця континууму знаходиться словесний контроль, який не завдає шкоди суб'єкту і є оборотним – його можна повернути назад без травм. Однак словесний напрям не створює великої ймовірності контролю над нападником.

На іншому кінці континууму використання вогнепальної зброї створює велику ймовірність контролю. Однак це також спричиняє велику ймовірність пошкодження тіла суб'єкта і, отже, несе високий ступінь потенційної відповідальності. Його не можна «повернути назад». Офіційні

особи не можуть видаляти вогнепальну зброю без серйозних потенційних наслідків, як би помилово не було.

Підбиваючи підсумок побудови таблиці, модель використання сили формується шляхом розташування двох перпендикулярних осей.

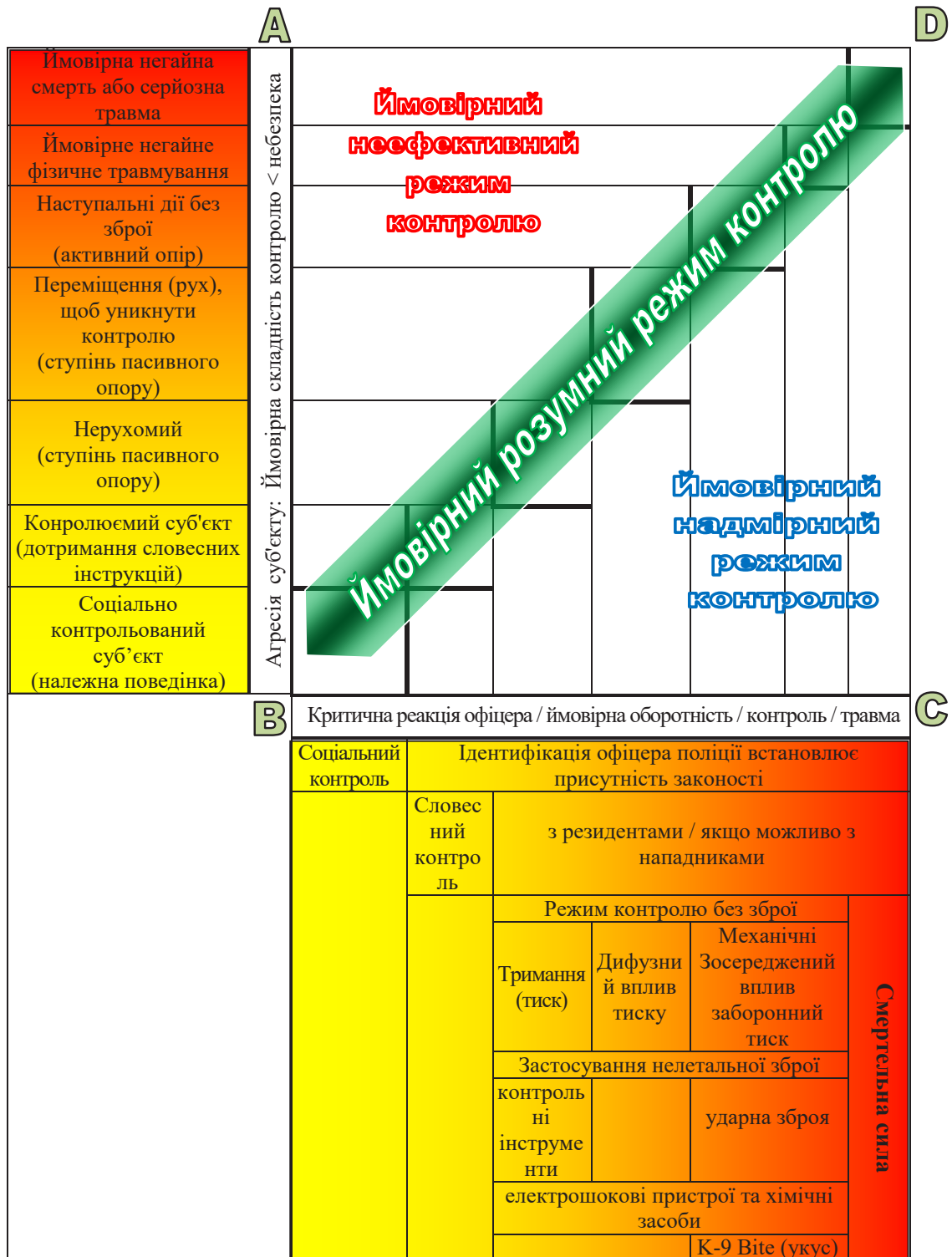


Рис. 1. Модель застосування сили, розроблений Джоном Десмедтом

Вертикальна шкала, лінія АВ, являє собою континуум можливих дій та ситуацій, які визначаються суб'єктом (особами), з яким співпрацює правоохоронець.

Використовуючи цю модель, вертикальний рівень дії суб'єкта завжди визначається спочатку, оскільки саме дія суб'єкта визначає тип і обсяг негайної сили, яку має використовувати правоохоронець для примусового контролю.

Цей континуум розділений на загальні групи за рядками, щоб допомогти користувачеві визначити, куди на континуумі належить дія суб'єкта. Насправді лінії не мають бути присутніми для розмежування ступенів, але вертикальна вісь має бути прогресивно затіненою – від точки В до точки А, вказуючи таким чином на континуум. Рівень загрози/опору, що створюється суб'єктами (діями), порівнюється до рівня складності контролю та/або небезпеки, з якою стикається офіцер.

Горизонтальна шкала, лінія ВС, представляє застосування сили правоохоронцем. Початок і кінець кожної категорії параметрів управління визначаються рядком.

Як було пояснено раніше, рухаючись від точки В до точки С, параметри контролю збільшуються в:

- ймовірність встановлення позитивного контролю;
- ймовірність заподіяння фізичної шкоди суб'єкту;
- незворотність дії (завдання тяжкої травми, смерть).

Графік проходить по лінії ВD, що представляє ідеальне використання сили. Нерегулярна зона, представлена лініями ВD1 та ВD2, створює дискретну «сіру зону» (D), в межах якої дії офіцера є прийнятними, якщо судити суворо за ймовірністю контролю та ймовірними фізичними травмами. Область АВD представляє потенційний неефективний контроль чи реагування. Область СВD представляє потенційний надмірний контроль або реагування. Видно, що деякі точки в цих областях ближче ніж інші до прийнятного діапазону неправильної ділянки D. Їх можна брати до уваги, і вони являють собою близькість або розбіжність від ймовірного правильного використання сили.

Французька Національна жандармерія, як і НГУ, це військове формування з правоохоронними функціями, яка теж виконує завдання з охорони громадського порядку. Рівні застосування сили жандармами схожі з вищевикладеними та мають на меті застосування сили, необхідної для припинення правопорушення, а також забезпечення особистої безпеки жандарма. Ці принципи та рівні викладені в законодавстві та роз'яснені в пам'ятці професійного втручання [7, с. 14, 51–62]. Принцип градації застосування сили являє собою комплекс дій від простої присутності до застосування зброї після попередження, примусу, а також відповідних дій. Цей комплекс застосовується правоохоронцями з огляду на дії, загрози чи напад із боку правопорушників під час виконання службово-бойових завдань з ОГП.

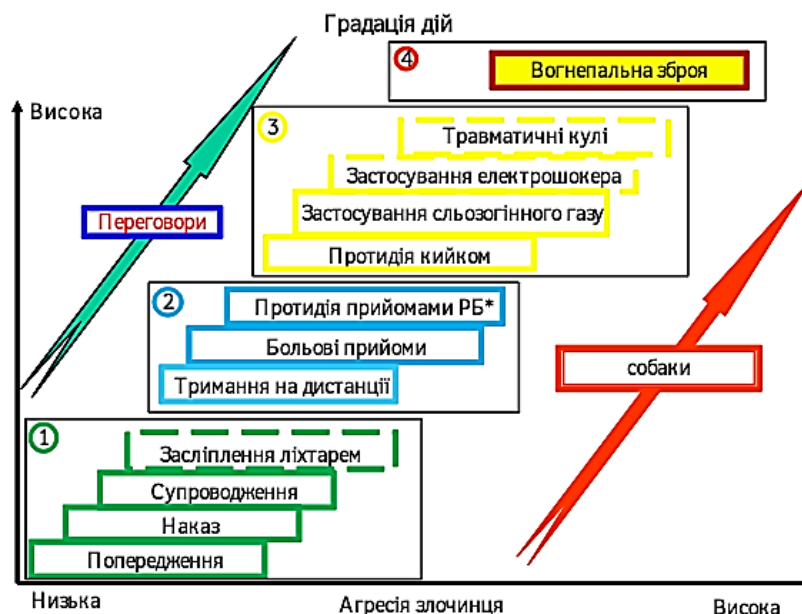


Рис. 2. Модель застосування сили у правоохоронних органах Франції

\*РБ – рукопашний бій

Загальна модель, яка використовується у правоохоронних органах Франції, наведена на рис. 2.

Комплекс складається з таких етапів:

- 1 етап – примус без фізичного контакту;
- 2 етап – застосування сили з фізичним контактом без спеціальних засобів;
- 3 етап – застосування сили з фізичним контактом та зі спеціальними засобами;
- 4 етап – застосування зброї.

Службових собак, як правило, використовують для психологічного тиску, що прирівнюється до застосування спеціальних засобів. Пунктиром показані засоби, які є складовою частиною комплексу та за наявності можуть застосовуватись. Переговори мають вестись, за можливості постійно, не наражаючи правоохоронця на небезпеку.

Перешкодження ліхтариком може бути ефективне в темну пору доби або в приміщенні, з поганим освітленням або без нього, створювати сприятливі умови для забезпечення особистої безпеки шляхом короточасного засліплення особи, що поводить себе агресивно, або часткового обмеження видимості за допомогою ліхтарика, направленою в очі.

Головна мета – припинення протиправних дій шляхом ведення переговорів, переконання, з

послідовним застосуванням необхідної сили для забезпечення психологічної і тактичної переваги, зі збереженням постійної змоги розірвати контакт або збільшити силу впливу.

Відповідно до часу, обстановки, засобів, чинників жандармів/правопорушників, метою є контроль над правопорушником шляхом діалогу, стримування, а потім застосування відповідного рівня сили, необхідного для отримання розумної та тактичної переваги, здатність розірвати контакт або посилювати реакцію.

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що вивчення досвіду моделей застосування сили правоохоронними органами зарубіжних країн може бути корисним для України як держави, яка має стратегічний курс на інтеграцію до Європейського Союзу. Однак варто враховувати, що кожна з наведених моделей спирається на відповідну законодавчу базу, свою історію та моральні устої. Тому одним з основних завдань, яке варто поставити, є створення відповідної моделі з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн. Подальші дослідження можливі в контексті впровадження відповідних моделей, а також створення відповідних методик навчання військовослужбовців НГУ порядку та умов застосування сили в різних умовах обстановки.

#### Список літератури:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 22.03.2020).
2. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 17. Ст. 594. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/524-20#n104> (дата звернення 22.03.2020).
3. Соболев Є.Ю., Коломойцев С.С. Досвід організації та діяльності поліції провідних країн Європи. *Форум права*. 2010. № 2. С. 461–466.
4. Ульянов О.І. Нормативно-правове регулювання застосування поліцейських заходів примусу та вогнепальної зброї працівниками національної поліції України. *Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України*. Збірник наукових праць ХНУВС. 2018. С. 36–40.
5. Основні принципи застосування сили і вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку. Конвенція Організації Об'єднаних Націй від 07.09.1990 р. № 995\_334. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_334](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_334) (дата звернення: 22.03.2020).
6. John C. Desmedt. The Use of Force Paradigm for Enforcement and Corrections. Protective Safety Systems, Inc. URL: <http://www.pss.cc/uofm.htm> (дата звернення: 23.03.2020).
7. Memento intervention professionnelle. Documentation a détruire avant de jeter. Departement IP – EOGN. Édition 2017–2018.

#### **Rosliakov O.V., Prokhorenkov D.V., Tykhonchuk O.V. FEATURES OF THE USE OF PHYSICAL FORCE, SPECIAL MEANS AND WEAPONS BY LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF THE COUNTRIES OF THE WORLD**

*The article explores the peculiarities of the use of physical force, special means and weapons by law enforcement agencies of the states of the world during the protection of public order. While it is important to find and implement European approaches to the use of force today, law enforcement agencies have analyzed*



*models and gradations of actions in accordance with the standards, principles and norms that have been developed in the world. The article examines the experience of techniques, techniques and models of the use of force by law enforcement agencies in foreign countries. Models and gradations of United States and French Republic actions have been investigated. The United States of America is characterized by the model of use of force developed by John Desmedt. Using this model, you only need to accurately fit any situation into one of several specific categories and collate the appropriate response category, rather than trying to map hypothetical situations, considerations, and thoughts to infinity. The main purpose of graduation of actions in the French law enforcement agencies is to stop unlawful actions through negotiation, persuasion, with consistent use of the necessary force to provide psychological and tactical advantage, while maintaining the constant ability to break contact or increase the force of influence. In accordance with time, environment, means, factors of gendarmes / offenders, the purpose is to control the offender through dialogue, restraint, and then use the appropriate level of force necessary to gain reasonable and tactical superiority, the ability to break contact or intensify reaction. Studying the experience of models of the use of force by law enforcement agencies of foreign countries can be useful for Ukraine as a country with a strategic course for integration into the European Union, however, it should be borne in mind that each of these models is based on the relevant legislative framework, its history and moral principles. Therefore, one of the main tasks that should be posed is the creation of a suitable model, taking into account the positive experience of foreign countries.*

**Key words:** *public order protection, physical force, special means, firearms, model of use of force.*

**Семенюк Ю.В.**

Воєнно-дипломатична академія імені Євгенія Березняка

## ЗАСТОСУВАННЯ ПРИВАТНИХ ВІЙСЬКОВИХ КОМПАНІЙ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ І БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

*Наведено поняття національної безпеки і гібридної війни, визначення механізму протидії загрозам національної безпеки в умовах гібридної війни як сукупності ефективних та якісних методів, спрямованих на формування комплексу дій для захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави. Проведено аналіз світового досвіду створення та застосування приватних військових компаній для виконання специфічних операцій, спрямованих на зміну світового політичного ландшафту. Розглянуто теоретичні та практичні аспекти ведення війн четвертого покоління і основні принципи, на яких базується стратегія таких війн: асиметричності, маневреності, взаємодії, відсутність правил, хаосу, спеціалізації і прихованості. Зазначено, що головним чинником застосування приватних військових компаній є те, що державна влада різних країн може їх застосувати в обхід обмежень, які регулюються наявними механізмами контролю. Також перевага застосування приватних військових компаній полягає в тому, що повністю відсутнє незадоволення серед місцевого населення, де саме проводиться операція, тому що це не регулярні збройні сили іншої країни, а мультинаціональні компанії для охорони важливих об'єктів (суб'єктів). Ще один важливий аргумент на користь приватних військових компаній – те, що вони можуть перебувати у так званій «сліпій зоні юрисдикції» всіх держав та виконувати спеціальні (приховані) операції. Саме режим прихованості та змога вести латентну політику є цікавим для більшості держав, тому що законодавча база, яка регулює діяльність приватних військових компаній, не є доопрацьованою, що призводить до неможливості їх контролю. Окрім того, приватні військові компанії дають змогу реалізовувати професійні навички та вміння ветеранам та бійцям у законній спосіб, тим самим не спричиняючи виток компетентних кадрів за межі держави. Показано, що створення приватних військових компаній у нашій державі неминуче, тому що їх застосування є ефективним інструментом для виконання спеціальних (таємних) операцій, якщо необхідно обійти міжнародні законодавчі норми.*

**Ключові слова:** національна безпека, гібридна війна, приватні військові компанії, підрозділи спеціального призначення, спеціальна операція, війна четвертого покоління, нетрадиційні засоби впливу.

**Постановка проблеми.** Нині є велике розмаїття визначень національної безпеки, їх автори мають власні думки і підходи з приводу трактування цього поняття [1, с. 42; 2, с. 5; 3, с. 1; 4, с. 67; 5, с. 23; 6, с. 3]. Закон України «Про національну безпеку України» № 2469-VIII від 21 червня 2018 р. значно лаконічніше сформулював це поняття: «Національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз».

Отже, механізм протидії загрозам національної безпеки в умовах гібридної війни – це сукупність ефективних та якісних методів, спрямованих на формування комплексу дій для захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства

і держави, який сприяє стійкому розвитку країни в умовах гібридної війни.

Усвідомлення ситуації на міжнародній арені, співвідношення власних і чужих інтересів та можливостей, виникнення універсальних засобів збройного протистояння розвинутих країн світу зумовлює розумну ініціативу та необхідність переосмислення існуючих форм та способів виконання спеціальних (прихованих, таємних) операцій.

Здійснено чимало досліджень, в яких розглянуто теоретичні й прикладні аспекти спеціальних операцій. Як правило, незвичайність спеціальних операцій, а часом їх незаконність вимагає прихованості [7, с. 322]. Спеціальні операції відбуваються не лише під час війни, але й у мирний час. Такі операції можуть виконуватися відкрито і приховано.

Приватні військові компанії (далі – ПВК) (Private Military Companies (PMCs)) донедавна вважалися неурядовими підрядниками, які надають професійні послуги охорони. Їхні завдання були переважно обмежені охороною важливих об'єктів, супроводом цінних вантажів чи захистом VIP-персон. Проте впродовж останніх десятиліть цей вид підприємницької діяльності вийшов на принципово новий рівень, демонструючи, що ПВК є ефективним підрозділом, який може виконувати нетипові операції і навіть скласти кістяк окупаційної армії. Інтерес до ПВК стає актуальним, коли є необхідність залучити зручний інструмент для виконання спеціальних операцій, що ідеально вписується в нинішню концепцію війн четвертого покоління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Поняття «гібридна війна» запропонував відомий американський теоретик Ф. Хоффман, вказавши, що війни сучасної епохи характеризує процес гібридизації, в рамках якого змішуються традиційні форми війни, кібервійни, організованої злочинності, іррегулярних конфліктів, тероризму тощо. Держава, яка веде гібридну війну, укладає угоду з недержавними виконавцями – бойовиками, групами місцевого населення, організаціями, зв'язок з якими формально повністю заперечується. Ці виконавці роблять те, що держава робити не може, адже зобов'язана дотримуватися Женевської конвенції та Гаагської конвенції про умови ведення сухопутних війн. У геополітичному контексті «гібридна війна» узагальнює нове поняття, яке переважно застосовується у сфері операцій спеціальних сил, поєднує досвід жорстких протистоянь із загрозами міжнародній безпеці та боротьбу з тероризмом і екстремізмом державних і недержавних суб'єктів.

Останні події на міжнародній арені свідчать про те, що стратегії країн-агресорів перестали опиратися на воєнну силу, а її бойовий потенціал не впливає на досягнення стратегічних цілей. На арену міждержавних протистоянь виходить новий вид війни, в якому відсутнє поняття фронту та тилу. Афганістан, Ірак, Іран, Єгипет, Україна, Сирія – жоден конфлікт не проходить без участі ПВК. ПВК стали нині вагомим і ефективним інструментом впливу на міжнародні відносини.

За даними досліджень вчених та журналістів зі Сполучених Штатів Америки та країн Західної Європи, нині у світі налічується понад 1,5 млн співробітників ПВК, у 50 країнах світу працює кілька сотень ПВК різного профілю (компанії військових послуг, консалтингові компанії, логіс-

тичні компанії) [8, с. 96], багато з них входять до складу великих мирових корпорацій.

**Постановка завдання. Мета статті** – дослідження міжнародного досвіду створення та застосування ПВК, розкриття особливого характеру операцій, які вони можуть виконувати для забезпечення національних інтересів і безпеки держави.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сучасні війни частіше розглядають у рамках теорії та практики ведення війн четвертого покоління (The 4<sup>th</sup> Generation of Warfare), чи стратегії 4GW – як самостійний вплив на противника, націлений на його супротив. Мета стратегії 4GW – неофіційно вплинути на противника таким чином, щоб він був емоційно не спроможний протистояти, створити атмосферу загальної нестабільності, страху та невпевненості, відволікти увагу опонента. Основними принципами, на яких базується стратегія такої війни, є: принцип асиметричності, принцип маневреності, принцип взаємодії, принцип «партизанської війни», або «війни без правил», принцип хаосу, принцип спецпідготовки, принцип прихованості.

Які ж підрозділи можуть відповідати всім вищезазначеним принципам? Які підрозділи не будуть порушувати міжнародну законодавчу базу та можуть бути залучені до такої латентної політики?

ПВК та охоронні компанії – це приватні підприємницькі суб'єкти, які надають консалтингові та інші спеціалізовані послуги, що пов'язані із завданнями в умовах війни або конфліктів. Більшість фірм, які спеціалізуються на захисті персоналу та не беруть участь у бойових діях, називають себе приватними охоронними компаніями [9, с. 67]. За визначенням однієї з перших профільних міжнародних угод «Документ Монтре», це приватні підприємницькі суб'єкти, які надають військові і/або охоронні послуги незалежно від того, як вони самі себе характеризують. Військові та охоронні послуги включають, зокрема, озброєну охорону і захист людей та об'єктів, наприклад, транспортних колон, будівель та інших місць, техобслуговування та експлуатацію бойових комплексів, утримання під вартою в'язнів, консультування або підготовку місцевих військовослужбовців й охоронців [10].

Скорочення збройних сил у західних країнах, яке почалося після «холодної війни», дало додатковий імпульс для розвитку ПВК. Збройні сили ставали меншими, а задачі залишалися. Для виконання завдань, які раніше виконували кадрові

військові, вирішили залучати приватні фірми на умовах «військового аутсорсингу».

З початком 1990-х рр. ПВК стає респектабельним та дуже привабливим бізнесом. Досить активно ПВК починають працювати в Африці. 90 приватних фірм «забезпечують безпеку», 80 з яких вирішують завдання в Анголі, де охороняють западні нафтові та видобувні фірми. Війни в Афганістані та Іраку сприяли зростанню кількості компаній, які отримували контракти безпосередньо від міністерства та відомств США та Великобританії (Department of State, U.S. Agency for International Development, Department of Defence), підрозділів ООН (UNICEF, UNHCR, UNDP), Всесвітньої організації охорони здоров'я (World Health Organization).

Правові засади діяльності ПВК створені національним законодавством незначної кількості країн [11, с. 124], зокрема США, Іраку, ПАР. У США на рівні міністерства оборони цієї країни прийнято порядок взаємодії військовослужбовців армії США та співробітників приватних військових компаній у зоні бойових дій (Настанова FM 100-21).

Нині всі держави, міжнародні та неурядові організації, гуманітарні агентства, агентства з підтримки, фізичні особи укладають договори з ПВК на отримання «військових» послуг. ПВК стають зручним інструментом для закордонних військових операцій. Діяльність ПВК часто пов'язана з тренуваннями місцевих сил безпеки у країнах, де тривають конфлікти.

Не будемо перераховувати всі відомі назви ПВК, які є за кордоном. Проведено велика кількість досліджень щодо діяльності іноземних ПВК та охоронних компаній. Зупинимося на тому, чому ж ПВК є актуальним та ефективним інструментом нині для відомчих спецслужб та які саме завдання можуть виконувати ПВК.

Головним чинником застосування ПВК є те, що державна влада різних країн може застосувати ПВК в обхід обмежень, які регулюють чинні механізми контролю. Наприклад, законодавча база обмежує чисельність військового персоналу за кордоном, а ПВК не входить до того числа, також їх можна включити до складу будь-якої операції як підрозділ, адаптований до виконання специфічних (спеціальних, тайних) функцій. У багатьох країнах ПВК не зобов'язані надавати інформацію щодо своєї діяльності або своєї статті прибутку. Їх працівники в основному виконують діяльність як фахівці з консалтингу, а не військовослужбовці.

Також перевага ПВК полягає в тому, що повністю відсутнє незадоволення серед насе-

лення місцевості, де саме проводиться операція, тому що це не регулярні збройні сили іншої країни, а мультинаціональні компанії для охорони важливих об'єктів (суб'єктів). Крім того, немає незадоволення власного населення, тому що не буде офіційних поранених та втрат серед збройних сил, державі не треба виплачувати рідним кошти за загибель їхнього родича.

Ще один важливий аргумент на користь ПВК – те, що вони можуть перебувати у так званій «сліпій зоні юрисдикції» всіх держав та виконувати спеціальні (приховані) операції. Саме режим прихованості та змога вести латентну політику цікавлять більшість держав. Законодавча база, яка регулює діяльність ПВК, не є доопрацьованою, особливо за кордоном, що призводить до неможливості їх контролювати. Конвенцію ООН про боротьбу з вербуванням, використанням, фінансуванням і навчанням найманців ратифікувало тільки 35 країн, і вона великою мірою непридатна для протидії новим викликам. Здебільшого в національному законодавстві окремих країн також немає ефективних механізмів притягнення найманців до відповідальності за їхні злочини. Тому заперечення будь-яких зв'язків ПВК із державою та національними і відомчими спецслужбами є вагомим аргументом для їх застосування.

ПВК надає змогу реалізовувати професійні навички та вміння ветеранам та бійцям у законній спосіб, тим самим не спричиняючи виток компетентних кадрів за межі держави. Окрім того, витрати на діяльність ПВК значно менші, ніж на армійські підрозділи. В основному тому, що ПВК хоч і працюють за наймом цивільних (ветеранів) фахівців, в яких заробітна плата більша ніж у військових фахівців, але вони не мають жодних обов'язків та гарантій соціального страхування від держави чи організації. Працівники ПВК мають вже необхідну освіту та навички, тому їх не потрібно навчати, а досить обмежитися курсами, які можна провести автономно. Крім того, міжнародна практика свідчить, що в багатьох країнах ПВК успішно функціонують та працевлаштовують людей, тим самим наповнюючи бюджет власної держави.

ПВК не треба створювати власні внутрішні служби безпеки та стежити за соціальним життям співробітників ПВК та їх дисциплінованістю. Більшість із них розуміють, що це специфічна робота і не всі замовники (фізичні чи юридичні особи) їхніх послуг бажають «світитися» у соціальних мережах. А в разі виявлення таких випадків буде накладено великі штрафні санкції



у валюті (або навіть припинення контракту), які не потрібні самим співробітникам компанії. До того ж нині імідж ПВК є легальним у визначених рамках закону.

Нині ПВК надають великий спектр послуг: пошук професіоналів для військових операцій; воєнізована охорона людей і об'єктів (наприклад посольств, енергетичних систем чи нафтопроводів); охорона транспортних колон; охорона гуманітарних місій; участь у миротворчих місіях (наприклад, під егідою ООН; розмінування; розвідка та оцінка безпекової ситуації в регіоні); техобслуговування та застосування складних бойових комплексів і техніки (наприклад, новітньої артилерії чи дронів); боротьба з піратством – супровід і захист суден, переговори з піратами; евакуація людей із гарячих точок; логістичне супроводження військ; надання аналітичних послуг; надання послуг військових перекладачів; контроль в'язниць; тренування сил місцевої поліції чи військових (наприклад, снайперів, рейнджерів); виконання функцій поліції там, де не діють правоохоронні органи; утримування під вартою та конвоювання затриманих чи в'язнів; тренування цивільних щодо дій в екстремальних умовах; повноцінна участь у бойових операціях – разом із кадровими частинами чи окремо. Список не вичерпний – йдеться взагалі про всі види «силової» діяльності, включаючи нетрадиційні засоби впливу [12, с. 82].

Не можна заперечувати, що світова практика підтверджує існування негативних сторін застосування ПВК. Проблема ПВК полягає, в першу чергу, в діяльності великих компаній (корпорацій), здатних впливати на політичну ситуацію та активно залучатися до безпосередніх бойових дій. Також є інша проблематика – «правовий вакуум ПВК», яка стосується статусу, обов'язків і прав службовців цих підприємств, оскільки такі нюанси залишаються не до кінця сформульованими і рідкісний співробітник їх розуміє. Наприклад, коли інструктор з артилерії або снайперу має право коригувати дії своїх підопічних на полі бою. З одного боку, це можна визначити як безпосередню участь у бойових діях, з іншого – це є лише перевіркою знань, умінь та навичок із боку інструктора приватної військової фірми, що надає консалтингові та освітні послуги.

Деякі фахівці та спеціалісти виділяють ще таку проблему: співробітники ПВК йдуть виконувати свої завдання за гроші, вони не присягають, бо в них немає Батьківщини. У нинішніх реаліях та в умовах виконання специфічних (нетипових, нестандартних, таємних) операцій це лише

позитивна сторона. Як приклад можна навести Французький легіон, який є частиною французької регулярної армії, але укомплектований майже повністю іноземцями. Створення легіону дало змогу знайти кількість військових, необхідну для колонізації Алжиру і водночас позбутися великої кількості злочинців, для яких служба в легіоні була шансом почати нове життя. А нині завдяки легіонерам Франція відстоює свої геополітичні інтереси в різних куточках світу, не проливаючи крові власних громадян.

У війнах четвертого покоління ПВК є найадаптованішим підрозділом у такому гібридному середовищі. Саме використання корпоративних солдат (в обхід військових протоколів та угод про припинення вогню) є неминучою реалією. Нині війна в нашій державі триває, Україна перехоплює ініціативу на фронті. Після цього одразу підписується чергове перемир'я і одразу в гру вступають ПВК РФ, котрі перехоплюють ініціативу на фронті, збивають літаки з десантниками тощо [13]. Тому користь, яку могли б мати спецслужби України від створення підконтрольних ПВК, очевидна хоча б у цьому напрямі.

Стає зрозуміло, що основним міжнародним досвідом є специфічна форма застосування ПВК. Створення підконтрольних подібних корпорацій притаманні всім країнам світу, які беруть участь у війнах та конфліктах, а їх таємна дипломатія не спроможна просувати національні інтереси без залучення таких компаній.

Світовий досвід вказує на те, що спектр використання ПВК у різних регіонах є доволі широким. Їм доручаються будівництво військової інфраструктури, охорона вантажів та дипломатичних установ, підготовка та навчання військових кадрів, впровадження військових технологій та виробництво зброї, здійснення розвідувальних або контррозвідувальних заходів, а також участь у бойових діях та контртерористичних операціях, здійснення окремих «специфічних» доручень, в яких держава не може офіційно бути задіяна.

Специфічні операції та доручення, нетрадиційні засоби впливу – це все теж практика використання ПВК для маскуванню повноцінної діяльності розвідувальних органів держав та цілком відповідає тому, що відбувається у Грузії, Україні, Судані та Сирії. Це ідеальна основа для того, щоб створювати істинний порядок підпорядкованими власними силами та уникати відповідальності за нетрадиційні засоби впливу проти миру та інші міжнародні злочини. В. Ковальчук у публікаціях стверджує, що ПВК – це дієвий інструмент як

у реаліях війни на сході України, так і в майбутній зовнішній політиці, де інтереси України не завжди збігатимуться з буквою законів міжнародного права [14].

Неоднозначність статусу ПВК дає змогу «обійти» міжнародне право, швидко розширювати географію своїх операцій (у тому числі і спеціальних), нарощувати вплив у регіоні нестабільності, бути присутнім спецслужбам у конфліктній зоні, надає достовірну розвідувальну інформацію. Саме тому держава має контролювати діяльність ПВК, надавати визначеним Законом України «Про розвідувальні органи України» органам державної влади достовірну розвідувальну інформацію та вживати спеціальних заходів, спрямованих на підтримку національних інтересів і державної політики України в економічній, політичній, воєнній, військово-технічній, екологічній та інформаційній сферах, зміцнення обороноздатності, економічного і науково-технічного розвитку, захисту та охорони державного кордону, що є основою для створення таких компаній.

З огляду на всі ці вищезазначені обставини та світовий досвід застосування ПВК необхідне переосмислення власних форм та способів вико-

нання специфічних операцій. Діяльність ПВК не бездоганна, має тонкощі та недоліки. Але все ж таки з професійної точки зору у цьому аспекті варто враховувати досвід американців, британців, китайців та ізраїльтян, які б навряд чи виділили великі кошти та зусилля на такі проекти. ПВК є досить дієвим інструментом для зміни світового політичного ландшафту, до того ж кооперативні війни допомагають виконати спектр делікатних завдань, якщо необхідно обійти законодавчі аспекти.

**Висновки.** Враховуючи те, що світ змінюється та його війни теж, у нинішній війні четвертого покоління процес приватизації військових функцій неминучий, оскільки існування гібридних війн та конфліктів спричинятиме попит на військові послуги. З метою забезпечення національних інтересів і безпеки України, збільшення ефективності виконання спеціальних заходів РО нашої держави (проведення делікатних операцій особливого характеру) створення підконтрольних ПВК є неминучим, тому що вони є ефективним інструментом для виконання спеціальних (прихованих, таємних) операцій, якщо необхідно обійти міжнародні законодавчі норми.

#### Список літератури:

1. Глазов О.В. Національна безпека: сутність, ознаки, концепція та геополітичні чинники. *Політологія. Наукові праці*. Вип. 143. Т. 155. С. 42–46.
2. Ліпкан В.А., Ліпкан О.С., Яковенко О.О. Національна і міжнародна безпека в визначеннях та поняттях. Київ : Текст, 2006. 256 с.
3. Кондратьев Я.Ю., Ліпкан В.А. Концепція національної безпеки України: теоретико-правові аспекти зарубіжного досвіду. Київ : НАВСУ, 2003. 20 с.
4. Косолапов Н. Национальная безопасность в меняющемся мире (К дискуссии о содержании понятия). *МЭ И МО*. 1992. № 10. С. 67–75.
5. Алешенков М.С., Родионов Б.Н. Секьюритология : монография. Москва : МГУЛ, 2008. 104 с.
6. The National Security Strategy of the United States of America. Washington, 2006. 54 p.
7. Куріло В.Є. Латентна політика. Потайні напрями політичної діяльності : навч. посібник. Миколаїв : Іліон, 2009. 591 с.
8. Сенченко Н.И. Наемники новой войны, или Частные военные компании. Серия «Четвертая мировая Латентна Война». Киев : КИТ, 2016. 224 с.
9. Коновалов И., Валецкий О. Эволюция частных военных компаний. Пушкино : Центр стратегических конъюнктуры, 2013. 128 с.
10. Документ Монтрьо. URL: <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intla/humlaw.Par.0063.File.tmp/Montreux%20Document> (дата звернення: 17.03.2020).
11. Невзоров І., Хотенець П. Приватні військові компанії та право: гострі питання, деякі світові тенденції нормативного регулювання. Підготовка охоронців правопорядку в Харкові (1917–2017 рр.). Харків, 2017. 203 с.
12. Коновалов И.П. История современного наемничества. «Дикие гуси» и частные военные компании. Москва : Вече, 2017. 288 с.
13. Приватні військові компанії та політична криза в Україні. URL: <https://hvyly.net/analytcs/geopolitics/private-viyskovi-kompaniyi-ta-politichna-kriza-v-ukrayini.html> (дата звернення: 24.03.2020).
14. Ковальчук В. Приватні військові компанії як інструмент зовнішньої політики. URL: <http://blog.plomin.club/private-military-companies-as-an-instrument-of-foreign-policy> (дата звернення: 16.03.2020).

**Semeniuk Yu.V. USE OF PRIVATE MILITARY COMPANIES  
TO PROTECT NATIONAL INTERESTS AND STATE SECURITY**

*The article provides definition of national security and hybrid war; defines mechanism of counteracting threats to national security during hybrid war as a combination of effective and high-quality methods creating set of measures to protect vital interests of personality, society and state. The global experience of building and using private military companies, which conduct special operations to change global political landscape, is analyzed. Theoretical and practical aspects of fourth-generation warfare and its essential foundations, such as asymmetry, maneuverability, interaction, absence of rules, chaos, special training and covert nature are analyzed. The article notes that main motivation behind the use of private military companies is the fact that these way governments of different states avoid limitations imposed by existing control mechanisms. Another advantage of using private military companies is that it can completely eliminate tensions among population living in the operation location by the fact that these are not regular armed forces of another state that protect critically important objects and individuals but multinational security companies. Another benefit of private military companies is that they can act in jurisdiction spots that are blind to all states and conduct special (covert) operations in those locations. These covert mode and latent policy capacity are of interest for majority of states because the legal framework for private military companies is underdeveloped which makes their control impossible. Additionally, private military companies provide opportunities for veterans and military to use their professional skills legally and prevent leak of trained professionals abroad. The article demonstrates that creation of private military companies in our country is inevitable as their use is an effective tool to conduct special (covert) operations when it is necessary to circumvent international laws.*

**Key words:** national security, hybrid war, private military companies, special operation troops, special operation, fourth-generation warfare.

**Фердман Г.П.**

Науково-дослідний центр Збройних сил України «Державний океанаріум»  
Інституту Військово-Морських сил  
Національного університету «Одеська морська академія»

## **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА ВОДНОМУ ТРАНСПОРТІ УКРАЇНИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ**

*Однією із складових частин єдиної транспортної системи України є водний транспорт, який, об'єднуючи такі потужні ланки, як морський і річковий транспорт, являє собою комплексну галузь, яка призначена задовольняти потреби населення та суспільного виробництва у перевезеннях (водою).*

*Актуальність статті зумовлена потенціалом водного транспорту, попитом на перевезення внутрішніми водними шляхами, показниками аварійності, травматизму і загибелі людей та значенням транспортної безпеки на водному транспорті, що вимагає підвищення її рівня.*

*Аналіз останніх досліджень і публікацій доводить, що, незважаючи на значний обсяг наукових досліджень в області транспортної безпеки на водному транспорті, окремі питання в зазначеній сфері потребують подальшого обговорення та вдосконалення.*

*Водний транспорт – це вид транспорту, який перевозить вантажі або пасажирів водними шляхами сполучення, як природним (океани, моря, річки, озера), так і штучним (канали, водосховища). Основним транспортним засобом є судно. Водному транспорту притаманні певні властивості, які мають прояв через основні категорії водного транспорту, наділені певним юридичним статусом. Водний транспорт складається з двох окремих елементів: морського та річкового транспорту.*

*Стаття присвячена короткому висвітленню потенціалу водного транспорту серед провідних країн світу, попиту на перевезення водним транспортом, значення транспортної безпеки на водному транспорті, історичного екскурсу в морські походи київських князів, стану морського та річкового транспорту, організаційно-правової основи державного управління транспортом взагалі та організаційно-правової основи державного управління транспортною безпекою на водному транспорті зокрема.*

*З урахуванням вищезазначеного зроблено відповідні висновки про незадовільний стан транспортної безпеки на водному транспорті, державного управління у сфері безпеки водного транспорту, самостійного забезпечення безпеки на водному транспорті, відсутності загального керівництва транспортною безпекою України та взаємодії водного транспорту з іншими видами транспорту.*

**Ключові слова:** національна безпека, транспортна безпека, державне управління, водний транспорт, морський транспорт, річковий транспорт.

**Постановка проблеми.** Однією із складових частин єдиної транспортної системи України є водний транспорт, який, об'єднуючи такі потужні ланки, як морський і річковий транспорт, являє собою комплексну галузь, яка призначена задовольняти потреби населення та суспільного виробництва в перевезеннях (водою).

Галузь має один із найпотужніших потенціалів серед провідних країн світу:

- 38 державних підприємств з оборотом близько 10 млрд грн на рік;
- 5000 галузевих суб'єктів господарювання;
- 100 000 моряків-громадян України;
- 1 робоче місце в галузі стимулює створення 4–5 робочих місць в суміжних галузях.

Найпотужніший потенціал:

- 13 континентальних морських портів;
- 262 млн тонн пропускної здатності на рік;
- 25 000 працівників.

Можливості:

- 3 судноплавних річки, дві з яких входять до ТОП-5 найбільших річок Європи;
- 16 річкових портів та терміналів;
- 60 млн тонн пропускної здатності на рік [1].

В Україні, як і в усьому світі, нині зростає попит на перевезення внутрішнім водним транспортом. Вантажовласники, насамперед металовиробники і зернотрейдери в умовах економічної нестабільності, зростання цін на паливо, збільшення випадків перебоїв у роботі залізничного



та автомобільного транспорту через конфлікт на сході країни намагаються скоротити транспортні витрати та покращити логістику перевезень.

Отже, постає завдання перенести значну частину вантажопотоку на річку, оскільки річковий транспорт має низку переваг перед іншими видами вантажоперевезень, насамперед це економічність. Звертаємо увагу, що, маючи 5 л умовного палива або 1 т умовного вантажу, його можна перевезти річковим транспортом на 500 км, залізницею – на 333 км, автомобільним транспортом – лише на 100 км.

Саме тому за одних і тих самих умов витрат на паливо, вантаж можна транспортувати річкою у півтора раза більше, ніж залізницею. Зазначене зумовлює перспективність розвитку внутрішнього водного транспорту і потенційну можливість суттєво наростити своє представництво на ринку вантажних та пасажирських перевезень.

З точки зору суспільних переваг розвиток річкового транспорту в Україні та включення його в систему мультимодальних перевезень дасть змогу не тільки знизити енергетичні витрати та скоротити шкідливі викиди в атмосферу, але й транспортувати товари суднами типу «ріка-море» між великими промисловими центрами країни та чорноморськими портами без додаткового перевантаження. Окрім зниження навантаження на автомобільні дороги та «оздоровлення» залізниці шляхом звільнення їх від частини нерентабельних перевезень, таким чином можна сприяти реформам, що відбуваються на залізничному та автомобільному транспорті.

Усе вищезазначене можливе в разі виконання низки умов, головною з яких є транспортна безпека на водному транспорті України. Транспортна безпека є складником національної безпеки і полягає в запобіганні аваріям та інцидентам на транспорті. Така діяльність з огляду на пріоритетність прав і свобод людини здійснюється шляхом створення системи раціональної превентивної безпеки з метою максимально можливого, економічно обґрунтованого зменшення ймовірності виникнення транспортних аварій і мінімізації їх наслідків. Питання забезпечення транспортної безпеки на водному транспорті для України має особливе значення. Насамперед, це можна пов'язати з розмірами території та геополітичним розташуванням нашої країни, політичним і соціально-економічним курсами, спрямованими на подальше зміцнення суверенітету. Однак на тлі зростаючих показників аварійності, травматизму, збитків, зносу технічних засобів вихід україн-

ської транспортної галузі на шлях сталого розвитку із забезпеченням комплексної безпеки вельми ускладнений [2, с. 6].

Проблеми транспортної безпеки за останні роки стали гострішими, оскільки транспорт фактично перетворився на одну з найризикованіших сфер життєдіяльності, в якій, на жаль, регулярно гинуть люди. Так, протягом 2019 р. на морському і річковому транспорті України, у тому числі з маломірними (малими) суднами, сталося 30 аварійних подій, в яких 10 осіб загинуло, 10 осіб зникло безвісти та 16 осіб отримали травм.

Таким чином, загалом аварійних подій, що відбулися протягом 2019 р.: морський транспорт – 11 аварійних подій (37%), в яких загинули 3 особи, 9 осіб зникло безвісти та 7 осіб отримали травми (у 2018 р. – на морському транспорті відбулися 3 аварійні події, без загиблих, зниклих безвісти та травмованих); річковий транспорт – 10 аварійних подій (33%) без загиблих та зниклих безвісти, але 1 особа була травмована (у 2018 р. – на річковому транспорті відбулося 8 аварійних подій, без загиблих та травмованих, але 1 особа зникла безвісти); маломірні (малі) судна – 9 аварійних подій (30%) під час яких 7 осіб загинуло, 1 особа зникла безвісти та 8 осіб було травмовано (у 2018 р. – з маломірними суднами відбулося 2 аварійні події, під час яких 1 особа загинула та 6 осіб були травмовані) [3].

Отже, забезпечення належного рівня транспортної безпеки України є одним з основних завдань сучасної держави. Усвідомлюючи значення водного транспорту для України, необхідно приділяти значну увагу саме транспортній безпеці, яка зостається на низькому рівні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Важливе значення для дослідження проблеми транспортної безпеки та державного управління транспортними системами мають наукові праці В.Ф. Андрєсюка, Л.М. Артюшина, А.С. Гальчинського, Б. Гурне, Ж. Зітера, О.С. Ігнатенка, В.В. Лісничого, О.М. Ложачевської, Г.І. Міщенко, В.Ф. Опришка, М.В. Онищука, І.М. Пахомова, Ю.Є. Пашенка, В.Й. Развадовського, В.М. Рижих, А.Г. Савченка, А.І. Семенченка, В.А. Скуратівського, Д.А. Тимохи, А.М. Ткаченко, В.В. Юрчишина і багатьох інших. Водночас окремі питання в цій сфері потребують подальшого обговорення та вдосконалення.

**Постановка завдання.** Саме тому мета статті полягає в короткому розгляді потенціалу водного транспорту серед провідних країн світу, попиту на перевезення водним транспортом, значення

транспортної безпеки на водному транспорті, історичного екскурсу в морські походи київських князів, стану морського та річкового транспорту, організаційно-правової основи державного управління транспортом взагалі та організаційно-правової основи державного управління транспортною безпекою на водному транспорті зокрема. З урахуванням вищезазначеного варто зробити відповідні висновки.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

Вже в IV–VI ст. Чорне море було судноплавним. Київська Русь (X–XIII ст.) мала стабільні зв'язки з Візантією. Відомі морські походи київських князів на Константинополь. Після перемоги над Туреччиною у 80-х рр. XVIII ст. і переходу до Російської імперії Північного Причорномор'я Приазов'я тут виникають порти: Херсон (1778), Севастополь (1788), Одеса (1794). У Миколаєві та Севастополі створено суднобудівні підприємства.

Водний транспорт – це вид транспорту, який перевозить вантажі або пасажирів водними шляхами сполучення, як природним (океани, моря, річки, озера), так і штучним (канали, водосховища). Основним транспортним засобом є судно. Водному транспорту притаманні певні властивості, які мають прояв через основні категорії водного транспорту, наділені певним юридичним статусом. Водний транспорт складається з двох окремих елементів: морського та річкового транспорту.

Морський транспортний комплекс є багатофункціональною структурою, що задовольняє потреби національної економіки в транспортному забезпеченні. Морські порти є складовою частиною транспортної і виробничої інфраструктури держави з огляду на їх розташування на напрямках міжнародних транспортних коридорів. Від ефективності функціонування морських портів, рівня їх технологічного та технічного оснащення, відповідності системи управління та розвитку інфраструктури сучасним міжнародним вимогам залежить конкурентоспроможність вітчизняного транспортного комплексу на світовому ринку. Через порти Чорного й Азовського морів здійснюються зовнішньоекономічні зв'язки країни. Основними експортними вантажами є кам'яне вугілля, залізна руда, кокс, чорні метали, ліс, цукор, хімічні продукти тощо, імпортованими – машини, устаткування, мінерально-сировинні ресурси та ін.

Довжина річкових судноплавних експлуатованих шляхів на всіх українських етнографічних землях доходить до 6200 км, у тому числі 200 км каналів. В Україні довжина всіх річок протяж-

ністю 10 км і більше дорівнює 90 400 км, судноплавних водних шляхів – 4800 км (у тому числі штучних, близько 1000 км), на 4000 км сплав можливий. Довжина судноплавних річок для транспорту використовується на території України: по Дніпру – 1205 км (по його притоках: Десні – 520 і Прип'яті 60), по Дунаю – 160, Бугу – 155, по інших так званих малих річках – 2700 км. За межами України Кубань судноплавна уздовж 300 км, Прип'ять – 500 км [4]. Дніпро є найважливішою водотранспортною магістраллю. Басейн Дніпра займає близько 65% річкового простору України. Для річкового транспорту підходить обслуговування вантажопотоків, для яких важлива не швидкість, а ритмічність доставки: це зерно, пісок, метал, добрива, руда тощо. Саме тому за нинішніх умов економічно обґрунтованим в Україні є перевезення річковим транспортом до 25 млн т вантажів (що у 3–4 рази більше, ніж нині). Крім того, річка Дніпро закрита для вільного проходження суден під іноземним прапором без відповідного одноразового дозволу, а також для роботи іноземного флоту між портами України (каботаж) без дозволу на каботажні перевезення.

Організаційно-правову основу державного управління транспортом становить система органів державної влади і місцевого самоврядування, наділених управлінською компетенцією щодо транспорту України. У цій системі виділяються три рівні органів управління

1. Органи державної транспортної політики, до яких належать:

- законодавчий орган – Верховна Рада України;
- вищий виконавчий орган – Кабінет Міністрів України.

2. Органи регіональної транспортної політики:

- місцеві державні адміністрації;
- органи місцевого самоврядування.

3. Органи оперативного державного управління на транспорті:

– галузевий орган – Міністерство транспорту та зв'язку України;

- органи управління підгалуззями транспорту;
- спеціалізовані органи державного управління на транспорті.

Наприклад, Державна служба морського та річкового транспорту України, яку було утворено згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 1095 від 6 вересня 2017 р. та затверджено «Положення про Державну службу морського та річкового транспорту України» (із змінами) (Морська адміністрація). Морська адміністрація є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується

Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури і який реалізує державну політику у сферах морського та річкового транспорту, торговельного мореплавства, судноплавства на внутрішніх водних шляхах, навігаційно-гідрографічного забезпечення мореплавства, а також у сфері безпеки на морському та річковому транспорті (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибної промисловості) [5].

Морська адміністрація здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи. Одним з основних завдань Морської адміністрації є здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою на морському та річковому транспорті, торговельним мореплавством, судноплавством на внутрішніх водних шляхах, навігаційно-гідрографічним забезпеченням мореплавства (крім суден флоту рибної промисловості) [6].

Морська адміністрація відповідно до покладених на неї основних завдань із питань забезпечення безпеки на водному транспорті:

– забезпечує здійснення державного нагляду (контролю) за торговельним мореплавством, судноплавством на внутрішніх водних шляхах, навігаційно-гідрографічним забезпеченням мореплавства, за безпекою на морському та річковому транспорті (крім суден флоту рибної промисловості);

– здійснює контроль за виконанням міжнародних договорів України з безпеки судноплавства та запобігання забрудненню навколишнього природного середовища із суден, що плавають під Державним Прапором України (контроль держави прапора), незалежно від форми власності (крім суден флоту рибної промисловості);

– здійснює контроль і нагляд за дотриманням правил користування засобами морського та річкового транспорту, охорони порядку і безпеки руху на морському та річковому транспорті, утримання та експлуатації баз (споруд) для стоянки маломірних (малих) суден, а також за дотриманням правил щодо забезпечення безпеки експлуатації річкових суден на внутрішніх водних шляхах і щодо забезпечення збереження вантажів на морському та річковому транспорті;

– здійснює контроль за впровадженням та функціонуванням систем управління безпекою судноплавства на морському та річковому транспорті (крім суден флоту рибної промисловості);

– бере участь у межах повноважень, передбачених законом, у здійсненні заходів, пов'язаних із запобіганням, виявленням і припиненням терористичної діяльності на морському та річковому

транспорті, встановлює відповідно до Міжнародної конвенції з охорони людського життя на морі 1974 р. та Міжнародного кодексу з охорони суден і портових засобів рівень охорони для українських суден, морських портів і терміналів, доводить про це суднам, морським портам і терміналам в установленому порядку [6].

Морська адміністрація для виконання покладених на неї завдань має право залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань вчених, фахівців (за згодою), працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками). Крім того, під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє з іншими державними органами, допоміжними органами та службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами та організаціями.

**Висновки.** Таким чином, з урахуванням вищенаведеного можна зробити основні висновки.

1. Забезпечення належного рівня транспортної безпеки України є одним з основних завдань сучасної держави, її стан порівняно з розвиненими країнами світу є незадовільним, тому їй поки що приділяється недостатня увага.

2. Державне управління у сфері безпеки водного транспорту здійснює Державна служба морського та річкового транспорту України, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури.

3. Водний транспорт самостійно забезпечує свою безпеку, для чого є відповідні сили, засоби та керівні документи.

4. Водночас із вищезазначеним є відсутність загального керівництва транспортною безпекою України та взаємодії водного транспорту з іншими видами транспорту у сфері транспортної безпеки, яка б була оформлена відповідними документами.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі вважаємо проведення фундаментальних та прикладних наукових досліджень у сфері транспортної безпеки, як на водному, так і на інших видах транспорту.

**Список літератури:**

1. Офіційний сайт Міністерства інфраструктури України. URL: <http://mtu.gov.ua/content/informaciya-pro-vodniy-transport-ukraini.html>.
2. Економіка України. Київ : Преса України, 2005. С. 29–34.
3. Стан аварійності та безпеки судноплавства на водному транспорті в Україні (у тому числі і за її межами, але із українськими суднами), включаючи маломірні (малі) судна за 2019 рік з наростаючим підсумком. URL: <https://marad.gov.ua/storage/app/sites/1/public-information/analiz-avariynosti-za-2019.pdf>.
4. Річковий транспорт. *Вікіпедія*. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Річковий\\_транспорт](https://uk.wikipedia.org/wiki/Річковий_транспорт).
5. Про утворення Державної служби морського та річкового транспорту України : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2017 р. № 1095. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1095-2017-п>.
6. Положення про Державну службу морського та річкового транспорту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1095-2017-п#n15>.

**Ferdman G.P. PROVIDING OF SAFETY ON WATER-CARRIAGE OF UKRAINE: STATE-ADMINISTRATIVE ASPECT**

*One of the components of the unified transport system of Ukraine is water transport, which, combining such powerful links as maritime and river transport, is a complex industry that is designed to meet the needs of the population and public production in transport (water).*

*The relevance of the article is due to the potential of water transport, the demand for inland waterway transport, indicators of accident, injury and death of people and the importance of transport safety on water transport, which requires an increase in its level.*

*An analysis of recent research and publications shows that, despite the considerable body of research in the field of transport safety in water transport, some issues in the field require further discussion and improvement.*

*Water transport is a type of transport that transports goods or passengers by water, both natural (oceans, seas, rivers, lakes) and artificial (canals, reservoirs). The main vehicle is a ship. Water transport is characterized by certain properties that are manifested through the major categories of water transport, which are endowed with a certain legal status. Water transport is made up of two separate elements: maritime and river transport.*

*The article is devoted to the short coverage: the potential of water transport among the leading countries of the world, the demand for water transport, the importance of transport safety on water transport, the historical excursion into maritime voyages of the Kiev princes, the state of maritime and river transport, the organizational and legal basis of public transport management in general and the legal framework for public administration of water safety in water transport in particular.*

*In view of the above, relevant conclusions have been drawn regarding the unsatisfactory state of transport safety on water transport, public administration in the field of water transport safety, independent provision of safety on water transport, lack of a general management of transport safety of Ukraine and interaction of water transport with other modes of transport.*

**Key words:** *national security, transport security, public administration, water transport, maritime transport, river transport.*



## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.351

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2020.2/40>**Грабовенко Н.В.**

кандидат педагогічних наук, доцент,  
професор кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної Академії управління персоналом

### ІНКЛЮЗИЯ ЯК СТРАТЕГІЯ РЕФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ ОСВІТИ

*Стаття присвячена аналізу розвитку інклюзивної освіти в Україні. Проблема інклюзивної освіти є однією з найбільш дискусійних. У статті досліджується поняття «інклюзивна освіта», розрізняється поняття «інтеграція» та «інклюзія», визначаються цілі та цінності інклюзивної освіти, обґрунтовуються принципи, на яких вона базується, та заходи в державній освітній політиці України, які реалізуються наразі. Методологічною основою аналізу є системно-діяльнісний підхід та культурно-історичний підхід Л.Виготського. У процесі вивчення закономірностей розвитку інклюзивної освіти використовували категоріальний, порівняльний аналіз, синтез, спостереження та логічне узагальнення. Інклюзивний підхід порівнюється з тими інноваціями в освіті, які впроваджуються в Україні протягом останніх десятиліть та стикаються з певними перешкодами у їх впровадженні. Обґрунтовується припущення, що інклюзивна освіта, з одного боку, висвітлює всі суперечності та недоліки, що існують у сучасній системі освіти в Україні, а з іншого боку, дозволяє сформулювати стратегію подолання цих недоліків. У статті обговорюються інклюзивні технології, що індивідуалізують освітній процес, дозволяючи педагогу працювати з дітьми, які мають певні особливості. Це технології організації структурованого, адаптованого та доступного середовища; технології роботи в команді, такі як технології психолого-педагогічної ради, навчання колективу, підтримка репетиторів, взаємне навчання в парах, навчання взаємодії, організація середовища, групова діяльність, безпосереднє навчання соціальним навикам, формування соціальних навичок за посередництва однолітки; диференційований підхід до процесу навчання та оцінки досягнень дітей; корекційно-розвиваючі технології - технології роботи логопеда, психолога, дефектолога, нейропсихолога, програма АВА (Applied Behavior Analysis). Використання рекомендацій державними службовцями щодо вдосконалення механізмів розвитку інклюзивної освіти підвищить ефективність інклюзивної практики.*

**Ключові слова:** інклюзивна освіта, інтеграція, виключення, сегрегація, завдання інклюзивної освіти, особа з особливими освітніми потребами, нормативно-правове забезпечення інклюзивної освіти.

**Постановка проблеми.** Інклюзивна освіта, інклюзивне навчання – достатньо нові поняття для дослідників та представників органів державної влади у сфері освіти. Дієвий пошук шляхів інтеграції дітей з особливими потребами до загального освітнього процесу розпочався з 2001 р., коли Міністерство освіти і науки України пілотувало проект «Соціальна адаптація та інтеграція в суспільство дітей з особливостями психофізичного розвитку шляхом організації їх навчання у загальноосвітніх навчальних закладах». Впродовж

2008–2012 рр. в Україні реалізовувався українсько-канадський проект «Інклюзивна освіта для дітей з особливими потребами в Україні», в ході якого була створена «Мережа на підтримку інклюзії. Школа – для всіх», що об'єднала громадські організації, батьківські групи, заклади освіти та інші інституції, які були зацікавлені в просуванні інклюзивної політики та інклюзивного навчання в Україні на всіх рівнях суспільства.

У грудні 2009 року в Україні були ратифіковані основні міжнародні документи у сфері забезпечення

прав дітей згідно зі світовими стандартами освіти, соціального захисту та охорони здоров'я, а саме стаття 24 Конвенції ООН про права людей з інвалідністю, в якій визначено обов'язок держави щодо реалізації інклюзивної моделі освіти, тобто створення такого предметно-просторового спеціального середовища, яке б дало змогу всім дітям бути однаково рівними учасниками освітнього процесу в єдиному освітньому просторі відповідно до їхніх особливостей, потреб і можливостей [1]. 5 липня 2017 року Президентом України був підписаний Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про освіту» щодо особливостей доступу осіб з особливими освітніми потребами до освітніх послуг» [2].

Незважаючи на це, не лише науковці, а й державні службовці та педагоги по-різному тлумачать і вибудовують політику та практику інклюзії.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам інклюзивної освіти присвячено роботи С. Богданова, Г. Гаврюшенка, Н. Заєркової, А. Колупаєвої, В. Лубовського, К. Ляшенко, Д. Мітчелл, Н. Найди, О. Самсонової, Н. Софій, І. Ярмошук та ін.

**Постановка завдання. Метою статті** є аналіз сучасних проблем у впровадженні інклюзивного навчання в систему освіти України та визначення шляхів їх подолання.

**Виклад основного матеріалу.** Інклюзивна освіта – це комплексний процес забезпечення рівного доступу до якісної освіти шляхом організації навчання дітей у закладах освіти на основі застосування особистісно орієнтованих методів навчання з урахуванням їхніх індивідуальних особливостей у навчально-пізнавальній діяльності [4].

В основу інклюзивної освіти покладена ідеологія, яка виключає будь-яку дискримінацію здобувачів освіти, забезпечує однакове ставлення до всіх людей, але створює спеціальні умови для дітей з особливими потребами [6].

Нагадаємо, що інклюзивна освіта продовжує шкільну реформу 1970-х років, яка мала на меті забезпечити інтеграцію дітей з інвалідністю у школи за місцем їх проживання - створення корекційних класів у школах, розвиток мережі психолого-педагогічних, медико-соціальних центрів, покликаних надавати підтримку дітям, які відчувають труднощі, у тому числі при розробці освітньої програми.

На відміну від інтеграції, яка мала на меті адаптацію дитини з інвалідністю до умов масової школи, інклюзія спрямована на зміну умов здо-

буття освіти в закладах освіти у такий спосіб, щоб саме ці умови були адаптовані до освітніх потреб всіх здобувачів освіти без винятку. Звідси виникає поняття “інклюзивна освіта”, яке означає створення умов для включення будь-якої дитини до освітнього процесу з урахуванням її особливостей та покликане об'єднати ресурси спеціальної та загальноосвітньої систем освіти. Відмінність понять “інтеграція” та “інклюзія” є принциповою і не дозволяє використовувати використання словосполучень такого плану як діти-інваліди. Інклюзія не є формою інтеграції і не обмежується навчанням дитини з інвалідністю в одному класі з дітьми, що нормально розвиваються, за однаковою програмою з ними і з тим же вчителем (викладачем).

В Законі України «Про освіту» [2] відповідно до світових тенденцій, було сформульовано, що інклюзивне навчання - система освітніх послуг, гарантованих державою, що базується на принципах недискримінації, врахуванні багатоманітності людини, ефективного залучення та включення до освітнього процесу всіх його учасників.

Ідея інклюзії народилася в рамках масштабних змін у розумінні прав людини, людської гідності, ідентичності, а також у результаті усвідомлення цінності людського різноманіття та відмінностей між людьми. З часів Саламанкської декларації 1994 року поняття інклюзії та інклюзивної освіти були також внесені до документів ЮНЕСКО та ООН. Політика інклюзії спрямована на подолання бар'єрів, які перешкоджають включенню в суспільне життя, включаючи освіту, будь-якої людини (людей різних рас, релігій, культур, людей з інвалідністю). Таке розуміння інклюзії характерне для багатьох міжнародних освітніх програм. Так, у книзі «Індикатори інклюзії» Т. Бута та М. Ейнско інклюзія розуміється як стратегія, яка розробляється та реалізується учасниками освітнього процесу (дітьми, батьками, адміністрацією та працівниками школи), що дозволяє вам подолати бар'єри, які стоять на шляху здобуття освіти, для будь-якої дитини в школі [3, с.6]. Посібник містить комплексну програму роботи шкільної спільноти з виявлення бар'єрів, що перешкоджають включенню будь-якої дитини до навчального процесу, визначає показники цих бар'єрів та заходи щодо їх подолання. Наприклад, заходом щодо реалізації інклюзивної стратегії може бути складання маршруту для екскурсії вчителем, батьками та дітьми того класу, де навчається дитина, яка рухається на візку.

При розробці такого маршруту вирішується низка навчальних завдань, пов'язаних із

предметними галузями математики, географії, фізики, і водночас завдань, спрямованих на розвиток соціальних та особистісних компетентностей (створення такого завдання вчителем математики, яке передбачало б його спільне вирішення групою дітей за участю дитини з вадами розумового розвитку; включення до уроку переліку вправ, які необхідні дитині з вадами зору, і є корисними для всіх дітей у класі). Щоразу педагог (адміністрація, фахівці, діти, батьки – вся шкільна спільнота), думаючи про подолання труднощів, що виникають у однієї дитини, приходять до рішення, корисного для всіх дітей у класі.

Сучасна система освіти в Україні регулюється Законом «Про освіту» та державними освітніми стандартами, які формулюють нові цілі освіти та нові освітні результати. Ці рекомендації, окрім навчальних результатів, спрямовані на формування компетентностей (особистісних, комунікативних, пізнавальних, творчих), які потрібні дитині в сучасному світі. Отже, сучасні освітні стандарти переорієнтують освітній процес від засвоєння дитиною набору певних знань з предметних областей, які швидко застарівають, до розвитку компетентностей. Ці цілі є однаково актуальними для всіх дітей.

Діти з особливостями чуттєвого сприйняття, пам'яті, інтелекту, поведінки мають розвивати пізнавальні, комунікативні, особистісні компетенції, щоб бути спроможними реалізувати свій потенціал у сучасному світі, який швидко змінюється. Для реалізації цих цілей сучасна система освіти має перейти від парадигми передачі готових знань та типізації уявлень про дітей до парадигми розвитку та індивідуалізації. Однак нова парадигма та цілі інклюзивної освіти зіткнулися у їх реалізації з традиційною освітньою практикою, яка має низку «перешкод», які необхідно подолати.

Довготривале перебування української системи освіти в парадигмі трансляції готових знань призвело до того, що ще й досі освітяни керуються моделями освітніх програм, застарілими уявленнями про нормативний розвиток дитини, часто не помічають особливостей конкретних дітей, і якщо характер розвитку конкретної дитини відрізняється від нормативного, вчитель заходить у глухий кут. У широкій педагогічній спільноті повільно відбувається переосмислення цілей та цінностей сучасної освіти. Подолати це можна шляхом масштабного обговорення в учнівській, педагогічній та батьківській спільнотах із залученням представників органів державної влади цілей та цінностей сучасної освіти з метою зміни

освітнього середовища, щоб залучити усіх дітей до освітнього процесу, не поділяючи їх на «нормальних» та «особливих» (ненормальних, інвалідів, інших тощо). Система освіти має перестати поділятися на спеціальну та загальну, долаючи принцип сегрегації. Саме в цьому контексті визначається актуальність інклюзивної освіти.

Зміни в законодавстві у сфері освіти призвели до того, що батьки здобули право віддавати дитину до обраного ними закладу освіти за територіальною ознакою, тобто не до спеціальної школи-інтернату, а у звичайну школу. Однак, реалізація цього права конкретними школами часто призводить до плутанини в поняттях, адже часто сам факт, що школа приймає дитину у звичайний клас, не створюючи умов, необхідних для її навчання, сприймається як інклюзивне навчання, що є помилковим. Інклюзивне навчання передбачає, що для такої дитини слід розробити адаптовані програми, створити «особливі освітні умови» та включити до складу персоналу необхідних фахівців – логопедів, корекційних педагогів, психологів тощо.

Окрім впровадження інклюзивного навчання, сучасна система освіти реорганізовується й за іншими напрямками, які прямо чи опосередковано впливають на можливості впровадження інклюзивної освіти. Розглянемо їх детальніше.

1. Принцип фінансування, коли гроші «йдуть за дитиною», призначений для задоволення індивідуальних освітніх потреб дитини, внаслідок недиференційованого коефіцієнта та залежності зарплати вчителя від кількості дітей у групі та класі, призвів до протилежної мети. Кількість дітей у групах і класах зростає до 28 і більше. Керувати такою кількістю різних дітей можливо, лише перетворивши їх на один об'єкт – групу, клас. Це можна зробити за допомогою дисциплінарної моделі, яка зосереджена на методах фронтальної роботи. Однак, дисциплінарна модель, якої дотримується більшість вчителів та вихователів, є неефективною. Педагог все частіше не утримує увагу дітей, дисципліну в групі. Це вимагає зміни організаційних умов, форм і методів роботи з дітьми.

2. Ще одним обмеженням для розвитку інклюзії в освіті є система оцінювання навчальних досягнень дітей: вона не диференційована, не враховує результати, пов'язані з набутими дитиною компетентностями, її індивідуальною динамікою розвитку; продовжує відстежувати предметну організацію навчання. Для вирішення цієї проблеми необхідно зробити наступне, а саме: щоб

заробітна плата вчителя відповідала якісним, а не кількісним показникам; щоб заповнення груп і класів не регулювалося економічними факторами; щоб форми, методи, зміст, система оцінювання були гнучкими з урахуванням особливостей дітей.

3. Ще один компонент інклюзії - міждисциплінарний підхід у колективній взаємодії фахівців щодо навчання дітей з особливими освітніми потребами із залученням психологів, дефектологів, реабілітологів тощо.

4. Індивідуалізація є одним із принципів сучасної освіти та основою інклюзивного підходу. Підтримка різноманітності - одна з основних цінностей інклюзивної освіти, яка включає:

- визнання однакової цінності для суспільства всіх учнів та вчителів;

- збільшення ступеня участі учнів у культурному житті шкіл та водночас зменшення рівня ізоляції деяких учнів від загальношкільного життя;

- перебудову шкільної методики у такий спосіб, щоб вона могла повністю задовольнити різноманітні потреби всіх учнів, які проживають поблизу школи;

- позбавлення перешкод для здобуття знань та повноцінної участі у шкільному житті для всіх учнів, а не лише для осіб з обмеженими можливостями чи осіб з особливими освітніми потребами;

- аналіз та вивчення спроб подолання перешкод та покращення доступності шкіл для окремих учнів. Впровадження реформ та змін, спрямованих на користь усіх учнів школи в цілому;

- відмінності між учнями - це ресурси, які сприяють педагогічному процесу, а не перешкоди, які необхідно подолати;

- визнання права учнів здобувати освіту в школах, розташованих за місцем їх проживання;

- покращення ситуації в школах загалом, як для учнів, так і для вчителів;

- визнання ролі шкіл не лише у підвищенні навчальної успішності учнів, а й у розвитку соціальних цінностей місцевих громад;

- розвиток відносин підтримки та співпраці між школами та місцевими громадами;

- визнання того, що інклюзія в освіті є одним із аспектів інклюзії в суспільстві [3, с.9-20].

Цінність різноманітності може бути реалізована за допомогою принципу індивідуалізації, який, на відміну від типізації, є одним із методологічних принципів сучасної освіти. У сучасних стандартах велика увага приділяється процесам індивідуалізації освіти з урахуванням особливостей будь-якого учня, орієнтації його на прояв іні-

ціативи, активності, дослідження, пізнавальних, творчих компетентностей.

5. Розвиток професійних компетентностей педагогів, засвоєння ними нових технологій організації навчального процесу. Сьогодні вчитель часто не усвідомлює особливостей дитини з проблемами розвитку, які є не лише у дітей з інвалідністю, а й у інших дітей класу. Це відбувається остільки, оскільки нещодавно характер і частота відхилень від звичних знань про вікові норми почали з'являтися у великій кількості та з більшою інтенсивністю. Водночас сама норма вікового розвитку поступово перестала бути статистичною нормою, різноманітність стала нормою. На жаль, наразі існує певний розрив між науковими дослідженнями, присвяченими проблемі розвитку особистості, та освітньою практикою, яку необхідно наповнити новими знаннями та технологіями роботи в парадигмі розвитку та індивідуалізації. Це обумовлено відсутністю знань та практико-орієнтованих досліджень.

Дослідження у сфері інклюзивної освіти, подолання цього дефіциту, пропонують підходи та технології освітньої практики, що індивідуалізують освітній процес, дозволяючи педагогу працювати в ситуації різноманітних особливостей дітей. Це технології організації структурованого, адаптованого та доступного середовища: технології проектування, технології трудотерапії, методи альтернативного допоміжного спілкування (ААС); технології командної роботи: технології діяльності психолого-педагогічної ради, навчання колективу, підтримка репетиторів, взаємне навчання в парах, навчання взаємодії, організація середовища, групова діяльність, безпосереднє навчання соціальним навикам, формування соціальних навичок за посередництвом однолітків; диференційований підхід до процесу навчання та оцінки досягнень дітей: технологія рівня диференціації навчання за обов'язковими результатами (Фірсов В.В.), шкала оцінки самостійності та розвитку соціальних навичок дитини з інвалідністю, шкала незалежної поведінки (SIB), шкалу оцінки соціальної компетентності (ASC) для оцінки успішності школи (SFA); робота з громадою: уроки доброти, тренінги з розвитку толерантності, розвитку організаційної культури закладу; корекційно-розвивальні технології: технології роботи логопеда, психолога, дефектолога, нейропсихолога, програми АВА (Applied Behavior Analysis) тощо.

**Висновки.** В Україні освітня політика у розвитку інклюзивної освіти йде одночасно у двох напрямках. Ці напрямки співпадають із світовими тенденціями.



Один напрямок пов'язаний із розумінням інклюзії як «створення особливих освітніх умов для учнів з особливими освітніми потребами». У цьому напрямку діти з особливими освітніми потребами мають право на: дистанційну та індивідуальну форми навчання; психолого-педагогічну та корекційно-розвиткову допомогу; інклюзивні та спеціальні групи (класи) у загальноосвітніх навчальних закладах; «підлаштовані» для їхніх потреби загальноосвітні школи і класи, тобто на відповідні архітектурні перепланування; корекційних педагогів, тьюторів, психологів; адаптовані навчальні плани та програми, методи та форми навчання, ресурси спеціальної освіти, партнерство з громадою [1].

Другий напрямок - це впровадження в освітню систему України сучасних освітніх стандартів, в яких велика увага приділяється процесам індивідуалізації освіти з урахуванням особливостей будь-якого учня, що орієнтує його на прояв ініціативи, активності, розвиток дослідницької, пізнавальної, творчої компетенції.

Інклюзивна освіта є стратегією, яка призведе до реформування всієї системи освіти. Однак цей процес є довготривалий. І ще не час говорити про результати інклюзивної освіти, зважаючи на те, що Україна тільки на шляху до розуміння її цілей, усвідомлення різниці в сутності та методах її впровадження, здійснення перших кроків у застосуванні технологій та створення організаційних моделей.

### Список літератури:

1. Інклюзивне навчання. Офіційний сайт МОН України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/tag/inklyuzivne-navchannya>
2. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про освіту» щодо особливостей доступу осіб з особливими освітніми потребами до освітніх послуг». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2053-19#Text>
3. Тони Бут, Мэл Эйнскоу. Показатели инклюзии. Практическое пособие / Под ред. Марка Вогана. – Пер. И.Аникеева. Науч. ред. Н. Борисова. – М.: РООИ «Перспектива», 2007. С.6.
4. Інклюзивна освіта. Навчальний посібник. Київ. 2019. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/inklyuzivne-navchannya/posibniki/inklyuziyavnz.pdf>
5. Fisher M, Meyer L., Development and Social Competence After Two Years for Students Enrolled in Inclusive and Self-Contained Educational Programs Research & Practice for Persons with Severe Disabilities; Fall 2002, Vol. 27 Issue 3, p.165.
6. Шульга О., Царькова О., Сахарова К. Система інклюзивної освіти як об'єкт державного управління в Україні. Public Administration and Local Government, 2019, issue 2(41). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2019/2019\\_02\(41\)/14.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2019/2019_02(41)/14.pdf)

### Hrabovenko N.V. INCLUSION AS A STRATEGY FOR REFORMING THE MODERN EDUCATION SYSTEM

*The article is devoted to the analysis of the development of inclusive education in Ukraine. The problem of inclusive education is one of the most controversial. The article examines the concept of "inclusive education", distinguishes between the concepts of "integration" and "inclusion", defines the goals and values of inclusive education, substantiates the principles on which it is based, and measures in public education policy of Ukraine that are currently implemented. The methodological basis of the analysis is the system-activity approach and the cultural-historical approach of L. Vygotsky. In the process of studying the patterns of development of inclusive education used categorical, comparative analysis, synthesis, observation and logical generalization. The inclusive approach is compared with those innovations in education that have been implemented in Ukraine in recent decades and face certain obstacles in their implementation. The assumption is substantiated that inclusive education, on the one hand, highlights all the contradictions and shortcomings that exist in the modern education system in Ukraine, and on the other hand, allows to formulate a strategy to overcome these shortcomings. The article discusses inclusive technologies that individualize the educational process, allowing teachers to work with children who have certain characteristics. These are technologies for organizing a structured, adapted and accessible environment; technologies of teamwork, such as technologies of psychological and pedagogical council, team training, support of tutors, mutual learning in pairs, interaction training, organization of the environment, group activities, direct training in social skills, formation of social skills through peers; differentiated approach to the process of learning and assessing children's achievements; correctional and developmental technologies - technologies of speech therapist, psychologist, defectologist, neuropsychologist, ABA program (Applied Behavior Analysis). The use of recommendations by civil servants to improve the mechanisms for the development of inclusive education will increase the effectiveness of inclusive practices.*

**Key words:** *inclusive education, integration, exclusion, segregation, tasks of inclusive education, person with special educational needs, normative-legal provision of inclusive education.*

## Відомості про авторів

**Безена І.М.** – кандидат філософських наук, завідувач кафедри соціально-гуманітарної освіти КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради, докторант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

**Богуцький Ю.П.** – здобувач кафедри освіти дорослих Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова

**Болбас О.М.** – здобувач навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

**Бутирська Т.О.** – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

**Гандзюк К.А.** – аспірант кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**Година М.А.** – аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентові України

**Головань О.М.** – кандидат військових наук, доцент кафедри тактико-спеціальної підготовки Національної академії Національної гвардії України

**Горник В.Г.** – доктор наук з державного управління, доцент, директор навчально-наукового Інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

**Грабовенко Н.В.** – кандидат педагогічних наук, доцент, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом

**Губар О.В.** – аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентові України

**Демидко Д.Л.** – аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнології імені С.З. Гжицького

**Децик О.П.** – аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

**Дзвінчук Д.І.** – доктор філософських наук, професор, директор Інституту гуманітарної підготовки та публічного управління Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

**Драгомирова Є.С.** – кандидат економічних наук, доцент кафедри туризму та логістики Донецького державного університету управління

**Запорожець Т.В.** – кандидат наук з державного управління, докторант кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президентові України

**Іванова Т.В.** – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри менеджменту зовнішньоекономічної діяльності підприємств Національного авіаційного університету

**Камінецький В. В.** – старший викладач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом

**Кацєро О.К.** – здобувач кафедри освіти дорослих Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова

**Кіфоренко О.В.** – доцент кафедри публічного управління та адміністрування Уманського національного університету садівництва

**Ковач В.О.** – кандидат технічних наук, заступник директора Навчально-наукового інституту неперервної освіти Національного авіаційного університету

**Коврига О.С.** – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

**Копанчук О.Є.** – аспірантка навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

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

**Кріпак А.П.** – старший викладач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом

**Лелеченко А.П.** – кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

**Лукін С.Ю.** – кандидат економічних наук, доцент, директор закладу післядипломної освіти «Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при Київській обласній державній адміністрації»

**Непомнящий О.М.** – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом

**Николаєва Д.С.** – магістрантка спеціальності «Менеджмент у туризмі» Донецького державного університету управління

**Олійник Р.Ю.** – аспірант кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**Оргієць О.М.** – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри бізнес-адміністрування та менеджменту зовнішньоекономічної діяльності Запорізького національного університету

**Павленко Д.Г.** – здобувач кафедри освіти дорослих Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова

**Панченко О.А.** – доктор медичних наук, професор, заслужений лікар України, директор ДЗ «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр МОЗ України», президент Всеукраїнської професійної психіатричної ліги

**Пашкевич Л.А.** – аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентові України

**Петренко Н.О.** – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Уманського національного університету садівництва

**Прохоренков Д.В.** – викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки командно-штабного факультету Національної академії Національної гвардії України

**Рідей Н.М.** – доктор педагогічних наук, професор кафедри освіти дорослих Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова

**Росляков О.В.** – старший викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки командно-штабного факультету Національної академії Національної гвардії України

**Савін А.А.** – старший викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки Національної академії Національної гвардії України

**Семенова Т.М.** – аспірантка кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

**Семенюк Ю.В.** – викладач кафедри спеціальних дисциплін, Воєнно-дипломатична академія імені Євгенія Березняка

**Сенишин Н.В.** – здобувач кафедри публічного управління та адміністрування Інституту гуманітарної підготовки та державного управління Івано-Франківського національного технічного університету нафти та газу

**Сімак С.В.** – доктор наук з державного управління, доцент Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

**Соколова Е.Т.** – аспірантка кафедри публічного управління та права Комунального закладу вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти»

**Таран Є.І.** – кандидат політичних наук, доцент кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин Національної академії державного управління при Президентові України

**Тихончук О.В.** – курсант 238 навчальної групи курсу 1 командно-штабного факультету Національної академії Національної гвардії України

**Фердман Г.П.** – кандидат наук з державного управління, старший науковий співробітник, заступник начальника з наукової роботи науково-дослідного центру Збройних Сил України «Державний океанаріум» інституту Військово-Морських Сил Національного університету «Одеська морська академія»

**Хитько М.М.** – доцент кафедри публічного управління та права КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

**Хмиров І.М.** – кандидат психологічних наук, доцент, докторант навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

**Чукіна І.В.** – кандидат економічних наук, викладач кафедри публічного управління та адміністрування Уманського національного університету садівництва

**Шкурат І.В.** – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри політології Університету Григорія Сковороди в Переяславі, докторант Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

**Яковенко Є.С.** – кандидат педагогічних наук, доцент кафедри тактики Національної академії Національної гвардії України



## НОТАТКИ

Науковий журнал

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

**Серія: Державне управління**

**Том 31 (70) № 2 2020**

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *Н. Кузнєцова*

Адреса редакції:

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

м. Київ, вул. Джона Маккейна, 33

Електронна пошта: [editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua](mailto:editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua)

Сторінка журналу: [www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua)

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 27,97. Ум.-друк. арк. 29,99. Зам. № 0620/140.

Підписано до друку 29.04.2020. 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](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.