

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ISSN 1684-8489

№
1(57)

№
1(57)

**АКТУАЛЬНІ
ПРОБЛЕМИ
ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ**

**PRESSING
PROBLEMS
OF PUBLIC
ADMINISTRATION**

Збірник наукових праць

Collection of Scientific Works

Редакційна колегія:

Бурлеа-Скіопіу Адріана, доктор економічних наук, професор (Румунія)
(головний редактор);

Белова Людмила Олександрівна, доктор соціологічних наук, професор;
Дунаєв Ігор Володимирович, доктор наук з державного управління, доцент
(заступник головного редактора);

Габор Лукс, доктор економічних наук, професор (Угорщина);

Гайдученко Світлана Олександрівна, доктор наук з державного управління, доцент;

Дегтяр Олег Андрійович, доктор наук з державного управління, доцент;

Дзюндзюк Вячеслав Борисович, доктор наук з державного управління, професор;

Єрмолаєва Еліта, асоційований професор (Латвія);

Кліч Яцек, доктор економічних наук, професор (Польща);

Копчевська Катажина, доктор філософії, доцент (Польща);

Куц Юрій Олексійович, доктор наук з державного управління, професор;

Ліу Сюе, доктор філософії, професор (КНР);

Мартиненко Василь Миколайович, доктор наук з державного управління, професор;

Новак-Каляєва Лариса Миколаївна, доктор наук з державного управління, доцент;

Попов Сергій Афанасійович, доктор наук з державного управління, професор;

Степанов Віктор Юрійович, доктор наук з державного управління, професор;

Стрельцов Володимир Юрійович, доктор наук з державного управління, доцент;

Фазган Алессандра, доктор філософії, професор (Італія);

Червякова Ольга Володимирівна, доктор наук з державного управління, доцент

Рекомендовано до друку Вченою радою

*Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
протокол № 3/259-13 від 26 травня 2020 р.*

З 2017 року збірник індексується в міжнародній наукометричній базі

Index Copernicus International

<https://journals.indexcopernicus.com/search/details?id=43088>

Відповідальний за випуск

кандидат наук з державного управління, доцент *А. О. Кузнецов*

Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Magіstr”, 2020. – № 1 (57). – 328 с.

Статті наукового збірника, що згруповані в сім розділів, висвітлюють проблемні питання теорії та історії державного управління, функціонування механізмів державного управління, регіонального управління та місцевого самоврядування, державної служби, політичних і правових засад державного управління, світового досвіду в даній сфері, соціальної та гуманітарної політики.

Для науковців, державних службовців, слухачів, студентів і викладачів, які цікавляться проблемами державного управління.

Збірник наукових праць включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (наказ МОН України від 12 травня 2015 р. № 528).

Editorial board:

Adriana Burlea-Schiopoiu, PhD in Economics, Full Professor (Romania)
(*Chief Editor*);

Bielova Liudmyla Oleksandrivna, Doctor of Sociology, Full Professor;

Dunayev Ihor Volodymyrovych, Doctor of Public Administration, Associate Professor
(*Deputy Chief Editor*);

Gabor Lux, PhD in Economics, Full Professor (Hungary);

Haiduchenko Svitlana Oleksandrivna, Doctor of Public Administration, Associate Professor;

Degtiar Oleh Andriiovych, Doctor of Public Administration, Associate Professor;

Dziundziuk Viacheslav Borysovych, Doctor of Public Administration, Full Professor;

Jermolajeva Elita, Associate Professor (Latvia);

Klich Jacek, PhD in Economics, Full Professor (Poland);

Katarzyna Kopczewska, PhD in Philosophy, Associate Professor (Poland);

Kuts Yurii Oleksiiovych, Doctor of Public Administration, Full Professor;

Liu Xue, PhD in Philosophy, Full Professor (China);

Martynenko Vasyl Mykolaiovych, Doctor of Public Administration, Full Professor;

Novak-Kaliaieva Larysa Mykolaivna, Doctor of Public Administration, Associate Professor;

Popov Serhii Afanasiiovych, Doctor of Public Administration, Full Professor;

Stepanov Viktor Yuriiovych, Doctor of Public Administration, Full Professor;

Streltsov Volodymyr Yuriiovych, Doctor of Public Administration, Associate Professor;

Faggian Alessandra, Doctor of Sociology, Full Professor (Italy);

Cherviakova Olha Volodymyrivna, Doctor of Public Administration, Associate Professor

*Recommended for publication by the Academic Council
of Kharkiv Regional Institute of Public Administration
of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine,
the protocol number 3/259-13 from 26.05.2020*

Since 2017 collection has been indexed by

Index Copernicus International

<https://journals.indexcopernicus.com/search/details?id=43088>

Responsible for publication

PhD in Public Administration, Associate Professor *A. O. Kuznetsov*

Pressing problems of public administration : collection of Scientific Work. –
Kharkiv : Publisher of KRI NAPA “Magistr”, 2020. – № 1 (57). – 328 p.

The collection of scientific works comprises seven sections and elucidates problems theory and history of public administration, philosophy of public administration, functioning of mechanisms of public administration, local government and public service.

This publication is designed for scientists, public servants, undergraduate and graduate students, professorial staff interested in addressing problems of public administration.

Collection of scientific works is included in the list of scientific specialized editions of Ukraine on Public Administration (order DES of Ukraine of 12 May 2015 number 528).

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Дунаєв Ігор Володимирович, Кудь Александр Александрович</i> Розвиток цифрових навичок і компетенцій українських спеціалістів як необхідність в епоху глобальної цифрової трансформації.....	8
<i>Лахижа Микола Іванович</i> Актуальні проблеми удосконалення публічного управління в Україні: зміни, реформування, модернізація, оптимізація, децентралізація, реструктуризація, перезавантаження.....	18
<i>Мамонова Валентина Василівна</i> Публічне управління та адміністрування: співвідношення та суб'єктний склад.....	29
<i>Гончаренко Марина Василівна</i> Теоретичні підходи до визначення сутності та функцій публічних фінансів.....	37
<i>Лукін Сергій Юрійович</i> Розвиток понятійно-категоріального апарату щодо публічного простору в процесах державотворення.....	44

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Кириленко Володимир Анатолійович, Мейко Александр Васильович</i> Комплексний механізм державного управління забезпеченням формування організаційно-штатних структур прикордонних підрозділів.....	53
<i>Панченко Олег Анатолійович, Антонов Віктор Григорович</i> Концептуалізація поняття “інформаційне насильство” в контексті національної безпеки.....	65
<i>Голинська Олеся Володимирівна, Односталко Данійл Володимирович</i> Загрози економічній безпеці держави: сутність, структура та шляхи подолання.....	74
<i>Прав Юрій Григорович</i> Модель стратегії управління розвитком інноваційних процесів на будівельних підприємствах.....	83
<i>Чебан Александр Іванович, Ясиневич Станіслав Людвигович</i> Концепт механізму державного впливу на діяльність суспільного мовлення.....	90
<i>Фердман Геннадій Петрович</i> Забезпечення безпеки на трубопровідному транспорті: державно-управлінський аспект.....	100
<i>Копанчук Олена Євгенівна</i> Державний захист національних інтересів в інформаційній сфері України.....	106

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>Амосов Олег Юрійович, Лєсная Олена Сергіївна</i> Розвиток підприємництва в Харківській області.....	113
<i>Коваленко Микола Миколайович, Коваленко Микола Йосипович</i> Стан та перспективи розвитку регіональної банківської системи України в сучасних умовах.....	123
<i>Безена Іван Михайлович</i> Формування ефективного місцевого самоврядування – стратегічна мета децентралізації.....	135
<i>Котуков Александр Анатолійович, Ушакова Марія Володимирівна</i> Підвищення доступності мешканців об'єднаних територіальних громад до якісних соціальних послуг.....	144
<i>Химчак Віталій Валентинович</i> Аналіз механізмів правового забезпечення сталого розвитку в Україні.....	150

ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Дзюндзюк Вячеслав Борисович, Єфімов Юрій Вікторович</i> Особливості екологічної політики в сучасних умовах.....	158
<i>Древаль Юрій Дмитрович, Кузнецов Андрій Олегович, Заїка Світлана Олександрівна</i> Соціокультурний аспект політичної модернізації.....	165

Антипенко Ірина Вікторівна Загрози і виклики сучасних глобалізаційних процесів для національних держав: до проблеми державного управління політичними ризиками.....	174
Меляков Антон Володимирович Інституційні аспекти формування публічної політики в етнопонаціональній сфері в Україні.....	181
Токар Маріан Юрійович Особливості публічної репутаційності громадських організацій як осередків консолідації національних меншин в Україні.....	188
Білоус Каріна Станіславівна Сучасна виборча система як інструмент формування політичної відповідальності (на прикладі Харківської області).....	196
Ігнатенко Ліна Юрійівна Довіра до влади як етична проблема.....	205
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ	
Астапова Тетяна Олександрівна, Сасник Світлана Михайлівна Використання інтернету для вивчення англійської мови при підвищенні кваліфікації державних службовців.....	212
Гришина Наталія Михайлівна, Бігарі Марина Іванівна Підвищення мовнокомунікативної компетентності публічних службовців: людноцентричний підхід.....	219
СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	
Карамішев Дмитро Васильович Глобальний індекс (GI-10) як інтегрований стратегічний індикатор збалансованого розвитку країн-членів ОЕСР.....	228
Ревенко Олена Вікторівна, Ревенко Тетяна Вікторівна Податковий імідж країни та бізнесу в умовах Європейської інтеграції.....	242
Шойко Василь Анатолійович Європейський досвід формування організаційного забезпечення механізмів державного управління у сфері цивільного захисту.....	253
СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА	
Слагін Віктор Павлович, Благовестов Микола Олександрович Система оцінки якості неформальної освіти в Україні.....	261
Бєлова Людмила Олександрівна Кластеризація освітнього простору Слобожанщини шляхом створення і функціонування Харківського університетського консорціуму.....	271
Сичова Вікторія Вікторівна, Капінус Олександра Ярославівна Трансформація державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні.....	276
Венцель Віктор Тарасович Соціально-економічний аналіз мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму у контексті реалізації соціальної функції держави.....	287
Вороніна Юлія Євгенівна Виникнення та вирішення конфліктних ситуацій в громадянському суспільстві.....	296
Ковальова Тетяна Володимирівна Типологія мовної політики в сучасних умовах державотворення.....	301
Мороз Світлана Анатоліївна Рівень відповідності університетських знань вимогам ринку праці: аналіз думки працедавців та напрями вдосконалення механізмів державного управління у сфері забезпечення якості вищої освіти.....	309
Воропай Любов Анатоліївна Критерії формування та ефективності реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО.....	318
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....	324

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Dunayev I. V., Kud A. A.</i> Developing Digital Skills and Competencies of Ukrainian Specialists as a Vital Need in the Global Digital Transformation Era.....	8
<i>Lakhyzha M. I.</i> Current Problems of the Improvement Of Public Administration in Ukraine: Changes, Reforming, Modernization, Optimization, Decentralization, Restructuring, Reloading.....	18
<i>Mamonova V. V.</i> Public Management and Administration: Interrelation and Composition of the Actors	29
<i>Goncharenko M. V.</i> Theoretical Approaches to Defining the Essence and Functions of Public Finance	37
<i>Lukin S. U.</i> Development of the Conceptual and Categorical Apparatus for Public Space in the Processes of State Formation	44

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Kirylenko V. A., Mejko O V.</i> A Comprehensive Mechanism of Public Administration to Ensure the Formation of Organizational and Staff Structures of Border Units.....	53
<i>Panchenko O. A., Antonov V. G.</i> Conceptualization of the Concept Of "Information Violence" in the Context of National Security	65
<i>Holynska O. V., Odnostalko D. V.</i> Threats to the Economic Security of the State: the Nature, Structure and Ways of Overcoming	74
<i>Prav Yu. G.</i> Model of Strategy for Management of Innovation Process Development at Building Enterprises	83
<i>Cheban O. I., Yasinevich S. L.</i> Concept of the Mechanism of State Influence on the Activities of Public Service Broadcasting.....	90
<i>Ferdman G. P.</i> Safety in Pipeline Transport: Public Administration	100
<i>Kopanchuk O. Yu.,</i> State Protection of National Interests in the Information Field of Ukraine.....	106

REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT

<i>Amosov O. Yu., Lesnaya O. S.</i> Entrepreneurship Development In Kharkov Region	113
<i>Kovalenko M. M., Kovalenko N. Y.</i> State and Development Prospects for Regional Banking System of Ukraine Under Modern Conditions	123
<i>Bezena I. M.</i> Formation of Effective Local Self-Governance as a Strategic Decentralization Objective	135
<i>Kotukov O. A., Ushakova M. V.</i> Increasing Accessibility of Residents of the United Territorial Communities to Social Services.....	144
<i>Khymchak V. V.</i> Analysis of Legal Support Mechanisms for Sustainable Development in Ukraine	150

POLITICAL AND LEGAL PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Dziundziuk V. B., Yefimov Yu. V.</i> Features of Environmental Policy in Modern Conditions	158
<i>Dreval Y. D., Kuznetsov A. O., Zaika S. O.</i> Socio-Cultural Aspects of Political Modernization	165

Antypenko I. V. Threats and Challenges of Modern Globalization Processes for National States: to the Problem of Political Risk Governance	174
Meliakov A. V. Institutional Aspects of Public Policy Making in Ethno-National Sphere in Ukraine	181
Tokar M. Yu. Peculiarities of Public Reputation of NGOs as Centers of Consolidation of National Minorities in Ukraine	188
Bilous K. S. Modern Electoral System as a Tool for Forming Political Responsibility (Kharkiv Region Example)	196
Ignatenko L. Yu. Trust in Public Authorities as an Ethical Issue.....	205
PUBLIC SERVICE: ASPECTS AND PRACTICE	
Astapova T. O., Sasnyk S. M. Using the Internet to Learn English By Civil Servants	212
Hryshyna N. M., Bihari M. I. Improving the Linguistic and Communicative Competence of Public Servants: a Human-Centered Approach ...	219
WORLD EXPERIENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION	
Karamyshev D. V. Global Index (Gi-10) as an Integrated Strategic Indicator of Balanced Development of Oecd Member Countries	228
Revenko O. V., Revenko T. V. Tax Image of the Country and Business in the Conditions of European Integration	242
Shoyko V. A. European Experience in the Formation of Organizational Support for Public Administration Mechanisms in the Field of Civil Protection	253
SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY	
Yelahin V. P., Blagovestov M. A. Quality Assessment System for Non-Formal Education in Ukraine.....	261
Belova L. O. Clusterization of Slobzhanschina's Educational Space By Creation and Functioning Kharkiv University Consortium	271
Sychova V. V., Kapinus O. Y. Transformation of State Policy on Internally Displaced Persons in Ukraine.....	276
Ventsel V. T. Social and Economic Analysis of the Minimum Wage and a Living Wage in the Context of Realization of the Social Function of the State.....	287
Voronina Y. E. An Origin and Decision of Conflict Situations are in Civil Society	296
Kovalova T. V. The Typology of the Language Policy in the Contemporary Conditions of the State Development	301
Moroz S. A. The Level of Accordance of University Knowledge to the Requirements of the Labour Market: Analysis of the Views of Employers and Ways to Improve Public Administration Mechanisms in the Sphere of Ensuring the Higher Education Quality	309
Voropay L. A. Criteria of Formation and Efficiency of Realization of State Policy in the Sphere of Social Protection of Participants in the Antiterrorist Operation.....	318
CONTRIBUTORS	324

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Dunayev Igor,

*Doctor of Public Administration, Associate Professor,
Professor of Economic Policy and Management Department,
Kharkiv Regional Institute of Public Administration
of National academy of Public Administration,
Head of the Non-Governmental Organization
“Research center of legal-economic solutions in the area of application
of distributed ledger technologies”,
Kharkiv
ORCID 0000-0002-0790-0496;*

Kud Aleksandr,

*CEO of Simcord LLC, Postgraduate Student,
Kharkiv National University of Economics,
Kharkiv
ORCID 0000-0001-5753-7421*

УДК 351.76:347.73:330.341

doi: 10.34213/ap.20.01.01

DEVELOPING DIGITAL SKILLS AND COMPETENCIES OF UKRAINIAN SPECIALISTS AS A VITAL NEED IN THE GLOBAL DIGITAL TRANSFORMATION ERA

This paper provides justification for the most promising directions of updating of the Ukrainian science and education sector in response to the objective digital transformations of public governance and global economy. The first path is the concentration of intellectual and financial efforts on the development and implementation of information platforms on blockchain as domestic, Ukrainian products, which would create a technological basis for the emergence of new types of business being based on similar platforms. The second direction is to build a resilient interaction between science and education, innovative startups and established businesses that are virtually unrelated in Ukraine today. The third path is the development of digital competencies and people skills based on the global digital literacy framework. Based on UNESCO recommendations, promising areas for improvements in education and digital skills for the population have shown the great expediency of training data scientists and scientists.

Keywords: training, blockchain, digital assets, digital competencies, Specialist for digital economy, bigdata specialist, higher education of Ukraine, image of the future.

Problem statement. The idea of forming a new generation society where legal relations are established and developed due to transformation of socio-economic relations has become a joint platform for nearly all influential entities of public space and economy in determining their place and the place of their country in the new production macrocycle. Meanwhile, the quality social changes will be predetermined by the rapid development of information platforms based on the blockchain technology. Such modern innovative developments allow us to find optimal solutions to previously unsolvable issues, but the price for these solutions now is manipulation with human choice and behavior. Technologies have already created numerous ways of manipulating people and processes, that is why value-based choice has become a more prevalent issue both at the level of a person

and at the level of a state. The comparison of modern China and the Occident is indicative for modern-day Ukraine. The Chinese government has decided long ago that the issue of personal data does not exist in China because everything is considered as the property of the state, and as the instrument of social rating is in the hands of the state [12]. However, the Occident puts a lot of effort in developing personal data systems and their protection. It is an important value-based choice, and these are two entirely different development models. The third and the fourth models may also be possible, but we have to understand that Ukraine faces this choice at both micro- and macro-levels, even though our country made a conscious decision to move towards the Occident. In this regard, the education system (especially, the higher education system) in Ukraine must correspond to this choice. In our opinion, the most important thing the contemporaries can do is to develop a strategic and “forward-looking” outlook of Ukrainians to enable them to make decisions at least a few steps beyond “victory vs. defeat” dilemma. We believe, for that to happen one should first specify benefits of implementing blockchain-based information platforms and the principles of updating public relations based on this technology, as well as explain it along with the principles of updating proper related public relations, and it is a principal state-cored position for the Ukraine’s future.

Analysis of the latest research and publications. At least over the five past years, a predictive feedback to the digital challenges has become one of the major mainstream for most of the developed countries. In 2019–2020, almost every week new analytical reports (i.e. from the World Economic Forum [17], OECD [18], IFC [7], JRC [8]), projects of intersectoral state strategies of countries (India, Australia, Germany, the USA, Great Britain, China and others), as well as policy papers from university-based teams and numerous non-governmental organizations appear weekly. They emphasize ultimate and decisive governmental actions towards the digital transformation. The wave of cryptocurrencies, virtual assets and “private money” along with the blockchain technology are the common background for those, while the recurring theme in this process is the new stage of competition between countries when it comes to technological leadership in the next 30–50 years, which is caused by the advancements in technology and fundamental shortcomings of the global geopolitical and financial systems (Bretton-Woods (1944) and Jamaican (1976) ones). If certain “signposts” are more or less understandable for politicians (regardless of the country), educational institutions of various levels are forced to independently and flexibly react to the market needs as well as adjust their curriculums and introduce new modern specializations. Nowadays, lifelong learning matters much more than ever. And one of core dilemmas is that fundamental academic developments can often be belated and overdue.

The aim of this paper is to propose and substantiate the most promising areas of updating science and education sectors of Ukraine in response to the digital transformation taking place in many areas of social life.

The main material. What can Ukraine respond to the global transformations and powerful institutional trends in production? For example, Ukraine has special capabilities in the field of mass customization. Why? Alike some other countries, there is the “southpaw effect” in Ukraine: we can produce a single-unit, individual product properly. Standardized mass production of “mechanical fleas” was prevalent in the Occident for centuries, but now it is located in China too. And the current Ukrainian IT-sector, design sector, sector of business engineering b2b-services and some other fields prove: they are capable to produce single-unit,

high-quality products with high added value with minimal respond to a price damping abroad. However, there is still a lack of adequate informational platforms to combine and create new services (or products) based on them alike the Ethereum platform by Vitalik Buterin [10] that is intended to create new e-products infinitely and freely. That's why we would say that *mass customization* is the Ukrainian choice and chance because it is a rare opportunity to create individual unusual research products using adaptive technologies with low expenses and then to provide them for small businesses, corporations, non-governmental organizations, municipalities and governments globally.

What can this new “framework” be filled up with in order to avoid the “lose-lose” situation: either to leave Ukraine or come to terms with degradation and deskilling in our country? We can say today there is a unique “...situation when ‘an economic chess board’ has no pieces to move and we have a chance to get them back” [2, p. 25]. So we propose at least three simultaneously actual directions that, in our opinion, will be crucial to reshape Ukraine’s strategic, value-based choice along the development of information systems with innovative technologies and respective products.

The first direction is concentrating intellectual and financial efforts on development and implementation of blockchain-based information platforms as domestic Ukrainian products that would create a technological basis for emergence of various types of business if the products based on such platforms are used. But why do blockchain-based information platforms matter?

Firstly, only these kinds of developments can respond to the most of unresolved humankind’s demands that were piling up for decades: a model of mobile administrating (digital transfers, cashless storage) and the ability to independently perform management functions anytime and from anywhere. Such way of administrating requires minimal time and money expenses. And most importantly, due to the implementation of blockchain-based information platforms, management is performed without intermediaries, due to digital assets. What is it and what are its benefits? Digital asset is an information resource derivative of the value right that circulates in a distributed ledger in the form of a unique identifier [16]. In this sense, the famous Ukrainian company “Simcord Ltd.” could be an example of developer and provider of proper blockchain-based information platform – a Bitbon System [6] engineered for private digital assets management.

Secondly, an ability to independently create digital assets allows us managing an entire set of rights (right of ownership, right of use and disposition) to any value presented in digitized form on the information platform. Moreover, one can track how rights in the decentralized recording system circulate on. This management method can be considered as a safe and secure way to exchange values protecting them from falsification and even making copying of such values impractical because all of them (they can include various objects: rights, movable and immovable property, all types of assets) are unique.

And thirdly, the very essence of digital assets. Why? Because they are a new type of digital contracts being based on the blockchain technology, and the reason why mediation between users of progressive information platforms is excluded. It is not needed due to automatic performance of these digital contracts. Therefore, if a digital asset acts as a digital contract, we can conclude that it is also a regulator of legal relations of all parties to this contract [6]. It should also be noted that digital assets can be used in keeping secure numerous electronic registries of the

state, e.g. records of lands, property rights, court decisions (with personal data of participants, court fees, etc.), legal entities, sole proprietors, public organizations and so on. Therefore, when speaking about dealing with digital assets (i.e. a certain type of rights) on a blockchain-based information platform, we confirm the guarantee of fulfillment of all obligations of parties to agreements, legal relations between which take place and run in digital space [6].

The second direction is a rebuilding resilient interaction between academia, innovative start-ups and solid private businesses, which are hardly interconnected in modern Ukraine. Unfortunately, current Ukrainian higher education system, especially in the newest technological segments, is barely related with the practices. Businesses need universities seeking for employees only but they rarely engage scholars in their activity. It is also ineffective for university scholars because they are forced to learn more about technological advancements either from their students or from open source literature, but not from the actual practice. Then, it is also not good for the students, who, unfortunately, must be taught using abstractive theory instead of inspiring practice. After all, it is harmful for business too because nowadays businesses are looking for ideas and using experience of the developed countries avoiding our own. Instead of previously popular “import substitution”, we come across disappointing “import repetition”. Today Ukraine reproduces those solutions that have already been engineered by the technologically advanced countries. A “pursuing strategy” is destined to fail: we need to invest in new developments instead of just copying.

Disunity between academia, innovations and business is blasting for venture businesses. Nowadays start-ups are becoming an important component of the modern economy: they can attract significant investments and serve as a certain basis in creating new technologies. But if we look at Ukrainian start-ups, they are mostly online-shops, small-scaled recycling projects, marketplaces – it is mostly the things that are no longer innovative abroad. Typically, Ukrainian start-ups use very poor scientific advancement including some results of researching new information technologies, simply because the young people who create new businesses know very little about modern science. Failure of connection between academia, education, start-ups with innovations and business results in the situation in which it’s impossible for Ukraine to embed itself into global activity on shaping a new digital space.

However, the transition towards a digital economy allows establishing this crucial connection between science and education, business and innovations. It is due to the fact that innovations in information technologies are becoming widespread and require an incredibly fast implementation than ever.

Let us give you an example from the banking sector. It is interesting to study not only how banks “technologically compete” for their customers by providing them with various information platforms with certain functional capabilities, but also how exactly they organize their activity to provide their services quickly. For instance, when realizing their ambitious ideas, some large banks face a similar case: they lack their own internal it-staff and regular outsourcers to complete the whole scope of corporate tasks to be resolved by a bank. Moreover, common contractors are IT-companies which are also unable to help in completing such tasks because they are used to provide mass-production services only. That is why one should increasingly adjust activities of some related bank departments because today only a half of the employees in such branches are the software developers dealing with developing and implementing progressive information

platforms, while the other half are the staff focused on searching for start-ups and academic teams that can contribute in solving wider issues of digitalization [13]. We can say that a digital transformation induces a company to reconsider its attitude to a “sourcing”. It is no longer in-sourcing, when the company solves its tasks on its own, and not out-sourcing, when contractors provide their services. Today companies are forced to engage freelancers, small groups of start-up founders and various university labs. Obviously, this way of labor organization is currently getting more and more popular today.

Although this new approach of arranging the work with new technologies is a chance for Ukraine to establish pragmatic connection between business, science, education and start-up founders (See Figure 1). A business is forced to refer to start-ups for new technologies as well as refer to academia seeking for some innovative and scientific developments. In turn, start-ups will have businesses as their investors and academia as a source of ideas taking scholars from academic and higher education institutions as their academic advisers. Academia and education will also receive financing from businesses and will be able to engage young workers from venture businesses in their research.

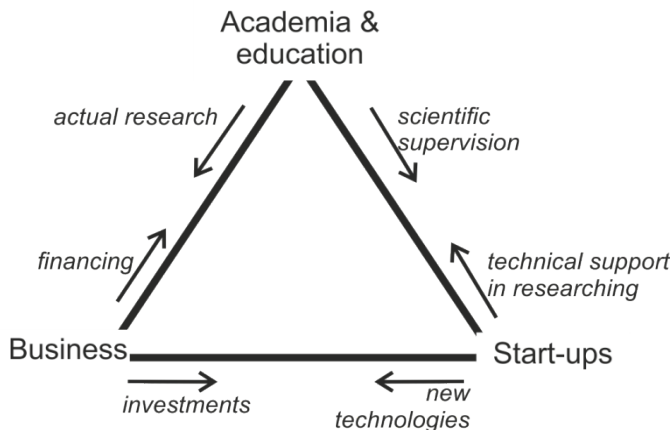


Fig. 1. Communications between businesses, academia and start-ups as a response to spreading digitalization [2, p. 28]

Lastly, the third direction is the development of people’s digital competencies and skills based on a global framework of reference on digital literacy. First and foremost, it is a great challenge for Ukrainian education institutions of various levels. Truly deep knowledge in the field of information technologies and systems currently serves as a basis to ensure effective and complete human participation in key areas of life. That is why forming and popularizing systems of digital competencies based on the global framework of reference on digital literacy skills developed by the statistical institution of UNESCO [5], taking into account the experience of developing and using the digital competence framework for citizens of the European Union [11], are important for the Ukraine’s future. It would slow down the rate of its socio-humanitarian lag under the conditions of transitioning to the age of the global digital transformation. This framework will be useful for the national response to the new, rising challenge: which foreign specialists exactly does Ukraine want to see as immigrantes if Ukrainians are willing to leave?

Who will fill these vacant jobs and what with? As long as today, in a technologically saturated world, digital skills and competencies are the basis for comprehensive participation in social life [14].

The question is how can people reliably develop their digital skills and competencies? This issue is vital for all countries, including Ukraine. Obviously, education and professional training are of key importance for developing digital technological skills. That is why official institutions of different levels of education should work on improving human digital skills: from schools to universities and informal education providers.

Moreover, there are various types of independent and informal education, which is an alternative education in the form of an individual learning activity that accompanies everyday life and has a specific goal due to independent leaning of a student through reading, traveling and communicating. According to UNESCO's recommendations [19], promising areas to cover education should include:

1) providing digital literacy to everyone:

– integration of digital technologies and development of digital skills in school education programs;

– creating labs of information networks and technologies as well as of education centers at the level of local communities and communities for children that do not attend school or already possess the basic digital skills;

– implementing some programs for informal education and mutual mentoring among peers;

2) teaching computer programming and developing coding skills in young people and children:

– inclusion of coding courses in the national school programs;

– organization of school digital clubs and coding groups, contests, competitions and advertising campaigns;

– subsidized distribution of inexpensive computers with preinstalled courses and applications;

– promotion of digital skills needed to get jobs related to the use of digital systems;

– development and implementation of national employment strategies including measures for employment of graduates from education institutions;

– distribution of numerous courses for professional and technical education and studying and/or their update;

– programs for field-specific skills or retraining, preparation of unemployed and other marginalized groups of population;

– studying camps and other forms of quick development of skills;

– provision of sources of income based on digital technologies;

3) developing programmers and additional digital skills:

– including “XXI century skills” in the national educational programs;

– drafting and promoting practical programs for alerting digital security and ways of ensuring it;

– evaluating consequences of online activity;

– developing digital technologies related to overall literacy, culture and civil society;

– expanding actual knowledge of human rights when applying digital technologies,

– public awareness about how digital technologies and big data impact modern society and its economic growth.

Despite the fact that education and studying in the digital skills area have evolved over the past 20 years, their quality and effectiveness are still controversial: there is a significant gap between the levels of individual digital skills and competencies, which can be caused by various circumstances. This is why overcoming these gaps requires something more than merely technologies. Only holistic approaches with public governance, multi-source financing and partnership are required to ensure that all upcoming possibilities to improve personal digital skills are open for any student. The main elements of this extensive and multifaceted approach include:

1. *Institutional potential and continuous provision.* Effective environment for opportunities to develop digital skills strongly depends on how properly organizations daily run. Moreover, successful programs and initiatives rely on achievements of the previous skill development programs.

2. *Proper governmental participation.* Government plays a huge role in shaping resilient and favorable conditions for human digital skills. States should continuously create and expand their relevant programs to create an inclusive and complete support for developing digital skills of their citizens. It can be achieved by developing political and legal framework, by planning and coordinating national policy and strategy, by evaluating results, by protecting digital rights and their security, by rewarding gender equality and openness.

So, we believe it's reasonable to start developing the "Framework of Digital Skills and Competencies of Ukrainian Citizens" and forming the distributed multi-level digital literacy development system for the Ukrainian population with several (2–3) geographically distributed academic, educational and methodological centers of digital transformation across Ukraine that can be based at universities with a mandatory link to local businesses: IT-companies, modern industry, etc.

For instance, designing and applying blockchain-based information platforms assume not only gaining some relevant competencies and skills but also the emergence of new "digital" professions [10]. In the age of the global digital transformation, we have to keep in mind that the life and human activity, first and foremost, is increasingly connected with various data and knowledge provided in a digital form, while a bigger part of a society will be involved in the processes of collecting, storing, searching, processing and distributing information and knowledge. That is why the most pressing tasks include "preparation of so-called 'professional information staff' because their qualification is out of date. Especially it is actual for meeting requirements of (1) proper data precision and data relevance that is needed for tracking a process of decision implementing" [3, p. 75], as well as (2) understanding of socio-economic programs and projects, analysis and prediction of the digital economy development and promising results of the 4th industrial revolution [4].

Meanwhile, specialists in business statistics, in digital technologies and system analytics will make up 'an elite' of professionals in data stream processing. Additionally, along with this, in practice, the big data, system-and-business analysts confront with some problems while solving new tasks due to the growing volume of various and dynamic data [3]. This requires an expert with cross-field education with competences in statistics, macroeconomics and business, who could retrieve the necessary information from various sources using real-time data streaming, find insights in data and then could analyze it statistically to clarify business decisions, who is also able to grow personally and to master new ways of data processing and data analyzing. Such experts fall into a new category

of employees – professionals responsible for collecting, analyzing and interpreting extremely large amounts of data scientists, who work in a new domain of knowledge – data-science or datalogy, that is rapidly developing at the cross-section of mathematics and statistics, informatics and computer sciences, economics and business. This highly-paid category of employees is highly demanded and scarce today. For instance, till the end of 2018, the mere U.S.A were in need of almost 190 thousand data-scientists [3, p. 75]).

Data-scientist is probably the most promising profession of our digital age which allows possessing versatile skills at the knowledge cross-fields. It is very difficult to find them out nowadays. Moreover, to find a person who understands who are data scientists, is also challenging. Naturally, some modern statisticians have certain skills of data scientists that is clear if comparing some competencies of a modern statistician and a data scientist. But the range of competencies of the latter is far wider, while the relevant skills are deeper. So, our proposition is to initiate training of such specialists within the new direction and/or a new expanded set of training directions “Data Science”. We propose to discuss the possibility of drafting a new professional standard for new jobs related to data processing in digital information systems and then to conclude it in relevant changes to the Classification of Occupations of Ukraine DK 003: 2020 [1] by opening a new position and then forming a new expanded set of directions of higher education with drafting the relevant National education standard. Training of these specialists can be arranged in some leading Ukrainian universities with mandatory involvement of IT companies of Kharkiv, Kyiv, Lviv and specialized researching centers.

Conclusion. In summary, we can conclude that:

– firstly, Ukraine has a certain commonness and communion of interest between academia and small businesses allowing to move forward in working on new directions and innovations;

– secondly, we understand that this work is anyway connected with creating some institutions, which would significantly cut transaction expenses due to new technologies and taking into account certain cultural characteristics of the state;

– thirdly, the Ukrainian nation is still heterogeneous in its views and values. In spite of anything, it is a good thing because we have various possibilities in this way, so it means we have a choice of how to do. For example, such choice is relevant for solving some matters of (a) world outlook and socio-behavioral issues with the present-day “Z generation”, (b) competing between artificial and natural intelligence and capabilities of emotional intelligence, (c) dealing with the new matrix of value-based choice and, finally, how humanity will cope with it soon.

By uniting businesses, academia and innovations today and due to involving youth, Ukraine will obtain an opportunity to get closer to the recent technological leaders in some domains. And we definitely have to use this opportunity. Only countries capable to create and implement relevant communication environment and progressive information platforms in the recent global digital transformations will be successful tomorrow. Only harmonization of the development of start-ups, businesses and academia will allow us to solve quickly a big number of tasks that companies and society as a whole are facing today.

Implementation of new derivative tools and products that were developed and operate based on the blockchain technology, including digital assets, is of special importance in this process, because such progressive and promising phenomena would give a powerful push for Ukrainian market infrastructure and national competitiveness.

References

1. Classifier of professions. (2016). The State service of statistics of Ukraine. URL: www.ukrstat.gov.ua/klasf/nac_kls/op_dk003_2016.htm [in Ukrainian].
2. Slavin, B.B. (2019). Harmonization of the development of start-ups, business and science in the digital age. *The future of the Eurasian Economic Union: digital transformation and youth: Materials of the workshop "Realistic Modeling"*, No. 11, 2019. Moscow: Analytical Department of the Office of the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation. *Analytical bulletin*, 2 (745), 24–28 [in Russian].
3. Khoroshilova, A.V. (2019). Digital transformation starts from a human. Key competencies and new professions of the digital era. *The future of the Eurasian Economic Union: digital transformation and youth: Materials of the workshop "Realistic Modeling"*, Nov. 11, 2019. Moscow: Analytical Department of the Office of the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation. *Analytical bulletin*, 2 (745), 71–77 [in Russian].
4. The fourth industrial revolution. Targets for industrial technology and innovation. (2019). Geneva: WEF, Mckinsey. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Четвертая_промышленная_революция.pdf [in Russian].
5. A Global Framework of Reference on Digital Literacy Skills for Indicator 4.4.2: Information Paper No. 51, June 2018 UIS/2018/ICT/IP/51. UNESCO. (2018). Montreal: UNESCO URL: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/ip51-global-framework-reference-digital-literacy-skills-2018-en.pdf>.
6. Bitbon System White Paper. Simcord. (2019). Kharkiv. URL: www.bitbon.space/en/bitbon-system-white-paper.
7. Blockchain opportunities for Private Enterprises in Emerging Markets. (2019). IFC. Washington, DC. URL: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/publications_ext_content/ifc_external_publication_site/publications_listing_page/blockchain+report.
8. Blockchain now and tomorrow. Assessing multidimensional impacts of distributed ledger technologies. (2019). JRC. Brussels: European Commission's Joint Research Centre. URL: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC117255/blockchain_online.pdf.
9. Blockchain now and tomorrow. Assessing multidimensional impacts of distributed ledger technologies. (2019). JRC. Brussels: European Commission's Joint Research Centre. URL: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC117255/blockchain_online.pdf.
10. Buterin, V. (2014). A next generation smart contract and decentralized application platform. *Ethereum White Paper*. URL: https://blockchainlab.com/pdf/Ethereum_white_paper-a_next_generation_smart_contract_and_decentralized_application_platform-vitalik-buterin.pdf.
11. Ciuriak, D. (2018). The digital transformation and the transformation of international trade. RTA Exchange. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). Geneva, and the Inter-American Development Bank (IDB), Washington, DC.
12. DigComp 2.1. (2017). The Digital Competence Framework for Citizens with eight proficiency levels and examples of use / S. Carretero, R. Vuorikari, Y. Punie. Sevilla-Luxembourg: JRC Science Hub. URL: [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC106281/web-digcomp2.1pdf_\(online\).pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC106281/web-digcomp2.1pdf_(online).pdf).
13. Digital economy report 2019: Value creation and capture: implications for developing countries. (2019). New York; Geneva: UNCTAD. URL: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/der2019_en.pdf.
14. Gawer, A. (2009). Platform dynamics and strategies: From products to services. *Platforms, Markets and Innovation*. A. Gawer (Ed.). Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 45–76.
15. Key Lessons from National Industry 4.0 Policy Initiatives in Europe: Digital Transformation Monitor. (2017). Brussels: European Commission. URL: https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/dem/monitor/sites/default/files/DTM_Policy%20initiative%20comparison%20v1.pdf.
16. Kud, A. (2019). Substantiation of the term "digital asset": economic and legal aspects. *International Journal of Education and Science*, vol. 2, 1, 41–52. URL: [http://culturehealth.org/ijes_archive/IJES,Vol.2,No1,2019_\(6\).pdf](http://culturehealth.org/ijes_archive/IJES,Vol.2,No1,2019_(6).pdf). doi: 10.26697/ijes.2019.1.06.
17. The Digital Transformation Initiative. (2017). Geneva: World economic forum. URL: <http://reports.weforum.org/digital-transformation/wp-content/blogs.dir/94/mp/files/pages/files/dti-executive-summary-website-version.pdf>.
18. The Policy Environment for Blockchain Innovation and Adoption 2019/ OECD Global Blockchain Policy Forum. Paris: OECD. URL: www.oecd.org/finance/2019-OECD-Global-Blockchain-Policy-Forum-Summary-Report.pdf.

19. Working Group on Education: digital skills for life and work. D. Atchoarena, N. Selwyn, B. Chakroun, F. Miao, M. West, C. de Coligny. (2017). New York: UNESCO. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002590/259013e.pdf>.

Дунаєв Ігор Володимирович,
д. держ. упр., доц., професор кафедри економічної політики та менеджменту,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
Голова громадської організації “НДЦ економіко-правових рішень у сфері застосування
технологій розподіленого реєстру”, м. Харків
ORCID 0000-0002-0790-0496;
Кудь Александр Александрович,
генеральний директор ТОВ “Сімкорд”, аспірант, ХНЕУ, м. Харків
ORCID 0000-0001-5753-7421

РОЗВИТОК ЦИФРОВИХ НАВИЧОК І КОМПЕТЕНЦІЙ УКРАЇНСЬКИХ СПЕЦІАЛІСТІВ ЯК НЕОБХІДНІСТЬ В ЕПОХУ ГЛОБАЛЬНОЇ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

З огляду на об’єктивні цифрові трансформації публічного врядування та економіки у світі обґрунтовано найбільш перспективні напрями оновлення науково-освітньої галузі України. Перший напрям – концентрація інтелектуальних і фінансових зусиль на розробці та впровадженні інформаційних платформ на блокчейн як вітчизняних українських продуктах, які б створювали технологічну основу для появи нових різновидів бізнесу за умови використання продуктів на базі таких платформ. Другий напрям полягає в побудові стійкої (resilient) взаємодії між наукою та освітою, інноваційними стартапами й усталеним бізнесом, які сьогодні в Україні практично не пов’язані один з одним. Третій напрям – це розвиток цифрових компетенцій і навичок людей на основі глобальних рамок вимірювання цифрової грамотності. Спираючись на рекомендації ЮНЕСКО, перспективні напрямки вдосконалень у сфері освіти та набуття цифрових навичок населенням, показано доцільність підготовки фахівців і вчених з даних напрямів. Об’єднавши бізнес, науку та інновації сьогодні, в Україні з’явиться можливість наблизитися до технологічних лідерів у деяких сферах, залучаючи до активної діяльності молодь. І треба цією можливістю обов’язково скористатися. Тільки гармонізація розвитку стартапів, бізнесу та науки дозволить швидко вирішувати велике число завдань, що стоять сьогодні перед усіма підприємствами та суспільством загалом. Особливе значення має при цьому мають впровадження та використання нових похідних інструментів та продуктів, що розроблені та функціонують на базі технології блокчейн, у тому числі цифрові активи, бо саме такі прогресивні та перспективні феномени сучасності додадуть потужного імпульсу до розвитку ринкової інфраструктури України.

Ключові слова: підготовка кадрів, блокчейн, цифрові активи, цифрові компетенції, фахівці для цифрової економіки, big data specialist, вища освіта України, образ майбутнього.

Надійшла до редколегії 12.02.2020 р.

Лахижа Микола Іванович,

*д.держ.упр., проф., професор кафедри публічного управління та адміністрування,
Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України,
м. Київ*

ORCID 0000-0001-8676-4578

УДК 351.071.1

doi: 10.34213/ap.20.01.02

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ЗМІНИ, РЕФОРМУВАННЯ, МОДЕРНІЗАЦІЯ, ОПТИМІЗАЦІЯ, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, РЕСТРУКТУРИЗАЦІЯ, ПЕРЕЗАВАНТАЖЕННЯ

Проаналізовано стан публічного управління в Україні, який оцінено як сумбурний та хаотичний. Методологія дослідження передбачала врахування класичних теорій публічного управління, виявлення стану, спрямованості та особливості українських реформ, виявлення походження та допустимості нової термінології в сфері публічного управління, що вимагає врахування досягнень науки державного управління, філології й технічних дисциплін.

Ключові слова: Україна, публічне управління, публічна адміністрація, зміни, трансформація, реформування, модернізація, оптимізація, децентралізація, реструктуризація, перезавантаження.

Постановка проблеми. Головною причиною обрання для вивчення складної теми змін публічного управління в Україні стали різкі трансформації політичної ситуації в державі, спроби нової влади знайти та негайно втілити в життя власні рецепти реформ, що супроводжується використанням термінології, яка, як і пропонувані реформи, багатьом здається якщо не недоречною, то несподіваною.

Навіть побічне ознайомлення з термінологією, що використовується в заходах масової інформації в Україні та інших державах Європи, свідчить про більшу динаміку мовних змін в Україні. Наприклад, наш аналіз інтернетресурсів у Білорусі, Болгарії, Польщі, Росії свідчить, що в цих країнах термін “перезавантаження”, окрім інформатики, застосовується в основному для визначення наявних чи бажаних змін у зовнішній політиці. В Україні ж він набув універсального значення, хоча й сприймається по різному, залежно від аудиторії та ситуації, в чому ми вбачаємо значну проблему.

Методологія нашого дослідження передбачала врахування класичних теорій публічного управління, виявлення стану, спрямованості та особливості українських реформ, виявлення походження та допустимості нової термінології, що вимагає врахування досягнень науки державного управління, філології та технічних дисциплін. Наприклад, для розуміння терміна “перезавантаження” здійснено порівняння технологій, що використовуються в інформатиці з технологіями публічного управління, вивчено матеріали словників української мови та лінгвістичні праці щодо динаміки мовного процесу.

Об’єктом дослідження стала практика публічного управління в Україні, яка вивчалася шляхом аналізу нормативно-правових актів, виступів урядовців тощо, а також узагальнення наукових та публіцистичних матеріалів.

Предметом дослідження стали зміни в публічному управлінні та їх відображення у термінології.

Мета дослідження полягає у виявленні специфіки реформування публічної адміністрації в Україні, виокремленні факторів, що впливають на процес змін, визначенні на основі герменевтичного підходу особливостей вживання вузлових понять та виробленні пропозицій щодо перспектив реформ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Українськими вченими з початку 2000-х років активно вивчалися теоретичні питання становлення сучасного публічного управління, що знайшло відображення у публікаціях таких авторів, як О. Амосов, В. Бакуменко, В. Баштанник, О. Валевський, Р. Войтович, І. Грицяк, В. Дзюндзюк, Ю. Кальниш, І. Коліушко, В. Корженко, О. Линдюк, В. Мартиненко, А. Приходченко, А. Рачинський, І. Розпутенко, О. Руденко, В. Солових, Ю. Сурмін, Ю. Шаров та ін.

Класичним можна назвати визначення Ю. Кальниша, який характеризує публічне управління як “спільну діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування з політично активними суб’єктами громадянського суспільства й ринкової економіки щодо формування та реалізації політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць, прийняття управлінських рішень суспільного значення” [1, с. 146].

Аналіз публікацій українських та зарубіжних вчених з проблематики публічного управління дозволяє нам стверджувати, що на сьогодні в посткомуністичних країнах вже подолано відставання теорії від практики та підготовлено рекомендації щодо реформування влади в період трансформацій. Проте в Україні, помітнішою є незатребуваність наукових розробок чи відхід від них, що ми неодноразово відзначали.

Так, у публікації 2005 р. нами було відзначено декларування в Україні європейських принципів діяльності влади та тенденцію посилення ролі представницьких органів і місцевого самоврядування, зростання ролі політичних партій та громадських організацій. Водночас наголошено, що реформування влади здійснюється неритмічно за відсутності єдиної рамкової концепції, помітно дається взнаки перманентна неконсолідованість влади, хронічна боротьба між її гілками та протиріччя між центром і регіонами [2, с. 9].

На жаль, протягом наступних років ситуація у сфері публічного управління лише ускладнювалася, що відзначено нами, зокрема, у публікації 2014 р. Наголошувалося, що в Україні відбулася певна консервація реальних реформ, які замінялися гаслами, проектами, кампаніями з обговорення тощо, що й призвело до революційного вибуху.

Основною проблемою, що впливала на темпи та якість реформ, стала відсутність внаслідок гострої політичної боротьби їх цілісного бачення та політичного узгодженого стратегічного рішення, яке б визначило цілі та методи такого реформування на тривалу перспективу. Інституційна незабезпеченість посилювала непослідовність реформ, значно їх уповільнювала.

Виділено такий фактор як відсутність належної координації та невіправдане ускладнення реформ, що особливо помітно на прикладі неузгодженостей реалізації положень антикорупційного законодавства, особливо у частині проведення спецперевірок, декларування доходів та витрат, поширення законодавства на невмотивовано широкі категорії населення тощо. Подібною є й ситуація щодо нормативного забезпечення проведення люстрації в органах влади. Водночас, не завжди або неповністю реалізовувалися задекларовані принципи модернізації публічної адміністрації, насамперед, принципи відкритості та прозорості [3].

Проте значна частина питань залишається нез'ясованими, оскільки практика продовжує розвиватися не за науковими рецептами, зарубіжний досвід часто використовується без врахування власних особливостей, а зміни відбуваються непродумано і хаотично, що помітно й з використанням непродуманої термінології.

Виклад основного матеріалу. Невдоволення громадян України станом публічного управління яскраво проявилось під час виборів Президента України у 2019 р. Характерно, що окрім таких причин, як збіднення населення, війна, корупція, націонал-консервативне позиціонування, політичні оглядачі називають і фактор нової людини в політиці, яка уособлювала запит українського суспільства на зміни у політиці, а також - на втому від старої політичної еліти та її “правил життя” [4].

Як відмічають політологи: “Обрати людину без політичного досвіду, не zaangażовану багаторівневими домовленостями із “системними” політичними гравцями та стейкхолдерами, без корупційного шлейфу й водночас без власної політичної команди – саме в такий спосіб українці висловили свій протест проти політичного класу “старого формату” [5].

Наступні парламентські вибори виграла політична сила, яка ще лише мала стати партією, а її члени – політиками, на чому наголошував один із її політтехнологів на лекції для депутатів у Трускавці [6].

Практика підтвердила популізм гасел кампанії на кшталт “Зробимо їх разом”, “Весна прийде – будемо саджати” або “Весна покаже, хто де крав”, “Просто перестати стріляти”, “Скасувати комуналку” тощо та підтверджує необхідність професійного підходу до публічного управління. “Професійність” ми розуміємо як поєднання патріотизму та фаховості, чого часто не вистачає сучасним українським політикам. Це яскраво проявилось у спробах забезпечення собі непропорційно високих зарплат, періодичних корупційних скандалах, зміні уряду тощо. Але найбільше – у відсутності відкритості та прозорості, невмінні чи небажанні співпрацювати з громадянським суспільством, публічних сварках та спробах принижувати журналістів.

Аналіз нормативно-правового забезпечення та сьогоденної практики публічного управління в Україні свідчить про значну сумбурність, що найбільш яскраво проявилася у діяльності Верховної Ради України (турборежим, секс-скандали, корупційні звинувачення, сенсаційні заяви тощо). На жаль, турборежим призвів до прийняття неякісного законодавства і навіть прем'єр відзначив, що це ненормально [7].

Отже, стан публічного управління в Україні у XXI ст. можна охарактеризувати як сумбурний та безладний.

Термін “сумбурний” у Словнику української мови трактується як “позбавлений ясності, системності, порядку; плутаний, безладний” [8].

Термін “безладний” цей же словник пояснює як такий, в якому немає ніякого порядку, ладу; хаотичний, а Всесвітній словник української мови трактує як “позбавлений певної системності, впорядкованості, організованості), БЕЗСИСТЕМНИЙ, НЕВПОРЯДКОВАНИЙ, БЕЗТОЛКОВИЙ розм., ХАОТИЧНИЙ підсил.; ПЛУТАНИЙ, СУМБУРНИЙ, ПОПЛУТАНИЙ розм., РОЗХРИСТАНИЙ розм. (позбавлений чіткості, ясності в чому-небудь); НЕЗВ'ЯЗНИЙ, РОЗКИДАНИЙ розм. (про думки, мову і т. ін. – позбавлений послідовності, логічного зв'язку)” [9].

Відтак, постає питання щодо механізму виходу із стану сумбурності, що, на наш погляд, можливо лише внаслідок вироблення та впровадження певної

системи, послідовності, ритму, організованості, зростання відповідальності, стриманості у вчинках та діях.

При цьому важливо пам'ятати ще один синонім слова “безладний” – “анархічний”, а українські політологи вже вказували на спробу влади “погратися в автоитаризм” та застерігали від можливого переходу “від анархії до диктатури” [10]

Отже, основними проблемами в Україні на даний час залишаються завищені соціальні очікування, ігнорування громадянського суспільства, непрофесіоналізм влади, а відтак – сумбурність, безладність публічного управління.

Варто погодитися з твердженнями про необхідність зростання відповідальності, що передбачає обмеження влади передбаченими законом рамками, об'єднання на базі спільних цінностей, співпрацю влади та опозиції тощо аби “зберігати не лише безвіз, культурні, антикорупційні досягнення, медресформу, декомунізацію, децентралізацію і дерегуляцію” [11] тощо.

Зрозуміти суть сучасних перетворень допомагає ретельний аналіз вживання певних термінів. Окрім відповідних досліджень українських вчених, нами використано сучасні словники, зокрема “Великий тлумачний словник сучасної української мови” (ВТССУМ) та оновлений “Словник української мови у 20 томах”, публікацію якого розпочала Академія наук України у 2010 р. Але останніх мовних змін та запозичень словники не враховують.

Прикладом може бути пояснення терміну “ЗМІНА” (про стан, рух, ознаку, властивість і т. ін. – перехід, перетворення чого-небудь у щось якісно інше) та його синонімів: ПЕРЕМІНА, ВІДМІНА, ПЕРТУРБАЦІЯ (різка або несподівана зміна) – книжна форма; ПЕРЕВОРОТ, ПОВОРОТ, ЗЛАМ, ПЕРЕЛОМ, ОБОРОТ, ПОВОРІТ (різка, докорінна зміна) – вживається рідко; ПЕРЕІНАКШЕННЯ, ПЕРЕІНАЧЕННЯ (шляхом переробки тощо) – розмовн.; “ЗМІНЮВАТИ” – ЗМІНЯТИ, МІНЯТИ, МІНИТИ, ПЕРЕМІНЯТИ, ПЕРЕМІНЮВАТИ, ВІДМІНЯТИ, ВІДМІНЮВАТИ, ПЕРЕВЕРТАТИ, ПЕРЕРОДЖУВАТИ, ПЕРЕШИКОВУВАТИ, ПЕРЕІНАКШУВАТИ, ПЕРЕІНАЧУВАТИ, ПРЕОБРАЖАТИ та “ПЕРЕТВОРЮВАТИ” когось, на кого-що (надавати нового вигляду, іншого характеру тощо), ОБЕРТАТИ в кого-що, на кого-що, ПЕРЕВЕРТАТИ в кого-що, на кого-що, ПОВЕРТАТИ в кого-що, на кого-що, РОБИТИ ким, чим, ПЕРЕРОБЛЯТИ [ПЕРЕРОБЛЮВАТИ] на кого-що, в кого-що, ЗМІНЮВАТИ [ЗМІНЯТИ] в кого-що, на кого-що, розм., ПЕРЕМІНЯТИ [ПЕРЕМІНЮВАТИ] в кого-що, на кого-що, розм.; ПЕРЕВОДИТИ на що, в що (надаючи нових якостей, особливостей); ТРАНСФОРМУВАТИ [9].

Як бачимо, до синонімів слова “зміна” не включено винесених нами в заголовок статті термінів: “реформування”, “модернізація”, “оптимізація”, “децентралізація” “реструктуризація”, “перезавантаження”, які теж означають зміни стану в процесі становлення та розвитку публічного управління. Це ще раз підтверджує як багатство та розвиток мови, так і застарілість словників.

Філологами відмічено, що з другої половини 80-х років ХХ ст. відбулися значні зміни у структурі, семантиці та стилістиці української мови, які свідчать про мобілізацію мовних ресурсів для вираження ціннісних переорієнтацій та формування нової системи пріоритетів українського суспільства. В їхній основі лежить демократизація суспільного життя [12, с. 9]. Яскраво проявляється потреба в розширенні можливостей мовного самовираження суспільства, що неминуче супроводжується зниженням мовної культури, широким використанням у літературі та офіційних документах розмовної мови. На думку мовознавців (О. Дубенко, О. Стишов, О. Тараненко та ін.), спостерігається орозмовлення літературного стандарту. Конкретні прояви цієї колоквіалізації є досить різноманітними – аж до шокуючого використання жаргонної лексики.

Визначального характеру набула вестернізація мовного процесу. Помітним є й вплив інформаційної революції – велика кількість користувачів Інтернету широко використовує його термінологію, намагаючись видати за наукову, літературну чи навіть офіційну та особливо не переймаючись цим.

Яскравим прикладом колоквіалізації стало активне входження в українську мову терміну “перезавантаження”, офіційним визнанням якого стало його використання у назві Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади” [13]. У значній кількості українців склалося враження, що авторами нового терміну стала команда молодих членів уряду, серед яких значна частина добре знає комп’ютерні технології та використовує відповідну лексику.

Проте аналіз свідчить, що процес освоєння нового терміну почався значно раніше, як етапи можна назвати показ в Україні популярного американо-австралійського фільму “Матриця. Перезавантаження” (2003 р.), активне обговорення у пресі зовнішньої політики Президента США Б. Обама, яка відносно Росії характеризувалася як “перезавантаження” тощо. Фільм посилював сприйняття “перезавантаження” як радикального засобу вирішення проблеми, створення нового віртуального світу, можливості його багаторазового повторення (Архітектор у фільмі розповідає про 5 попередніх версій Матриці). Можливості фантастики переносилися у реальний світ, а його недосконалість в умовах трансформації суспільства посилювала віру у силу перезавантаження та його необхідність.

У концентрованому вигляді такий підхід викладено у кількох публікаціях 2010–2014 рр. Так, Ю. Кисельова у 2010 р. стверджувала, що в ситуації, яка склалася в Україні в контексті перетворень демократична система, по суті, “зависла”. Бракує сталості всіх складових, що складають демократію. “Якщо “демократичний транзит” та консолідація демократії зависли в інститутах та часі, то й політична та соціальна система може перезавантажитися. Але зовсім не обов’язково після цього вона може повернутися на висхідну точку сірої зони демократії за змістом, але не суттю електоральної демократії. Може відбутися й “демократичний відкат”, стрибок до авторитаризму” [14].

У яскравій монографії 2014 р. одного з перших докторів наук з державного управління І. Розпутенка наголошено, що філософи щоразу застерігають, щоразу нагадуючи практикуючим політикам про необхідність зміни форм ефективного розвитку. “Виходячи з цієї методологічної послідовності, що маємо робити з державою: продовжувати процеси “вдосконалення”, “модернізації” чи спробувати до 2015 р. перезавантажити її, оновивши основні інститути (Верховну Раду, Кабінет Міністрів, Адміністрацію Президента, судову владу тощо), змінивши акценти з централізації на децентралізацію, надавши таким чином можливість реалізуватися місцевому самоврядуванню, як це було за полково-сотенного устрою часів Гетьманату.

Перезавантаження – це процес деколонізації, кадрової люстрації, декриміналізації (корупція), антитоталіризації, демократизації.

Перезавантаження – це процес наповнення інститутів держави національними цінностями, українськими традиціями, українською історією, українською мовою, процес оптимізації (затрати/результати) державної політики, процес відповідностей моральних цінностей і цілей держави” [15, с. 14].

Отже, децентралізація розглядається автором як суттєва частина широкого і радикального поняття – “перезавантаження”, яке, на відміну від “вдосконалення”, “модернізації” означає більш радикальні дії.

Важливо звернути увагу на різне визначення сфери застосування “перезавантаження”. Так, початок децентралізації оцінювався як “повне перезавантаження влади в Україні”, “нова глава в історії країни”, що, зокрема, помітно з дискусії учасників організованого в липні 2015 р. ОБСЄ обговорення конституційної реформи [16]. Партія УДАР Віталія Кличка відзначала, що децентралізація влади потребує повного перезавантаження рад всіх рівнів [17]. У інших публікаціях періоду 2014–2019 рр. йшлося про перезавантаження децентралізації, соціального діалогу, системи земельних відносин, “велике перезавантаження” тощо. Таким чином, помітна певна еквілібристика: з одного боку децентралізація розглядається як механізм зміни влади; з іншого – перезавантаження сприймається як механізм удосконалення децентралізації.

Як перезавантаження оцінювався прихід до влади нової команди у 2019 році [18], а потім – вже відносно цієї влади – йшлося про перезавантаження Верховної Ради, Кабінету Міністрів, інших владних інституцій. Йдучи у відставку, Прем’єр-міністр стверджував про роботу свого Кабміну: “Ми заклали фундамент для перезавантаження країни” [19].

Водночас поняття “перезавантаження” все більше використовується у інших сферах, в основному для переоцінки явищ та процесів [20].

Підтвердженням мовної повноправності та широти застосування цього поняття є, на нашу думку, його використання відомою поетесою О. Забужко у назві лекції: “Шевченко у ХХІ столітті: спроба перезавантаження” [21].

Зважаючи на походження поняття “перезавантаження” з комп’ютерної лексики, важливо, на наш погляд повернутися до оригіналу.

Найчастіше з поняттям “перезавантаження” ми стикаємося за роботою з комп’ютером, коли ввімкнувши його та не отримавши належної роботи, натискуємо відповідне віконце. “Великий тлумачний словник сучасної української мови” трактує це поняття як “повторне завантаження”.

Звернення до популярної спеціальної технічної літератури [22] дозволяє виділити такі важливі з точки зору науки управління пункти:

– завантаження операційної системи (англ. booting) – це багатокроковий процес запуску комп’ютера. Завантажувач операційної системи (англ. bootloader) – це програма, для виконання завантаження операційної системи. Послідовність завантаження (англ. boot sequence) – це початковий набір дій, що при цьому виконується комп’ютером;

– жорстке перезавантаження (англ. hard reboot) відбувається, коли на короткий час зникає живлення комп’ютера, або коли на процесор надсилається спеціальний сигнал (найчастіше така кнопка міститься на передній панелі комп’ютера). Це початкове завантаження без попереднього виконання завершальних процедур операційної системи;

– м’яким (англ. soft reboot) перезавантаження називається тоді, коли воно відбувається під контролем програмного забезпечення, без порушень в електроживленні і натискання кнопки перезавантаження на передній панелі. Як правило, але не завжди, це означає звичайне штатне завершення роботи машини і наступне перезавантаження.

Отже, відносно такої складної системи, як країна, держава, суспільство – мова має йти насамперед про вироблення та завантаження програми, а перезавантаження мають бути передбачені шляхом змін влади у штатному режимі, коригування законодавства, інституційних змін тощо (м’яке перезавантаження), чи можуть здійснюватися у позаштатному режимі шляхом революцій (жорстке перезавантаження).

Як відомо, до основних причин зависання мобільних пристроїв відносять збій програмного забезпечення та механічні пошкодження. Вироблено певний алгоритм дій для усунення збоїв, який, на наш погляд, певною мірою можна використовувати й у публічному управлінні:

1. Треба трохи почекати. Якщо дива не сталося – перезавантажити пристрій природним шляхом (виключити – включити);
2. Потрошити апарат (витягти все, що витягується та через певний час встановити на місце);
3. Відкат системи до заводських налаштувань (при цьому втрачаються всі дані, програми та настройки).
4. Hard Reset (жорстке перезавантаження системи).

З точки зору публічного управління важливо чітко усвідомити, що рішення про створення програми (завантаження) та перезавантаження має приймати громадянське суспільство, а “потрошити апарат”, що постійно і безціремонно здійснюється в Україні, потрібно обережно і зважено. Як уже наголошувалося [23], всі “нові влади” роблять помилку, вважаючи головними ворогами реформ працюючих чиновників. Для кожної з них атака на працюючих державних службовців – це в першу чергу можливість розставити на посадах “своїх” людей, незважаючи на їх професійність.

Не виправданими видаються й постійні спроби до перезавантаження без наявності чіткої програми та механізмів її реалізації, що може привести до різкого відкату й авторитаризму.

Децентралізація з точки зору такого порівняння уявляється як завантаження програми дій, не до кінця продуманої з точки зору процесу, наслідків та механізмів здійснення. Отже, потрібне жорстке перезавантаження, зважаючи на об’єктивну необхідність оптимізації владних відносин та зростання ролі громадянського суспільства.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Проведений аналіз підтверджує відсутність певної системи проведення реформ в Україні. Більш того, алгоритм реформ незрозумілий не лише для широкої громадськості, а й для влади.

Впровадження у практику політичної діяльності нової термінології є об’єктивним процесом, який оцінюється філологами як неминучий в умовах глобалізації та технологічної революції.

Водночас потрібно надзвичайно обережно підходити до використання нових термінів у правотворчій діяльності. У всякому випадку – необхідне роз’яснення нових чи пристосованих до нової ситуації понять.

Так, термін “перезавантаження” уже набув право на застосування в політичній сфері, але використовувати його потрібно обережно і зважено, розуміючи контекст для себе і вказуючи громадськості точку відліку, програму, алгоритм та механізми дій.

Слід враховувати, що в юридичній практиці застосування певного поняття має осмислюватися не лише з точки зору відображення стану у сфері його використання, а й його впливу на ситуацію у майбутньому. Не випадково, у експертному Висновку на проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади” вказувалося, що назва закону “потребує уточнення щодо його предмету і кола питань, з яких вносяться зміни до законів України, адже в тексті самого проекту йдеться, насамперед, про спрощену процедуру працевлаштування та звільнення державних службовців, запровадження можливості контрактної державної служби

та усунення надмірного (на рівні закону), на думку суб'єктів права законодавчої ініціативи, регулювання зазначених суспільних відносин.

Варто також звернути увагу на те, що згідно з ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Звідси випливає, що її “перезавантаження” (юридичний зміст цього терміну – неясний) має стосуватися, наприклад, і носіїв судової та законодавчої влади. В той час як проект сконцентрований на внесенні змін до правового статусу державних службовців” [23].

Постійне перезавантаження, на наш погляд, є оз.янакою ручного керування.

Важливо відновити стабільність публічної служби, що передбачає досвід, професійність та патріотизм кадрів. Головне у сучасній ситуації – вироблення стратегії розвитку, що політики мають здійснювати спільно з громадськістю, спираючись на наукові розробки. Основними віхами у цьому процесі мають бути задекларовані конституційні цінності, а також євроінтеграційний напрям розвитку.

Список використаних джерел

1. Кальниш Ю. Особливості формування об'єктно-предметної сфери науки державного управління в Україні. URL: <http://maup.com.ua/assets/files/expert/5/10.pdf> 132-151 (дата звернення: 11.02.2020).
2. Лахижа М. І. Теоретичні основи та реалії реформування владних органів України. *Вісник державної служби України*. 2005. № 1. С. 9–12.
3. Лахижа М. Проблеми інституційного забезпечення модернізації публічного управління в Україні. *Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 жовт. 2014 р. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2014. С. 43–44.
4. Хоменко С. Чому Порошенко програв вибори? П'ять причин. *ВВС Україна*. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-48014448> (дата звернення: 11.02.2020).
5. Радчук О. 100 днів перезавантаження: перші успіхи та невдачі команди Зеленського. *Слово і діло*. 28.08.2019. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/08/28/kolonka/aleksandr-radchuk/polityka/100-dniv-perezavantazhennya-pershi-uspixy-ta-nevdachi-komandy-zelenskooho> (дата звернення: 11.02.2020).
6. “Ви всі – ніхто”, – політтехнолог “Слуги народу” до новообраних нардепів. *Конкурент*. 31.07.2019. URL: <https://konkurent.in.ua/publication/44201/vi-vsi-nihto-polittehnolog-slugi-narodu-do-novoobranih-nardepiv/> (дата звернення: 11.02.2020).
7. “Це не нормально”. Раді варто відключити “турборежим” – Гончарук. *НВ Україна*. 04.10.2019. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/goncharuk-vislovivsyia-proti-turborezhimu-radiopovini-ukrajini-50046357.html> (дата звернення: 11.02.2020).
8. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР, Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. Київ: Наук. думка, 1970–1980.
9. Всесвітній словник української мови. URL: <https://uk.worldwidedictionary.org> B9 (дата звернення: 11.02.2020).
10. Шевчук В. Від анархії до диктатури: чотири сценарії для Зеленського. Чим Україні загрожують популізм і авторитарні замашки влади. *Апостроф*. 17.03.2020. URL: <https://apostrophe.ua/ua/article/politics/government/2019-12-04/ot-anarhii-do-diktaturyi-chetyiretsenariya-dlya-zelenskogo/29554> (дата звернення: 11.02.2020).
11. Ясиневич Я. Зеленський не виграв країну, а виграв лише вибори. *Радіо Свобода*. 24.04.2019. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/29899436.html> (дата звернення: 11.02.2020).
12. Татаренко О. Актуалізовані моделі в системі словотворення сучасної української мови (кінець ХХ – початок ХХІ ст.): монографія. Київ: Вид. дім Дмитра Бураго. 2015. 248 с.
13. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади: Закон України від 19.09.2019 р. № 117-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20> (дата звернення: 11.02.2020).
14. Кисельова Ю. Уроки демократичного транзиту в Україні. Проект, що перезавантажується навпаки. *Українська правда*. 04.05.2010. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2010/05/4/4996559/> (дата звернення: 11.02.2020).

15. Розпутенко І. Третє тисячоліття – Україна і неоколоніалізм. Київ : К.І.С., 2014. 356 с.
16. Дігтяренко А. Децентралізація влади: в чому вона полягатиме. 16.07.2015. *Радіо Свобода*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/27130754.html> (дата звернення: 11.02.2020).
17. Пацкан: Децентралізація влади потребує повного перезавантаження рад всіх рівнів. *Партія УДАР Віталія Кличка*. 21.05.2014. <http://klichko.org/news/?id=22426> (дата звернення: 11.02.2020).
18. Радчук О. 100 днів перезавантаження: перші успіхи та невдачі команди Зеленського. *Слово і діло*. 28.08.2019. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/08/28/kolonka/aleksandr-radchuk/polityka/100-dniv-perezavantazhennya-pershi-uspixy-ta-nevdachi-komandy-zelenskoho> (дата звернення: 11.02.2020).
19. Гончарук про роботу свого Кабміну: ми заклали фундамент для перезавантаження країни. *LB.ua*. 04.03.2020. URL: https://ukr.lb.ua/news/2020/03/04/451686_goncharuk_pro_robotu_svogo_kabminu_mi.html (дата звернення: 11.02.2020).
20. Кондратенко М. Хрещення Русі: перезавантаження. *Український інтерес*. 27.07.2018. URL: <https://uain.press/blogs/maryna-kondratenko-hreshhennya-rusi-perezavantazhennya-891407> (дата звернення: 11.02.2020).
21. Забужко О. Шевченко у XXI столітті: спроба перезавантаження : конспект лекції. URL: <http://www.umoloda.kiev.ua/> (дата звернення: 11.02.2020).
22. Завантаження, перезавантаження системи. *Вікі ЦДПУ*. URL: <https://wiki.cuspu.edu.ua/index.php> (дата звернення: 11.02.2020).
23. Тимошук В. Захистити чиновника. Як руйнується стабільність державної служби. *ЦППР*. 03.10.2019. URL: <https://pravo.org.ua/ua/news/20873952-zahistiti-chinovnika.-yak-ruynuetsya-stabilnist-dergeslugebi> (дата звернення: 11.02.2020).
24. Висновок на проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади” (реєстр. № 1066 від 29.08.2019 р.). URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66291 (дата звернення: 11.02.2020).

Lakhyzha M. I.,

*Doctor of Public Administration, Professor, Professor of Public Administration Department,
Institute for Personal Training of the State Employment Service of Ukraine,
Kyiv*

ORCID 0000-0001-8676-4578

CURRENT PROBLEMS OF THE IMPROVEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE: CHANGES, REFORMING, MODERNIZATION, OPTIMIZATION, DECENTRALIZATION, RESTRUCTURING, RELOADING

The article analyzes the state of public administration in Ukraine, which is assessed as confusing and chaotic. The research methodology involved taking into account classical theories of public administration, revealing the status, orientation and peculiarities of Ukrainian reforms, clarifying the origin and admissibility of new terminology in the field of public administration, which requires considering the achievements of the science of public administration, philology, and technical disciplines.

The object of the study is the practice of public administration in Ukraine, which was studied through the analysis of legal acts, speeches of government officials, etc., as well as the generalization of scientific and journalistic materials. Changes in public administration and their reflection in the terminology are the scope of the study.

The purpose of the study is to identify the specifics of reforming public administration in Ukraine, to identify the factors that influence the process of change, to determine on the basis of the hermeneutical approach the features of the use of nodal concepts and to develop proposals for reform prospects.

The author notes the complexity of reforms, the lack of their strategy, and the underestimation of factors that should stabilize development processes. The essence and application of such concepts as “changes”, “reforming”, “modernization”, “optimization”, “decentralization”, “restructuring”, etc. are analyzed. The concept of “reloading” is subjected to separate analysis. The chaotic nature of its application is shown, which is especially unacceptable in legal terminology.

The implementation of new terminology into the practice of politics is called by the author an objective process, inevitable in the conditions of globalization and technological revolution. At the same time, according to the author, extreme caution should be exercised in the use of new terms, especially in law-making activities, where the use of a certain concept should be considered not only in terms of reflecting the state of its use, but also its impact on the situation in the future. The need to restore the stability of the public service, which requires experience, professionalism and patriotism, is emphasized. The main thing in the current situation is the design of a development strategy that politicians should implement together with the public, based on scientific researches. The declared constitutional values and the European integration direction of development should be the main milestones in this process/

Keywords: Ukraine, public administration, public authorities, changes, transformation, reforming, modernization, optimization, decentralization, restructuring, reloading.

References

1. Kalnysh, Yu. Osoblyvosti formuvannya ob'ektno-predmetnoi sfery nauky derzhavnoho upravlinnia v Ukraini. URL: <http://maup.com.ua/assets/files/expert/5/10.pdf> 132-151[in Ukrainian].
2. Lakhyzha, M.I. (2005). Teoretychni osnovy ta realii reformuvannya vladnykh orhaniv Ukrainy. *Visnyk derzhavnoi sluzhby Ukrainy*, 1, 9–12 [in Ukrainian].
3. Lakhyzha, M. (2014). Problemy instytutsiinoho zabezpechennia modernizatsii publicznego upravlinnia v Ukraini. *Reformuvannya publicznego upravlinnia: teoriia, praktyka, mizhnarodnyi dosvid. Proceedings of the Vseukrainskoi nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu*, 31 zhov. 2014 r. Odesa: ORIDU NADU, 43–44[in Ukrainian].
4. Khomenko, S. Chomu Poroshenko prohrav vybory? Piat prychn. *BBC Ukraina*. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-48014448>[in Ukrainian].
5. Radchuk, O. (2019). 100 dnyv perezavantazhennia: pershi uspiky ta nevdachi komandy Zelenskoho. *Slovo i dillo*. 28.08.2019. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/08/28/kolonka/aleksandr-radchuk/polityka/100-dnyv-perezavantazhennya-pershi-uspiky-ta-nevdachi-komandy-zelenskoho>[in Ukrainian].
6. “Vy vsi – nikhto”, – politteknoloh “Sluchy narodu” do novoobranynkh nardepiv *Konkurent*. 31.07.2019. URL: <https://konkurent.in.ua/publication/44201/vi-vsi-nihto-polittechnolog-slugi-narodu-do-novoobranynkh-nardepiv/>[in Ukrainian].
7. “Tse ne normalno”. Radi varto vidkluchyty “turborezhym” – Honcharuk. *NV Ukraina*. 04.10.2019. URL:<https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/goncharuk-vislovivsvya-proti-turborezhimu-radinovini-ukrajini-50046357.html> [in Ukrainian].
8. Slovnyk ukrainskoi movy. (Vols. 1–11). (1970–1980). AN URSR. Instytut movoznavstva; za red. I. K. Bilodida. Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].
9. Vsesvitnii slovnyk ukrainskoi movy. URL: <https://uk.worldwidedictionary.org/B9> [in Ukrainian].
10. Shevchuk, V. (2020). Vid anarkhii do dyktatury: chotyry stsenarii dlia Zelenskoho. Chym Ukraini zahrozhuie populizm i avtorytarni zamashky vlady. *Apostrof*. 17.03.2020. URL: <https://apostrophe.ua/ua/article/politics/government/2019-12-04/ot-anarkhii-do-diktaturyi-chetyre-stsenariya-dlya-zelenskogo/29554> [in Ukrainian].
11. Iasynevykh, Ya. (2019). Zelenskyi ne vyhrav krainu, a vyhrav lyshe vybory. *Radio Svoboda*. 24.04.2019. URL:<https://www.radiosvoboda.org/a/29899436.html> [in Ukrainian].
12. Tatarenko, O. (2015). Aktualizovani modeli v systemi slovotvorennia suchasnoi ukrainskoi movy (kinets XX – pochatok XXI st.). Kyiv: Vydavnychy dim Dmytra Buraho [in Ukrainian].
13. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo perezavantazhennia vlady: Zakon Ukrainy vid 19 veresnia 2019 r. № 117-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20> [in Ukrainian].
14. Kyselova, Yu. (2020). Uroky demokratychnoho tranzytu v Ukraini. Proekt, shcho perezavantazhuetsia navpaky. *Ukrainska pravda*. 04.05.2010. URL: <https://www.ppravda.com.ua/articles/2010/05/4/4996559/> [in Ukrainian].
15. Rozputenko, I. (2014). Tretie tysiacholittia – Ukraina i neokolonializm. Kyiv: K.I.S. [in Ukrainian].
16. Dihtiarenko, A. (2015). Detsentralizatsiia vlady: v chomu vona polihatyme. *Radio Svoboda*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/27130754.html> [in Ukrainian].
17. Patskan: Detsentralizatsiia vlady potrebuie povnoho perezavantazhennia rad vsikh rivniv. (2014). *Partiia UDAR Vitaliia Klychka*. <http://klichko.org/news/?id=22426> [in Ukrainian].

18. Radchuk, O. (2019). 100 dniv perezavantazhennia: pershi uspikhy ta nevdachi komandy Zelenskoho. *Slovo i dilo*. 28.08.2019. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/08/28/kolonka/aleksandr-radchuk/polityka/100-dniv-perezavantazhennya-pershi-uspixy-ta-nevdachi-komandy-zelenskoho> [in Ukrainian].

19. Honcharuk pro robotu svoho Kabminu: my zaklaly fundament dlia perezavantazhennia krainy. (2020). *LB.ua*. 04.03.2020. URL: https://ukr.lb.ua/news/2020/03/04/451686_goncharuk_pro_robotu_svogo_kabminu_mi.html [in Ukrainian].

20. Kondratenko, M. (2018). Khreshchennia Rusi: perezavantazhennia. *Ukrainskyi interes*. 27.07.2018. URL: <https://uain.press/blogs/maryna-kondratenko-hreshhennya-rusi-perezavantazhennya-891407> [in Ukrainian].

21. Zabuzhko, O. Shevchenko u KhKhI stolitti: sprobа perezavantazhennia. Konspekt leksii. URL: <http://www.umoloda.kiev.ua/> [in Ukrainian].

22. Zavantazhennia, perezavantazhennia systemy. *Viki TsDPU*. URL: <https://wiki.cuspu.edu.ua/index.php> [in Ukrainian].

23. Tymoshchuk, V. Zakhystyty chynovnyka. Yak ruinietsia stabilnist derzhavnoi sluzhby. *TsPPR*. 03.10.2019. URL: <https://pravo.org.ua/ua/news/20873952-zahistiti-chinovnika.-yak-ruynuetsya-stabilnist-dergeslugebi> [in Ukrainian].

24. Vysnovok na proekt Zakonu Ukrainy "Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakoniv Ukrainy shchodo perezavantazhennia vlady" (2019). (reiestr. № 1066 vid 29.08.2019 r.). URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66291 [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 22.02.2020 р.

Мамонова Валентина Василівна,

д. держ. упр., проф.,

професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

ORCID 0000-0002-0219-3884

УДК 352/354

doi: 10.34213/ap.20.01.03

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ: СПІВВІДНОШЕННЯ ТА СУБ'ЄКТНИЙ СКЛАД

Узагальнено наукову думку щодо визначення змістовної сутності публічного управління та адміністрування, уточнено поняття “публічне управління”. Здійснено класифікацію функцій суб'єктів місцевого самоврядування за ознаками: сутність процесу управління, форма діяльності, сфери життєдіяльності, суб'єкти управління. Окреслено секторальний склад публічного управління: державне управління, місцеве самоврядування, громадське управління, бізнес-стейкхолдери. Визначено співвідношення публічного управління та адміністрування. Побудовано семантичний конструкт “публічне управління та адміністрування”. Обґрунтовано чотири рівні ієрархії в системі публічного управління в Україні, систематизовано суб'єкти управління за ієрархічними рівнями.

Ключові слова: публічне управління, публічне адміністрування, державне управління, місцеве самоврядування, громадські об'єднання, бізнес-стейкхолдери, ієрархія публічного управління.

Постановка проблеми. В останні роки в українських наукових колах активно обговорюються питання змістовної сутності понять “публічне управління” та “адміністрування”, що актуалізувалося введенням до переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, спочатку окремої спеціальності 074 “Публічне управління та адміністрування” галузі знань 07 “Управління та адміністрування” (згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 28.04.2015 р. № 266), а потім і самостійної галузі знань 28 “Публічне управління та адміністрування” зі спеціальністю 281 “Публічне управління та адміністрування” (відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27.09.2016 р. № 674). При цьому здійснюється підготовка за двома освітніми рівнями “бакалавр” і “магістр”, а також освітньо-науковим рівнем “доктор філософії” (PhD), предметна область якої включає сферу публічного управління та адміністрування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що сьогодні термінологічний апарат галузі знань “Публічне управління та адміністрування” ще не до кінця відпрацьований, а по ключових дефініціях немає одностайності думок науковців і фахівців, зокрема залишається дискусійним тлумачення поняття “публічне управління та адміністрування”. Так, О. Оболенський визначає публічне управління як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на життєдіяльність суспільства, “опираючись на владну силу”, а адміністрування вважає прерогативою виконавчих органів влади або чиновника (особи, яка перебуває на класифікаційній державній службі, обіймає відповідальну посаду, а не звичайний державний службовець) [4]. Прихильниками такого підходу є С. Чернов і С. Гайдученко, які предметом публічного управління називають функціональний аналіз держави, діяльність її органів влади як політико-правового інституту управління суспільством й утворених відповідних політико-правових і соціальних відносин, а предметну область

© Мамонова В. В., 2020

публічного адміністрування окреслюють такими поняттями, як “державна”, “політика”, “публічне управління”, “влада” [7]. У свою чергу Н. Гавкалова об’єктом публічного управління вважає відносини з приводу упорядкування суспільних справ на державному, регіональному, місцевому рівнях управління на базі архетипів народовладдя, а предметом – закономірності, принципи, методи, форми, тенденції теорії та практики упорядкування та забезпечення вирішення суспільних проблем [2]. Р. Мельник аналізує зміст категорії “публічне управління” крізь призму принципу розподілу влади і наголошує, що публічне управління проявляється лише у зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особами [3]. К. Бугайчук доводить, що термін “публічне адміністрування” має розкриватися як діяльність, яка пов’язана із внутрішніми процесами вироблення управлінських рішень, плануванням та координацією роботи органів публічного управління, організацією їх інформаційного, кадрового, документального забезпечення, питаннями побудови оптимальної організаційної структури, раціональним розподілом повноважень між виконавцями тощо [1]. При цьому у переважній більшості публікацій за даною тематикою здійснюється посилення на глосарій Програми розвитку ООН (On-line Glossary on Governance and Public Administration), який свого часу був розроблений Відділом з питань державних установ та цифрового уряду (DPIDG) Департаменту економічних та соціальних питань ООН та містить базу термінологію з Governance and Public Administration – визначення термінів, що не має зобов’язуючої юридичної сили, які найчастіше використовуються стосовно публічного управління та адміністрування в документах ООН та у роботі DPIDG. Зокрема, у ньому поняття “публічне адміністрування” має два трактування. З одного боку, як цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; а з іншого – як управління та реалізація різних урядових заходів, що пов’язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов’язане з наданням публічних послуг [8].

Метою статті є з’ясування змістовної сутності публічного управління та адміністрування, окреслення його суб’єктного складу, визначення місця адміністрування у системі управління в державі, уточнення рівнів її ієрархії.

Виклад основного матеріалу. Дане дослідження спиратиметься на визначення понять “публічне управління” та “публічне адміністрування”, що представлені у термінологічному словнику з публічного управління (2018 р.):

– публічне управління – “діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов’язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць” [6, с. 144];

– публічне адміністрування – “вид організаційно-розпорядчої діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, спрямованої на підготовку та впровадження публічно-управлінських рішень, управління персоналом, надання публічних послуг” [6, с. 142].

Вважаємо за доцільне уточнити змістовну сутність вищенаведених термінів. По-перше, публічне управління є не просто діяльністю, а цілеспрямованою взаємодією суб'єктів і об'єктів, яка здійснюється шляхом реалізації певних функцій. У сфері місцевого самоврядування, для прикладу, ними є самостійні напрямки діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, через реалізацію яких здійснюється виконання поставлених завдань задля визначених цілей щодо забезпечення життєдіяльності громади та її розвитку. Такі функції конкретизуються у вигляді повноважень, закріплених законодавством, та можуть бути класифіковані за різними ознаками: 1) за сутністю процесу управління – планування, організація, мотивація, контроль (основні функції управління за А. Файолем); 2) за формою діяльності – нормотворчі, установчі, організаційно-розпорядчі, забезпечуючі, наглядове-оцінювальні, консультативно-дорадчі; 3) за сферами життєдіяльності – політичні, економічні, соціальні, гуманітарні, екологічні та ін.; 4) за суб'єктами управління – функції територіальної громади, представницьких і виконавчих органів та посадових осіб місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, асоціацій органів місцевого самоврядування тощо [6, с. 190].

По-друге, слід відзначити різну роль акторів публічного управління у прийнятті рішень щодо розвитку суспільства (територіальної громади, регіональної спільноти) та відповідальності за них, а саме – доцільно виокремити дві групи суб'єктів: 1) спеціально створені органи управління (органи державного управління та органи і посадові особи місцевого самоврядування); 2) стейкхолдери, залучені до управлінських процесів (громадські об'єднання і окремі громадяни та представники бізнесу і підприємництва). Причому навіть серед останніх доцільно окремо виділяти громадське управління, що передбачає участь громадських об'єднань, окремих громадян, інших інституцій громадянського суспільства в управлінні в державі, перш за все у виробленні та реалізації місцевої політики, а також участь представників бізнесу і підприємництва (бізнес-стейкхолдерів) в публічному управлінні. На рис. 1 різними відтінками сірого кольору позначено ступінь участі ключових акторів у публічному управлінні – від темного (висока участь) до світлого (середня участь) та майже білого (незначна участь).



Рис. 1. Секторальний склад публічного управління

Як видно з рис. 1, найбільш активними і впливовими є суб'єкти державного управління та місцевого самоврядування, що цілком природно, оскільки вони створені для здійснення управління в державі. Якщо їх діяльність розглядати через призму співвідношення централізації та децентралізації як одного з ключових принципів менеджменту, то саме місцеве самоврядування є децентралізованим компонентом публічного управління. При цьому форми реалізації місцевого самоврядування (способи реалізації місцевого самоврядування як права вирішувати питання місцевого значення) можуть бути різноманітними: 1) форми безпосереднього волевиявлення громадян – місцеві вибори, місцевий референдум, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, інші форми прямої демократії; 2) форми взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування – “сильна рада – мер”, “сильний мер – рада”, “рада – менеджер”, комбінована модель, комісійна модель; 3) організаційні форми діяльності суб'єктів місцевого самоврядування – сесія місцевої ради (пленарне засідання та засідання постійних і тимчасових комісій), засідання виконавчого комітету, робота сільських, селищних, міських голів та голів районних і обласних рад, а також старост в населених пунктах об'єднаної територіальної громади, дорадчо-консультативних органів (президія, колегія тощо), робота депутатів місцевих рад у виборчих округах тощо; 4) форми співробітництва територіальних громад – делегування завдань з передачею відповідних ресурсів, реалізація спільних проектів, спільне фінансування (утримання) об'єктів комунальної власності, утворення спільних інфраструктурних об'єктів та ін. [6, с. 187].

Стосовно громадського управління, яке здійснюється інституціями громадянського суспільства, то воно у секторальному складі виділено світло-сірим кольором, проміжним між темним і майже білим, що відображає середню (у порівнянні з органами управління та агентами приватного сектору) ступінь участі у публічному управлінні. Слід зауважити, що можливості участі громадськості, окрім законодавства з питань місцевого самоврядування, передбачаються у багатьох нормативно-правових актах, серед яких у першу чергу позначимо постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку сприяння проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” від 05.11.2008 р. № 976 та “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 03.11.2010 р. № 996, Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затверджену Указом Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016, та ін.

Далі пояснимо, чому участь бізнес-стейкхолдерів зафарбовано на рис. 1 найсвітлішим кольором, що означає незначну (знов-таки, у порівнянні з секторальними акторами) їх участь у публічному управлінні. Як свідчить практика, сьогодні суб'єкти господарювання (а саме них, у першу чергу, відносимо до бізнес-стейкхолдерів) за власною ініціативою або за пропозицією органів управління долучаються до прийняття рішень місцевого значення переважно у таких напрямках:

- розроблення стратегії розвитку громади та/або регіону та її реалізація;
- формування проектів державно-приватного партнерства;
- реалізація проектів соціальної відповідальності бізнесу тощо.

Окремою сферою публічно-управлінської діяльності бізнесу можна вважати їхнє використання норм і положень Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11.09.2003 р. № 1160-IV, згідно з яким суб'єкти господарювання та їх об'єднання мають право:

– подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проєктів регуляторних актів та перегляду, а також зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проєктів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю, а у передбачених випадках й у розробці проєктів регуляторних актів;

– бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;

– самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проєктів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду тощо [5].

Як зазначалося вище, більшість науковців та фахівців вважають публічне адміністрування складовою частиною публічного управління. Погоджуючись з цією думкою, зробимо спробу визначити місце адміністрування у системі публічного управління та окреслити коло його ключових суб'єктів. Схематичне відображення семантичного конструкту “публічне управління та адміністрування” представлено на рис. 2, де збережено ту ж саме колірну гаму секторального складу публічного управління, що й на рис. 1.

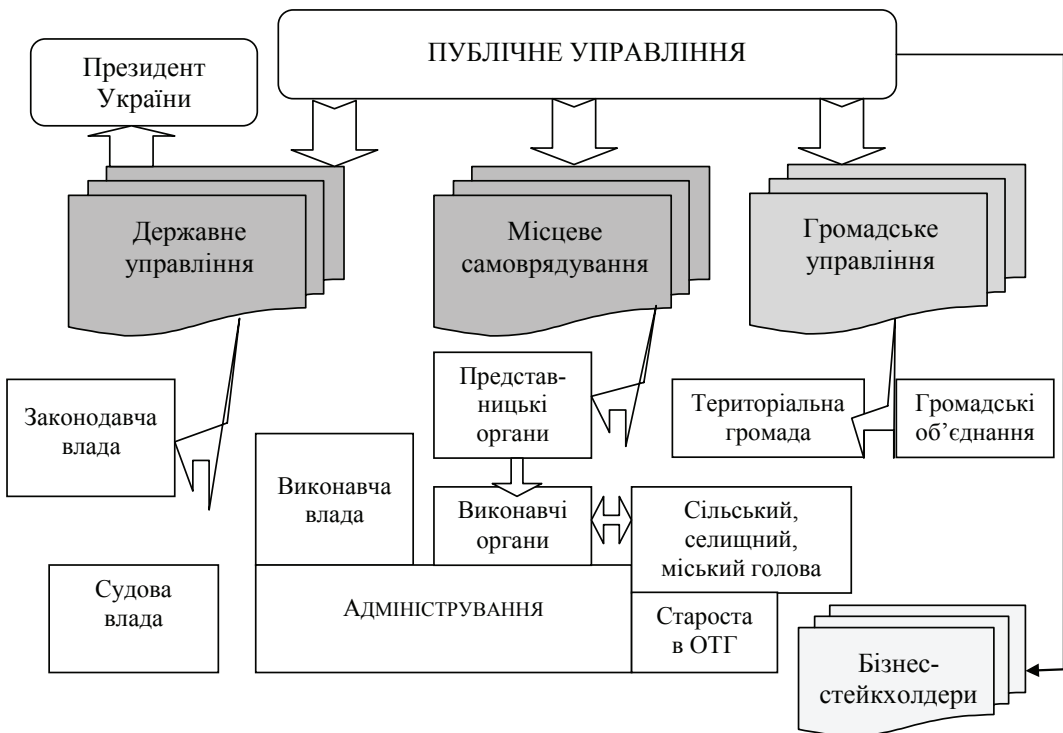


Рис. 2. Схематичне відображення семантичного конструкту “публічне управління та адміністрування” (авторська розробка)

Отже, наведено на рис. 2 схему семантичного конструкту “публічне управління та адміністрування” побудовано на підставі таких міркувань. Здійснення організаційно-розпорядчої діяльності, яка є змістовною сутністю публічного адміністрування, виконують як органи виконавчої влади (підготовка і реалізація рішень Верховної Ради України та розпоряджень Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, провадження власної розпорядчої діяльності в межах повноважень, встановлених законодавством), так й виконавчі органи місцевого самоврядування (організація виконання рішень відповідної місцевої ради, здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, самостійний розгляд та вирішення питань, віднесених законодавством до їх відання), а також посадові особи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські голови, голови обласних і районних рад, старости населених пунктів об’єднаних територіальних громад. Саме тому, такі види діяльності вищеназваних суб’єктів публічного управління, а також їх діяльність щодо управління організацією-органом управління (менеджмент організації) віднесено до адміністрування.

Говорячи про суб’єктний склад публічного управління та адміністрування, не можна обійти питання структури системи управління в державі, оскільки, як відомо, її ознакою є ієрархічність.

У науковій літературі та практиці публічного управління в Україні застосовується немало назв рівнів управління, серед яких найбільш розповсюдженими є загальнонаціональний, національний, вищий, загальнодержавний, державний, центральний, регіональний, субрегіональний, місцевий та ін., проте використання окремих з них вважаємо некоректним. Так, термін “національний” (як і “загальнонаціональний”) не може означати жодний рівень управління, оскільки відображає своєрідні властивості конкретної нації, її особливості; термін “державний” (як і “загальнодержавний”) також характеризує належність (чогось, когось) до певної держави та стосується її народу.

Традиційно вважається, що оптимальною є трирівнева структура публічного управління в державі, яка складається з таких рівнів – вищий, центральний, місцевий. Між тим в країнах з континентальною моделлю територіальної організації влади (співвідношення державного управління та місцевого самоврядування), до яких відноситься і Україна, виділяється регіональний рівень, хоча незважаючи на широке застосування терміну “регіональний” не тільки в наукових колах, а і у законодавчих актах (для прикладу – Закон України “Про засади державної регіональної політики” від 05.02.2015 р.), серед категорій органів управління він не застосовується, використовується ознака “обласний” – обласні ради, обласні державні адміністрації тощо. Це створює підґрунтя для існування чотирьох рівнів у системі публічного управління – вищий, центральний, регіональний, місцевий. На жаль, в Україні відсутнє законодавче встановлення структури управління в державі, але окремі засади все ж такі є:

– Конституція України визначає, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ст. 113);

– Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” встановлює, що система центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України (ст. 1).

Виходячи з вищенаведеного, можна здійснити систематизацію суб’єктів публічного управління в Україні за рівнями управління в державі наступним

чином (без врахування інституцій судової гілки влади, яка має специфічну структуру):

– вищий рівень – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України;

– центральний рівень – міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (станом на 01.01.2020 р. це служби, агентства, інспекції, ЦОВВ зі спеціальним статусом, колегіальні органи (національні комісії), інші ЦОВВ);

– регіональний – обласні державні адміністрації та територіальні органи ЦОВВ (головні та міжрегіональні управління), обласні ради;

– місцевий – районні державні адміністрації та територіальні органи ЦОВВ (районні та міські управління, відділи), органи місцевого самоврядування територіальних громад та сільські, селищні, міські голови і старости населених пунктів об'єднаних територіальних громад.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. За результатами проведеного дослідження уточнено змістовну сутність публічного управління як цілеспрямованої взаємодії суб'єктів і об'єктів, що здійснюється шляхом реалізації певних функцій. При цьому роль акторів у прийнятті управлінських рішень суттєво відрізняється, що обумовило виокремлення двох груп суб'єктів публічного управління – спеціально створені органи управління та обрані посадові особи, а також залучені до управлінських процесів громадськість і бізнес. Визначено суб'єктний склад адміністрування як складової публічного управління та побудовано семантичний конструкт “публічне управління та адміністрування”. Уточнено рівні ієрархічної структури системи публічного управління в Україні – вищий, центральний, регіональний, місцевий, що дозволить у подальших дослідженнях обґрунтувати розподіл повноважень між ними в умовах децентралізації та реформи місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Бугайчук К. Л. Співвідношення публічного адміністрування з іншими управлінськими категоріями. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2017. Вип. 79(4). С. 154–165.
2. Гавкалова Н. Л. Публічне управління: методологічний аспект. *Публічне управління: шляхи розвитку* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 16–18.
3. Мельник Р. С. Категорія “публічне управління” у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 95–98.
4. Оболенський О. Ю., Борисевич С. О., Коник С. М. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни “Публічне управління” : наук. розробка. Київ : НАДУ. 2011. 56 с.
5. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15> (дата звернення: 11.02.2020).
6. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ. 2018. 224 с.
7. Чернов С. І., Гайдученко С. О. Текст лекцій з дисципліни “Публічне адміністрування” (для студентів всіх форм навчання за спец. 7.03060101, 8.03060101 “Менеджмент організації і адміністрування (за видами економічної діяльності)” / Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ, 2014. 97 с.
8. On-line Glossary on Governance and Public Administration : Department of Economic and Social Affairs Public Institutions of United Nations. URL: <https://publicadministration.un.org/en/About-Us/UN-Glossary> (дата звернення: 11.02.2020).

Mamonova V. V.,

*Doctor of Public Administration, Professor, Professor of Regional Development and Local Government Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0002-0219-3884*

PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION: INTERRELATION AND COMPOSITION OF THE ACTORS

Generalized the scientific opinion on defining the substantive essence of public management and administration. Clarified the concept of “public administration” as a purposeful interaction of subjects and objects that is being reached by means of certain functions. Classified the functions of the local government bodies according to the following specifications: the nature of management process, the form of activity, the area of activity, the subjects of management.

Outlined the sectoral composition of public management: state management, local government, public associations, business stakeholders. Two groups of public administration entities were distinguished – specially created governing bodies and elected officials, as well as public and business involved in administration; defined their role in public management – high degree of participation of governing bodies, medium degree of participation of public associations, small degree of participation of business stakeholders (development of community and / or region growth strategy and its implementation, formation of public-private partnership projects, implementation of business social responsibility projects etc). Created the grouping of the local government execution forms – forms of direct demonstration of the citizens’ will (local elections, local referendum, regular residential meetings, local initiatives, public hearings, other forms of direct democracy); forms of interaction of the local government bodies (“strong council - mayor”, “strong mayor - council”, “council - manager”, combined model, commission model); organizational forms of activity of local government bodies; forms of territorial communities cooperation.

Defined the relation between public management and administration – administration is a component of public management. Created a semantic construct for “public management and administration”. Justified the four levels of hierarchy in public management system – high, central, regional, local. Systematized the subjects of public management by that hierarchical levels.

Keywords: public management, public administration, state management, local government, public associations, business stakeholders, hierarchy of public management.

References

1. Buhajchuk, K.L. (2017). Spivvidnoshennia publicnoho administruvannia z inshymy upravlinskymy katehoriiami. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav, issue 79 (4), 154–165*. URL: <http://visnyk.univd.edu.ua/index.php/VNUAF/article/view/18> [in Ukrainian].
2. Havkalova, N.L. (2014). Publichne upravlinnia: metodolohichnyj aspekt. *Publichne upravlinnia: shliakhy rozvytku. Proceedings of the nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu* (Kyiv, 26 lystop. 2014 r.). Vols. 1– 2. Yu.V. Kovbasiuk, S.A. Romaniuk, O.Yu. Obolenskyj (Eds.) Kyiv: NADU, vol. 1, 16–18 [in Ukrainian].
3. Melnyk, R.S. (2012). Katehoriia “publichne upravlinnia” u novij interpretatsii. *Pravo i suspilstvo, 6, 95–98*. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_6_21 [in Ukrainian].
4. Obolenskyj, O.Yu., Borysevych, S.O., Konyk, S.M. (2011). Opornyj konspekt lektsij z navchalnoi dystsypliny “Publichne upravlinnia”. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
5. Pro zasady derzhavnoi rehuliatornoi polityky u sferi hospodarskoi diialnosti: Zakon Ukrainy vid 11.09.2003 r. № 1160-IV (iz zminyamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
6. Kujbida, V.S., Bilynska, M.M., Petroie, O.M. et al. (2018). Publichne upravlinnia: terminol. slov. V.S. Kujbida, M.M. Bilynska, O.M. Petroie (Eds.). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
7. Chernov, S.I., Hajduchenko, S.O. (2014). Tekst lektsij z dystsypliny “Publichne administruvannia” (dlia studentiv vsikh form navchannia za spets. 7.03060101, 8.03060101 “Menedzhment orhanizatsij i administruvannia (za vydamy ekonomichnoi diialnosti)”. Kharkiv: KNUMH named by O.M. Beketov [in Ukrainian].
8. On-line Glossary on Governance and Public Administration: Department of Economic and Social Affairs Public Institutions of United Nations. URL: <https://publicadministration.un.org/en/About-Us/UN-Glossary> [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 28.02.2020 р.

Гончаренко Марина Василівна,

*к. держ. упр., доц., доцент кафедри економічної теорії та фінансів,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0001-7249-9734*

УДК 352.07: 336.1

doi: 10.34213/ap.20.01.04

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ТА ФУНКЦІЙ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

Розглянуто наукові уявлення про фінансове забезпечення публічного інтересу та систематизації основних теоретичних підходів до визначення сутності та функцій публічних фінансів. Проаналізовано історичний аспект розвитку розуміння змісту публічних фінансів, основою якого є необхідність забезпечення функцій держави та задоволення публічного інтересу. Розглянуто відмінності між публічними та приватними фінансами, а також окремі підходи до структуризації публічних фінансів і співвідношення понять “публічні” та “державні” фінанси. На основі виділення розподільної, контрольної та соціальної функції доведено важливу роль публічних фінансів у соціально-економічному розвитку суспільства.

Ключові слова: публічні фінанси, публічний інтерес, державні фінанси, місцеві фінанси, функції публічних фінансів.

Постановка проблеми. Фінанси є важливим економічним інструментом державного регулювання процесів розширеного відтворення, розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту. Використовуючи їх, держава може активно впливати на економічний і соціальний розвиток країни як у позитивному, так і в негативному плані. Будучи об’єктивними за своєю суттю, фінанси значною мірою залежать від суб’єктивних дій політичних сил, що перебувають при владі.

Нині в Україні у сфері публічних фінансів концентруються найгостріші проблеми економічного і соціального життя держави, серед яких недотримання принципів справедливого оподаткування, неефективність публічних видатків, розбалансованість бюджету, бюджетний дефіцит і державний борг, недостатність обсягу місцевих фінансів для виконання повноважень місцевого самоврядування, проблеми міжбюджетних відносин тощо. Для того, щоб публічні фінанси стали ефективним інструментом держави і приносили максимальну користь суспільству, важливо у повній мірі усвідомлювати їх природу, сутність та функції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Відсутність загальноприйнятого трактування публічності серед науковців у сферах державного управління, права, соціології, невизначеність щодо розуміння сутності публічних інтересів ускладнює теоретичне визначення категорії “публічні фінанси”. Найчастіше в економічній літературі публічні фінанси розглядаються як інструмент розподілу й перерозподілу ВВП і національного доходу, знаряддя контролю за утворенням і використанням фондів грошових коштів держави, інших інститутів публічної влади.

Вагомий внесок у дослідження сутності та ролі публічних фінансів, їх місця у фінансовій системі країни зробили такі науковці, як Ш. Бланкарт, О. Василик, І. Волохова, П. Годме, М. Карлін, О. Кириленко, С. Корецька, В. Кравченко, А. Нечай, І. Розпугенко, В. Федосов, С. Юрій та ін. Однак з розвитком

© Гончаренко М. В., 2020

суспільства традиційне розуміння публічних фінансів змінюється, в сучасних умовах публічні фінанси набувають нових рис, їх сутність і функції постійно розвиваються. З огляду на це поглиблення розуміння цього поняття у жодному разі не втрачає своєї актуальності й потребує подальшого дослідження.

Мета статті полягає в узагальненні наукових уявлень про фінансове забезпечення публічного інтересу та систематизації основних теоретичних підходів до визначення сутності та функцій публічних фінансів.

Виклад основного матеріалу. Цивілізоване суспільство не може існувати без відтворювального процесу, виробничу інфраструктуру якого складають промислові та сільськогосподарські підприємства, інші суб'єкти господарювання. Поза її межами знаходиться вторинний капітал, фінансові ринки, тобто сукупність грошових відносин і грошових ресурсів.

Після появи держави поза виробничою сферою виникають фінансові відносини, метою яких є формування грошових фондів, необхідних для існування публічних органів і фінансування покладених на них функцій.

Дійсно, будь-яка держава або орган місцевого самоврядування утворюють і підтримують на своїй території правопорядок, охороняють свою незалежність, суверенітет, сприяють фізичному, духовному і матеріальному добробуту населення. Жодне суспільство не може існувати без постійного відтворення їжі, одягу, житла, соціальної сфери. З постійним зростанням кількості населення землі, урбанізацією, загостренням внутрішніх та зовнішніх протиріч відтворення є безумовною можливістю виживання людства. Сьогодні в демократичних економічно розвинених країнах на перше місце серед державних пріоритетів виходять соціальна політика, підтримка миру і правопорядку, розв'язання глобальних проблем (екологія, демографічна ситуація тощо). Усі ці завдання покладаються на органи влади, для безперерйного функціонування яких необхідні матеріальні засоби, які в умовах об'єктивно існуючого закону вартості мають грошовий характер, тобто для виконання функцій державі і муніципальним органам потрібні кошти.

Управління публічними фінансами є головним напрямком діяльності будь-якої держави у будь-який період її історичного розвитку. Ще в роботах давньоримських мислителів для відмежування публічних відносин від приватних використовували таку категорію, як інтерес. Держава і місцеві органи були зацікавлені в тому, щоб члени суспільства підтримували їхній фінансовий інтерес – задоволення потреб на їх функціонування, без чого неможливо підтримувати правопорядок на всій території держави, забезпечувати оборону країни, надавати послуги у сферах охорони здоров'я, освіти, культури, утримувати апарат управління тощо. Доходи суспільства перерозподілялися, природно, на користь держави, оскільки вона потрібна всім. Держава розвивається, виконуючи ті функції, які необхідні суспільству. Іноді здається, що без якого-небудь державного чи суспільного інституту можна й обійтися, бо він дорогий, але без нього суспільство понесе більше збитків [3].

Саме поняття “публічність” походить від латинського терміна “publicus” – “суспільний” (“не приватний”) [5], належний усім людям взагалі, гласний, відкритий, спільний. Досліджуючи категорії “публічність” та “публічний”, А. Нечай виділяє певні їх ознаки як економічного, так і правового характеру. До правових ознак “публічності” в суспільних явищах він відносить право власності на об'єкт дослідження (державна власність або власність комуні) та мету використання об'єкта дослідження (чи використовується він в інтересах всього людства, всієї держави, всієї нації, всієї комуні, або усього об'єднання людей, що створено не за класовим принципом) [8].

Загальнодержавні і муніципальні потреби усвідомлюються суспільством, створюють публічний інтерес у формуванні, розподілі і використанні централізованих і децентралізованих фондів коштів, тобто у галузі фінансів. Але публічний фінансовий інтерес не може виражатися окремо кожним громадянином, він знаходить своє відбиття у вигляді державної волі, у вигляді закону (нормативно-правового акта) і стає метою діяльності держави і органів місцевого самоврядування. Фінансовий інтерес повинен опосередковуватися в праві. Об'єктивований правом фінансовий інтерес визначає зміст фінансово-правових норм і властивий їм загальнообов'язковий характер [3, с. 27].

Найбільш точним, на нашу думку, є таке визначення публічного інтересу - спільні інтереси, які можна розглядати як узагальнення особистих, групових інтересів, без задоволення й реалізації яких неможливо, з одного боку, реалізувати приватні інтереси осіб, з другого – забезпечити цілісність, стабільність і нормальний розвиток організацій, держав, націй, соціальних прошарків і суспільств у цілому [10].

Розглянемо історичний аспект розвитку категорії “публічні фінанси”. Так, дореволюційний фінансист, професор Санкт-Петербурзького університету В. Лебедев вважав, що без фінансів держава обійтись не може, ними обумовлюється політичне зростання держави, рух історії, бо багато політичних змін відбулося через фінанси, і, можливо, політична карта кожної держави була б іншою, якщо б не переживала вона фінансових криз [7]. У його підручнику “Фінансове право” (виданий у 1882–1885 рр.) подається така трактовка фінансів: “...під фінансами слід розуміти не тільки державні доходи або гроші, але взагалі всі матеріальні або особисті кошти, які державна чи громадська влада має в своєму розпорядженні для задоволення потреб суспільства” [7].

За часів дореволюційної Росії в економічній та юридичній літературі терміни “публічні фінанси”, “суспільні фінанси” й “державні фінанси” використовувалися як синоніми, а “публічне”, “приватне” й “державне” не мало чіткого розмежування [1].

Після революції 1917 р. все “публічне” фактично стало ототожнюватися з “державним”, внаслідок чого термін “державне” повністю замінив собою термін “публічне”. Водночас зарубіжні автори ХХ ст. використовували у своїх роботах терміни “публічні фінанси” (public finance), який перекладався на українську і російську мови як “державні фінанси” заради відповідності термінології, що використовувалася в економічній та юридичній літературі, а також у нормативно-правових документах. Прикладом такої трансформації термінів при їх перекладі є робота відомого класика фінансового права, французького вченого П. Годме [2], в якій мовою оригіналу вживався термін “публічні фінанси”, а при перекладі був замінений прийнятним для фахівців СРСР терміном “державні фінанси”.

Надаючи визначення поняття “публічні фінанси” у своїй роботі П. Годме відносить до них державні та місцеві фінанси та відмічає таке: “Поняття публічних фінансів досить складне. ... Відмітимо, що предметом фінансового права є публічні фінанси на відміну від приватних, які є предметом вивчення інших наук. До приватних фінансів відносяться такі цінності, як гроші, грошові зобов'язання і таке інше, які належать окремим особам або приватним об'єднанням. У більш загальній формі можна стверджувати, що це майно, розпорядження яким здійснюється нормами приватного (цивільного) права. Без сумніву, між публічними та приватними фінансами є деякі риси схожості. І в тій, і в іншій сфері виникають аналогічні проблеми: наприклад, встановлення бюджету, обмеження видатків, звичайні та екстраординарні

кошти, контроль, звітність, касові операції. Іноді здається доцільним допускати деяку аналогію проблем публічних фінансів та проблем приватних фінансів з метою їх кращого та легшого вирішення. Але при цьому ні в якому разі не можна забувати про фундаментальну різницю між публічними та приватними фінансами. Основна різниця між ними обумовлена тим фактом, що стан і динаміка приватних фінансів залежить від законів ринкової економіки... Стан же й динаміка державних фінансів визначаються рішеннями держави і діями публічної влади” [2].

П. Годме чітко проводить межу між публічними і приватними фінансами:

1) держава забезпечує свої потреби в примусовому порядку, а по відношенню до держави примусового виконання ніхто не застосовує;

2) державні фінанси пов'язані із грошовою системою, якою так чи інакше керує держава, але ця система ніяк не залежить від волі приватних власників, які розпоряджаються своїми фінансами;

3) приватні фінанси зорієнтовані на одержання особистих прибутків. Державні фінанси, навпаки, витрачаються на здійснення публічного інтересу;

4) розміри державних фінансів набагато більші, ніж розміри приватних, якими розпоряджаються окремі особи. П. Годме говорить, що таких відмінностей досить, щоб розглядати фінансове право як самостійну науку, яка, не дивлячись на свій зв'язок із приватними фінансами, чітко відмежовується від останніх [2].

А. Нечай у своєму дослідженні трактує публічні фінанси як суспільні відносини, що пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу та які виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів. Публічні фінанси регулюються шляхом встановлення владних приписів держави або органів місцевого самоврядування щодо утворення, розподілу (перерозподілу) та використання зазначених фондів коштів, а також щодо контролю за цими процесами [8].

Спільний інтерес, на захист якого спрямовані публічні фінанси, може бути вираженим як у державній політиці, так і в діяльності органів місцевого самоврядування. У першому випадку йдеться про державні фінанси, у другому – про місцеві (муніципальні). Державні фінанси в сукупності з місцевими (муніципальним) та іншими публічними фондами утворюють публічні фінанси [8]. Однак, на нашу думку, не можна цілком погодитися з автором, що поняття “державний”, “суспільний”, “публічний”, застосовувані до фінансів, є рівнозначними у контексті їх взаємозв'язку з поняттями суверенітету і влади, джерелом якої є народ [8].

На сучасному етапі в теорії фінансів і в практичній діяльності все більше відходять від поняття “державні фінанси” та активніше починають використовувати поняття “публічні фінанси”. Водночас в науковій літературі досить часто відбувається просто заміна цих понять, хоча, на наш погляд, ці поняття мають змістовно різне наповнення.

Досліджуючи відмінності між поняттями державні, місцеві та публічні фінанси, С. Дяченко зазначає, що ці категорії розглядаються в зарубіжній літературі під заголовками “public economics”, “public sector economics” “public finance” та “municipal finance”. Термін публічні фінанси традиційно використовується або застосовується до блоку питань політики, пов'язаної з використанням податкових і витратних заходів [4].

На думку С. Корецької, “державні фінанси в сукупності з місцевими (муниципальними) та іншими публічними фондами утворюють публічні фінанси... Незважаючи на відносну самостійність державних й місцевих фінансів у межах держави, публічні фінанси являють собою єдину категорію, що підтверджується унітарним устроєм держави; єдністю грошової системи, економічної, фінансової та митної політики; єдністю державної та місцевої систем управління та регулювання фінансово-кредитної системи” [6, с. 25].

Цілоком слушним є визначення, згідно з яким публічні фінанси є сферою фінансової системи України, та включають в себе державні фінанси, місцеві фінанси, фінанси державних корпорацій та фонди соціального страхування, мають ознаки імперативності, транспарентності та публічності (приналежність публічному союзу, суспільству). Таким чином державні фінанси є складовою публічних фінансів [11].

Слід зазначити, що в Україні наразі відсутнє системне законодавче забезпечення функціонування публічних фінансів, у жодному законодавчому акті немає нормативно-правового трактування цієї категорії та чіткого визначення їх структури. Лише у Законі України “Про відкритість використання публічних коштів” є визначення публічних коштів з точки зору їх структури. У законі зазначено, що до публічних коштів належать: кошти державного бюджету України та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Нацбанку та інших держбанків, державних цільових коштів, Пенсійного фонду та фондів загальнообов’язкового соціального страхування, а також кошти суб’єктів господарювання державної та комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності [9].

Сутність публічних фінансів проявляється в їх функціях. Публічні фінанси виконують три основних функції: розподільчу, контрольну та соціальну [3, с. 30–32].

Розподільча функція виявляється при розподілі та перерозподілі валового внутрішнього продукту. По-перше, у сфері матеріального виробництва створюються так звані основні або первинні доходи, до яких належать: прибуток – для юридичних осіб, тобто суб’єктів господарювання, і заробітна плата – для фізичних осіб, тобто працівників сфери матеріального виробництва. По-друге, через податкову та бюджетну системи відбувається перерозподіл первинних доходів на користь держави та бюджетної сфери, внаслідок чого утворюються вторинні або похідні доходи, до яких належать кошти бюджетних та позабюджетних фондів, що спрямовуються на утримання установ та організацій бюджетної сфери, в тому числі для виплати заробітної плати працівникам, а також виплати різних видів пенсій, утримання, допомоги, надання безплатних послуг.

Контрольна функція виявляється в контролі за розподілом валового внутрішнього продукту за відповідними фондами та витрачанням їх за цільовим призначенням. Сутність контрольної функції полягає в тому, що фінанси – це інструмент контролю за діяльністю суб’єктів обмінно-розподільних відносин. Рух грошових потоків відображає обмін, розподіл і перерозподіл вартості і тому об’єктивно вимагає контролю. У процесі фінансових взаємовідносин різні суб’єкти контролюють один одного. Саме така підконтрольність забезпечує збереження фінансових ресурсів та формування доходів на законній основі. Установлення і здійснення фінансових взаємовідносин автоматично передбачає і взаємний контроль сторін.

Соціальна функція полягає в тому, що публічні фінанси є інструментом, за допомогою якого держава підтримує соціальну справедливість і визначений рівень суспільного добробуту, забезпечує гарантований прожитковий мінімум,

відповідність росту заробітної плати продуктивності праці, зайнятість населення тощо.

Виконуючи розподільну, контрольну та соціальну функції, публічні фінанси відіграють надзвичайно важливу роль у суспільстві. Вони:

– забезпечують розподіл ВВП і фінансові потреби юридичних і фізичних осіб та держави;

– забезпечують кругообіг фінансових ресурсів, а відтак безперервність відтворення виробництва;

– здійснюють перерозподіл первинних і вторинних доходів між галузями, регіонами, соціальними верствами населення, окремими юридичними і фізичними особами;

– впливають на інтереси суб'єктів розподільних відносин і регулюють різні напрями соціально-економічного розвитку;

– відіграють провідну роль у системі економічних методів державного регулювання економіки країни;

– утворюють систему фінансових показників, які відіграють роль індикаторів стану і розвитку економічної та соціальної сфер суспільства.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. З розвитком суспільства змінюється традиційне розуміння публічних, державних і місцевих фінансів. Але діяльність держави та ефективність реалізації реформ визначальною мірою залежать від чіткого та системного розуміння цих понять, їх ролі та функцій в економічній системі.

У сучасному розумінні, публічні фінанси – це суспільні відносини, що виникають не лише в процесі господарювання виключно держави або інших “публічних союзів”, а виникають насамперед у процесі задоволення суспільного публічного інтересу. Сутність публічних фінансів проявляється у їх функціях, основними з яких є розподільча, контрольна та соціальна.

Аналіз літератури з питань публічних фінансів переконує, що стосовно сутнісних характеристик цієї категорії у фінансовій науці суттєвих розбіжностей не спостерігається. Разом з тим, в наукових розробках залишилося багато дискусійних питань щодо структурування цього явища, визначення змісту його складових та взаємозв'язків між ними.

Список використаних джерел

1. Андрущенко В. Л. Західна фінансова думка про природу державних фінансів. *Фінанси України*. 1996. № 9. С. 21–25.
2. Годме П. М. Финансовое право / пер. и вступительная статья д-ра юрид. наук, проф. Р. О. Халфиной. Москва : Прогресс, 1978. 428 с.
3. Дегтяр А. О., Гончаренко М. В., Лесная О. С. Публічні фінанси. Харків : С.А.М., 2011. 512 с.
4. Дяченко С. А. Публічні, державні та місцеві фінанси: співвідношення понять. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2018. № 4 (64). URL: http://www.ra.stateandregions.zp.ua/archive/4_2018/13.pdf (дата звернення: 10.02.2020).
5. Козырин А. Н. Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. Москва, 2002. С. 7.
6. Корецька С. О. Аналіз категоріального апарату публічних фінансів. *Інвестиції, практика та досвід*. 2011. № 19. С. 25–27.
7. Лебедев В. А. Финансовое право. Лекции. 2-е изд. Санкт-Петербург : Общественная польза, 1882. Т. 1. 725 с.
8. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних витратків : монографія. Чернівці : Рута, 2004.
9. Про відкритість використання публічних коштів : Закон України від 11.02.2015 р. № 183-VIII. URL: (дата звернення: 10.02.2020).
10. Тихомиров Ю. А. Публичное право. Москва : НОРМА, 1995. 680 с.
11. Транспарентність публічних фінансів – протидія корупції : монографія / за заг. ред. д.е.н. І. О. Школьник і д.е.н. Т. Г. Савченка. Суми : Ярославна, 2018. 186 с.

Goncharenko M. V.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0001-7249-9734*

THEORETICAL APPROACHES TO DEFINING THE ESSENCE AND FUNCTIONS OF PUBLIC FINANCE

The article is devoted to the study of scientific ideas about the financial security of the public interest and the systematization of basic theoretical approaches to determining the nature and functions of public finance.

The historical aspect of the development of understanding the content of public finances is analyzed, based on the need to ensure the functions of the state and satisfy the public interest. The most accurate interpretation of the category “public interest” - common interests, which can be considered as a generalization of personal, group interests, without satisfaction and realization of which it is impossible, on the one hand, to realize private interests, on the other - to ensure integrity, stability and normal development, states, nations, social strata and societies in general.

It is substantiated that, in the modern sense, public finances are public relations that arise not only in the process of managing only the state or other “public unions”, but arise primarily in the process of satisfying the public interest.

The differences between public and private finances are considered, as well as some approaches to the structuring of public finances and the relationship between the concepts of “public” and “state” finances.

The statement that public finances are a sphere of the financial system, and include public finances, local finances, finances of state corporations and social insurance funds, have the characteristics of imperative, transparency and publicity (belonging to a public union, society).

It is proved that public finance management is the main activity of any state in any period of its historical development. Based on the allocation of distribution, control and social functions, the important role of public finances in the socio-economic development of society is proved.

In determining the directions of further research, it is noted that in scientific developments there are many controversial issues regarding the structuring of public finances, determining the content of their components and the relationships between them.

Keywords: public finance, public interest, state finance, local finance, functions of public finance.

References

1. Andrushchenko, V.L. (1996). Zakhidna finansova dumka pro pryrodu derzhavnykh finansiv. *Finansy Ukrayiny*, 9, 21–25 [in Ukrainian].
2. Hodme, P.M. (1978). *Fynansovoe pravo*. R.O. Khalfyna (Ed.). Moscow: Prohress [in Russian].
3. Dyehtyar, A.O., Honcharenko, M.V., Lyesnaya, O.S. (2011). *Publichni finansy*. Kharkiv: S.A.M. [in Ukrainian].
4. Dyachenko, S.A. (2018). *Publichni, derzhavni ta mistsevi finansy: spivvidnoshennya ponyat. Derzhava ta rehiony. Seriya: Derzhavne upravlinnya*, 4 (64). URL: http://www.pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2018/13.pdf [in Ukrainian].
5. Kozyirin, A.N. (2002). *Publichnyie finansyi: vzaimodeystvie gosudarstva i obschestva*. Moskva [in Russian].
6. Koretska, S.O. (2011). Analiz katehorialnoho aparatu publichnykh finansiv. *Investytsiyi, praktyka ta dosvid*, 19, 25–27 [in Ukrainian].
7. Lebedev, V.A. (1882). *Finansovoe pravo*. Lektsii. 2-e izd. Sankt-Peterburg: Obschestvennaya polza. Vol. 1 [in Russian].
8. Nechay, A.A. (2004). Problemy pravovoho rehulyuvannya publichnykh finansiv ta publichnykh vydatkiv. Chernivtsi: Ruta [in Ukrainian].
9. Pro vidkrytist vykorystannya publichnykh koshtiv: Zakon Ukrayiny vid 11.02.2015 r. № 183-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19>.
10. Tihomirov, Yu.A. (1995). *Publichnoe pravo*. Moskva: NORMA [in Russian].
11. *Transparentnist publichnykh finansiv – protydiya koruptsiyi*. (2018). I.O. Shkolnyk, T.H. Savchenko (Eds.). Sumy: Yaroslavna [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 12.02.2020 р.

Лукін Сергій Юрійович,

к.е.н., доц., 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”,

м. Київ

ORCID ID 0000-0001-6516-5605

УДК 316.334.56

doi: 10.34213/ap.20.01.05

РОЗВИТОК ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ ЩОДО ПУБЛІЧНОГО ПРОСТОРУ В ПРОЦЕСАХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

У статті актуалізується понятійно-категоріальний апарат, за допомогою якого описуються визначення сутності публічного простору, що сприяло виявленню суттєвих відмінностей у трактуванні поняття та дозволило поділити розглянуті підходи на дві основні групи: за об'єктною та суб'єктною складовими. Це змушує більш уважно розглянути питання міського планування як проблеми, що включає зміни фізичного і соціального ландшафту, розглянути місто як місце перерозподілу благ і ресурсів, а також, як інвестування в зміни трансформує образ міста. Представлено інтелект-карту поняття “публічний простір” для підкреслення природи елементів та їх властивостей.

Ключові слова: публічність, публічна сфера, публічний простір, публічні інтеракції, капітал, державотворення

Постановка проблеми. Питання проблеми публічного простору засвідчує, що простір життєустрою народу відображає структурну цілість всіх його елементів на певному етапі його історичного розвитку, як продукт публічних інтеракцій, а час життєустрою народу відображає його трансформаційні зміни взаємодій всіх акторів публічного простору, а також їх відтворювальних процесів, які обмежені певними просторовими параметрами.

Публічний простір за своєю природою є плацдармом руху громадянської форми матерії, який виступає як сукупність відношень, що виражають координатність, упорядкованість співіснуючих публічних акторів системи суспільних зв'язків. Кризові явища в публічній системі України, які призвели до зміни влади, сплеску громадянської активності та появи нових форм взаємодії публічних акторів, актуалізували питання аналізу та моніторингу громадянського сектору в державі та визначення його ролі у формуванні публічного простору. Сучасна українська реальність постійно штовхає науковий дискурс у публічний простір, оскільки під впливом глобальних державотворчих проблем України змінюється формат взаємодії всіх публічних акторів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Філософсько-методологічні підходи до дослідження простору було закладено у фундаментальних працях таких учених, як Ю. Хабермас, М. Кастельс, А. Лефевр, Е. Сойя, Д. Харві та інших видатних науковців Нового часу. Так, канадська дослідниця М. Кон звертає увагу на такий важливий елемент інтерсуб'єктивності, як здатність просторів сприяти незапланованим контактам між людьми, а також на те, що протиставлення приватного й публічного має різний сенс у політичній теорії, критиці культури та економіці. На думку Ю. Хабермаса, ідеальна публічна сфера вважається універсальною й, таким чином, у будь-якому змістовному сенсі просторово недиференційована. А втім, його модель буржуазного громадянського суспільства формулюється на основі просторової образності місь-

кого кафе, де люди спілкуються та обмінюються думками як рівні через викорінення соціального класу та інших форм відмінностей. Одним із способів вирішити цю узгодженість є підхід Д. Мітчелла, за якого публічний простір є місцем виявлення інакомислення, тоді як публічна сфера частіше характеризується відчуженням. Люди виходять на вулицю чи майданчик, щоб висловити свої права на участь та представництво у відповідь на їх виключення із публічної сфери.

Метою статті є визначення центрального поняття у процесах державотворення публічного простору, що призводять до чіткого розуміння у практичній діяльності та оцінювання його місця в логіко-понятійній організації знань у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Проаналізувавши працю німецького філософа Ю. Хабермаса “Структурні трансформації публічної сфери”, можна дійти до висновків, що поняття “публічна система” і “публічний простір” вживаються як синоніми та означають сферу, де оперують інститути громадянського суспільства, зокрема неурядові громадські організації. В той же час у цих понять різний просторово-часовий параметр історії й вони по-різному співвідносяться із реальними публічними просторами і практиками. У теорії Ю. Хабермаса публічна система, як “інституціалізована арена дискурсивної інтеракції”, як простір, в якому громадяни вільно обговорюють суспільно важливі питання, охоплює все, що знаходиться поза сферою приватного (домашнього, сімейного). Водночас публічна сфера концептуально відмінна від державних апаратів і сфери економіки. Це універсальне, загальнодоступне і разом з тим абстрактне “місце” громадянського суспільства, концептуальний простір, в якому функціонують політичні дискурси, недопустимі приватні інтереси, зважаються соціальні нерівності, і його члени спілкуються як рівні [4].

З іншого боку, публічна сфера відмінна й від сфери економіки (вільного ринку), адже це плацдарм дискурсивних, а не ринкових відносин, місце дебатів і обговорень. Концепція публічної сфери як медіатора між суспільством і державою, і саме розрізнення між державними апаратами, економікою і громадянським суспільством, які вона дозволяє робити, стали обов'язковими для критичної соціальної теорії і демократичної політичної практики, зауважує Ненсі Фрейзер, яка здійснила критичну ревізію концепції Ю. Хабермаса [4].

Публічний простір у цій системі є безпосереднім матеріальним виразом публічної сфери – насамперед це загальнодоступні, відкриті міські простори, де власне і відбуваються зібрання та політична репрезентація всіх членів “публіки”, тому він також є необхідною умовою демократії [4].

Таке розуміння публічного простору дає можливість громадянському суспільству акумулювати впливову громадську думку через систему представницької демократії та мати вплив на державну політику.

Канадська дослідниця М. Кон у зв'язку з цим звертає увагу на важливий елемент інтерсуб'єктивності як здатності просторів сприяти незапланованим контактам між людьми, а також на те, що протиставлення приватного і публічного має різний сенс у публічному управлінні. Аналізуючи процеси приватизації публічних просторів у США, вона пропонує визначати “публічний простір” як кластерний концепт, який складається з трьох важливих компонентів: власності, доступності і інтерсуб'єктивності. Це дозволяє поєднати визначення, що часто суперечать одне одному, і водночас не випустити жоден із компонентів, оскільки всі вони є конститутивними. Публічні простори можна розташувати на довгій прямій, на “публічному” кінці якої буде класичний

форум (гарантований законами простір для необмеженої комунікації і реалізації громадянських прав), а на “приватному” – закриті для сторонніх приватне помешкання. Між ними розташовуються всі ті гібридні простори, які виконують публічні функції, але не відповідають всім критеріям традиційних публічних просторів: від кафе до торговельних центрів. М. Кон пропонує називати їх “соціальними просторами” [2, с. 67–68].

Сучасне розуміння громадянського суспільства зводиться до того, що воно представлено в публічному просторі різноманітними й численними інституціями та формами прояву громадянської активності. Громадянське суспільство – це багатогранне і диференційоване поєднання різноманітних інститутів і суб’єктів – юридичних осіб та незареєстрованих організацій, які здійснюють соціально-корисну діяльність у різних сферах суспільного життя, створюючи умови для самореалізації громадян їх об’єднань, забезпечення приватних потреб та інтересів, а також, по мірі становлення громадянського суспільства, поступового перерозподілу між цивільними інститутами і державою за вирішення важливих завдань у ході просування принципів партиципаторної демократії та розширення політичної участі [3, с. 245].

Як “сцена” міської повсякденності й водночас як простір вільного формування громадської думки та участі громадян у політичних процесах публічний простір є однією з ключових категорій розуміння урбаністичного способу життя й демократичного управління [2, с. 66].

Зважаючи на значну кількість поглядів науковців на трактування категорії “публічний простір”, їх систематизовано й подано в таблиці, при цьому визначення одного автора може характеризуватися за декількома ключовими ознаками.

Таблиця

Аналіз дослідниками поняття “публічний простір”

Автор	Визначення дефініції
М. Кастельс [7]	Публічний простір характеризується соціальними відносинами, які визначають його структуру
Е. Сойя [6]	Просторове утворення навколо деякого територіального центру, будує просторову онтологію міста. “Просторовість” (spatiality) виступає організуючим принципом, надаючи йому (просторовому утворенню) об’єм фізичних, ментальних і соціальних відносин
Д. Харві [8]	Публічний простір міста картографує капітал, як саморегулюючу систему: він сам себе створює, потім, проходить шлях трансформації через саморуйнування – цей процес циклічний. Зміни стосуються не тільки візуального ландшафту, але й соціального життя: суспільну нерівність і проблеми перерозподілу міських благ
А. Лефевр [9]	Публічний простір постає контрастним, де взаємодія політичних сил і капіталу, розглядаються в якості рушійних сил міських змін. Влада і капітал концентруються, а за рахунок цього і посилюються, призводячи до дестабілізації системи, яка не тільки їх створила, але і підтримує. Результатом стає фрагментація простору, руйнування зв’язків, послаблення політичної і економічної влади
Ю. Хабермас [4]	Публічний простір створений приватними індивідами, які збираються разом як громадськість і артикулюють проблеми суспільств

Опрацювання наукових поглядів щодо визначення сутності публічного простору сприяло виявленню суттєвих відмінностей у трактуванні поняття, що дозволило поділити розглянуті підходи на дві основні групи: за об'єктною та суб'єктною складовими.

Перша група представлена підходами науковців, які зорієнтовані на побудову простої однокомпонентної сукупності компонентів трансформації публічного простору. Представники цієї групи у межах публічного простору виокремлюють його основні (загальновідомі) елементи – фізичний вимір.

Представники другої групи пропонують видозмінювати стандартні компоненти, об'єднуючи їх за змістовими та економічними особливостями, а також виокремлюючи унікальні елементи. Зокрема, Д. Харві та А. Лефевр виділяють таку складову, як циркуляція капіталу, влади.

Проте всіх їх об'єднує проблематика публічного простору трансформації соціальних відносин, що виявляється в нерівності. Це змушує більш уважно розглянути питання міського планування як проблеми, що включає зміни фізичного і соціального ландшафту, розглянути місто як місце перерозподілу благ і ресурсів, а також, як інвестування в зміни трансформує образ міста.

Історично публічний простір набуває власного характеру лише з розрізненням номінально-представницької держави, з одного боку, щодо громадянського суспільства та ринку, а з іншого – з домашнім господарством як приватизованою сферою соціального відтворення.

Однак ця концептуалізація порушила важливе питання, а саме про взаємозв'язок між публічним простором та публічною сферою. Низка дослідників (Cheah, Robbins, Fraser, Howell, Staeheli та Mitchell) визначили практики, які сприяють організації публіки та, які інтерпретують публічну сферу. У більшості негеографічних дискусій концепція публічної сфери є невизначеною, теоретичні погляди піддаються критиці (Mitchell). Наприклад, на думку М. Хабермаса, ідеальна публічна сфера вважається універсальною і, таким чином, у будь-якому змістовному сенсі просторово недиференційована. Тим не менш, його модель буржуазного громадянського суспільства формулюється на основі просторової образності міського кафе, де люди спілкуються та обмінюються думками, як рівні, через викорінення соціального класу та інших форм відмінностей [10, с. 155].

Однією з переваг з'ясування взаємозв'язку публічної сфери та публічного простору є те, що він дозволяє розглядати публічний простір як місце політичної практики, що виходить за рамки політико-філософських уявлень, пов'язаних із публічною сферою, та долає деякі її обмеження. Сучасні суспільні рухи та політичні повстання вважають аргументами того, що громадський простір та публічну сферу можна концептуально чи фізично розділити.

Оскільки глобальна суспільна сфера виробляється як більш еластичне та абстрактне поняття, воно стає невтленим і не просторовим. Водночас, мабуть, потрібно пояснити, як простір відіграє вирішальну роль у політичній практиці, й пов'язати цю роль з концепцією Арендта, М. Хабермаса або Дьюї про вільну та відкриту комунікацію та дебати [10, с. 156].

Одним із способів вирішити цю узгодженість є підхід Д. Мітчелла, за яким публічний простір є місцем виявлення інакомислення, тоді як публічна сфера частіше характеризується відчуженням. Люди виходять на вулицю чи майданчик, щоб висловити свої права на участь та представництво у відповідь на їх виключення з публічної сфери.

Houssay Holzschuch та Терро пропонують альтернативне переосмислення проблеми, визначивши публічний простір як політичний та метафоричний простір публічних дискусій, знайдених у кафе, пресі та Інтернеті – фізичні та віртуальні місця, де розміщується публічна сфера. Вони визначають публічний простір з судової точки зору, що відображається на режимах власності, а в соціальному плані – з точки зору різноманітності. Їхня концепція публічного простору перегукується з ідеєю Дьюї, що демократія – це вирощування спільного розуміння за допомогою різноманітних голосів – індивідуальних і колективних – які можна почути. Таким чином, публічний простір створює публічну сферу через місце, де голоси та органи людей розпізнаються та включаються [10, с. 157].

Розглянемо основні особливості формування публічних просторів. Одними з найбільш важливих є їх функціонально-змістові характеристики і комплексність, обумовлені безліччю форм і компонентів середовища (будівлями й спорудами, міським обладнанням, ландшафтними включеннями), містобудівна обумовленість, не замкнутість фрагментів, наявність у структурі різних елементів, відносна стійкість основних типів міських інтер'єрів як наслідок сталості видів міського життя. Дані характеристики публічних просторів виділяють два укрупнених типи: особливості, пов'язані з архітектурно-просторовими характеристиками (будова, розміри, композиційна структура і геометрія) і поза архітектурні умови і параметри (технологія, експлуатація, природно-кліматичні і ландшафтні чинники, поліфункціональність простору, специфіка предметного наповнення середовища).

Обидва типи формують власну систему бачення і подання, а, отже, і вимок, що спричиняє неузгодженість дій, малоефективні проектні рішення, і в результаті – некомфортне середовище. Із збільшенням доступності інформації та її обсягу розширюється мережа зв'язків і комунікацій у місті: неминуче зросте значення наповнення міських просторів. Міський дизайн повинен охоплювати всі зміни, деталі існуючого міського середовища, він є посередником між історично сформованим середовищем і сучасними потребами міста, оскільки об'єкти міського дизайну є пристосованими, гнучкими, здатними актуалізувати історико-культурну складову [4, с. 8].

До міських громадських просторів належать території функціонально, соціально, політично та економічно значимі для міста, виділені за допомогою будівель, різних споруд, що виконують містоутворюючі функції, які сприяють поліпшенню й підтриманню санітарно-гігієнічного режиму (інсоляції) і є об'єктами формування історико-культурного, художнього та емоційного клімату міських територій.

На даний момент публічний простір найчастіше є стихійним, випадковим елементом, що виник у міському середовищі. При створенні комфортного житла для людини проектувальники не розглядають навколишнє середовище. Але розвивається тенденція, коли покупець звертає увагу не тільки на комфортний “осередок” для житла, але й на розвиненість інфраструктури, здатної задовольнити всі потреби жителя і забезпечити комфортність навколишнього середовища.

Навколишнє середовище все більш абстрагується, з'являється схильність до роботизованого суспільства. Роботизоване суспільство – це гомогенне повністю організоване соціальне середовище, в якому суспільство функціонує як машина, а люди є її частинами.

Такі різноманітні підходи до визначення центрального поняття у процесах державотворення публічного простору призводять до непорозуміння у

практичній діяльності та плутанини у логіко-понятійній організації знань у цій сфері. Тому з метою усунення суперечностей у трактуванні змісту, а також уніфікації підходу до визначення поняття, використовуючи такі наукові методи, як порівняння, узагальнення, аналіз, нами визначено алгоритм поняття “публічний простір”, що представлений на рисунку.

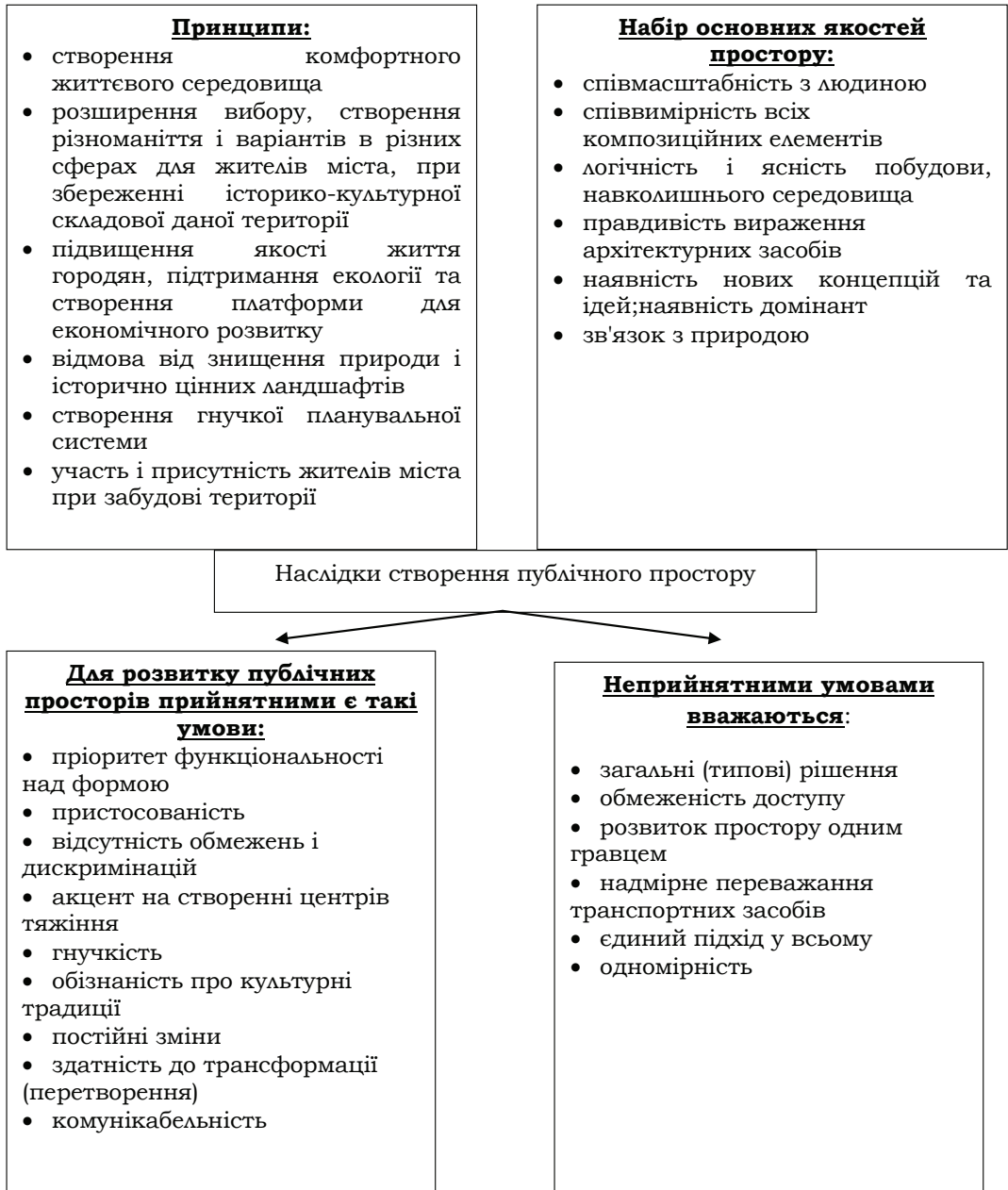


Рисунок. Інтелект-карта поняття “публічний простір”

Таким чином, досвід публічних просторів показує, що соціальна значимість кожного громадського простору зростає з його функціональною й культурною цінністю, але є категорією відносною. Те, що раніше було цінним, стає малоцінним, відбувається деградація простору.

Необхідне збереження характерних просторів міста, які містять видатні історичні елементи і самі є відображенням епохи. Підвищення художньої виразності не лише окремих територій, а й міста в цілому, збереження історично сформованої своєрідності можуть бути досягнуті за умови:

– використання історично сформованих традицій; що не втратили значення

– підтримки характерних для даного міста силуету і панорам з урахуванням сприйняття, як з локальних точок, так і з великих відкритих просторів;

– органічного поєднання архітектури, монументальної скульптури, засобів благоустрою та озеленення з іншими компонентами міського середовища;

– обліку містобудівної ролі кожного окремо взятого простору міста.

Водночас публічний простір є середовищем для вироблення громадської думки. Варто погодитись з О. Котуковим, що в сучасному демократичному суспільстві ознаками публічного простору є:

1) постійний комунікативний процес;

2) відкритість та доступність простору для певного кола суб'єктів;

3) максимально вільне циркулювання інформації;

4) забезпечення умов для участі громадян у політичному процесі з метою формування громадської думки;

5) спрямованість процесів на реалізацію суспільних інтересів;

6) плюралізм думок, слів, дій на основі визнання певних спільних для всіх правил взаємодії [1, с. 71]

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Накладаючи основні характеристики громадянського суспільства на ознаки публічного простору, стає очевидним той факт, що розширення участі громадянського суспільства в публічних процесах на основі багатосторонніх комунікацій можливе тільки при створенні державою реальних умов для суспільних інститутів і готовності в організаційному плані й на рівні самосвідомості самого громадянського суспільства до такої діяльності. Для забезпечення принципу зворотного зв'язку під патронатом держави було ініційовано створення спільних з громадянським суспільством інституцій. Поява нових інституціоналізованих мережевих структур, що включають державу і громадянське суспільство, була обумовлена кількома причинами одночасно.

По-перше, українська держава як інститут у сучасних умовах змушена була у відповідності з прийнятими зобов'язаннями впроваджувати нові, адекватні свого часу, форми взаємодії з іншими учасниками публічного процесу.

По-друге, державна модель управління традиційного типу вже не в змозі була регулювати стосунки у сучасній, нехай ще й не до кінця відкритій системі тільки ієрархізованим шляхом, виконуючи роль наглядча і роздаючи директивні вказівки, оскільки реакція на такий варіант управління, як правило, веде до глибоких кризових процесів. У прагненні виконувати координуючі функції, державна влада в Україні змушена була створювати мережеві практики публічної взаємодії, забезпечуючи їх правовими основами та фрагментовано створюючи інституціональні структури в практичному публічному просторі за участю громадянського суспільства.

Найчастіше держава, імітуючи громадську активність, виступає в ролі творця і покровителя експертних структур, механічно виділяючи для них простір у сфері публічного простору в “потрібний” час і з “потрібним контентом”, або створює діалоговий майданчик з експертними спільнотами, але в реальній політичній ситуації не використовує рекомендації цих структур. Формування концептуальної структури понятійно-категоріального апарату з предметної сфери “публічний простір” на етапі виділення необхідних для цієї сфери понять дає можливість їх насамперед зафіксувати, обговорити та виправити. У подальшому можна буде побудувати теоретичну модель публічного простору.

Список використаних джерел

1. Котуков О. А. Теоретичні засади формування публічного та публічно-політичного просторів. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 65–73. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_10 (дата звернення: 11.02.2020).
2. Тищенко І. Повернення до публічного. *(Не)задоволення публічними просторами: урбаністичні студії / упоряд. С. Шліпченко, І. Тищенко*; Представництво Фонду ім. Гайнріха Бюлля в Україні, Центр Урбаністичних Студій. Київ: Всесвіт, 2017. С. 66–77. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/16929/Tyshchenko_Povernennia_do_publichnoho_prostoru.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 11.02.2020).
3. Чальцева О. М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика. Вінниця: ФОП Барановська Т. П., 2017. 336 с.
4. Баталіна Т. С. Анализ особенностей формирования общественного пространства. *Бизнес и дизайн ревью*. 2017. Т. 1. № 1(5). С. 11.
5. Городские пространства: где границы публичного? URL: <https://www.prostranstvo.media/gorodskie-prostranstva-gde-granicy-publichnogo/> (дата звернення: 11.02.2020).
6. Соія Е. Как писать о городе точки зрения пространства? *Логос*. 2008. № 3. С. 130–140.
7. Castells M. Space of Flows, Space of Places: Materials for a Theory of Urbanism in the Information Age, LeGates, Richard T.; Frederic Stout, 2011. *The City Reader, Fifth Edition (Routledge Urban Reader Series)* Taylor & Francis. Kindle Edition, p. 617.
8. Harvey D. The Urban Process under Capitalism: A Framework for Analysis”. *The Urbanization of Capital*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1985.
9. Lefebvre H. The Production of Space. Oxford: Blackwell, 1991. 454 p.
10. Setha Low Public Space and the Public Sphere: The Legacy of Neil Smith *Antipode*. Vol. 49. No. S1 2017, pp. 153–170.

Lukin S. U.,

PhD in Economics, Associate Professor, Director of Center of retraining and professional development of employees of state agencies, local governments, state enterprises, institutions and organizations Kyiv Regional State Administration, Kyiv
ORCID ID 0000-0001-6516-5605

DEVELOPMENT OF THE CONCEPTUAL AND CATEGORICAL APPARATUS FOR PUBLIC SPACE IN THE PROCESSES OF STATE FORMATION

The article actualizares conceptual-categorical apparatus, which describes the definition of public space, helping to identify significant differences in the interpretation of the concept and made it possible to divide the approaches into two main groups: objective and subject components. It makes we look more closely at issues of urban planning as problems that includes changes in the physical and social landscape, to consider the city as a place redistribution of wealth and resources, as well as investing in changes transformerait the image of the city.

Development of scientific views on the definition of the essence of public space helped to identify significant differences in the interpretation of the concept that made it possible to divide the approaches into two main groups: objective and subject components.

The first group is represented by the approaches of scholars who focused on the construction of simple one-component set of components of the transformation of public space. Representatives of this group within the public space allocate its main (well-known) elements – the physical dimension.

Members of the second group propose to change the standard components, combining them with a meaningful and economic characteristics, as well as highlighting the unique elements. In Particular, D. Harvey and A. Lefebvre distinguishes a component as: the circulation of capital, of power.

Such diverse approaches to the definition of the Central concept in the creation of the state of public space lead to misunderstanding in practice and confusion in the logical-conceptual organization of knowledge in this area. Therefore, with the aim of eliminating contradictions in the interpretation of the content and unifying approach to the definition of using scientific methods such as comparison, synthesis, analysis, we defined the mind map of the concept of "public space".

Keywords: public, public sphere, public space, public interactions, capital, state formation.

References

1. Kotukov, O.A. (2015). Teoretychni zasady formuvannya publichnoho ta publichno-politychnoho prostoriv. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia, issue 43*, 65–73. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_10 [in Ukrainian].
2. Tyshchenko, I. (2017). Povernennia do publichnoho. *(Ne)zadovolennia publichnymy prostoramy : urbanistychni studii*. Kyiv: Vsesvit, 66–77. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/16929/Tyshchenko_Povernennia_do_publichnoho_prostoru.pdf?sequence=1&isAllowed=y [in Ukrainian].
3. Chaltseva, O.M. (2017). Publichna polityka: teoretychnyi vymir i suchasna praktyka. Vinnytsia: FOP Baranovska T.P. [in Ukrainian].
4. Batalyna, T.S. (2017). Analiz osobennosti formirovannya obshchestvennoho prostranstva. *Byznes y dyzain reviu, vol. 1, issue 1 (5), 11* [in Russian].
5. Horodskye prostranstva: hde hranytsy publichnoho? URL: <https://www.prostranstvo.media/gorodskie-prostranstva-gde-granicy-publichnogo/> [in Russian].
6. Soïia, E. (2008). Kak pysat o horode stochky zrenyia prostranstva? *Lohos, 3*, 130–140 [in Russian].
7. Castells, M. (2011). Space of Flows, Space of Places: Materials for a Theory of Urbanism in the Information Age, LeGates, Richard T.; Frederic Stout. *The City Reader, Fifth Edition (Routledge Urban Reader Series)*. Taylor & Francis. Kindle Edition, 617.
8. Harvey, D. (1985). The Urban Process under Capitalism: A Framework for Analysis. *The Urbanization of Capital*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
9. Lefebvre, H. (1991). The Production of Space. Oxford: Blackwell.
10. Setha Low Public Space and the Public Sphere. (2017). *The Legacy of Neil Smith Antipode, Vol. 49, S1*, 153–170.

Надійшла до редколегії 18.02.2020 р.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Кириленко Володимир Анатолійович,
д.військ.н., проф., головний науковий співробітник науково-дослідного відділу,
Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького,
м. Київ
ORCID 0000-0002-4950-0378;

Мейко Олександр Васильович,
к.військ.н., начальник Кінологічного навчального центру
Державної прикордонної служби України,
м. Київ
ORCID 0000-0002-8774-7806

УДК 351:354:658.3:35:007

doi: 10.34213/ap.20.01.06

КОМПЛЕКСНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ШТАТНИХ СТРУКТУР ПРИКОРДОННИХ ПІДРОЗДІЛІВ

Проаналізовано проблему функціонування механізму державного управління організаційно-штатною структурою прикордонного підрозділу, а також Стратегію розвитку МВС України та Державної прикордонної служби. Визначено механізм державного управління в прикордонній сфері діяльності та розкрито його структуру. Зазначено, що якісна реалізація комплексного механізму державного управління забезпеченням формування організаційно-штатної структури прикордонних підрозділів можлива лише за умов якісної організації інформаційно-аналітичної діяльності.

Ключові слова: державне управління, офіцери прикордонної служби, організаційно-штатна структура, прикордонний підрозділ, комплексний механізм.

Постановка проблеми. В умовах агресії з боку Російської Федерації, докорінних змін у суспільно-політичному житті країни, проведенні адміністративної реформи особливої актуальності набуває проблема забезпечення заданої ефективності державного управління всіма органами державної влади та її рівнів. Державна прикордонна служба України (ДПСУ) як правоохоронний орган спеціального призначення, на який покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, продовжує реалізовувати масштабні організаційно-штатні заходи в умовах дій зовнішніх загроз (продовження гібридної військової агресії РФ проти України та розміщення військових частин і з'єднань в окупованому Криму та в прикордонних із Україною областях РФ; діяльність іноземних спецслужб; порушення РФ норм міжнародного морського права, що обмежує мореплавство Керченською протокою та доступ до українських портів на Азовському морі; збільшення транзитної нелегальної міграції громадян третіх країн у зв'язку з ускладненням соціально-економічної та воєнно-політичної обстановки на Близькому Сході (Сирія) та в Африці, тощо).

© Кириленко В. А., Мейко О. В., 2020

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Існуюча теорія організації [3–5] має описовий і нормативний характер. Її положення містять узагальнені дані по створенню та моніторингу структури організації різних сфер діяльності. Вирішення проблеми вимірювання ефективності та формування раціональної організаційної структури розглядалися у наукових працях вчених: В. Немцова, П. Перерви, Е. Петрова, С. Платонова, А. Шегди, А. Юргутуси та інших та російських шкіл менеджменту (І. Мазура, Б. Мільнера, В. Немчинова, В. Шапіро та ін.). Незважаючи на велику кількість публікацій, очевидним є факт, що ефективність побудови організаційної структури не може бути оцінена одним показником.

Проблеми вимірювання ефективності та формування раціональних організаційних структур у працях засновників закордонних класичних шкіл менеджменту не освітлювалися. Акцент в працях робиться на завданнях прямого контролю (Л. Кінг, А. Урвік, А. Файоль), стандартизації (М. Вебер та Ф. Тейлор), а також – на врахуванні неформальних повноважень в оргструктурах (У. Діксон, Ф. Ротлісбергер). Тобто, комплексно теоретико-методологічні основи механізмів формування організаційно-штатних структур прикордонних підрозділів як актуальна проблема залишається не вирішеною до сьогоднішнього дня.

Мета статті – розробити комплексний механізм державного управління забезпеченням формування організаційно-штатних структур прикордонних підрозділів з визначенням змісту, сутності кожної з його складових.

Виклад основного матеріалу. Загалом реалізація державної політики у сфері охорони державного кордону ДПСУ відбувається через центральний орган виконавчої влади, територіальні органи, Морську охорону, органи охорони державного кордону – прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти, авіаційні частини та розвідувальний орган центрального органу.

На виконання завдань Стратегії сталого розвитку “Україна-2030”, завдань розвитку сектору безпеки і оборони, Програми діяльності Уряду, Стратегії МВС та розвитку ДПСУ проводиться системна робота з реформування відомства [1]:

1) розпочато оптимізацію структури відомства та приведення співвідношення адміністративних і функціональних посад до стандартів НАТО;

2) реформовано Регіональне управління Морської охорони, тривають заходи з розгортання Ізмаїльського загону морської охорони;

3) реорганізовано відділи прикордонної служби та відділення інспекторів прикордонної служби. Продовжується реформування підрозділів швидкого реагування та вдосконалення системи бойових резервів;

4) взято участь у Комплексному огляді сектору безпеки і оборони України та опрацюванні нормативних актів у сфері реформування системи державного управління та вдосконалення координації складових сектору безпеки й оборони з охорони та захисту державного кордону;

5) з метою нормативно-правового забезпечення діяльності ДПСУ у 2019 р. розроблено 3 законопроекти, 4 проекти указів Президента України та 15 проектів актів Кабінету Міністрів України. Загалом у 2019 р. прийнято 17 нормативно-правових актів, якими, зокрема:

– врегульовано порядок виділення органам ДПСУ в постійне користування земельних ділянок для інженерно-технічного облаштування та утримання кордону;

– органам охорони державного кордону надано повноваження на здійснення оперативно-розшукової діяльності;

б) одним із головних аспектів реалізації державної політики у сфері охорони державного кордону є впровадження інтегрованого управління кодонами, тощо.

Таким чином, можна зробити висновок, що реалізація державної політики у сфері охорони державного кордону можлива лише за наявності чіткого механізму державного управління в прикордонній сфері діяльності.

Для вирішення поставленого завдання доцільно сформулювати саме поняття – механізм державного управління в прикордонній сфері діяльності. Провівши аналіз відомої літератури [2], ми дійшли до висновку, що *механізм державного управління в прикордонній сфері діяльності* (МДУПС) – це механізм як система, призначена для практичної реалізації державної політики у сфері охорони державного кордону та досягнення поставлених цілей, яка (система) має визначену структуру та інструменти (методики, методи, правові й нормативні важелі, ресурсне, у тому числі інформаційно-аналітичне, забезпечення впливу на об'єкт управління. Доцільно зазначити, що у нашому дослідженні (в якості обмеження) ми вважаємо, що МДУПС може впливати тільки на об'єкти, які реалізують політику у сфері охорони державного кордону – прикордонні підрозділи. Тобто ми не розглядаємо умови, коли проводяться спільні прикордонні операції, коли можуть залучатися інші об'єкти сектору безпеки і оборони України, місцеві органи державної влади, бізнес, міжнародні організації, тощо.

Ключовими поняттями в задекларованому визначенні є “структура” та “інструменти впливу”. Тобто, виникає логічне питання щодо того, яким чином формувати відповідні організаційні структури прикордонних підрозділів в умовах динамічної зміни обстановки та які “інструменти впливу” при цьому необхідно використовувати.

Разом із тим у системі охорони державного кордону (ОДК) виникли такі протиріччя, що негативно впливають на якість управління підрозділами ДПСУ при виконанні покладених на них завдань щодо охорони державного кордону України (ДКУ):

- між необхідністю вимірювання та прогнозування кількісних і якісних характеристик організаційних структур прикордонних підрозділів, з одного боку, й відсутністю інструментів моніторингу, аналізу, оцінки та прогнозу значень зазначених показників якості організаційних структур, а також відсутністю критеріїв вирішення завдань щодо їх формування, з іншого;

- між зростанням вимог до рівня обґрунтованості рішень у сфері охорони державного кордону і нерозвиненістю методологічної бази для забезпечення цих вимог насамперед щодо застосування нових лінійних підрозділів ОДК для підвищення ефективності охорони ДКУ у нових геополітичних умовах.

Розв'язання зазначених протиріччя має важливе наукове значення оскільки полягає в розробці засобів вимірювання змістовних та інших властивостей специфічного багатовимірною процесу та формуванні фундаментальних основ для підвищення ефективності організаційних структур прикордонних підрозділів для виконання завдань з ОДК у контексті завдань національної безпеки України в прикордонній сфері.

Першочерговим завданням для вирішення головної мети дослідження, є синтез комплексного механізму державного управління забезпеченням формування організаційно-штатних структур прикордонних підрозділів (рис. 1).

У загальному випадку комплексний механізм державного управління може складатися з таких видів механізмів: організаційного, економічного, правового, політичного, мотиваційного[2].

На думку авторів згаданий комплексний механізм включає в себе декілька взаємозалежних механізмів:

- організаційний механізм державного управління забезпеченням формування організаційно-штатних структур прикордонних підрозділів;
- правовий механізм державного управління забезпеченням формування організаційно-штатних структур прикордонних підрозділів;
- ресурсний механізм державного управління забезпеченням формування організаційно-штатних структур прикордонних підрозділів.



Рис. 1. Комплексний механізм державного управління забезпеченням формування ОШС прикордонних підрозділів

Комплексний механізм державного управління забезпеченням формування ОШС прикордонних підрозділів реалізує свою “місію” виходячи із актуальних вимог державної політики у сфері охорони державного кордону використовуючи свої три основні “кейса”, які формуються (корегуються) у відповідності до умов реалізації: організаційного, правового та ресурсного механізмів.

Організаційний механізм є одним із найбільш дієвих на всіх рівнях (тактичному, оперативно-тактичному, оперативно-стратегічному та стратегічному) системи військового управління. Основними складовими елементами організаційного механізму є організаційні структури, які реалізують управлінські рішення, технологію управління, правові засади управління з метою реалізації покладених функцій та досягнення необхідних значень показників управління підрозділами.

З метою розробки кількісних характеристик (показників) апарату управління і процедур управлінської діяльності впроваджуються регламентація (визначення складу внутрішніх елементів основних підрозділів, їх штатної чисельності; розподіл задач між конкретними виконавцями; розробка порядку виконання управлінських завдань у підрозділах, тощо).

При проектуванні організаційної структури керуються схемою типової структури. При цьому неодмінно враховуються специфічні особливості кожної організації, її структури, територіальне розміщення підрозділів, обсягу і складності виконуваних задач, кількість персоналу, цілі, завдання, функції, взаємозв'язки, соціологічні та психологічні фактори, які діють в даних умовах.

Правовий механізм передбачає:

– розвиток та вдосконалення нормативно-правової бази із суміжними країнами з питань спільного державного кордону із максимальним врахуванням національних інтересів України;

– законодавче забезпечення процесів договірно-правового оформлення державного кордону України;

– удосконалення та оптимізацію чинного законодавства з питань формування та розвитку сектору безпеки і оборони України, створення Об'єднаного штабу та розподілу функціональних обов'язків серед усіх складових Сектору безпеки і оборони в умовах мирного часу, під час введення в дію правового режиму воєнного стану чи правового режиму надзвичайного стану;

– удосконалення та оптимізацію чинного законодавства, що регулює питання у сфері безпеки державного кордону: уточнення компетенції органів державної влади, Збройних Сил України, інших військових формувань та 71 правоохоронних органів у мирний час, під час введення в дію правового режиму воєнного стану чи правового режиму надзвичайного стану, забезпечення єдиного порядку координації та взаємодії, оперативного підпорядкування, забезпечення, функціональних обов'язків та важелів впливу у форматі переговорного процесу;

– адаптацію законодавства України у сфері безпеки державного кордону до законодавства Європейського Союзу з урахуванням реалій сучасного стану та ведення “гібридної війни”.

На законодавчому рівні основні положення реалізації державної політики національної безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України та її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні спрямовані на забезпечення захисту суверенітету, територіальної цілісності та незалежності України.

Згідно із вузьким трактуванням, організаційно-штатна структура прикордонного підрозділу є системою побажань, правил та обмежень у взаємовідносинах між представниками прикордонної служби та самою службою.

Ефективність формування ОШС залежить від чіткого розподілу прав і обов'язків для кожного рівня структури, детальної регламентації завдань підрозділам структури та окремим особам, створення відповідних правил і інструкцій, формування корпоративної культури прикордонного колективу, з метою слідування інтересам спільної справи з урахуванням норм права в прикордонній сфері діяльності.

Усі організації, незалежно від специфіки їх діяльності, характеризуються ресурсною базою, залежністю від зовнішнього середовища, розподілом праці, наявністю управління як особливого виду діяльності.

Таким чином, сформовані на усіх рівнях військового управління ОШС реалізують свою діяльність у відповідності до своїх статутів організацій, задач-функцій та ресурсного забезпечення. Квінтесенцією такої діяльності є забезпечення та реалізація основних форм оперативно-службової діяльності лінійних підрозділів ДПСУ безпосередньо на державному кордоні України в умовах динамічної зміни обстановки на загрози і ризиків національній безпеці України в прикордонній сфері діяльності.

Якісна реалізація комплексного механізму державного управління забезпеченням формування ОШС прикордонних підрозділів можлива лише за умов якісної організації інформаційно-аналітичної діяльності (ІАД).

Під інформаційно-аналітичною діяльністю у ДПСУ розуміється робота посадовців і органів управління ДПСУ, яка здійснюється з метою отримання, обробки і перетворення інформації у форми, необхідні для обґрунтування й ухвалення управлінських рішень у сфері охорони державного кордону [6–9].

Інформаційно-аналітична діяльність у ДПСУ включає: планування, добування, збір, контроль достатності й якості, передачу, обробку, оцінку й аналіз наявної та прогнозованої інформації, яка формується про явища і процеси, що відбуваються у сфері охорони державного кордону України, документальне оформлення (відображення), формування інформаційних ресурсів ДПСУ суб'єктами та доведення інформації до споживачів інформаційного забезпечення.

Суб'єктами ІАД у ДПСУ є інформаційно-аналітичні підрозділи (Інформаційно-аналітичний центр Адміністрації ДПСУ, інформаційно-аналітичні відділи (відділення) Регіональних управлінь (РУ), прикордонних загонів, підрозділів прикордонної служби та контролю).

Об'єктами ІАД у ДПСУ є явища та процеси, які відбуваються у прикордонній сфері (інформація про обстановку на державному кордоні і прикордонній території України, у підрозділах ДПСУ та навколо них, інформація про загрози у прикордонній сфері НБУ тощо).

При вирішенні функціональних завдань підрозділу інформаційно-аналітичного забезпечення ДПСУ необхідно керуватися і специфічними принципами ІАД [7]:

– науковість, що припускає застосування діалектичної методології, всебічне та глибоке дослідження подій, явищ і процесів, що відбуваються в прикордонній сфері діяльності, їх розгляд у тісному взаємозв'язку й у розвитку, у всьому комплексі існуючих суперечностей; раціональне поєднання при розв'язанні проблем формальних підходів, що передбачають широке застосування математичних методів, та вербальних, що базуються на інтуїції та досвіді особового складу підрозділів ІАД;

– цілеспрямованість, яка передбачає стійкість дослідницького інтересу в ІАД, її конкретизацію та спрямованість на забезпечення інформаційних потреб;

– безперервність і прогностичність, які забезпечуються постійно діючим механізмом збору, узагальнення аналізу і оцінювання інформації, що надходить, виявлення основних тенденцій і динаміки наявного та можливого розвитку об'єктів, які досліджуються, а також супровід ухвалених рішень і розроблених матеріалів;

– системність, яка заснована: на наявності інформаційно-аналітичних підрозділів або спеціально підготовлених співробітників у всіх структурних підрозділах ДПСУ; розподілі функцій ІАП різних рівнів; наявності у ДПСУ єдиного банку даних, а в ІАП усіх рівнів і ліній – однотипно організованих довідково-інформаційних баз даних; відповідності методів, моделей і алгоритмів функціонування інформаційно-аналітичних підрозділів різних рівнів і ліній роботи єдиній меті і завданням ІАД у ДПСУ; дотриманні злагодженого порядку збору, передачі, обробки, зберігання і видачі інформації;

– зворотний зв'язок, який передбачає можливість отримання необхідної інформації нижчестоящими ІАП від вищестоящих і взаємодіючих органів при обов'язковості її надання нижчестоящими інформаційно-аналітичними підрозділами вищестоящим органам;

– оперативність, яка полягає у своєчасному витребуванні, обробці та доведенні до споживачів необхідної інформації;

– баланс між відкритістю та конфіденційністю результатів ІАД;

– впровадження та застосування сучасних ІКТ в ІАД.

Інформаційно-аналітичні підрозділи на всіх рівнях вертикалі військового управління складаються з підрозділів інформаційного забезпечення й аналізу ризиків.

Підрозділ інформаційного забезпечення призначений для виконання основних завдань ІАД та інформаційного забезпечення управління рівня вертикалі (органу охорони державного кордону).

Підрозділ аналізу ризиків призначений для виконання головного завдання ІАД – оцінки загроз і аналізу ризиків у сфері безпеки державного кордону, для узагальнення аналітичних і статистичних даних про обстановку на ділянці відповідальності рівня управління та для підготовки пропозицій щодо удосконалення системи охорони кордону [6–9]. Особливістю формування ОШС інформаційно-аналітичних підрозділів то доцільно зазначити, що цей процес протікає у відповідності до завдань, які визначає керівництво відповідного рівня військового управління, системи взаємодії з іншими правоохоронними органами та силовими структурами та дотриманням режиму конфіденційності.

На практиці реалізація завдання щодо формування ефективних ОШС можлива при формалізації переліку та процедур розрахунків (методик) відповідних показників якості організаційних структур, закріпленні їх у відповідних нормативно-правових актах, врахуванні можливостей прикордонних підрозділів та умов обстановки на ділянках відповідальності [10–12].

В якості ілюстративного прикладу нами представлено скріншоти (рис. 2–4) програмного забезпечення, за допомогою якого були опрацьовані ОШС для відділу прикордонної служби типу “Б” (в нашому випадку для реалізації форм

оперативно-службової діяльності – прикордонної служби та прикордонного контролю) несення служби в з урахуванням вище зазначених умов виконання задачі. Загалом охорону державного кордону на ділянці відповідальності, ВПС типу “Б” здійснює шляхом несення служби, яка включає проведення контрольних, патрульних, режимних та спеціальних заходів з пошуку правопорушників [6].

Основною метою проведення контрольних заходів є:

- забезпечення контролю за проходженням та позначенням на місцевості лінії державного кордону;
- дотримання режиму державного кордону;
- контроль за дотриманням прикордонного режиму в прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі;
- постійний контроль за розвитком обстановки на ділянці відповідальності підрозділу.

Обрахунки проводились з використанням формалізованих інструментальних засобів для визначення коефіцієнтів реального навантаження персоналу при виконанні завдань, ідеального навантаженні та перенавантаження (за одну добу) та реалізовані за допомогою програмного забезпечення Microsoft Visual Studio.

Результатом практичного провадження є наочна інформація щодо результатів прогнозу щодо реалізації функцій прикордонним підрозділом при реалізації запропонованої ОШС та можливістю надання відповідних рекомендацій щодо підвищення зазначеного коефіцієнта.

РОЗРАХУНОК ЕФЕКТИВНОСТІ штату прикордонного підрозділу

ОБЕРІТЬ ЕЛЕМЕНТИ ОБСТАНОВКИ

ЕЛЕМЕНТИ, ЩО СПРИЯТЛИВО ВПЛИВАЮТЬ НА ОХОРОНУ КОРДОНУ	ЕЛЕМЕНТИ, ЩО НЕСПРИЯТЛИВО ВПЛИВАЮТЬ НА ОХОРОНУ КОРДОНУ
Дислокація прикордонних підрозділів суміжної держави	Розташування населених пунктів поблизу державного кордону
Наявність постійно діючих постів технічного спостереження суміжної держави	Наявність спірних ділянок місцевості (районів)
Наявність місць щодобового несення служби прикордонними нарядами суміжної держави	Проживання на ділянці можливих спільників порушників державного кордону
Дислокація своїх прикордонних підрозділів	Наявність у прикордонних районах об'єктів підвищеної небезпеки
Наявність відкритих постів спостереження	Наявність місць – стиків між відділами прикордонної служби
Наявність прихованих постів спостереження	Наявність тимчасово діючих переходів через державний кордон
Наявність постійно діючих постів технічного спостереження	Проходження державного кордону по суші
Наявність оперативних засобів	Проходження державного кордону по гірській місцевості
Наявність інженерних загороджень	Наявність прихованих підступів до державного кордону
Наявність місць щодобового несення служби прикордонними нарядами	Наявність пісових масивів біля державного кордону
Дислокація взаємодіючих органів і підрозділів	Наявність місць впадання струмків (річок) у прикордонні ріки (озера)
Наявність громадських формувань	Наявність гідротехнічних споруд через державний кордон
Проходження державного кордону по річці	Наявність ґрунтових доріг (троп), що проходять через державний кордон
Проходження державного кордону по озеру	Мінімальна відстань державного кордону від рубежу основних інженерних споруд
Наявність природних перешкод (завали, болото й ін.)	Проходження шосейних і залізничних доріг біля державного кордону
Місця несення служби прикордонних нарядів	Наявність під'їзних доріг до державного кордону
Місця проведення робіт з утримання державного кордону	Наявність вокзалів (зулинки) на шляхах транспортного сполучення
Місця виставлення нарядів від взаємодіючих структур	Розташування населених пунктів поблизу державного кордону
Райони підтоплення місцевості	Наявність осіб, які підозрюються в організації переміщення контрабанди і наркотиків
Наявність місць – обвалів, зсувів	Наявність місць масового відпочинку, об'єктів, відкритих для відвідування
Небезпечні природні явища	Наявність ділянок місцевості, на яких раніше були скоєні правопорушення
Інші елементи обстановки	Місця ведення прихованого спостереження за територією України
	Спроби незаконної зміни проходження державного кордону

РОЗРАХУВАТИ КОЕФІЦІЄНТИ

КОЕФІЦІЄНТИ:
 Коефіцієнт сприяєливості обстановки: 0,45
 Коефіцієнт несприяєливості обстановки: 0,36
 Коефіцієнт обстановки: 0,29

НАЗАД
ДАЛІ

Рис. 2. Перше вікно програмного забезпечення формування ОШС ВПС типу “Б” першої категорії (варіант)

**РОЗРАХУНОК ЕФЕКТИВНОСТІ
штату прикордонного підрозділу**

ПРИКОРДОННІ НАРЯДИ ТА ЕЛЕМЕНТИ БОЙОВОГО ПОРЯДКУ

**ПРИКОРДОННА
СЛУЖБА**

- старший зміни прикордонних нарядів
- помічник старшого зміни прикордонні
- черговий підрозділу охорони кордону
- помічник чергового підрозділу охорони
- група реагування
- адміністративно-оперативна група
- чатовий
- прикордонний патруль
- пост спостереження
- контрольний пост
- пост технічного спостереження
- розвідувально-пошукова група
- секрет
- засідка
- заслон
- робоча група на кордоні

**ПРИКОРДОННИЙ
КОНТРОЛЬ**

- старший прикордонних нарядів у пункті
- оператор комплексу спеціальних технічних
- черговий інформаційно-телекомунікаційний
- перевірка документів
- огляд транспортних засобів
- контроль за режимом
- супровід транспортних засобів
- спостереження за транспортними засобами
- вартовий шлагбаум
- вартовий біля трапа судна

**ОПЕРАТИВНО-
РОЗШУКОВА
ДІЯЛЬНІСТЬ**

БІЙ

РОЗРАХУВАТИ КОЕФІЦІЄНТИ

СКИНУТИ

КОЕФІЦІЄНТИ НАВАНТАЖЕННЯ:
 Коефіцієнт реального навантаження: 1,25
 Коефіцієнт ідеального навантаження: 0,8
 Коефіцієнт перенавантаження: 0,25

ДАЛІ

Рис. 3. Друге вікно програмного забезпечення формування ОШС ВПС типу “Б” першої категорії (варіант)

**РОЗРАХУНОК ЕФЕКТИВНОСТІ
штату прикордонного підрозділу**

РЕЗУЛЬТАТИ РОЗРАХУНКУ

Коефіцієнт ідеального навантаження:	0,25	Коефіцієнт сприятливості обстановки:	0,45
Коефіцієнт реального навантаження:	0,8	Коефіцієнт несприятливості обстановки:	0,36
Коефіцієнт перенавантаження:	1,25	Коефіцієнт обстановки:	0,29
		Коефіцієнт показника повноти реалізації функцій для структури (ідеальне навантаження):	1,76
		Коефіцієнт показника повноти реалізації функцій для структури (реальне навантаження):	1,13

РОЗРАХУВАТИ КОЕФІЦІЄНТИ

СКИНУТИ

РЕКОМЕНДАЦІЇ

НАЗАД

Рис. 4. Третє вікно програмного забезпечення формування ОШС ВПС типу “Б” першої категорії (варіант)

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Таким чином, можна зробити певний висновок результатів дослідження:

- по-перше, ДПСУ продовжує реалізовувати масштабні організаційно-штатні заходи в умовах дій зовнішніх загроз;
- по-друге, реалізація державної політики у сфері охорони державного кордону можлива лише за наявності чіткого механізму державного управління в прикордонній сфері діяльності;
- по-третє, запропоновано авторське визначення поняття “механізм державного управління в прикордонній сфері діяльності”;
- по-четверте, зазначені протиріччя виявляють необхідність вирішення важливого наукового завдання щодо розробки засобів вимірювання змістовних та інших властивостей специфічного багатовимірного процесу та формуванні фундаментальних основ для підвищення ефективності організаційних структур прикордонних підрозділів для виконання завдань з ОДК у контексті завдань національної безпеки України в прикордонній сфері;
- по-п’яте, розроблено комплексний механізм державного управління забезпеченням формування ОШС прикордонних підрозділів, що реалізує свою “місію” виходячи із актуальних вимог державної політики у сфері охорони державного кордону використовуючи свої три основні “кейса”, які формуються (корегуються) у відповідності до умов реалізації: організаційного, правового та ресурсного механізмів. Охарактеризовано сутність, місце та особливості кожного з зазначених часткових механізмів;
- по-шосте, якісна реалізація комплексного механізму державного управління забезпеченням формування ОШС прикордонних підрозділів можлива лише за умов якісної організації інформаційно-аналітичної діяльності, а представлений ілюстративний приклад результатів реалізації програмного забезпечення свідчить про практичну можливість реалізації комплексного механізму державного управління забезпеченням формування ОШС;
- по-сьоме, обґрунтовано сукупність базових принципів, якими доцільно керуватись при визначенні функціональних завдань підрозділу інформаційно-аналітичного забезпечення ДПСУ.

Список використаних джерел

1. Рішення Колегії Адміністрації ДПСУ про результати ОСД у 2019 році та завдання на 2020 рік від лютого 2020 року.
2. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування: електрон. фахове вид.* ЛПІДУ НАДУ. 2008. Вип. 1. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf (дата звернення: 11.02.2020).
3. Мильнер Б. З. Теория организации: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: ИНФРА-М, 2002. XVIII, 558 с.
4. Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации / пер. с англ. под ред. Ю. Н. Каптуревского. Санкт-Петербург: Питер, 2002. 512 с. (Серия: Деловой бестселлер).
5. Немцов В. Д., Довгань Л. Е., Сініюк Г. Ф. Менеджмент організацій. Київ: УВПК “ЕксОб”, 2000. 380 с.
6. Курашкевич А. П. Методика прогнозу ефективності охорони державного кордону на ділянці відповідальності відділу прикордонної служби типу “Б” з урахуванням варіантів організації інформаційного забезпечення оперативно-службової діяльності: дис. ... канд. військ. наук: 21.02.02. Хмельницький, 2012. 284 с.
7. Городнов В. П., Литвин М. М., Іщенко Д. В., Кириленко В. А. Теоретичні основи інформаційно-аналітичного забезпечення процесів охорони державного кордону (у контексті завдань національної безпеки України в прикордонній сфері): монографія. Хмельницький: НАДПСУ, 2009. 472 с.

8. Петров В. М., Кириленко В. А. Інтегроване управління кордонами як механізм забезпечення ефективного прикордонного контролю в автомобільних пунктах пропуску через державний кордон. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія : військові та технічні науки*. 2014. № 1 (61). С. 91–102.

9. Петров В. М., Городнов В. П., Кириленко В. А. Модель оцінки параметрів та управління організаційною структурою автомобільного пункту пропуску через державний кордон України. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія : військові та технічні науки*. 2015. № 3 (65). С. 59–76.

10. Мейко О. В. Аналіз чинників та параметрів організаційної структури управління органів Державної прикордонної служби України. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018. № 7 (25). С. 61–68.

11. Мейко О. Теоретико-методологічні основи забезпечення ефективності прикордонних підрозділів. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: Державне управління. Вип. 2 (2019)*. URL: <http://periodica.nadpsu.edu.ua/index.php/governance/article/view/119> (дата звернення: 11.02.2020).

12. Мейко О. Принципи та умови формування типових організаційних структур прикордонних підрозділів. *Аспекти публічного управління*. 2020. 7 (12). С. 49–58. URL: <https://doi.org/10.15421/151964> (дата звернення: 11.02.2020).

Kirylenko V. A.,

*Doctor of Military, Professor, Great Sciences Employee,
Bogdan Khmelnytsky National Academy of State Border Guard Service of Ukraine, Kyiv
ORCID 0000-0002-4950-0378;*

Mejko O V.,

*PhD in Military,
Head of the Dog training Center of the State Border Service of Ukraine, Kyiv
ORCID 0000-0002-8774-7806*

A COMPREHENSIVE MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION TO ENSURE THE FORMATION OF ORGANIZATIONAL AND STAFF STRUCTURES OF BORDER UNITS

The article analyses the problem of functioning of the mechanism of state administration of the organizational and staff structure of the border unit. The results of the analysis of the scientific literature on the proposed problem are presented. The purpose of the scientific publication is formulated.

An overview of the Strategy of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the State Border Service in particular is presented in the main material. The definition of the mechanism of public administration in the border area of activity (MISPS) is a mechanism as a system intended for practical implementation of state policy in the field of state border protection and achievement of set goals, which (system) has a defined structure and tools (methods, methods, legal and regulatory levers, resource [including information and analytical] support for the control object.

The structure of a complex mechanism, which includes several interdependent mechanisms, is revealed: the organizational mechanism of public administration by providing the formation of organizational and staff structures of border units; the legal mechanism of public administration to ensure the formation of organizational and staff structures of border units; a resource mechanism of public administration to ensure the formation of organizational and staff structures of border units.

The content of each resource in the complex mechanisms of state management of the organizational and staff structure of the border unit is analysed.

The organizational mechanism is one of the most effective at all levels (tactical, operational-tactical, operational-strategic and strategic) of the military control system.

The legal mechanism provides for: development and improvement of the legal framework with the neighbouring countries on the common state border with the utmost consideration of the national interests of Ukraine; legislative support for the processes of contractual legal registration of the state border of Ukraine; improvement and optimization of the current legislation on the formation and development of the security and defence sector of Ukraine, creation.

It is noted that the qualitative implementation of a comprehensive mechanism of public administration by ensuring the formation of organizational and staff structure of border units is possible only under the conditions of qualitative organization of information and analytical activities.

Keywords: public administration, officers of the border service, organizational-staff structure, border unit, integrated mechanism.

References

1. Rishennia Kolehii Administratsii DPSU Pro rezultaty OSD u 2019 rotsi ta zavdannia na 2020 rik vid liutoho 2020 roku.
2. Fedorchak, O.V. (2008). Klasyfikatsiia mekhanizmv derzhavnoho upravlinnia. *Demokratychnе vriaduvannia, issue 1*. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf [in Ukrainian].
3. Mylner, B.Z. (2002). Teoriya orhanyzatsyy. Moscow: YNFRA-M [in Russian].
4. Myntsberh, H. (2002). Struktura v kulake: sozdanye efektyvnoy orhanyzatsyy. Sankt-Pytersburg [in Russian].
5. Niemtsov, V.D., Dovhan, L.Ye., Siniok, H.F. (2000). Menedzhment orhanizatsij. Kyiv: UVPK "EksOb" [in Ukrainian].
6. Kurashkevych, A.P. (2012). Metodyka prohnozu efektyvnosti okhorony derzhavnoho kordonu na diliantsi vidpovidalnosti viddilu prykordonnoi sluzhby typu "B" z urakhuvanniam variantiv orhanizatsii informatsijnoho zabezpechennia operatyvno-sluzhbovoi diialnosti. *Candidate's thesis*. Khmelnytsky [in Ukrainian].
7. Horodnov, V.P., Lytvyn, M.M., Ischenko, D.V., Kyrylenko, V.A. (2009). Teoretychni osnovy informatsijno-analitychnoho zabezpechennia protsesiv okhorony derzhavnoho kordonu (u konteksti zavdan natsionalnoi bezpeky Ukrainy v prykordonnij sferi). Khmelnytsky: NADPSU [in Ukrainian].
8. Petrov, V.M., Kyrylenko, V.A. (2014). Intehrovane upravlinnia kordonamy iak mekhanizm zabezpechennia efektyvnoho prykordonnoho kontroliu v avtomobilnykh punktakh propusku cherez derzhavnyj kordon. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy. Serii: vijs'kovi ta tekhnichni nauky, 1 (61), 91–102* [in Ukrainian].
9. Petrov, V.M., Horodnov, V.P., Kyrylenko, V.A. (2015). Model otsinky parametriv ta upravlinnia orhanizatsijnoiu strukturoiu avtomobilnoho punktu propusku cherez derzhavnyj kordon Ukrainy. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy. Serii: vijskovi ta tekhnichni nauky, 3 (65), 59–76* [in Ukrainian].
10. Mejko, O.V. (2018). Analiz chynnykiv ta parametriv orhanizatsijnoi struktury upravlinnia orhaniv Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy. *Eurasian Academic Research Journal, 7 (25), 61–68* [in Ukrainian].
11. Mejko, O. (2019). Teoretyko-metodolohichni osnovy zabezpechennia efektyvnosti prykordonnykh pidrozdiliv. *Visnyk Natsional'noi akademii Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy. Serii: derzhavne upravlinnia, 2* URL: <http://periodica.nadpsu.edu.ua/index.php/governance/article/view/119> [in Ukrainian].
12. Mejko, O. (2020). Pryntsypy ta umovy formuvannia typovykh orhanizatsijnykh struktur prykordonnykh pidrozdiliv. *Aspekty publichnoho upravlinnia, 7 (12), 49–58*. URL: <https://doi.org/10.15421/151964> [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 28.02.2020 р.

Панченко Олег Анатолійович,

д.мед.н., проф., заслужений лікар України, директор

ДЗ “Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр МОЗ України”,
Президент Громадської організації “Всеукраїнська професійна психіатрична ліга”,
м. Київ;

Антонов Віктор Григорович,

начальник адміністративно-інформаційного відділу,

ДЗ “Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр МОЗ України”,
м. Київ

ORCID 0000-0001-9673-6685

УДК 004:316.6:347.92

doi: 10.34213/ap.20.01.07

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ПОНЯТТЯ “ІНФОРМАЦІЙНЕ НАСИЛЬСТВО” В КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Розглянуто поняття інформаційного насильства, його місце і роль у системі соціального насильства та заходи щодо забезпечення національної безпеки в цьому контексті. Визначено, що інформаційне насильство поряд з економічним і політичним є системоутворюючим фактором соціального насильства. Запропоновано модель, що відображає аксіологічний підхід до забезпечення національної безпеки при об’єктивізації небезпеки у вигляді насильства, яка враховує наступні конструкти: превенція; збереження, захищеність, нарощування національних цінностей; усунення збитку, завданого насильством; пост-превенційні організаційно-правові заходи для мінімізації можливого збитку, завданого насильством.

Ключові слова: насильство, соціальне насильство, інформаційне насильство, політичне насильство, економічне насильство, безпека, національна безпека.

Постановка проблеми. Сучасне суспільство, що знаходиться у стані перманентної турбулентності, відчуває новий підвищений рівень насильства у всіх сферах людської діяльності. Злочинність, терор, етнічні та соціальні зіткнення, політичний тиск і побутові порушення загальнолюдських прав слугують наочними показниками насильства.

Насильство, як одне з видів міжлюдських комунікацій, будучи екстремальним вираженням зіткнення і протидіючого інтересів і цілей суб’єктів суспільних відносин, постійно набуває нові риси і якості. Так, сучасні технології і пов’язані з ними культурні перетворення, породили в понятійному ряді соціального насильства нову складову – “інформаційне насильство”, яке з огляду на вплив його на суспільно-політичні явища стало актуальною проблемою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тема насильства хоча і не є новою, але знаходиться в постійній увазі дослідників [3; 4; 6; 9–11; 13]. Виходячи із сучасних поглядів на проблему, можна дійти висновку, що насильство є невід’ємною складовою суспільного буття і має системний характер.

Інформаційне насильство є однією з компонентів соціального насильства, і в останній час з’явилися спроби його осмислення в цьому плані [1; 2]. Проте соціальна теорія інформаційного насильства ще недостатньо вивчена. Також не деталізовані концепт інформаційного насильства в контексті національної безпеки та практичні заходи щодо вирішення даної проблеми на державному рівні.

Мета статті – дослідити інформаційне насильство як системне явище та визначити заходи щодо забезпечення національної безпеки в цьому контексті.

Виклад основного матеріалу. Для дослідження генезису інформаційного насильства як об'єктивної складової суспільного буття було розглянуто такі передумови.

Найбільш широким є розуміння насильства як поведінки, що завдає шкоди іншим [4]; будь-який збиток (фізичний, моральний, психологічний, ідеологічний та ін.), що наноситься людині, або будь-які форми примусу щодо інших індивідів та соціальних груп [9].

Соціальне насильство згідно енциклопедії визначається як “застосування тим чи іншим класом (соціальною групою) різних, аж до озброєного впливів, форм примусу щодо інших класів (соціальних груп) з метою придбання або збереження економічного та політичного панування, завоювання тих чи інших прав або привілеїв” [15].

Більш розширене визначення дає В. Денисов: “своє конкретне вираження соціальне насильство знаходить в застосуванні або загрозі застосування певною групою, класом, державою, суспільною системою різних форм, методів і засобів прямого або непрямого примусу і придушення (політичних, економічних, військових, юридичних і т.п.) по відношенню до інших груп, класів, держав, громадських систем з метою забезпечення захоплення і утримання політичної влади та економічного панування, надбання і збереження незалежності і суверенітету, різного роду прав і привілеїв, задоволення територіальних та інших претензій, обмеження інтересів протилежної сторони, нав'язування будь-кому своєї волі” [5].

З наведених визначень можна зробити такі висновки.

По-перше, насильство не самоцільно – воно є лише засобом досягнення цілей. По-друге, насильство виступає як примус в двох основних формах: політичній та економічній та служить єдиній меті задоволенню інтересів насильника. По-третє, в наведених визначеннях ще явно не простежується інформаційна складова. Хоча, розглядаючи такі цілі насильницької взаємодії як “надбання і збереження панування”, “нав'язування будь-кому своєї волі”, можна побачити деякі ознаки інформаційно-психологічного примусу, спрямованого на придушення волі соціального опонента, зміни характеру соціальної взаємодії в сторону асиметричних відносин, відносин примусу на майбутнє.

Більш поглиблене бачення аспекту насильницької взаємодії, в якому вже явно простежуються елементи інформаційного, було запропоновано Д. Галтунгом [3], який поряд з прямим насильством, що передбачає безпосередній вплив суб'єкта на об'єкт (вбивство, тілесні ушкодження, затримання, вигнання та т.п.), увів поняття “структурне насильство” – створення певних умов (структур), що ущемляють потреби і інтереси людей, наприклад, експлуатація людини людиною в суспільстві. Представляє інтерес запропонована ним типологізація насильства, в якій пряме та структурне насильства поєднуються з чотирма класами основних потреб (виживання, благополуччя, ідентифікація, свобода). В результаті автор отримує вісім типів насильства. В цій конструкції поєднання структурного насильства з потребою ідентифікації означає: впровадження в свідомість; обмеження інформації.

Ще більший інтерес являє класифікація видів насильства, запропонована С. Жижеком [6]. Він поділяє насильство на три види.

1. *Суб'єктивне насильство* – прояви соціального насильства, які “лежать на поверхні”, легко помітні та визнаються більшістю людей (і кримінальним законом): вбивства, теракти, війни і т.п.

2. *Системне (об'єктивне) насильство* – “потайливе”, непомітне, але яке постійно присутнє в людському суспільстві (і тим більше небезпечне). Це – “нерідко катастрофічні наслідки спокійної роботи наших економічних та політичних систем”.

3. *Символічне насильство*, втілене в мові, мовленні. Але це не тільки очевидні випадки мови-ненависті (ображення, погрози тощо), а ще більш фундаментальна форма насильства. Як приклад С. Жижек наводить масові спалахи насильства в мусульманському світі у зв'язку з опублікуванням в одній з європейських газет карикатур на пророка Мухаммеда. Більшість учасників заворушень в очі не бачили ні цієї газети, ні самих карикатур. Але ця публікація, що стала в принципі відомою завдяки глобалізації ЗМІ і “всесвітній павутині”, зачепила звичні символи, установки, ворожі мусульманському світу.

Якщо два перших є повторенням типологізації і насильства Д. Галтунга в інших термінах, то останній практично підводить нас до поняття “інформаційне насильство”, оскільки прямо передбачає інформаційну взаємодію. Безперечно те, що насильство не може не зачіпати духовну та психологічну структуру особистості. Духовний та ідеологічний вплив, зосереджений вплив через пропаганду, засоби масової інформації, а також страх, емоції, почуття, викликані застосуванням насильства, виявляються настільки ж потужними регуляторами поведінки людини, як і загроза прямої фізичної розправи. Таким чином, ми підійшли до усвідомлення присутності інформації в реалізації насильства. А. Шеховцев [16] зазначає, що за своїм онтологічним статусом інформація не відрізняється від простору, часу, енергії, маси та інших категорій. У той же час поняття інформації істотно ширше кожної з цих філософських категорій. Воно є значущою характеристикою матеріальних та ідеальних об'єктів та їх взаємодій на всіх рівнях організації матерії. Сказане дає підстави стверджувати, що інформаційна компонента міститься в будь-якому насильстві.

Інформаційне насильство в широкому сенсі – це не силовий впорядкований вплив на об'єкти, що носить антисоціальний або антисобистісний характер. Інформаційне насильство, маючи природні передумови, виступає особливою формою соціального насильства, де інформаційна складова в результаті інверсії набуває самостійну сутність. Його поширення пов'язане з антропологічною кризою, модернізаційним шоком, розпадом традиційних культур, які звільнили деструктивні та антисоціальні імпульси. У вузькому сенсі інформаційне насильство – несиловий вплив на ментальну сферу [2]. Викладене дозволяє нам відобразити соціальне насильство у вигляді системи, де політичне, економічне та інформаційне насильство становлять “триєдину структуру в орбіті соціального насильства” (рис. 1).



Рис. 1. Трикомпонентне уявлення системи соціального насильства

Удавана простота системи насправді комплексно відображає весь спектр суперечностей в сучасному інформаційному суспільстві. Дійсно, функціонування держави, її соціальна, політична, економічна, індустріальна сфери знаходяться в прямій залежності від роботи інформаційних мереж, систем зв'язку та управління, програмного забезпечення, що складають технічну базу інформаційного простору. До того ж агресія і насильство у специфічному відбитті, що відповідає соціально-економічній, політичній та культурній ситуації, створюють кризу і нестабільність, де інформаційне насильство виявляється неминучим супроводом суспільного буття. Засоби масової інформації нав'язують вигідні їм, та їх реальним господарям, оцінки, думки, електоральну поведінку. Інформаційним насильством є прославлення культури сили і гангстеризму, вестернізація або, навпаки, заповнення вульгарною естрадою екранів телебачення і кінематографа. Насильство входить в мову, семантику передач, повсякденні комунікації.

Розглянувши визначення, властивості та форми насильства, можемо проаналізувати його в контексті національної безпеки. Тут ми беремо до уваги саме триєдину форму насильства (див. рис. 1), оскільки в даному ракурсі розгляду поділ насильства на окремі компоненти був би, на нашу думку, неефективним.

А. Поздняков виділяє три методологічних підходи до визначення поняття “національна безпека” [12]. Згідно з першим підходом безпека визначається як *захищеність національних інтересів від загроз*. У другому підході акцент робиться на *збереженні цілісності, стійкості, стабільності та нормального функціонування соціальної системи при деструктивних діях на неї*.

В принципі і перший, і другий підходи можуть бути застосовані для нашого аналізу національної безпеки, оскільки насильство, по суті, і є деструктивний вплив або загроза. Сам А. Поздняков, критикуючи обидва, підкреслює, що в першому випадку “захист умов і можливостей реалізації законних інтересів, особливо життєво важливих, можна включати в функціонал структур забезпечення безпеки тільки за умови, якщо суперники застосовують підлі, підступні, аморальні та ті, що виходять за рамки права методи і засоби”. Власне, перераховані автором “методи і засоби” й відносяться до характеристик насильства. Хоча при цьому він підкреслює, що трактування безпеки як “захищеність інтересів” може бути використано агресором, оскільки воно виправдовує їх замах на чуже надбання.

У другому випадку, на думку А. Позднякова, “в певних умовах прагнення зберегти цілісність може бути небезпечним для соціальної системи, а деструктивний вплив – благом. Все залежить від конкретного стану і самої системи, і зовнішнього середовища”. Деякі соціальні системи можуть перейти на більш високий рівень прогресу тільки через біфуркації і революції. Таким, наприклад, є перехід від тоталітаризму до демократії. У зв'язку з цим і поняття “деструктивний вплив” є вельми умовним. У кожному конкретному випадку потрібні ціннісні координати, щоб зняти питання: добре це чи погано з точки зору безпеки.

Нам видається цікавим третій підхід, який А. Поздняков вважає найбільш продуктивним, – аксіологічний. Згідно з останнім безпека визначається як захищеність матеріальних і духовних цінностей суб'єкта (держави, суспільства, особистості) від небайдужого для цього суб'єкта шкоди. Найважливішим достоїнством цього підходу є можливість пов'язати основні поняття теорії

безпеки в логічно струнку й послідовно виведену систему: цінності (надбання, ресурси, багатство, блага і т.п.) – збиток (шкода, ризик) – небезпека (загроза) – безпека. При цьому можна використовувати простий і зрозумілий критерій рівня небезпеки – ймовірний збиток (величина збитку і ймовірність його отримання, нанесення) або ризик в широкому його трактуванні.

Головна цінність країни – люди (населення, народ, нація), їх кількість і якість (здоров'я, освіта, кваліфікація). Основні матеріальні цінності країни: територія, корисні копалини, виробничі фонди, транспортна та інформаційна інфраструктура.

Основні духовні цінності: наукові знання, моральні цінності (обов'язок, честь, совість), патріотизм, релігія, політична та правова свідомість населення, морально-психологічний стан населення, ідеологія, національна ідея та ін.

Небезпека для країни – це потенційна або реальна можливість отримання небайдужого збитку національному надбанню (національним матеріальним і духовним цінностям).

Під збитком слід розуміти результат негативних впливів, негативна зміна цінностей суб'єкта або зміна, яка негативно впливає на життєдіяльність суб'єкта, а тому небажана.

Національна безпека – захищеність національного надбання від будь-яких видів збитку, значущого для країни та її народу. Якщо брати до уваги такий критерій небезпеки як ризик, можна сформулювати наступне визначення: *національна безпека – здатність держави задовольняти потреби людини у життєдіяльності, самореалізації та розвитку з мінімізацією ризиків збитку набутим базовим цінностям.*

На основі аксіологічного підходу пропонуємо авторську модель забезпечення національної безпеки в разі об'єктивізації небезпеки збитку у вигляді насильства (рис. 2).

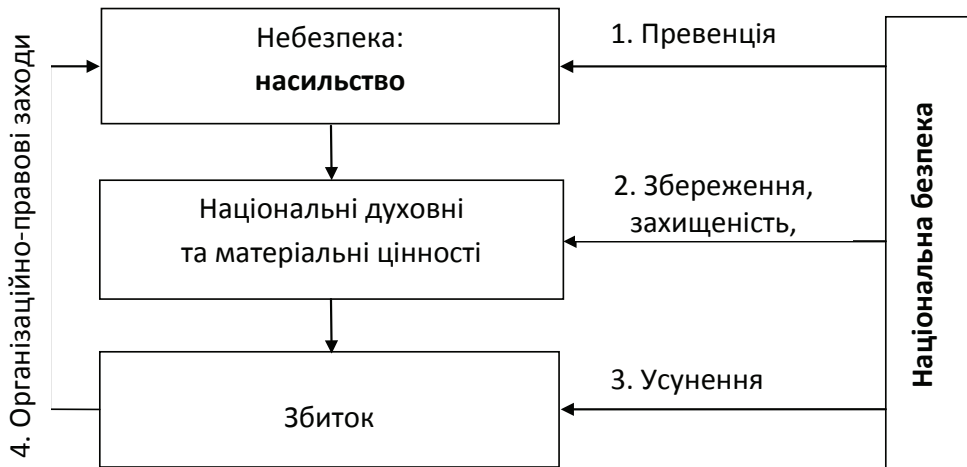


Рис. 2. Модель забезпечення національної безпеки при об'єктивізації небезпеки збитку у вигляді насильства

1. *Превенція* – державні та громадські заходи, спрямовані на попередження насильства. Проблема насильства в національній безпеці визначається зовнішніми та внутрішніми чинниками. Зовнішні – це ті, які виникають внаслідок конкуренції провідних акторів світової політики, що виявляється у вигляді гібридних воєн (комплексного застосування сучасних підривних технологій) і міжнародного тероризму.

Для превенції зовнішнього насильства необхідна розробка інноваційних адаптивних технологій. Важливим завданням є розуміння небезпеки, й завчасне вироблення адекватних заходів протидії. В системі забезпечення національної безпеки країни важливо своєчасно розкрити вразливі місця, а також провести аналіз з метою визначення можливого характеру прояви насильства. З урахуванням масштабів та реального характеру загрози насильства, успішне вирішення комплексу задач з забезпечення національної безпеки може бути досягнуто за рахунок консолідації суспільства, зміцнення національної оборони, розвитку зв'язків з союзниками і партнерами, вмілим використанням потенціалу наявних конструктивних організацій забезпечення міжнародної безпеки та рішучою протидією спробам легалізації насильства в сфері міжнародних відносин.

Внутрішні чинники визначаються тією обставиною, що консенсус в суспільстві забезпечується асиметричним балансом між двома різноспрямованими векторами дії насильства. Перший – насильство, що застосовується владними структурами за ієрархічною схемою “панування – підпорядкування”; другий (протестний) – насильство підвладних мас по відношенню до влади. У сучасному нормально функціонуючому суспільстві насильство трансформується в інструмент організації соціального порядку, стаючи надійним та легітимним засобом інтеграції і конструювання влади, населення та території. Держава застосовує насильство з метою боротьби з явищами, які дестабілізують її діяльність: злочинність, масові заворушення, спроби державних переворотів, та ін. Будь-яка влада постійно намагається “узаконити” прийнятні для неї види насильства, зробити насильство необхідним (природним) елементом культури, використовуючи різні засоби: переконання, примус, авторитет вождя, стимулювання, маніпулювання та ін. У певний момент насильство влади може досягти точки біфуркації, викликаючи реакцію суспільства у відповідь, яка може призвести до непередбачуваних, і неконтролюємих наслідків.

Для створення ефективного механізму превенції насильства, згідно з теорією О. Тевлюкової [14], необхідно інноваційне оновлення усіх підсистем суспільства – політики, економіки, культури, соціальної сфери. Головним напрямком реорганізації суспільства повинна стати оптимізація структури соціальної організації (перехід від владарювання до соціального регулювання) через конструювання механізму взаємодії суспільства і держави. Перехід до соціального регулювання передбачає реорганізацію системи соціального управління, відновлення ролі держави як гаранта соціальної безпеки, створення можливостей для участі широких верств населення в процесах вироблення, реалізації та контролю за виконанням соціальних та політичних рішень. Соціальне регулювання сприятиме превенції групового та соціального насильства.

2. *Збереження, захищеність, нарощування* позитивних національних цінностей та позбавлення від негативних – дві основні творчі цілі (завдання) державної влади в найширшому їх трактуванні. У забезпеченні національної безпеки на перших місцях знаходяться такі цілі державної влади, як оборонні та охоронні. Головним завданням державної влади є збереження національних цінностей, в тому числі і духовних, захист національного надбання від збитку.

Нинішні протиріччя в суспільстві 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 із соціумом, що лежить в основі більшості форм злочинної поведінки. Тому важлива охоронна функція держави з метою підтримки вже досягнутих позитивних національних цінностей.

3. *Усунення збитку.* Оскільки насильство є невід'ємною складовою суспільного буття, викоринити насильство, а отже, і можливість нанесення ним збитку, в принципі неможливо. Проблема полягає не в тому, щоб знищити насильство як явище, а в тому, щоб мінімізувати його застосування, тим самим знизивши витрати на усунення завданого збитку. Задачі держави, перш за все, викоринювати причини, що породжують насильство, та створювати умови, при яких насильство стане непотрібним та недоцільним.

4. *Організаційно-правові заходи.* Крім оперативного реагування державних органів і громадськості на найбільш небезпечні наслідки насильства, необхідні заходи з метою ліквідації або обмеження завданого збитку для подальшого розвитку превенції. На рис. 2 це показано у вигляді зворотного зв'язку. До таких заходів відносяться, перш за все, зміцнення правової бази, спрямованої на обмеження насильства, а також застосування державою "конструктивного насильства".

Підводячи підсумок, можемо резюмувати, що для реалізації алгоритму запропонованої моделі потрібні не тільки матеріальні витрати, але й, в більшій мірі, потрібні політична воля та організаторський таланти державних діячів і громадських інститутів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

1. Інформаційне насильство поряд з економічним та політичним є системотворюючим фактором соціального насильства.

2. Запропонована модель, що відображає аксіологічний підхід до забезпечення національної безпеки, при об'єктивізації небезпеки збитку у вигляді насильства, враховує наступні конструкти: превенція; збереження, захист, нарощування національних цінностей; усунення збитку, завданого насильством; пост-превенційні організаційно-правові заходи для мінімізації можливого збитку, завданого насильством.

3. Викладені теоретичні дослідження можуть бути основою для подальшого смислового наповнення насильства в контексті національної безпеки та дослідження означеної проблеми в плані виробки дієвої державної політики для її вирішення.

Список використаних джерел

1. Баранов А. Ю. Роль информации в реализации насилия в контексте современного общества. 2016. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-informatsii-v-realizatsii-nasiliiya-v-kontekste-sovremenного-obschestva> (дата звернення: 25.02.2020).
2. Борщов Н. А. Информационное насилие в современном обществе. *Вестник Саратовского государственного технического университета*. 2010. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/informatsionное-nasilie-v-sovremenном-obschestve> (дата звернення: 25.02.2020).
3. Галтунг Д. Культурное насилие. *Социальные конфликты: Экспертиза, прогнозирование, технология разрешения*. Вып. 8. Москва : Центр конфликтологии, 1995. С. 34–37.
4. Гилинский Я. И. Социальное насилие : монография. Санкт-Петербург : ООО Издательский Дом "Алеф-Пресс", 2013. 185 с.
5. Денисов В. В. Социология насилия. Москва : Политиздат, 1975. 214 с.

6. Жижек С. О насилии. Москва : Европа. 2010.184с.
7. Капустин Б. Г. Моральный выбор в политике. Москва : Изд-во МГУ, 2004. 496 с.
8. Клецина И. С. Гендерная социализация : учеб. пособ. Санкт-Петербург : Питер. 1998. 423 с.
9. Козырев Г. И. Проблема насилия в теории, в массовом сознании и реальной жизни. *Вестник Московского университета. Серия 7: Философия*. 2000. № 6. С. 85–100.
10. Красиков В. И. Насилие в эволюции, истории и современном обществе. Очерки. Москва : Водолей, 2010. 200 с.
11. Кузина С. И. Политическое насилие: природа, манифестирование и динамика в глобализирующемся мире : автореф. ... д-ра полит. наук. Ростов н/Д, 2010. URL: <https://www.disserscat.com/content/politicheskoe-nasilie/read/pdf> (дата звернення: 25.02.2020).
12. Поздняков А. И. Сравнительный анализ основных методологических подходов к построению теории национальной безопасности. *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2013. № 21 (210). С. 46–53.
13. Пшеничников А. В. Понятие и сущность социального насилия. *Вестник КемГУ*. 2013. № 2 (54). Т. 1. С. 239–243.
14. Тевлюкова О. Ю. Насилие как феномен социальной организации: опыт теоретико-методологического анализа : автореф. дис. ... канд. соц. наук. Новосибирск, 2005. 175 с.
15. Философская энциклопедия. Т. 3 / гл. ред. Ф. В. Константинов. Москва : Сов. энциклопедия, 1964. 584 с.
16. Шеховцев А. Ю. Информационная парадигма в структуре современного мышления. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та. 1998. 176 с.

Panchenko O. A.,

Doctor of Medical Science, Professor, Honorable doctor of the State of Ukraine, Director of State Institution "Scientific practical medical rehabilitating diagnostic centre of the ministry of health of Ukraine", member President of the All-Ukrainian Professional Psychiatric League, Kyiv

Antonov V. G.,

*Chief of Administrative and Information Department of State Institution "Scientific practical medical rehabilitating diagnostic centre of the ministry of health of Ukraine", Kyiv
ORCID 0000-0001-9673-6685*

CONCEPTUALIZATION OF THE CONCEPT OF "INFORMATION VIOLENCE" IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY

In the article, scientists study the concept of informational violence, its place and role in the system of social violence and measures to ensure national security in this context.

It is noted that modern society, in a state of permanent turbulence, feels a new increased level of violence in all spheres of human activity. Violence is an integral part of public relations and has a systemic character.

A study of the genesis of informational violence was carried out from the broadest concept of violence (behavior harmful to others) to the understanding that the informational component is contained in any violence. In a narrow sense, informational violence is a non-violent influence on the mental sphere.

It is determined that informational violence, along with economic and political, is a system-forming factor in social violence. It is emphasized that the apparent simplicity of the system actually comprehensively reflects the entire spectrum of contradictions in the modern information society. Indeed, the functioning of the state, its social, political, economic, industrial spheres are directly dependent on the work of information networks, communication and management systems, software, which make up the technical base of the information space. In addition, aggression and violence in a specific reflection, which corresponds to the socio-economic, political and cultural situation, create a crisis and instability, where information violence is an inevitable accompaniment of social life.

From the point of view of the three-component representation of the system of social violence, an analysis of its essence was carried out in the context of national security. At the same time, three methodological approaches to the definition of the concept of "national security" are considered. According to the first, security is defined as the protection of national interests from threats.

The second emphasis is on maintaining the integrity, stability, stability and normal functioning of the social system with destructive actions on it. According to the third (axiological), security is defined as the protection of the material and spiritual values of the subject from his indifferent damage. The proposed model, which reflects the axiological approach to ensuring national security, while objectifying the danger in the form of violence, which takes into account the following constructs: prevention; preservation, security, building up national values; repair damage caused by violence; post preventive organizational and legal measures to minimize the potential damage caused by violence.

These theoretical studies can serve as the basis for the further semantic filling of violence in the context of national security and the study of this problem in terms of developing an effective state policy to solve it.

Keywords: violence, social violence, information violence, political violence, economic violence, security, national security.

References

1. Baranov, A.Ju. (2016). Rol informacii v realizacii nasilija v kontekste sovremennogo obshhestva. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-informatsii-v-realizatsii-nasilija-v-kontekste-sovremennogo-obschestva> [in Russian].
2. Borshhov, N.A. (2010). Informacionnoe nasilie v sovremennom obshhestve [Information violence in modern society]. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo tehničeskogo universiteta*. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/informatsionnoe-nasilie-v-sovremennom-obschestve> [in Russian].
3. Galtung, D. (1995). Kulturnoe nasilie. *Social'nye konflikty: Jekspertiza, prognozirovanie, tehnologija razreshenija – Expertise, forecasting, resolution technology, issue 8*. Moscow: *Centr konfliktologii*, 34–37 [in Russian].
4. Gilinskij, Ja.I. (2013). Socialnoe nasilie [Social violence]. Sankt-Petersburg: OOO Izdatelskij Dom "Alef-Press" [in Russian].
5. Denisov, V.V. (1975). Sociologija nasilija [Sociology of violence]. Moscow: Politizdat [in Russian].
6. Zhizhek, S. (2010). O nasilii [About violence]. Moscow: Evropa [in Russian].
7. Kapustin, B.G. (2004). Moralnyj vybor v politike [Moral choices in politics]. Moscow: Izd-vo MGU [in Russian].
8. Klecina, I.S. (Ed.). Gendernaja socializacija [Gender socialization]. Sankt-Petersburg: Piter [in Russian].
9. Kozyrev, G.I. (2000). Problema nasilija v teorii, v massovom soznanii i realnoj zhizni [The problem of violence in theory, in the mass consciousness and real life]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Serija 7: Filosofija*, 6, 85–100 [in Russian].
10. Krasikov, V.I. (2010). Nasilie v jevoljucii, istorii i sovremennom obshhestve [Violence in evolution, history and modern society]. Moscow: Vodolej [in Russian].
11. Kuzina, S.I. (2010). Politicheskoe nasilie: priroda, manifestirovanie i dinamika v globalizirujushhemsja mire [Political violence: nature, manifestation and dynamics in a globalizing world]. *Doctor's thesis*. URL: <https://www.dissercat.com/content/politicheskoe-nasilie/read/pdf> [in Russian].
12. Pozdnjakov, A.I. (2013). Sravnitel'nyj analiz osnovnyh metodologičeskikh podhodov k postroeniju teorii nacionalnoj bezopasnosti [A comparative analysis of the main methodological approaches to the construction of the theory of national security]. *Nacionalnye interesy: priority i bezopasnost*, 21 (210), 46–53 [in Russian].
13. Pshenichnikov, A.V. (2013). Ponjatie i sushhnost socialnogo nasilija [The concept and essence of social violence]. *Vestnik KemGU*, 2 (54), vol. 1 [in Russian].
14. Tevljukova, O.Ju. (2005). Nasilie kak fenomen social'noj organizacii: opyt teoretiko-metodologičeskogo analiza [Violence as a phenomenon of social organization: the experience of theoretical and methodological analysis]. *Doctor's thesis*. Novosibirsk. URL: <https://www.dissercat.com/content/nasilie-kak-fenomen-sotsialnoi-organizatsii-opyt-teoretiko-metodologičeskogo-analiza> [in Russian].
15. Sovetskaja jenciklopedija. Vol. 3: Filosofskaja jenciklopedij. (1964). F.V. Konstantinov (Ed.). Moscow: Sovetskaja jenciklopedija [in Russian].
16. Shehovcev, A.Ju. (1998). Informacionnaja paradigma v strukture sovremennogo myshlenija [Information paradigm in the structure of modern thinking]. Saratov: Izd-vo Sarat. un-ta [in Russian].

Надійшла до редколегії 28.02.2020 р.

*Голинська Олеся Володимирівна,
к. держ. упр., доц., доцент кафедри економічної та фінансової політики,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Одеса
ORCID 0000-0003-1720-5056;*

*Односталко Данііл Володимирович,
аспірант,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Одеса
ORCID 0000-0002-7105-487X*

УДК 351.863:338.14

doi: 10.34213/ap.20.01.08

ЗАГРОЗИ ЕКОНОМІЧНІЙ БЕЗПЕЦІ ДЕРЖАВИ: СУТНІСТЬ, СТРУКТУРА ТА ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ

Розкрито сутність і структуру поняття “загрози економічній безпеці держави”. Узагальнено науково-теоретичні підходи до класифікації загроз економічній безпеці держави. Досліджено основні ризикоутворюючі чинники і загрози, що негативно впливають на економічну і фінансову ситуацію в Україні. Визначено шляхи подолання загроз економічній безпеці держави.

Ключові слова: економічна безпека держави, небезпека, виклик, загроза, шляхи подолання загроз економічній безпеці держави.

Постановка проблеми. Загрози національній економічній безпеці останнім часом стають все більш відчутними та масштабними. Світова фінансова криза, складна епідеміологічна ситуація, ізоляціоністські тенденції у багатьох країнах – всі ці негативні фактори змушують замислитися про формування нової глобальної концепції національної економічної безпеки.

Економічна безпека є головним компонентом системи національної безпеки. Забезпечення економічної безпеки – це гарантія незалежності країни, умова стабільності й ефективної життєдіяльності суспільства, досягнення успіху. Це пояснюється тим, що економіка є однією з життєво важливих сторін діяльності суспільства, держави і особистості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню проблем виявлення, попередження та мінімізації загроз економічній безпеці держави присвячено праці провідних зарубіжних і вітчизняних вчених, таких як О. Барановський, Г. Берляк, О. Білорус, З. Варналій, О. Власюк, В. Геєць, О. Гетьман, Г. Дарнопих, М. Єрмошенко, О. Жихор, С. Кіреєв, О. Користін, К. Мердок, С. Мочерний, Г. Пастернак-Таранушенко, В. Рудніцький, Г. Ситник, А. Сменянцев, В. Шлемко, Й. Шумпетер та ін. Поряд з достатньо високою активністю вивчення даної проблеми з боку провідних наукових шкіл в галузі публічного управління, численні питання щодо вивчення сутнісних характеристик, причин виникнення та наслідків дії загроз економічній безпеці держави залишаються недостатньо опрацьованими, що обумовлює актуальність теми даного дослідження.

Мета статті полягає у розкритті сутнісних характеристик і структури загроз економічній безпеці держави та визначенні шляхів їх подолання.

Виклад основного матеріалу. В теоретичному плані проблема визначення загроз економічній безпеці безпосередньо залежить від того, як визна-

чається предмет безпеки і виокремлюються життєво важливі інтереси особистості, суспільства і держави. Тому загрози економічній безпеці як наукова категорія не можуть існувати відокремлено. Тільки після встановлення того, що є небезпечним для життєдіяльності взагалі і економічної, зокрема, можна виділити джерела ризиків, викликів і загроз. Отже “небезпека” є вихідним поняттям для визначення ризиків.

“Небезпека” в широкому розумінні характеризується наявністю і дією деструктивних сил (факторів), що мають дестабілізуючий характер по відношенню до об’єкта небезпеки. Під цими факторами розуміються сили, які можуть заподіяти конкретній системі певних збитків, вивівши з ладу або знищивши її повністю.

У більш вузькому сенсі небезпеки розрізняються за їх ступенем або рівнем свого поширення. Мається на увазі, наскільки, з одного боку, актуальною є небезпека, а з іншого – величина її масштабу. Тут немає чіткої і, тим більше, кількісно вираженої відмінності, але деяку якісну різницю в станах небезпеки визначити можливо. Так, у найзагальнішому вигляді можна розрізнити потенційну і реально реалізовану небезпеку. Тому експерти-аналітики іноді пишуть про назриваючу, зростаючу (ту, що підсилюється) і загрозову небезпеку [5].

У зв’язку з цим в теорії економічної безпеки і виникло поняття “загроза” як певний момент у розвитку небезпеки, її найвищий ступінь. Небезпека може мати різний ступінь, надходити з великої кількості джерел, діяти щодо багатьох об’єктів. Загроза ж спрямована в бік конкретного об’єкта, має високий ступінь загострення і надходить з цілком визначеного джерела, що має потенційну можливість і намір діяти певним чином.

Якщо трактувати небезпеку як деяку ймовірність отримання збитків, то при наближенні цієї величини до 100 %, небезпека відповідно переросте в загрозу. Це означає, що бувають випадки, коли небезпека може існувати, але загрози поки не буде, але в певних умовах небезпека може досягти характеру загрози.

Отже, ризики, виклики і загрози можна розглядати в якості різних ступенів небезпеки. У цьому ряду термінів ризики є нижчим рівнем небезпеки, а загрози – найвищим.

Найважливіший аспект політики економічної безпеки в економічній сфері полягає в успішному застосуванні технологій перетворення загроз в виклики, і, відповідно, викликів – в ризики. Коли ж ризики трансформуються в виклики, а останні перетворюються в загрози, це свідчить про серйозні проблеми в системі економічної безпеки.

Деякі вчені не розмежовують дані категорії, обґрунтовуючи це їх єдиною цільовою установкою. Інші ж, навпаки, вважають, що “загрозу” і “небезпеку” ототожнювати не можна, незважаючи на те що обидва поняття відносяться до одного явища або дії. Їх головним аргументом виступають відмінності в якісних та кількісних характеристиках обставини, що справляє негативний вплив.

Незважаючи на таке етимологічне значення понять – можливість заподіяння того чи іншого збитку діяльності суб’єкта – між ними існують явні відмінності:

– ступінь готовності до заподіяння шкоди у “загрози” вище, ніж у “небезпеки”. Якщо розглянути процес розвитку протиріччя, то стадія його зародження є стадією формування небезпеки, в якій суб’єкт може, але ще не готовий застосувати силу. Надалі в результаті переходу протиріччя в стадію

крайнього загострення “небезпека” переростає в “загрозу”, коли суб’єкт вже має намір докласти силу;

– “загроза” відрізняється своєю конкретністю, що передбачає наявність її суб’єкта і об’єкта, в той час як “небезпека” має потенційний, гіпотетичний характер і може поширюватися на безліч об’єктів одночасно;

– для реалізації “небезпеки” необхідним є створення “сприятливих” для зростання протиріччя умов і часовий інтервал, тоді як для реалізації загрози існує потреба лише в часі, протягом якого суб’єктом буде прийнято рішення про застосування сили.

Результати досліджень провідних вітчизняних і зарубіжних дослідників в цій сфері дають можливість впевнено стверджувати, що загрози економічній безпеці держави слід розглядати як окрему категорію науки публічне управління.

Так, Г. Берляк трактує загрози економічній безпеці як дію дестабілізуючих природних (об’єктивних) факторів і/або суб’єктивних, пов’язаних з недобросовісною конкуренцією та порушенням законів і норм, що може спричинити потенційні або реальні втрати для організації [1, с. 35].

Визначаючи поняття “загроза”, Г. Ситник констатує, що важливим при цьому є її сприйняття, бо саме від цього залежить вибір сил, засобів, форм, методів, способів реагування на неї. Очевидно, що ключову роль у визначенні загрози відіграє якість та повнота зібраної інформації про фактори (явища, події, процеси), які породжують загрози [10, с. 135].

Заслужують на увагу дослідження державного регулювання загроз економічній безпеці в окремих галузях та сферах, зокрема у інвестиційній діяльності [1], в енергетиці [4], у сфері зайнятості [6] та ін.

У своєму науковому дослідженні К. Мердок у процесі аналізу відносить до об’єктивних чинників безпеки, зокрема, такі: зміни в обсягах доходів та їх розподілі, що погіршують стан економічних суб’єктів, різкі зміни рівня зайнятості, інфляції, доступу на ринок, скорочення постачання сировини та інші, які уповільнюють темпи економічного зростання [12, с. 67–98].

Імплементацию цієї теорії на теренах пострадянських та постсоціалістичних держав обґрунтувала О. Голинська. До переліку загроз авторка, зокрема, відносить чи не найбільш критичні серед цих держав наслідки переходу України до ліберальної економічної моделі у 90-х роках минулого століття. Вона також визнає, що ці наслідки в їх основній масі досі не нівельовані через відсутність ефективно збалансованої сукупності інституційно-економічних механізмів [3].

Аналіз динаміки загроз національним інтересам України, здійснений А. Смелянцевим, дозволив виявити наступні хронополітичні закономірності виникнення і прояву загроз:

– динаміка загроз підпорядковується особливій ритміці, яка характеризується циклічністю (фазовістю), здатністю проходити різні етапи в розвитку від початкових до кінцевих і навпаки;

– загрозам властива певна стійкість (здатність відхилитися від напрямку свого оптимального руху під впливом протидіючих сил, але з послабленням їх впливу повертатися до свого початкового стану);

– загрози впливають на об’єкти, підпорядковуючись хвилеподібній ритміці: активізуються, коли об’єкт перебуває у становищі внутрішньої нестабільності, і загасають, коли останній набуває стабільності і здатності протидіяти їм;

– ритми впливу різних загроз можуть співпадати, що призводить до формування глобальної мультиплікативної загрози, здатної зруйнувати всю систему безпеки держави [11, с. 11].

Згідно із Законом України “Про національну безпеку України” загрози національній безпеці України – явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України [8]. Отже, даний Закон не конкретизує окремо поняття “загрози економічній безпеці держави”.

Загрози національній безпеці України та відповідні пріоритети державної політики у сферах національної безпеки і оборони визначаються у Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, інших документах з питань національної безпеки і оборони, які схвалюються Радою національної безпеки і оборони України і затверджуються указами Президента України.

Актуальні загрози економічній безпеці України визначені у Стратегії національної безпеки України.

1. Агресивні дії Росії, що здійснюються для виснаження української економіки і підриву суспільно-політичної стабільності:

– військова агресія, участь регулярних військ, радників, інструкторів і найманців у бойових діях на території України;

– тимчасова окупація території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя та дальші дії щодо дестабілізації обстановки у Балто-Чорноморсько-Каспійському регіоні;

– блокування зусиль України щодо протидії монополізації стратегічних галузей національної економіки російським капіталом, щодо позбавлення залежності від монопольних постачань критичної сировини, насамперед енергетичних ресурсів;

– торговельно-економічна війна.

2. Корупція та неефективна система державного управління:

– поширення корупції, її укорінення в усіх сферах державного управління;

– слабкість, дисфункціональність, застаріла модель публічних інститутів, депрофесіоналізація та деградація державної служби;

– здійснення державними органами діяльності в корпоративних та особистих інтересах, що призводить до порушення прав, свобод і законних інтересів громадян та суб’єктів господарської діяльності.

3. Економічна криза, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення:

– монопольно-олігархічна, низькотехнологічна, ресурсовитратна економічна модель;

– відсутність чітко визначених стратегічних цілей, пріоритетних напрямів і завдань соціально-економічного, воєнно-економічного та науково-технічного розвитку України, а також ефективних механізмів концентрації ресурсів для досягнення таких цілей;

– високий рівень “тонізації” та криміналізації національної економіки, кримінально-кланова система розподілу суспільних ресурсів;

– деформоване державне регулювання і корупційний тиск на бізнес;

– надмірна залежність національної економіки від зовнішніх ринків;

– неефективне управління державним боргом;

– зменшення добробуту домогосподарств та зростання рівня безробіття;

– активізація міграційних процесів унаслідок бойових дій;

– руйнування економіки та систем життєзабезпечення на тимчасово окупованих територіях, втрата їх людського потенціалу, незаконне вивезення виробничих фондів на територію Росії.

4. Загрози енергетичній безпеці:

- спотворення ринкових механізмів в енергетичному секторі;
- недостатній рівень диверсифікації джерел постачання енергоносіїв та технологій;
- криміналізація та корумпованість енергетичної сфери;
- недієва політика енергоефективності та енергозабезпечення.

5. Загрози безпеці критичної інфраструктури:

- критична зношеність основних фондів об'єктів інфраструктури України та недостатній рівень їх фізичного захисту;
- недостатній рівень захищеності критичної інфраструктури від терористичних посягань і диверсій [9].

З огляду на виявлені відмінності, можна зробити висновок про те, що загроза економічній безпеці держави (об'єкта) – це намір і можливість суб'єкта завдати шкоди відповідно до поставленої мети, в той час як небезпека являє собою лише можливість нанесення збитку. Якщо ж розглядати мету діяльності суб'єкта з позиції захисту від загроз, то об'єктами економічної безпеки виступатимуть економічні інтереси, по відношенню до яких суб'єктом буде вжито заходів і дії запобіжного характеру.

Щоб глибше зрозуміти сутність загроз економічній безпеці держави, необхідно підкреслити, що об'єктом згаданих загроз є національні економічні інтереси. Задоволення національних економічних інтересів відбувається в рамках процесів взаємодії різних зовнішніх і внутрішніх соціальних сил.

Ці процеси виступають у вигляді протиборства або співпраці, що можна розглядати як форму боротьби за існування за допомогою прямого і непрямого змагання між різними суб'єктами різного рівня. У сфері економіки таке змагання виступає в формі конкуренції, а поза цією сферою – у вигляді протиборства. Форма, спрямованість і характеристики цього протиборства або співпраці визначаються змістом національних інтересів, які відносно постійні.

Саме такі зіткнення в ході реалізації національних економічних інтересів і породжують феномен загроз економічній безпеці держави.

Комплексність взаємодії загроз, які взаємопов'язані та взаємообумовлені спільними деструктивними факторами, що є джерелами цих загроз, обумовлює певну складність їх класифікації.

Узагальнення наукових підходів до класифікації загроз економічній безпеці держави дозволяє зробити висновок, що найбільш поширеним є їх поділ за місцем виникнення на внутрішні та зовнішні по відношенню до об'єкта безпеки. Зовнішні загрози виникають у зовнішньому середовищі об'єкта, а внутрішні зумовлені станом самого об'єкта безпеки.

Існують різні підходи до поділу загроз на внутрішні та зовнішні. У наукових дослідженнях українських науковців, зокрема, О. Користіна, О. Барановського, Л. Герасименко, до внутрішніх прийнято відносити наступну сукупність загроз економічній безпеці держави: низький технологічний рівень більшості галузей, високі витрати виробництва, низька якість продукції і, як наслідок, низька конкурентоспроможність національної економіки; втрата значної частини науково-технічного потенціалу, позицій на важливих напрямках науково-технічного прогресу; деформована структура виробництва; руйнування системи відтворення виробничого потенціалу;– енергетична криза; неефективність державного управління соціально-економічними процесами; недосконалість національного законодавства; зростання масштабів тіньової

економіки; високий рівень монополізації економіки, посилення сировинної спрямованості; низька інвестиційна активність та вкладення капіталів переважно в посередницьку та фінансову діяльність за рахунок виробничої; скорочення виробничої сфери; низький платоспроможний споживчий попит населення та ін. [5, с. 68]

До зовнішніх загроз економічній безпеці держави дані науковці відносять: імпорتنу залежність України з багатьох видів продукції, у тому числі стратегічні товари, енергоносії, комплектуючі вироби для машинобудування, продовольчі товари; нераціональну структуру експорту; перебування в зародковому стані фінансової, організаційної та інформаційної інфраструктури підтримки конкурентоспроможності українського експорту; некерований вплив за кордон інтелектуальних і трудових ресурсів; недостатній експортний та валютний контроль і недосконалість митної політики; слабку розвиненість транспортної інфраструктури зовнішньоекономічних відносин та ін. [5, с. 69].

На думку Г. Пастернак-Таранушенко до зовнішніх загроз економічній безпеці держави слід віднести загрози з боку будь-якої іншої держави, а до внутрішніх – загрози від будь-якого громадянина або об'єднання людей [7].

Оскільки ступінь впливу внутрішніх і зовнішніх загроз на стан економічної безпеки держави постійно змінюється у зв'язку з динамічними умовами функціонування суспільства, національної економіки та світової економічної системи в цілому, вирішальний вплив на стан економічної безпеки держави справляють внутрішні загрози, але в окремих випадках деструктивний вплив зовнішніх загроз може значно перевищувати небезпеку від внутрішніх загроз, а комплексний вплив внутрішніх і зовнішніх загроз, як правило, призводить до посилення загальної загрози.

У сучасних умовах основними “полюсами” загроз економічній безпеці сучасній Україні, на думку координатора експертних груп Економічної експертної платформи О. Гетьмана, є тяжіння економічно привабливого ринку праці ЄС та тиск агресивної, але заможнішої Російської Федерації [2].

Погоджуючись з експертом, слід зазначити, що більш привабливі умови життя та праці за кордоном спонукають активну частину населення до еміграції. В результаті формується прямо пропорційна залежність: інтелектуали виїжджають і країна слабшає економічно.

Очевидно, що допоки Україна бідніша за сусідів, загроза її суверенітету та територіальній цілісності залишається великою, а “застрягання” у сировинно-індустріальній пастці не дасть можливості для розвитку. За ВВП на душу населення, навіть з урахуванням паритету купівельної спроможності, Україна відстає від найближчих сусідів втричі, а від розвинених країн – у 5–7 разів (за абсолютними показниками – ВВП на душу населення у доларах – в десятки разів) [2].

Україна має конкурентні переваги, які можна використати для подолання розриву та відповідної загрози. У країні ще залишився людський капітал та базовані на ньому галузі як потенційні драйвери прискореного економічного зростання [6]. Йдеться про виробництво інформаційних продуктів та інтелектуальних послуг, дизайн, інновації, дослідження та розробки.

Нажаль в наявних умовах ці переваги поступово втрачаються і не відтворюються через ізоляцію бізнес-клімату. Навіть зважаючи на те, що сучасні засоби телекомунікацій дозволяють дистанційно працювати онлайн з певними галузями.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Результати проведеного дослідження дали змогу визначити шляхи подолання загроз економічній безпеці держави як на найближчу, так і на віддалену перспективу:

– активізація наукових досліджень з питань боротьби в економічній сфері, можливих форм і способів її ведення, забезпечення стійкості національної економіки в умовах деструктивного впливу інших держав, а також системи керівництва силами і засобами, які залучаються до боротьби в економічній сфері;

– чітка фіксація загроз у державних документах найвищого рівня з відповідними заходами для їх нейтралізації допоможе усвідомити поточну складну ситуацію. Це розпочне і роботу з необхідними змінами у державній політиці для мінімізації негативного впливу загроз;

– створення відкритих та прозорих умов людського розвитку, що дозволить якнайшвидше пройти етап трансформації та перейти до суспільного порядку з відкритим доступом, інклюзивними економічними інститутами. А це – прямий поштовх для сталого економічного розвитку держави та гідного рівня життя українців;

– усунення можливостей для корупції та свавільного застосування законодавства на основі виявлення та виключення подвійного трактування норм та суперечностей між ними, підвищення прозорості, спрощення процедур та їх автоматизації, утворення інституційних стримувань та противаг, дерегуляції та звуження державного втручання до мінімально необхідних меж, приватизації державних підприємств;

– підвищення рівня захищеності права власності через удосконалення системи правосуддя;

– ліквідація соціально-економічної бази організованої злочинності у сфері економіки та її зрощування з органами державної влади (в тому числі, правоохоронними органами) та органами місцевого самоврядування.

Отже, розглянуті вище загрози є лише ключовими у системі економічної безпеки. В цілому ж загрози дуже мінливі і не завжди їх можна передбачити. Вони тривалий час можуть не проявляти себе у відкритій формі, що обумовлює складність їх дослідження публічно-управлінською наукою. Ліквідація даних загроз за допомогою разових заходів неможлива, слід розробляти розраховану на тривалу перспективу стратегію. Збільшення кількості загроз, а також непродумані управлінські рішення можуть призвести до негативних змін в економіці країни. Таким чином, виявлені на ранній стадії загрози і подальша їх ліквідація забезпечать країні економічну безпеку.

Список використаних джерел

1. Берляк Г. В. Інвестиційні ризики та невизначеність в умовах глобалізаційних змін: обліково-аналітичний підхід. *Інститут бухгалтерського обліку, контроль та аналіз в умовах глобалізації* : міжнар. зб. наук. пр., 20 квіт. 2014 р. Кам'янець-Подільський, 2014. С. 38–41.
2. Гетьман О. Хто або що найбільше загрожує економічній безпеці України? *Економічна правда*. 26 берез. 2019 р. URL: <https://www.epravda.com.ua/COLUMNS/2019/03/26/646431/> (дата звернення: 10.02.2020).
3. Голинська О. Зміна адміністративно-територіального устрою України в контексті органістичної стійкості суспільних систем. *Публічне адміністрування: теорія та практика* : електрон. зб. наук. пр. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 1 (15). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/16.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/16.pdf) (дата звернення: 10.02.2020).

4. Гончаренко М. В. Державне регулювання оптового ринку електричної енергії: світові моделі та вітчизняні реалії. *Державне будівництво* : електрон. зб. наук. пр. 2015. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2015-2/index.html> (дата звернення: 10.02.2020).
5. Користін О. Є., Барановський О. І., Герасименко Л. В. та ін. Економічна безпека : навч. посіб. Київ : Алерта ; КНТ ; Центр учбової л-ри, 2010. 368 с.
6. Жадан О. В. Причини та наслідки поширення нестандартної зайнятості на національному ринку праці. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 3 (46). С. 117–124.
7. Пастернак-Таранушенко Г. А. Філософські засади забезпечення економічної безпеки держави (з викладенням основ філософії екосистейту) / Національний інститут проблем міжнародної безпеки. URL: <http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue> (дата звернення: 10.02.2020).
8. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 10.02.2020).
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України “Про Стратегію національної безпеки України” : Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 10.02.2020).
10. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади). Київ : НАДУ, 2011. 730 с.
11. Смелянцев А. П. Проблема загроз інтересам безпеки України (соціально-філософський аналіз) : автореф. дис. ... канд. філос. наук : 09.00.03. Харків, 2001. 18 с.
12. Murdoch C., Knorr K., Trager F. Economic factors as objects of security: Economics security and vulnerability. *Economics issues and national security*. Lawrence, 1977. 867 p.

Holynska O. V.,

PhD in Public Administration, Associate Professor,

Associate Professor of Economic and Finance Policy Department, ORI NAPA, Odesa

ORCID 0000-0003-1720-5056;

Odnostalko D. V.,

Postgraduate Student, ORI NAPA, Odesa

ORCID 0000-0002-7105-487X

THREATS TO THE ECONOMIC SECURITY OF THE STATE: THE NATURE, STRUCTURE AND WAYS OF OVERCOMING

The article reveals the essence and structure of the concept of “threat to the economic security of the state”. In theory, the problem of identifying threats to economic security depends directly on how the subject of security is determined and the vital interests of the individual, society and state are identified. Therefore, threats to economic security as a scientific category cannot exist in isolation. Only after identifying what is hazardous to life in general and economic, in particular, can the sources of risks, challenges and threats be identified. Therefore, “danger” is an initial concept for identifying risks.

Scientific and theoretical approaches to the classification of threats to the economic security of the state are generalized. It is established that the most common is their division by place of origin into internal and external with respect to the security object. External threats occur in the external environment of the object, and internal threats are caused by the state of the security object itself.

The main risk factors and threats that negatively affect the economic and financial situation in Ukraine are investigated. The main “poles” of threats to the economic security of modern Ukraine are the attraction of an economically attractive EU labor market and the pressure of an aggressive but wealthier Russian Federation.

The ways of overcoming the threats to the economic security of the state are identified, among which are: intensification of scientific researches in the sphere of struggle in the economic sphere; a clear fixation of threats in top-level government documents with appropriate measures to counteract them will help to understand the current difficult situation; creating open and transparent conditions for human development; eliminating opportunities for corruption and arbitrary application of legislation; improving the level of protection of property rights through the improvement of the justice system; liquidation of the socio-economic base of organized crime in the sphere of economy and its merging with state authorities (including law enforcement) and local self-government bodies.

Keywords: economic security of the state, danger, challenge, threat, ways of overcoming threats to the economic security of the state.

References

1. Berlyak, H.V. (2014). Investytsiyni ryzyky ta nevyznachenist v umovakh hlobalizatsiynykh zmin: oblikovo-analitychnyy pidkhid. *Instytut bukhhalterskoho obliku, kontrol ta analiz v umovakh hlobalizatsiyi: mizhna. zb. nauk. prats 20 kvitnya 2014 r.* Kamyanets Podilsk, 38–41 [in Ukrainian].
2. Hetman, O. (2019). Khto abo shcho naybilshe zahrozhuye ekonomichnyi bezpetsi Ukrainy? *Ekonomichna pravda : vivtorok, 26 bereznya 2019 r.* URL: <https://www.epravda.com.ua/COLUMNS/2019/03/26/646431/> [in Ukrainian].
3. Holynska, O. (2016). Zmina administratyvno-terytorial'noho ustroyu Ukrainy v konteksti orhanistychnoyi stiykosti suspilnykh system. *Publichne administruvannya: teoriya ta praktyka : elektron. zb. nauk. prats.* Dnipro: DRI NAPA, issue 1 (15). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/16.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/16.pdf) [in Ukrainian].
4. Honcharenko, M.V. (2015). Derzhavne rehulyuvannya optovoho rynku elektrychnoyi enerhiyi: svitovi modeli ta vitchyznyani realiyi. *Derzhavne budivnytstvo, 2.* URL: <http://http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2015-2/index.html> [in Ukrainian].
5. Korystin, O.Y., Baranovskyy, O.I., Herasymenko, L.V. et al. (2010). *Ekonomichna bezpeka.* Kyiv: Alerta; KNT; Tsentru uchb. literatury [in Ukrainian].
6. Zhadan, O.V. (2014). Prychyny ta naslidky poshyrennya nestandardnoyi zaynyatosti na natsionalnomu rynku pratsi. *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya, issue 3 (46), 117–124* [in Ukrainian].
7. Pasternak-Taranushenko, H.A. Filosofski zasady zabezpechennya ekonomichnoyi bezpeky derzhavy (z vykladennyam osnov filosofiyi ekosesteytu). Natsionalnyy instytut problem mizhnarodnoyi bezpeky. URL: <http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue> [in Ukrainian].
8. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 21.06.2018 r. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
9. Pro rishennya Rady natsionalnoyi bezpeky i oborony Ukrainy “Pro Stratehiyu natsionalnoyi bezpeky Ukrainy”: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26.05.2015 r. № 287/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
10. Sytnyk, H.P. (2011). Derzhavne upravlinnya u sferi natsionalnoyi bezpeky (kontseptualni ta orhanizatsiyno-pravovi zasady). Kyiv: NAPA [in Ukrainian].
11. Smelyantsev, A.P. (2001). Problema zahroz interesam bezpeky Ukrainy (sotsialno-filosofskyy analiz). *Extended abstract of candidate's thesis.* Kharkiv [in Ukrainian].
12. Murdoch, C., Knorr K., Trager, F. (1977). Economic factors as objects of security: Economics security and vulnerability. *Economics issues and national security.* Lawrence.

Надійшла до редколегії 28.02.2020 р.

Прав Юрій Григорович,
к.е.н., доц., доцент кафедри публічного адміністрування,
Приватне акціонерне товариство "Вищий навчальний заклад
"Міжрегіональна академія управління персоналом",
Навчально-науковий інститут міжнародних відносин та соціальних наук,
м. Київ
ORCID 0000-0003-0701-9479

УДК 338

doi: 10.34213/ap.20.01.09

МОДЕЛЬ СТРАТЕГІЇ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ІННОВАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА БУДІВЕЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВАХ

Визначено основні проблеми стратегічного управління будівництвом. Запропоновано модель управління розвитком інноваційного процесу підприємств, яка включає в себе опис факторів розвитку інноваційного процесу, визначення місії та цілей розвитку підприємства, методику оцінки інноваційного потенціалу та опис заходів по оптимізації факторних складових його рівня, обґрунтування вибору і реалізації інноваційного розвитку та опис особливостей управління етапами інноваційних процесів.

Ключові слова: модель стратегії управління, інноваційний процес, будівельне підприємство, інноваційна інфраструктура, потенціал.

Постановка проблеми. Здійснення повного обсягу робіт, пов'язаних з роботою, виробництвом і реалізацією нововведень, у рамках одного підприємства практично неможливо. Фази інноваційного процесу значно різняться за змістом вирішуваних завдань, способів організації і характеру виконуваних робіт. Разом з тим успішне протікання інноваційного процесу можливе лише при інтеграції всіх його компонентів в єдине ціле. Тому основним завданням управління інноваційними процесами у будівельній галузі є не стільки організація робіт на кожній стадії, скільки формування коопераційних зв'язків між учасниками всього інноваційного циклу, в тому числі що знаходяться за межами будівельного підприємства, організація їх взаємодії та орієнтація на загальний кінцевий результат.

Однак наукові дослідження у сфері управління інноваційними процесами в галузі в основному зосереджені або на рівні окремих будівельних підприємств, або на територіальному рівні, в яких практично не розглядаються питання управління міжорганізаційною кооперацією при побудові та реалізації інноваційних процесів. У той же час інтеграція будівельних підприємств з організаціями інноваційної сфери, а також з іншими підприємствами галузей виробничого комплексу країни з метою оптимізації інноваційного циклу, є одним із головних завдань управління інноваційними процесами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розв'язання проблем управління розвитком інноваційних процесів на будівельних підприємствах здійснили К. Басенко [1], О. Бугров і О. Бугрова [3], Є. Вилгін [4], Л. Данчак [5], О. Дарушин [6], М. Дмитриев, Б. Щуров, С. Кошечкин [7], А. Дука [8] та ін. Разом із тим необхідно більш детально розглянути питання щодо стратегічного напрямку управління розвитком інноваційних процесів на будівельних підприємствах.

Метою статті є побудова моделі стратегії управління розвитком інноваційного процесу на підприємствах будівельної галузі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перш ніж розглядати основні елементи моделі стратегії управління розвитком інноваційних процесів на будівельних підприємствах, вважаємо за доцільне уточнити основні проблеми, які повинні вирішуватися в управлінні інноваційним розвитком галузі.

© Прав Ю. Г., 2020

Як зазначає Є. Вилгін, "...недостатні темпи інноваційної діяльності підприємств пояснюється нестачею коштів і ресурсів для впровадження нововведень, слабою зацікавленістю виробників у впровадженні нових розробок, руйнуванням виробничого апарату в промисловості і в інших галузях економіки, що стало причиною зупинки і закриття багатьох підприємств" [4, с. 12].

Зважаючи на те, що в даний час будівельна сфера розвивається непланомірно, житловий фонд не задовольняє потреби населення, а будівель інфраструктурного цивільного призначення вкрай бракує, "...державою повинні бути зроблений комплекс заходів регулювання організаційно-економічного характеру з відродження та розвитку будівельної сфери" [8, с. 204].

Управління розвитком інноваційних процесів у будівництві зачіпає широке коло важливих організаційних рішень щодо проблем, орієнтованих на майбутнє, пов'язаних з пріоритетними цілями держави і регіону в сфері економіки та соціальної політики, які перебувають під впливом, в тому числі неконтрольованих зовнішніх чинників. У зв'язку з цим основними проблемами стратегічного управління будівництвом є [3; 4; 6–8]:

1. Проблеми, прямо пов'язані з пріоритетними цілями держави і регіону. Пріоритетні цілі орієнтовані в майбутнє і, як правило, спрямовані на підвищення ефективності соціально-економічної політики шляхом забезпечення взаємозв'язку цілей, ресурсів і результатів.

Тому рішення про стимулювання житлового будівництва, введення нових або ліквідацію старих об'єктів житлового фонду та інших соціальних об'єктів, освоєння нових інструментів управління, технологій збору та обробки інформації носять стратегічний характер. З іншого боку, рішення відповідних органів, що стосуються зміни порядку задоволення соціальних потреб населення, бюджетних гарантій окремим категоріям громадян і господарюючих суб'єктів, а також заходів з економії матеріальних, енергетичних або трудових ресурсів, мають приватний характер і не належать до стратегічних.

2. Проблеми і рішення, пов'язані з будь-яким елементом соціальної політики, якщо цей елемент необхідний для досягнення цілей, але зараз відсутній або є в недостатньому обсязі. Наприклад, у практиці стратегічного управління рішення відноситься до стратегічних проблем, якщо планується введення нової системи фінансування житлового будівництва, прийняття нового законодавчого або нормативного акта, створення нової системи бюджетних гарантій, навчання персоналу (нових фахівців) і т. ін.

3. Проблеми, пов'язані з неконтрольованими зовнішніми факторами та ризиками. Проблеми стратегічного управління найчастіше виникають внаслідок впливу численних зовнішніх чинників. Тому, щоб не помилитися у виборі стратегії та напрямку розвитку, важливо визначити, які економічні, політичні, науково-технічні, соціальні та інші чинники впливають на майбутнє населення. Організація постійного моніторингу соціального середовища – важлива умова ефективності та конкурентоспроможності економічного механізму управління житловим будівництвом.

Управління з урахуванням зазначених стратегічних пріоритетів, на нашу думку, може здійснюватися на основі технології перспективного управління.

Удосконалення управління розвитком інноваційних процесів на підприємствах будівельної галузі дозволяє більш ефективно використовувати наявні ресурси підприємства, активізувати інноваційну діяльність і забезпечувати конкурентні переваги в середньо- і довгостроковій перспективі. Пропонована модель управління розвитком інноваційного процесу підприємств включає в себе опис факторів розвитку інноваційного процесу, визна-

чення місії та цілей розвитку підприємства, методика оцінки інноваційного потенціалу та опис заходів по оптимізації факторних складових його рівня, обґрунтування вибору і реалізації інноваційного розвитку та опис особливостей управління етапами інноваційних процесів [1; 2; 8].

На нашу думку, управління розвитком інноваційного процесу на підприємствах будівельної галузі складається з декількох взаємопов'язаних етапів (рис. 1). На першому етапі визначається місія підприємства на основі аналізу факторів непрямого і безпосереднього впливу, ставляться довгострокові, середньострокові і короткострокові цілі розвитку підприємства. Ухвалення практично будь-яких стратегічних рішень доцільно починати з аналізу факторів непрямого і безпосереднього впливу підприємства.

Визначення місії та цілепокладання полягає у формулюванні основної ідеї функціонування підприємства, його сенсу і філософії, постановці перед підрозділами та персоналом підприємства в цілому конкретних цілей (довгострокових, середньострокових і короткострокових).

На другому етапі проводиться оцінка інноваційного потенціалу і вибір методів розвитку інноваційного процесу, за необхідності здійснюються заходи щодо розвитку інтелектуальної власності, інноваційної інфраструктури та інноваційної адаптивності.

Якщо рівень потенціалу не є достатнім для ефективного розвитку інноваційного процесу, керівництву підприємства рекомендується розробити й реалізувати комплекс заходів для оптимізації рівня його факторних складових.

Вибір методів розвитку інноваційного процесу передбачає аналіз альтернативних варіантів і вибір найбільш відповідного варіанту досягнення поставленої мети. Однак ефективність подальшої реалізації розвитку інноваційного процесу багато в чому залежить від стану підприємства, тобто від його інноваційних можливостей. Необхідно відзначити, що вибір методів розвитку інноваційного процесу визначає напрямок розвитку підприємства, отже, вибір методу зумовлює шлях інноваційного розвитку [8, с. 205].

Після цього перевіряється, чи відповідає обрана стратегія місії і цілям розвитку підприємства. При позитивній оцінці здійснюється реалізація стратегії розвитку підприємства (третій етап), тобто організація процесу виконання стратегії, його регулювання та координація. Як правило, організація реалізації стратегії є комплексом управлінських і виробничих процесів із здійснення стратегічних планів. При цьому відбувається розподіл фінансово-економічних ресурсів, для чого проводиться оцінка ресурсів, приймаються рішення щодо їх розподілу і складаються спеціальні плани (програми) розвитку ресурсів. Важливим моментом є узгодження виконавців запланованих заходів щодо ресурсів. Також на ефективність реалізації стратегії істотно впливає чітке визначення завдань реалізації стратегії та методів управління. Як правило, виконання стратегії спрямоване на вирішення трьох основних завдань:

- встановлення пріоритетності серед адміністративних завдань, щоб їх відносна значимість відповідала тій стратегії, яку реалізовуватимуть підприємства будівельної галузі;

- досягнення відповідності між вибраною стратегією і внутрішньо організаційними процесами з метою скерування роботи підприємств на здійснення вибраної стратегії;

- визначення адекватних й ефективних методів (підходів) управління діяльністю підприємств.

Завдання і методи розвитку інноваційного процесу варіюються залежно від їх типу: “лідерства” (технологічне, ринкове) або “послідовника” (копіювання, залежність, удосконалення, проходження за лідером).

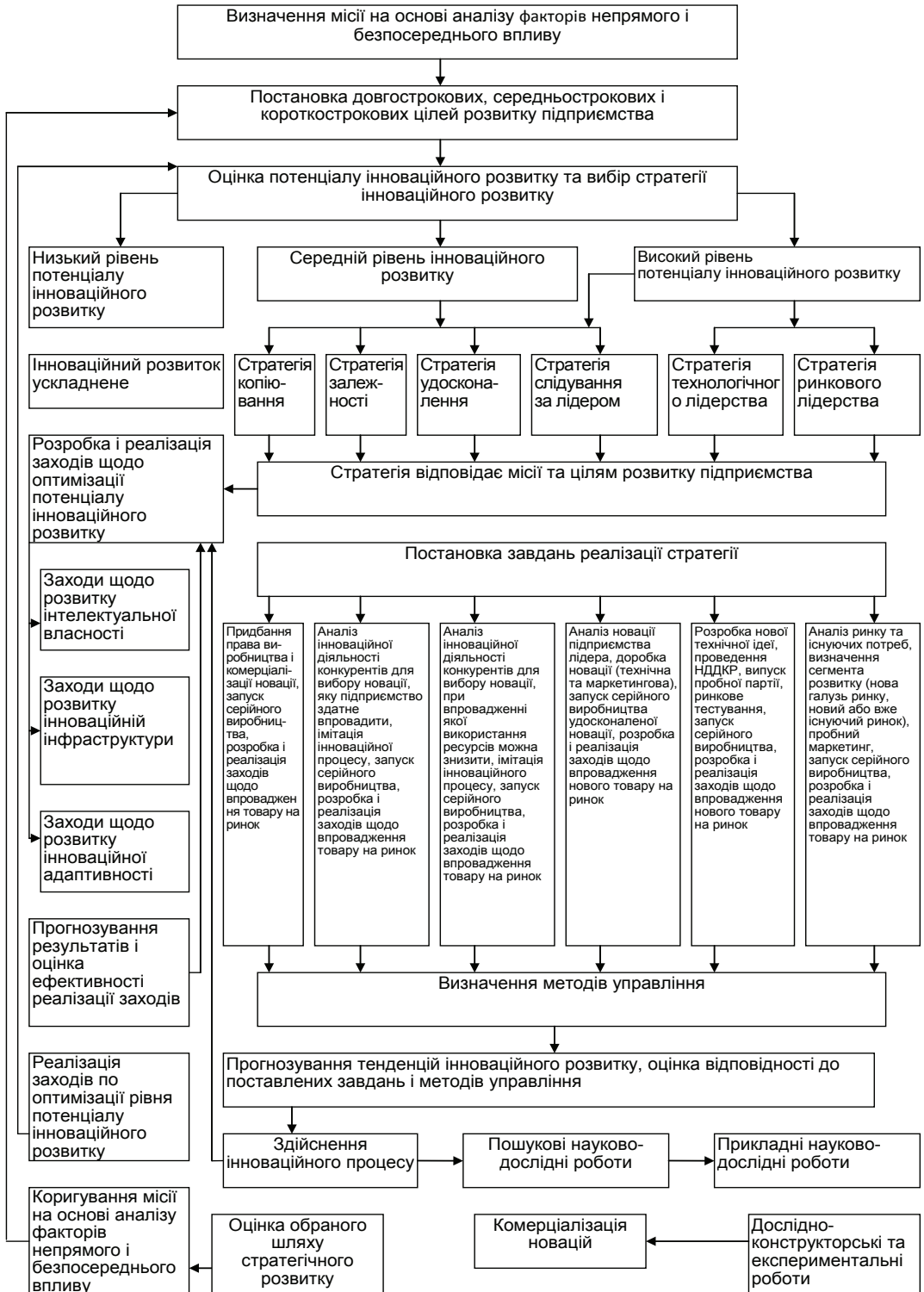


Рис. 1. Модель стратегії управління розвитком інноваційного процесу на підприємствах будівельної галузі

У рамках виконання обраного методу реалізується інноваційний процес:

- здійснення пошукових науково-дослідних робіт, спрямованих на формування первинного набору новацій;

- виконання прикладних науково-дослідних робіт з метою аналізами відбору інновацій на відповідність цілям, можливостям підприємства, відбору новацій відповідно до якісних і кількісних критеріїв оцінки новацій;

- твердження новацій при реалізації дослідно-конструкторських і експериментальних робіт;

- комерціалізація інноваційної оцінка її результативності.

Отже, в якості основних критеріїв результативності фундаментальних науково-дослідних робіт пропонується використовувати обсяг і глибину наукових знань з досліджуваної проблеми, кількість і якість ідей. Для оцінки результативності прикладних науково-дослідних робіт – критерії відбору новацій:

- науково-технічні показники (науково-технічний рівень розробки, науково-технічний потенціал підприємства, правова охорона, сертифікація);

- організаційно-виробничі показники (ступінь готовності до реалізації новацій, можливість тиражування результатів);

- технічну продукцію, рівень споживчих властивостей продукції, економічні показники, досвід роботи на ринку);

- екологічні показники (відображають ступінь впливу шкідливих впливів на навколишнє середовище, які виникають при виробництві, зберіганні, експлуатації будівельної продукції).



Рис. 2. Оцінка результативності етапів інноваційного процесу підприємств будівельної галузі при реалізації стратегії його розвитку

Розроблена модель управління розвитком інноваційного процесу на підприємствах будівельної галузі, дозволяє визначати найбільш оптимальний напрямок стратегічного розвитку підприємств, сприяє досягненню рівня розвитку інноваційного потенціалу, достатнього для здійснення ефективного інноваційного процесу, що в кінцевому підсумку, забезпечує отримання конкурентних переваг в середньостроковій і довгостроковій перспективі.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Визначено основні проблеми стратегічного управління будівництвом: 1) проблеми, прямо пов'язані з пріоритетними цілями держави і регіону, 2) проблеми і рішення, пов'язані з будь-яким елементом соціальної політики, 3) проблеми, пов'язані з неконтрольованими зовнішніми факторами і ризиками. Зауважено, що необхідно визначити, які економічні, політичні, науково-технічні, соціальні та інші чинники впливають на майбутнє населення. Організація постійного моніторингу соціального середовища – важлива умова ефективності і конкурентоспроможності економічного механізму управління житловим будівництвом.

Удосконалення управління розвитком інноваційних процесів на підприємствах будівельної галузі дозволяє більш ефективно використовувати наявні ресурси підприємства, активізувати інноваційну діяльність і забезпечувати конкурентні переваги в середньо- і довгостроковій перспективі. Пропонована модель стратегічного управління розвитком інноваційного процесу підприємств включає в себе опис факторів розвитку інноваційного процесу, визначення місії та цілей розвитку підприємства, методичку оцінки інноваційного потенціалу та опис заходів по оптимізації факторних складових його рівня, обґрунтування вибору і реалізації інноваційного розвитку та опис особливостей управління етапами інноваційних процесів, дозволить активізувати інноваційну діяльність та підвищити ефективність комерціалізації новацій.

У подальших наукових дослідженнях планується проаналізувати вплив державних органів управління на стимулювання інвестиційних процесів у будівництві.

Список використаних джерел

1. Басенко К. О. Формування механізму реалізації державної стратегії регулювання інвестиційно-будівельного комплексу. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 22. С. 49–52.
2. Бугров О. В., Бугрова О. О. Формування кумулятивної моделі управління цінністю будівельних проектів. *Восточно-Европейський журнал передових технологій*. 2017. № 5/3. С. 4–13.
3. Вилгін Є. А. Напрями державного регулювання інноваційного розвитку промисловості. *Економіка та держава*. 2013. № 1. С. 111–114.
4. Вилгін Є. А. Стратегічні інструменти державного регулювання розвитку регіонального інвестиційно-будівельного комплексу. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 17. С. 115–118.
5. Данчак Л. І. Інноваційні віяння і особливості процесу фінансування формування житлового фонду у центральноевропейських країнах. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 8. С. 70–77.
6. Дарушин О. В. Розвиток інвестиційно-будівельної сфери регіону як фактор соціально-економічного росту територіальної системи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Вип. 20. Ч. 3. С. 178–182.
7. Дмитриев М. Н., Щуров Б. В., Кошечкин С. А. Стратегия и тактика развития инвестиционно-строительного комплекса : монографія. Н. Новгород : Изд-во ННГАСУ, 2009. 183 с.
8. Дука А. П. Регулювання інноваційного розвитку будівельної сфери. *Економіка: реалії часу*. 2014. № 3. С. 203–208.

Prav Yu. G.,

PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of Public Administration Department, Higher Educational Institution "Interregional Academy of Personnel Management" Private Joint-Stock Company, Educational-Scientific Institute of International Relations and Social Sciences, Kyiv
ORCID 0000-0003-0701-9479

MODEL OF STRATEGY FOR MANAGEMENT OF INNOVATION PROCESS DEVELOPMENT AT BUILDING ENTERPRISES

The purpose of the article is to build a model of strategy for managing the development of the innovation process in the enterprises of the construction industry. The main problems of strategic construction management are identified: 1) problems directly related to the priority goals of the state and the region; 2) problems and solutions related to any element of social policy; 3) problems related to uncontrolled external factors and risks. It is noted that the organization of constant monitoring of the social environment is an important condition for the efficiency and competitiveness of the economic mechanism of housing management. The proposed model of enterprise innovation development management includes description of factors of innovation process development, determination of mission and goals of enterprise development, methodology of innovation potential assessment and description of measures for optimization of factor components of its level, substantiation of choice and realization of innovative development and description of features of management of stages of innovative processes. It is stated that the management of the development of the innovation process at the construction industry enterprises consists of several interrelated stages: 1) the mission of the enterprise is determined; 2) assessment of innovation potential and selection of methods for development of innovation process; 3) check whether the chosen strategy of the mission and objectives of the enterprise development and implement the strategy of enterprise development. The main tasks that influence the effectiveness of the implementation of the strategy for managing the development of innovative processes at construction enterprises are identified. It is proposed to use the volume and depth of scientific knowledge on the problem under study, the number and quality of ideas as the main criteria for the effectiveness of fundamental research. It is suggested to evaluate the efficiency of the stages of the innovation process of the enterprises of the construction industry in the implementation of its development strategy. The process, which ultimately provides competitive advantage in the environment long-term and long-term perspective.

Keywords: management strategy, model, innovations, construction industry, development, social policy, innovation potential.

References

1. Basenko, K.O. (2012). Formuvannya mehanizmu realizatsiyi derzhavnoyi strategiyi reguluyuvannya investicjno-budivelnogo kompleksu [Formation of the mechanism of realization of the state strategy of regulation of the investment-building complex]. *Investitsiyi: praktika ta dosvid*, 22, 49–52 [in Ukrainian].
2. Bugrov, O.V., Bugrova, O.O. (2017). Formuvannya kumulyativnoy modeli upravlinnya cinnistyu budivelnih proektiv [Formation of a cumulative model of value management of construction projects]. *Vostochno-Evropskij zhurnal peredovih tehnologij*, 5/3, 4–13 [in Ukrainian].
3. Vilgin, Ye.A. (2013). Napryami derzhavnogo reguluyuvannya innovacijnogo rozvitku promislivosti [Areas of state regulation of innovative development of industry]. *Ekonomika ta derzhava*, 1, 111–114 [in Ukrainian].
4. Vilgin, Ye.A. (2014). Strategichni instrumenti derzhavnogo reguluyuvannya rozvitku regionalnogo investicjno-budivelnogo kompleksu [Strategic instruments of state regulation of development of regional investment-building complex]. *Investitsiyi: praktika ta dosvid*, 17, 115–118 [in Ukrainian].
5. Danchak, L.I. (2014). Innovacijni viyannya i osoblivosti procesu finansuvannya formuvannya zhitlovogo fondu u centralnoyevropejskikh krayinah [Innovative trends and features of the process of financing the formation of housing stock in Central European countries]. *Investitsiyi: praktika ta dosvid*, 8, 70–77 [in Ukrainian].
6. Darushin, O.V. (2018). Rozvitok investicjno-budivelnoyi sferi regionu yak faktor socialno-ekonomichnogo rostu teritorialnoy sistemi [Development of investment-building sphere of the region as a factor of socio-economic growth of the territorial system]. *Naukovij visnik Uzhgorodskogo nacionalnogo universitetu*, vol. 20, ch. 3, 178–182 [in Ukrainian].
7. Dmitriev, M.N., Shurov, B.V., Koshechkin, S.A. (2009). Strategiya i taktika razvitiya investicionno-stroitel'nogo kompleksa: monografiya [Strategy and tactics of development of investment and construction complex]. N. Novgorod: Izd-vo NNGASU [in Russian].
8. Duka, A.P. (2014). Reguluyuvannya innovacijnogo rozvitku budivelnoyi sferi [Regulation of innovative development of the construction sphere]. *Ekonomika: realiyi chasu*, 3, 203–208 [in Ukrainian].
Надійшла до редакції 28.02.2020 р.

Чебан Олександр Іванович,

к.держ.упр., доц., доцент кафедри регіональної політики і публічного адміністрування,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Одеса

ORCID ID 0000-0002-4087-0698;

Ясиневич Станіслав Людвигович,

к.держ.упр., член ГО "Нова еліта нації",
м. Одеса

ORCID 0000-0002-7943-1588

УДК 351:304:070+654.19+654.197+004

doi: 10.34213/ap.20.01.10

КОНЦЕПТ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО ВПЛИВУ НА ДІЯЛЬНІСТЬ СУСПІЛЬНОГО МОВЛЕННЯ

Розглянуто питання формування механізму державного впливу на діяльність суспільного мовлення та запропоновано концепт цього механізму. Відповідно до логіки проєктування механізмів представлено концепт механізму державного регулювання діяльності суспільного мовлення в описовому та графічному вигляді з визначенням його складових. Наголошено, що важливим є розроблення концептуального змісту механізму державного впливу на діяльність суспільного мовлення, який потребує безпосереднього визначення його призначення, а саме визначення виду впливу – управління або регулювання. Визначено, що державний вплив на діяльність суспільного мовлення можна описати через механізм державного регулювання.

Ключові слова: суспільне мовлення, державний вплив, механізм державного регулювання.

Постановка проблеми. В наші дні доступ до інформації – це фундамент соціальності, основа громадянського суспільства. Це проявляється у володінні світовим контентом, свободі знати, оцінювати, голосувати, керувати, приймати рішення. Він забезпечується наявністю в демократичній країні суспільних медіа-ресурсів та суспільного мовлення як частини цих ресурсів. Саме тому постає питання впливу держави на ці процеси та побудова механізму державного регулювання діяльності суспільного мовлення, який забезпечить становлення суспільного мовлення в Україні та його інституційну і фінансову незалежність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження зазначеної проблематики мають досить вузький спектр робіт зарубіжних та вітчизняних вчених. Так, праці Ю. Трещевського присвячені сутності механізму державного регулювання економіки; Г. Бичкової – про роль держави в ринкових умовах щодо регулювання суспільних відносин у певних сферах суспільного життя та логіку розробки механізму державного регулювання в цих сферах; С. Гурієва, А. Плеханова – про застосування моделей механізмів не тільки до економічних інститутів, а й до політичних і соціальних. Різноманітним аспектам механізмів державного регулювання відповідних сфер суспільного життя, призначення механізмів управління присвятили свої праці В. Князєв, В. Бакуменко, Н. Ткачова, С. Чернов та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Становлення інституту суспільного мовлення як складової суспільних медіа-ресурсів та його фінансової незалежності значною мірою залежить від держави. Державний вплив на сфери суспільного життя здійснюється за допомогою різ-

номанітних управлінських впливів, що складають змістовну частину механізмів державного управління. Різноманітність підходів до розуміння та формування змістовної частини механізму державного управління (регулювання) конкретною сферою або галуззю соціально-економічних відносин створив великий перелік авторських підходів. Тому залишається відкритим питання концептуалізації змісту механізму державного впливу на конкретні сфери суспільного життя та побудова відповідної методології його розробки. Окремим питанням є відсутність досліджень щодо підходів до формування механізму державного впливу на діяльність суспільного мовлення. Адже саме держава виступає ініціатором утворення суспільного мовлення, є його власником, місія суспільного мовлення забезпечується через державний вплив на суспільні відносини.

Метою статті є визначення концептуального змісту та виду державного впливу на діяльність суспільного мовлення та описове і графічне представлення цього механізму.

Виклад основного матеріалу. Розуміння сучасного світу, стану розвитку суспільства як окремої країни, так і всього світу, є основою для реформування, побудови та модернізації діяльності органів публічної влади. Одним з уявлень про світ є Концепція суспільства знання, яка пропонується ЮНЕСКО. Загальним лейтмотивом цієї концепції є те, що в умовах переходу від інформаційного суспільства до суспільства знання на перший план висувається суспільна складова, яка складається зі плюралізму, солідарності, участі, включеності. Концепція суспільства знання базується на принципах: рівного доступу до якісної освіти, загального доступу до інформації і знанням, свободі слова та ін. [11].

На сучасному етапі, поряд з розвитком інформаційно-комунікаційних технологій, радіо і телебачення залишаються загальнодоступними та поширеними засобами отримання та розповсюдження інформації в суспільстві. Поряд із цим різноманітні міждержавні та світові організації підкреслюють важливість суспільного мовлення, яке є надійним інструментом, що забезпечує плюралізм та соціальну включеність. Унікальність ролі суспільного мовлення міститься у наданні доступу до інформації і знанням за рахунок різноманітного контенту, що виробляється. Саме такий підхід відповідає місії ЮНЕСКО, яка виступає за вільне розповсюдження інформації та ідей. Тому ЮНЕСКО як і інші міжнародні організації виступає за редакційну незалежність суспільного мовлення яка забезпечить виконання нею освітньої та культурної місії.

Наступним аспектом, на який ми звертаємо увагу, є світоглядна концепція постмодерну, через яку можна пояснити процеси у медіа-просторі. Основними ознаками постмодерну можна назвати полікультурність, естетику масової культури, плюралізм, релевантність, теорія гри та ін. Заперечення централізму є однією з основних ознак даного явища і передбачає перегляд соціопросторових координат, а сам простір підлягає деконструкції. Розвиток технологій спричинив “комунікаційне прискорення”, яке має прояв у медіатизації суспільства та її залежності від смислів, що продукуються мас-медіа. Тут треба згадати роботу Ж. Бодрійяра, яка присвячена постмодернізації мас-медіа. Він розглядає сучасний медіа-простір як місце конструювання певних цілісних (придатних для сприйняття) симулякрів, що мають заміщувати старі симулякри [1].

Як зазначає Ю. Хабермас, у суспільстві постмодерну, де інтереси громадян підпорядковані “індустрії культури” і політичному перформансу, інститути засобів масової інформації стають підконтрольними ринку і владним структурам, нагороджують певні групи владою і престижем, подібно монархам у феодалну епоху. Політична участь публіки зводиться до мовчазного

споживання медіапродукту. Громадяни користуються сервісами державних структур і беруть на себе роль споживача, чекаючи чергового рішення з боку владних інститутів. Такі тенденції формують “маніпулятивну” публічну сферу, створювану ринком і владними інститутами для легітимації існуючого соціального порядку [12].

На протипагу цьому, суспільне мовлення надає можливість для обговорення, розповсюдження інформації та ідей, необхідних для відповідного функціонування демократичного суспільства. Для забезпечення виконання покладених завдань на суспільне мовлення необхідно виконати три умови:

- незалежність суспільного мовлення повинне гарантуватися незалежними плюралістичними адміністративними радами;
- суспільне мовлення повинне мати гарантоване фінансування, що є достатнім для задоволення потреб та інтересів населення, а також вільного просування інформації та ідей;
- суспільне мовлення повинне бути підзвітним громадськості за виконання поставлених ним завдань та використання ресурсів [8].

Спираючись на вищевказане зазначимо, що потребує осмислення та розробки механізму державного впливу на діяльність суспільного мовлення. Зазначимо, що в Україні з 2014 р. функціонує Закон “Про суспільне телебачення і радіомовлення України”, яким визначається певний механізм діяльності цього мовлення. Так, у ст. 1 зокрема зазначається: “Суспільне телебачення і радіомовлення України створюється з метою задоволення інформаційних потреб суспільства, залучення громадян до обговорення та вирішення найважливіших соціально-політичних питань, забезпечення національного діалогу, сприяння формуванню громадянського суспільства” [5].

Поряд з цим наведемо власний підхід до розуміння та визначення суспільного мовлення. Суспільне мовлення визначається як сукупність способів і засобів соціальних комунікацій, що створюють єдиний комунікаційний простір соціуму, де відбувається генерація, формування потоків соціальної інформації з метою задоволення комунікативних потреб суспільства.

Головною ознакою суспільного мовлення є те, що воно утворено державою, підконтрольне громадськості, продукт цього мовлення забезпечує потреби членів суспільства у комунікації та інформації. Така система мовлення виступає як інститут громадянського суспільства, що управляється суспільством, фінансується суспільством та призначена для суспільства.

В сучасних українських реаліях суспільне мовлення треба розглядати як суб’єкт медіа-ринку, діяльність якого регламентується окремим законом України та нормативними актами у сфері функціонування засобів масової інформації, підприємництва та ін. Продукт діяльності суспільного мовлення направлений на задоволення потреб суспільства та виробляється і використовується на відповідних принципах.

Отже, переходячи до розробки концепту механізму державного впливу на діяльність суспільного мовлення зазначимо, що концептуалізація змісту механізму потребує осмислення отриманої інформації, що була здобута нами в ході нашого дослідження. Уявне конструювання предметів і явищ призводить до утворення певного уявлення про світ у вигляді концептів. Концептуалізація дає можливість створити абстрактну та спрощену точку зору на світ. По суті вона є абстрактною моделлю певного явища у світі, за допомогою встановлення певних понять, що описують відповідне явище. Тобто, це вироблення концептуальної схеми або моделі явища, яка відображує лише істотний набір вихідних

концептів-конструктів, що дозволяє задавати картину реальності, що досліджується. Крім того, концептуалізація має рух від абстрактного до конкретного, що представляє знання в структурованому та деталізованому вигляді.

Відповідно до логіки проектування механізмів має бути сформованим уявлення про те, що ми хочемо отримати наприкінці, а саме: мету, структуру, продукт. Продукт цього механізму – це певний медіа-контент який відповідає місії суспільного мовлення та задовольняє потреби суспільства в інформації та знаннях. Крім того, ми пов'язуємо продукт діяльності суспільного мовлення з розвитком громадянського суспільства в Україні [10]. Тому цільове призначення механізму державного впливу на діяльність суспільного мовлення міститься у забезпеченні постійно змінних потреб суспільства в інформації, комунікації та інше задля постійного розвитку суспільства та формування громадянського суспільства.

Звертаємо увагу, що розробка концепту такого механізму пов'язана з певною особливістю – це державний вплив на суб'єктів, що виробляють певний продукт, який споживається громадянами, організаціями, підприємствами тощо. Ця особливість показує наявність трьох компонентів: центру, який утворює механізм та здійснює управління або регулювання діяльністю суб'єктів; суб'єкти (суб'єкт), що виробляють продукт; клієнт (споживачі), що споживає цей продукт.

При розробці концепту механізму державного впливу на діяльність суспільного мовлення треба враховувати, що сукупність його елементів або впливає на розвиток об'єкту, або забезпечує розвиток об'єкта. Розробку концепту механізму проведемо на основі сукупності уявлень про його складові. Логіка розробки цього механізму буде спиратися на сукупність елементів та їх взаємозв'язок, що складаються з: об'єкту, центру, суб'єктів механізму, алгоритму роботи, опису результатів (продукту), умов, допущень або обмежень застосування механізму [2].

Розглядаючи механізм як систему, дослідники наголошують, що механізм треба розглядати у вигляді двох підсистем, що взаємодіють – функціональної та підсистеми забезпечення (див., наприклад, [6]). В рамках функціональної підсистеми відбувається планування, стимулювання, відповідальність і головне вироблення продукту механізму. До підсистеми забезпечення можна віднести фінансування, контроль, кадрове, інформаційне та правове забезпечення та ін.

Таким чином, об'єктом механізму є суспільство, що під впливом продукту, який виробляється функціональною підсистемою змінюється, трансформується у громадянське суспільство.

До “Центру” цього механізму (елемент, що управляє та здійснює відповідний вплив) ми відносимо органи влади, що мають функцію управління та регулювання діяльністю суспільного мовлення. До них можна віднести Верховну Раду, Президента, Уряд тощо.

Суб'єктами механізму (носії предметно-практичної діяльності, що беруть участь в роботі механізму) є всі елементи, що впливають на вироблення продукту. Вони розподіляються по підсистемі забезпечення та функціональній підсистемі та мають різноманітні функції в рамках алгоритму функціонування даного механізму. Одним із головних суб'єктів є суспільне мовлення (Національна суспільна телерадіокомпанія України), що входить до функціональної підсистеми. Суспільне мовлення або система суспільного мовлення представлена відповідною структурою конкретних мовників. Саме вона виробляє той

продукт, що надається суспільству і через який розвивається громадянське суспільство в інформаційну епоху. Суспільні мовники є кінцевим ланцюгом у функціональній підсистемі.

Алгоритм механізму складається з алгоритмів діяльності суб'єктів підсистеми забезпечення та функціональної підсистеми. Розробка алгоритмів є основним завданням "Центру". Зміни "Центром" в алгоритмах можуть складати функцію регулювання цього механізму. Треба зазначити, що важко виокремити даний механізм з механізмів більш високого рівня та механізмів з інших сфер суспільного життя. Тому алгоритми функціонування суміжних механізмів будуть мати вплив на вироблення алгоритму діяльності цього механізму.

До параметричного опису результатів, що плануються та характеризують стадію розвитку об'єкта, можна віднести ступінь задоволеності потреб і специфічних інтересів населення, яке складається з різноманітних груп. Також можна віднести опис параметрів, що відносяться до дотримання принципів, що сприяють формуванню громадянського суспільства такі, як економічний і політичний плюралізм, публічність і загальна поінформованість та багато інших. До цього опису також можна включити дані вітчизняних та міжнародних громадських організацій (див., наприклад, [13]).

До умов, що сприяють або перешкоджають роботі механізму та які здатні змінити алгоритм його роботи, можна віднести внутрішній вплив та умови, й зовнішній вплив та умови. До внутрішніх можна віднести наступні: слабка комунікація між суб'єктами, професійна підготовленість та поведінка суб'єктів, матеріальна складова, невідповідність цілей суб'єктів цілям діяльності механізму або цілям "Центру" та ін. До зовнішніх можна віднести політичну, соціальну та економічну ситуацію в країні, зобов'язання перед зовнішніми суб'єктами, також треба враховувати ставлення громадян до діяльності суспільного мовлення та ін.

Допущення та обмеження застосування цього механізму, що використовуються при аналізі стосуються загального стратегічного бачення "Центром" розвитку суспільства та громадянського суспільства зокрема. Також допущенням концепту механізму є те, що продукт механізму або його цільове призначення впливає на суспільство та змінює і трансформує його на громадянське. Обмеження застосування диктуються загальною концепцією економічного розвитку, який не передбачає ринкового середовища, самоорганізації та самоуправління суб'єктів цього механізму.

Мова опису даного механізму має вираз через графічне узагальнене представлення, що візуалізує основні елементи механізму та зв'язки. Також мова стосується логіко-аналітичного опису продукту та його впливу на суспільство, опису підсистем (головним чином фінансову та організаційну складову) та ін.

До критеріїв якості та результатів роботи механізму ми визначаємо якісні (дотримання стандартів, принципів, якісні зміни у суспільстві тощо) та кількісні (вони стосуються самого продукту та кількісні характеристики змін у суспільстві, які стосуються ознак громадянського суспільства).

Цільовою функцією механізму державного впливу на діяльність суспільного мовлення є вироблення продукту (комунікація, інформація та ін.), що сприяє розвитку громадянського суспільства.

Отже, ми можемо перейти до графічного представлення елементів механізму державного впливу на діяльність суспільного мовлення (рис. 1).

Цей механізм визначає принципи і послідовність виконання відповідних дій різноманітними суб'єктами. Роль "Центру" (як незалежного арбітра)

обмежується функцією організації та контролю виконання правил, що розробляються суб'єктами на основі врахування інтересів всіх сторін. Методи і способи взаємодії можуть складати різноманітні типи: такі, як інформаційні, перерозподіл, укладання угод, інтеграція та ін. Також характеристикою цього механізму є сталий зворотний зв'язок суб'єктів, об'єктів і «Центру», механізму взаємодії та визначає певною мірою горизонтальні взаємовідносини між суб'єктами.

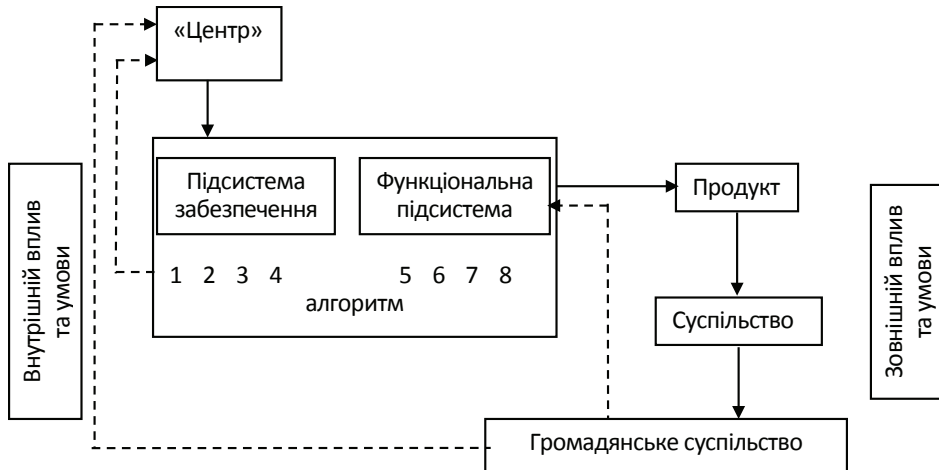


Рис. 1. Концепт механізму державного впливу на діяльність суспільного мовлення

Залежно від ролі «Центру» як елемента, що визначає правила «роботи» механізму, розрізняють механізм як інструмент впливу та механізм взаємодії суб'єктів. Так, у першому варіанті взаємодія центру з суб'єктами відбувається за принципом згори – до низу, тобто проста організаційна структура. До специфіки методів і способів управління, що застосовуються в такому механізмі, можна віднести організаційні, інституційні, фінансові, адаптаційні та ін. Ці методи можуть використовуватися у мотиваційних механізмах та механізмах примусу. Мотиваційні механізми створюють умови, що опосередковано впливають на реалізацію цільових намірів і мотивують суб'єктів до досягнення механізмом цілей. Він зумовлює врахування інтересів і потреб суб'єктів, а якість алгоритму буде визначатися ступенем узгодженості стимулів, що запропоновані механізмом, та інтересів суб'єктів. Механізм примусу безпосередньо визначає правила дій або поведінку суб'єктів.

Отже, виникає питання визначення призначення запропонованого нами концепту, а саме визначення виду впливу – управління або регулювання.

В Енциклопедії державного управління зазначається, що державне управління – це діяльність держави (органів державної влади), яка спрямована на створення умов для як найповнішої 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].

Державне регулювання – сукупність цілеспрямованих форм, методів і напрямів впливу, що застосовуються органами державного управління для

впорядкування системи суспільно-економічних відносин з метою стабілізації і пристосування існуючої суспільно-політичної системи до умов, що змінюються. Під регулюванням зазвичай розуміють діяльність, спрямовану на коригування роботи системи (елементів системи) з метою забезпечення досягнення системою (елементами системи) такого стану, який забезпечує її (їх) роботу відповідно до визначених характеристик. Тобто цей вид діяльності розглядається як регуляційний процес, метою якого є досягнення відповідного рівня взаємодії та злагодженості окремих частин [4].

Під механізмами управління розуміють внутрішнє улаштування системи управління, що визначає порядок управлінської діяльності. Механізми управління становлять об'єкти, процеси, явища, які забезпечують процес управління. Особлива увага приділяється завданню проектування механізмів [3].

Князев В. М. та Бакуменко В. Д. визначають механізм державного управління як “практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, процеси виробництва, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей”. Також вони пропонують розглядати комплексний механізм державного управління “як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління” [3].

Механізми державного регулювання стосуються відповідних сфер суспільного життя. Так, наприклад, сутність механізму державного регулювання економіки виражає відносини суб'єктів, що утворюють цілісну систему, яка включає органи державної влади, учасників господарської діяльності та зовнішнє середовище у формі потреб, інтересів і цілей суб'єктів економічної діяльності. Зміст механізму державного регулювання економіки визначається як сукупність економічних форм, методів, способів і правових норм, за допомогою яких органи державної влади впливають на економічні процеси, забезпечують вирішення суперечностей у соціально-економічних системах [9].

Дослідники Н. Ткачова та С. Чернов розглядають призначення механізму управління – створення організаційної системи для регулювання або управління, а механізм регулювання призначений для регулювання функціональної діяльності або процесу (табл. 1) [7]

Таблиця 1

Функціонально-процесні складові механізмів управлінського впливу

Види механізмів	Призначення механізмів	Функціонально-процесні складові механізмів визначають			
Механізм регулювання	Регулювання функціональної діяльності, процесу	мета	послідовність впливу	засоби регулювання	порядок моніторингу
Механізм управління	Створення організаційної системи для регулювання або управління	план (програма) досягнення мети	організація (організаційне проектування)	стимулювання (мотивація)	контроль за досягненням мети

Також треба брати до уваги існування та трансформації суспільного мовлення протягом певного історичного періоду. Отже, продукт суспільного мовлення треба розглядати як суспільне благо, що надавалося населенню протягом тривалого часу. Також, в ринкових умовах роль держави визначається

як регулювання суспільних відносин в певних сферах суспільного життя. Отже, ми визначаємо головну роль держави у регулюванні відносин щодо розподілу цього блага. Тобто ми говоримо про регулювання відносин “суспільний мовник – громадяни” та створення умов для діяльності суспільного мовлення “суб’єкти функціональної підсистеми – суб’єкти підсистеми забезпечення”, а також міжсуб’єктних відносин у функціональній підсистемі.

Зазначимо, що на етапі створення функціональної підсистеми даного механізму, а в нашому випадку – суб’єкту суспільного мовлення, забезпечення ресурсами, створення попередніх структур та ін. використовується механізм впливу та примусу. Тому державний вплив на діяльність суспільного мовлення в Україні треба розглядати протягом двох періодів: 2014–2017 рр., коли відбувалось становлення системи суспільного мовлення; 2017 р. – по теперішній час, початок діяльності суспільного мовлення – вироблення продукту.

Для першого періоду державний вплив має ознаки прямого управління. Вважаємо, що для забезпечення управління процесом становлення будь-яких суб’єктів (призначення яких є вироблення продукту) необхідно утворювати тимчасові структури для налаштування механізму та правового забезпечення його діяльності. Ці структури формуються “Центром” за участю зацікавлених сторін та повинні мати відповідні повноваження і ресурси.

Після завершення періоду становлення механізму – утворення суб’єктів у функціональній підсистемі та у підсистемі забезпечення, починається самостійна діяльність. Міжсуб’єктна взаємодія у ринковому середовищі є незалежною та державний вплив на їх діяльність визначається як регулювання.

Отже, враховуючи огляд механізмів державного управління, ґрунтуючись на працях та дослідженнях науковців, власних роздумах, ми за допомогою методу дедукції як методу переходу від знання загальних закономірностей до окремого прояву (понять) визначаємо, що державний вплив на діяльність суспільного мовлення можна описати через механізм державного регулювання.

Таким чином, сутність побудованого нами концепту механізму державного впливу на діяльність суспільного мовлення в Україні міститься у регулюванні “Центром” діяльності суб’єктів функціональної підсистеми і підсистеми забезпечення задля вироблення продукту, що відповідає заданим параметрам.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Методологічний підхід до розробки механізму державного впливу на діяльність суспільного мовлення в Україні має певні особливості. До цих особливостей треба віднести: суспільне мовлення є суб’єктом ринку, продукт суспільного мовлення направлений на задоволення потреб суспільства та виробляється і використовується на відповідних принципах; цей продукт визначається як суспільне благо, що висуває певні вимоги до підсистем цього механізму.

Розробка концепту механізму спирається на системний підхід та передбачає наявність двох підсистем – функціональної підсистеми та підсистеми забезпечення. Також, логіка розробки цього механізму спирається на сукупність елементів та їх взаємозв’язок, що складаються з: об’єкту, центру, суб’єктів механізму, алгоритму роботи, опису результатів (продукту), умов, допущень або обмежень застосування механізму.

Впровадження цього механізму буде мати два періоди розвитку: період розробки та становлення, де державний вплив визначається як управління; та період “зрілості” з відповідним самоуправлінням та самоорганізацією, де державний вплив визначається як регулювання.

До перспектив наступних досліджень можна віднести розробку складових підсистем запропонованого механізму, застосування концепту в інших сферах суспільного життя.

Список використаних джерел

1. Бодрийяр Ж. В тени молчаливого большинства, или конец социального. Екатеринбург, 2000.
2. Бычкова А. М. Экономический механизм: определение, классификация и применение. *Вестник Омского университета. Серия "Экономика"*. 2010. № 4. С. 37–43.
3. Державне управління : словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. Київ : УАДУ 2002. 228 с.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
5. Про Суспільне телебачення і радіомовлення України : Закон України від 17.04.2014 р. № 1227-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1227-18#Text> (дата звернення: 11.02.2020).
6. Исупова С. Механизм реализации муниципальной экономической политики. *Содействие развитию экономики на муниципальном уровне / под ред. Х. Берра и С. Исуповой. Серия: Муниципальное управление*. Москва, 2007. Вып. 5. С. 29–32.
7. Ткачова Н. М., Чернов С. О. Механізм державного регулювання інноваційного ринку в Україні. *Збірник наукових праць ДонДУУ. Серія "Державне управління процесами життєдіяльності і галузевого розвитку регіону"*. Донецьк. 2003. Т. IV. С. 162–168.
8. Мендел Тоби. Служба общественного вещания: Сравнительное правовое исследование / пер. Л. Фунсо. ЮНЕСКО, 2002. URL: http://old.unesco.kz/publications/mendel/psb_rus.pdf (дата звернення: 11.02.2020).
9. Адамовська В. С. Механізм державного регулювання економіки та вибір напряму економічної політики в сучасних умовах господарювання. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1063> (дата звернення: 11.02.2020).
10. Ясиневич С. Л. Механізм державного регулювання діяльності суспільного мовлення в контексті розвитку громадянського суспільства : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02. Одеса, 2019. 20 с.
11. Towards knowledge societies: UNESCO world report (rus). (2005). URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000141843_rus (дата звернення: 11.02.2020).
12. Habermas J. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a category of Bourgeois Society*. Cambridge, MA: MIT Press, 1991.
13. Nations in Transit Ukraine. 2013. URL: http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/ukraine#t_NvDLGxko (дата звернення: 11.02.2020).

Cheban O. I.,

PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Department of Regional Policy and Public Administration, ORI NAPA, Odesa
ORCID 0000-0002-4087-0698;

Yasinevich S. L.,

PhD in Public Administration, Member of NGO "New Elite of the Nation", Odesa
ORCID 0000-0002-7943-1588

CONCEPT OF THE MECHANISM OF STATE INFLUENCE ON THE ACTIVITIES OF PUBLIC SERVICE BROADCASTING

The article examines the formation of a mechanism of state influence on the activities of public service broadcasting and proposes the concept of this mechanism. The need to develop a concept for this mechanism is contained in the features of public service broadcasting. Firstly, it is the mission of public broadcasting, the general access to information and knowledge, representation of the interests of the whole society. Secondly, it is ensuring the independence of public service broadcasting, guaranteed fund, and accountability of the public for the fulfillment of the mission and the use of resources.

It is also necessary to take into account that public service broadcasting is a subject of the market, hem activities are regulated by a separate Law of Ukraine, as well as regulations in the

sphere of media and entrepreneurship. The product of public service broadcasting is a public good and is accordingly produced, distributed and consumed on the basis of appropriate principles.

Based on these conditions and under the logic of the design of the mechanisms, it is identified: the purpose, structure, product of the mechanism. The purpose of the mechanism of state influence on the activity of public service broadcasting is to ensure the ever-changing needs of society in information, communication, etc. for the development of society and the formation of civil society.

We consider the mechanism in the form of two subsystems: a functional subsystem and a support subsystem. Within the frame of the functional subsystem are planning, stimulation, responsibility and the main production of the product of the mechanism. The support subsystem contains the following elements: financing, control, legal support, information support, vocational training, etc.

Based on conceptualization as a movement from the abstract to the concrete, that represents knowledge in a structured and detailed form, we developed the concept of this mechanism, which displays only the necessary set of constructs that allows you to set the picture of reality. Thus, the development of the concept of the mechanism of state influence on the activity of public service broadcasting is based on a set of elements, their interconnection and consists of a description and a graphical representation: an object, a Center, subjects of the mechanism, an algorithm, a description of the results (product), conditions, assumptions and limitations of the mechanism.

Keywords: public service broadcasting, state influence, mechanism of state regulation, concept of the mechanism.

References

1. Bodryjar, Zh. (2000). V teny molchalyvoho bol'shynstva, yly konets sotsyalnoho. Ekaterynburh [in Russian].
2. Bychkova, A.M. (2010). Ekonomycheskyj mekhanyzm: opredelenye, klassyfykatsiya y pryemnyye [Economic mechanism: definition, classification and application]. *Vestnyk Omskoho unyversyteta. Seryia "Ekonomyka"*, 4, 37–43 [in Ukrainian].
3. Derzhavne upravlinnia: slovnyk-dovidnyk [Public Administration: a Guide]. (2002). V.M. Kniaziev, V.D. Bakumenko (Eds.). Kyiv: NAPA [in Ukrainian].
4. Surmin, Yu.P., Bakumenko V.D., Mykhnenko, A.M. et al. (2010). Entsyklopedychnyj slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic Dictionary of Public Administration.]. Yu.V. Kovbasiuk, V.P. Troschynskiy, Yu.P. Surmin (Eds.). Kyiv: NAPA [in Ukrainian].
5. Pro Suspilne telebachennia i radiomovlennia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 17.04.2014 r. № 1227-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1227-18#Text>.
6. Ysupova, S. (2007). Mekhanyzm realizatsiyi munitsypalnoj ekonomycheskoj polityky. Sodejstvye razvytiyu ekonomiky na munitsypalnom urovne [The mechanism for the implementation of municipal economic policy. *Promoting economic development at the municipal level. Moscow, vol. 5, 29–32* [in Russian].
7. Tkachova, N.M., Chernov, S.O. (2003). Mekhanizm derzhavnoho rehuliuвання innovatsijnogo rynku v Ukraini. [The mechanism of state regulation of the innovation market in Ukraine.]. *Public Administration of Life and Sectoral Development of the Region. Donetsk, vol. IV, 162–168* [in Ukrainian].
8. Mendel, Toby. (2002). Sluzhba obschestvennogo veschanya: Sravnytelnoe pravovoe yssledovanye. UNESCO. URL: <http://ru.unesco.kz/public-service-broadcasting-a-comparitive-legal-survey> [in Russian].
9. Adamovska, V.S. (2017). Mekhanizm derzhavnoho rehuliuвання ekonomiky ta vybir napriamu ekonomichnoi polityky v suchasnykh umovakh hospodariuvannya [The mechanism of state regulation of economy and choice direction of economic policy in modern manage conditions]. *Public Administration: Improvement and Development, vol. 4*. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1063> [in Ukrainian].
10. Yasynevych, S.L. (2019). Mekhanizm derzhavnoho rehuliuвання diialnosti suspilnoho movlennia v konteksti rozvytku hromadianskoho suspilstva [The mechanism of state regulation a public service broadcasting in the context of civil society development]. *Doctor's thesis*. Odesa [in Ukrainian].
11. Towards knowledge societies: UNESCO world report (rus). (2005). URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000141843_rus.
12. Habermas, J. (1991). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a category of Bourgeois Society*. Cambridge, MA: MIT Press.
13. Nations in Transit Ukraine. (2013). URL: http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/ukraine#.t_NVdLGxko.

Надійшла до редколегії 28.02.2020 р.

Фердман Геннадій Петрович,
к. держ. упр., старший науковий співробітник,
заступник начальника науково-дослідного центру Збройних Сил України
“Державний океанаріум” Інституту Військово-Морських Сил Національного університету
“Одеська морська академія” з наукової роботи,
м. Одеса
ORCID 0000-0002-2023-1696

УДК 351

doi: 10.34213/ap.20.01.11

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА ТРУБОПРОВІДНОМУ ТРАНСПОРТІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Розглянуто фактори, що спричиняють аварії, та їх наслідки; особливості трубопровідного транспорту в єдиній транспортній системі України; склад системи трубопровідного транспорту, його переваги та недоліки в порівнянні з іншими видами транспорту, організаційно-правові основи державного управління безпекою на трубопровідному транспорті; контроль організаційної структури підприємств та установ трубопровідного транспорту (з представленням варіанту), а також охорону об'єктів трубопровідного транспорту з відповідними висновками.

Ключові слова: транспорт, трубопровідний транспорт, особливість, аварія, безпека, екологія, державне управління.

Постановка проблеми. Трубопровідний транспорт – це найекономічніший вид транспортування нафти, нафтопродуктів і газу з місць видобутку та виробництва до районів їх використання й переробки. Магістральні нафтопроводи та газопроводи транспортують ці продукти на великі відстані найкоротшою лінією з найменшими втратами. Його розвиток обумовлений розвитком в Україні нафтової, нафтопереробної та газової промисловості.

Магістральні нафтогазопроводи відносять до категорії енергонапружених об'єктів, відмови яких зазвичай пов'язані зі значними матеріальним та екологічним збитком. Числені аварії на технологічних трубопроводах, які транспортують пожежонебезпечні та вибухонебезпечні продукти, отруйні й токсичні компоненти, приводять до локальних і загальних забруднень навколишнього природного середовища, створюють підвищений ризик для безпеки персоналу та населення [3]. Існує ризик пошкодження трубопроводів, що може призвести до екологічного забруднення значних територій навколо нього. Відмова магістрального нафтогазопроводу, що має прояв в місцевій втраті герметичності стінки труби, трубних деталей або в загальній втраті міцності внаслідок руйнування, зазвичай тягне за собою значну екологічну шкоду з можливими непоправними наслідками для навколишнього природного середовища та забруднення значних площ.

Фактори, які спричиняють аварії, можна поділити на такі, що вносять на стадії проектування (неправильний вибір матеріалу, технології виготовлення, неврахування умов експлуатації), виготовлення (порушення технології, використання матеріалів незадовільної якості, недостатня увага контрольним заходам) та експлуатації (корозія, зовнішні механічні дії, старіння металу), несанкціоновані “врізки”, вплив зовнішніх сил та навколишнього середовища. В Україні серед причин аварій розповсюдженим є суб'єктивний фактор, пов'язаний із недбалим ставленням до трубопроводу або порушенням вимог до його експлуатації.

Нафтопродукти накопичуються в ґрунтових водах, системах каналізації, річках, озерах, колодязях та інших резервуарах природного і штучного походження. Як наслідок, все більші об'єми води є непридатними для вживання, відбувається миттєва загибель живих організмів та повільна деградація флори. При аварії на газопроводі чи нафтопроводі в атмосферу потрапляє метан та його гомологи, вуглекислий газ та пари нафти, які впливають на центральну нервову систему, органи дихання тварин та людей, крім цього підвищується парниковий ефект.

Отже, забезпечення належного рівня управління безпекою трубопровідного транспорту є одним з основних завдань сучасної держави. Усвідомлюючи значення трубопровідного транспорту для України необхідно приділяти більш значну увагу безпеці нафто- та газопроводів, яка на даний час зостається на недостатньому рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Екологічні небезпеки під час експлуатації магістральних газопроводів, причини аварійних ситуацій та руйнувань магістральних трубопроводів, негативний вплив нафтопродуктів на довкілля, проблеми капітального ремонту трубопроводів досліджено та представлено у роботах таких вчених, як О. Мандрик, Є. Крижанівський, Р. Говдяк, М. Кривенко, Я. Середницький, В. Андрейцев, Г. Балюк, О. Бабджанова, В. Василюк, В. Борисенко, В. Мусійко. Вирішенням проблеми не санкціоновані врізки займаються багато вчених, таких, як, наприклад, Г. Єзерський, В. Кострикіна, С. Поправко, О. Проткіна, В. Шепельта ін. У криміналістиці такий вид злочинів, як крадіжки нафти, досліджувався багатьма вченими, серед яких: І. Артамонов, Д. Гребельській, В. Гуня, Г. Густов, А. Заходів, О. Колесніченко та ін. Але, незважаючи на велику кількість робіт, які певним чином стосуються проблем експлуатації магістральних трубопроводів, питання управління безпекою трубопровідного транспорту вимагають спеціальної уваги та проведення додаткового дослідження.

Мета статті полягає у висвітленні факторів, які спричиняють аварії, та їх наслідки; особливостей трубопровідного транспорту в єдиній транспортній системі України; складу системи трубопровідного транспорту його переваг та недоліків у порівнянні з іншими видами транспорту, організаційно-правових основ державного управління безпекою на трубопровідному транспорті; контролю, організаційної структури підприємств та установ трубопровідного транспорту (з представленням варіанту), а також охороні об'єктів трубопровідного транспорту.

Виклад основного матеріалу. Трубопровідному транспорту належить особливе місце в транспортній системі України, тому що він є стратегічним енергозабезпечуючим об'єктом, що й визначає його особливе місце в системі [1, ст. 8].

Новий етап у розвитку трубопровідного транспорту пов'язаний з будівництвом етано, етилено- й аміакопроводів та інших магістралей. Транспортування підземними трасами хімічних продуктів у 2-3 рази прискорює їх доставку. Широко розвиваються нові напрямки – гідротранспорт вугілля й рудних матеріалів.

Однією з головних особливостей трубопровідного транспорту є відсутність рухомого складу, а звідси й порожніх пробігів, постійний режим роботи незалежно від стану погоди та кліматичних умов, простота в експлуатації та режимі управління перевезеннями. За останні десятиліття трубопровідний транспорт розвивався найбільш швидкими темпами.

Систему трубопровідного транспорту України становлять: магістральний трубопровідний транспорт та промисловий трубопровідний транспорт. Трубопровідний транспорт здійснює передачу на відстань рідких, газоподібних або твердих продуктів по трубах, які укладають на землі або під землею, а також на естакадах. Рух вантажу здійснюють насосні або компресорні станції. Залежно від продукту, що транспортується, розрізняють нафтопровід, газопровід, водопровід, пульпопровід і т.д.

У порівнянні з іншими видами транспорту, трубопровідний транспорт має наступні основні переваги:

- можливість прокладки трубопроводів на велику відстань;
- високий рівень механізації будівельно-монтажних робіт;
- можливість роботи в різних кліматичних умовах;
- дальність перекачування, висока ритмічність, практично безперервна робота протягом усього року з різною пропускну здатністю й мінімальними втратами;
- можливість перекачування нафти й нафтопродуктів із в'язкістю в досить широких межах;
- можливість впровадження автоматизованих систем керування всіма основними технологічними процесами;
- не вимагає великої кількості персоналу.

З розвитком мережі трубопровідного транспорту вищезазначені основні переваги сприяють зниженню вартості транспортування нафти, нафтопродуктів і газу й подальшому його розвитку. Трубопровідний транспорт удвічі дешевше річкового та у шестеро – залізничного. Крім того, він може розвиватися в умовах різного рельєфу місцевості та вічної мерзлоти. Його магістралі прокладаються через великі водні простори – моря. Значне поширення одержують підводні нафто- і газопроводи на глибинах 500 м і більше. Наприклад, газопроводом у Середземному морі між Тунісом та Італією алжирський газ надходить до Італії.

Незважаючи на переваги, трубопровідний транспорт має такі основні недоліки:

- висока вартість будівництва трубопроводів (сполучні деталі трубопроводу, переходи, труби, запірна арматура);
- складності прокладки в важкопрохідних районах;
- екологічна небезпека, особливо при експлуатації підводних переходів (дюкерів).

Основним нормативним актом, який регламентує роботу трубопровідного транспорту, є Закон України “Про трубопровідний транспорт” (із змінами). Його метою є регулювання відносин на всіх етапах створення та функціонування (проекування, будівництво, експлуатація, капітальний ремонт, реконструкція тощо) трубопровідного транспорту, встановлення гарантій безпеки життя та здоров'я населення, забезпечення охорони навколишнього природного середовища і національного багатства України від можливого негативного впливу під час експлуатації об'єктів цього виду транспорту.

Оскільки державне управління у сфері трубопровідного транспорту здійснюють Міністерство палива та енергетики України, а також місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах їх компетенції, трубопровідний транспорт не відноситься до Міністерства інфраструктури України.

Державне управління у сфері трубопровідного транспорту здійснюють центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, представницькі органи та органи місцевого самоврядування в межах їх компетенції відповідно до чинного законодавства України. На особливий період безпосереднє керівництво підприємствами трубопровідного транспорту та контроль за їх діяльністю забезпечуються органами Міністерства оборони України [2, ст. 8].

Контроль у сфері трубопровідного транспорту спрямовується на забезпечення додержання вимог законодавства про трубопровідний транспорт органами державної виконавчої влади, представницькими органами й органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами й організаціями незалежно від форм власності та видів діяльності і громадянами. Державний контроль у сфері трубопровідного транспорту здійснюється відповідними міністерствами та відомствами, органами державного нагляду і контролю та іншими спеціально уповноваженими на те державними органами, а також представницькими органами та органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства України.

Організаційна структура підприємств, установ та організацій трубопровідного транспорту залежить від покладених на них завдань, визначається самими підприємствами, установами та організаціями і затверджується органами, що здійснюють управління майном цих підприємств. Ці органи визначаються Кабінетом Міністрів України [2, ст. 14].

Варіант організаційної структури забезпечення управління безпекою на трубопровідному транспорті представлено на рис. 1.



Рис. 1. Варіант організаційної структури забезпечення управління безпекою на трубопровідному транспорті

Охорона об'єктів магістрального трубопровідного транспорту здійснюється спеціальними відомчими підрозділами цих підприємств, порядок роботи яких визначається Правилами охорони магістральних трубопроводів, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

Охорона (в тому числі пожежна) найбільш важливих об'єктів трубопровідного транспорту, включаючи лінійну частину, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України, здійснюється також органами Міністерства внутрішніх справ України на договірних засадах.

Роботи, пов'язані з ліквідацією і попередженням аварійних ситуацій на діючих трубопроводах, виконуються негайно з повідомленням про це відповідних органів державної виконавчої влади, представницьких органів та органів місцевого самоврядування, територіальних штабів Цивільної оборони України.

Таким чином, з урахуванням вищенаведеного, можна зробити такі **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 в сфері безпеки трубопровідного транспорту здійснюють Міністерство палива та енергетики України, а також місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах їх компетенції;

3. Трубопровідний транспорт забезпечує свою безпеку для чого існують відповідні керівні документи, сили та засоби.

4. Водночас з вищезазначеним, є відсутність загального керівництва транспортною безпекою України та взаємодії трубопровідного транспорту з іншими видами транспорту у сфері транспортної безпеки, яка б була оформлена відповідними документами.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вважаємо введення європейських стандартів транспортної безпеки на всіх видах транспорту в Україні.

Список використаних джерел

1. Про транспорт : Закон України від 10.11.1994 р. № 232/94-ВР (із змінами). *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 51. Ст. 446.

2. Про трубопровідний транспорт : Закон України від 15.05.1996 р. № 192/96-ВР (із змінами). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 29. Ст. 139.

3. Транспортна екологія. Екологічна безпека трубопровідного транспорту. URL: https://pidruchniki.com/92978/ekologiya/ekologichna_bezpeka_truboprovodnogo_transportu (дата звернення 04.03.2020).

Ferdman G. P.,

PhD in Public Administration, Senior Researcher,

Deputy Head of the State Oceanarium of the Naval Forces Institute of the National University "Odessa Naval Academy" for Scientific Work, Deputy Head of the Research Center of the Armed Forces of Ukraine, Odesa
ORCID 0000-0002-2023-1696

SAFETY IN PIPELINE TRANSPORT: PUBLIC ADMINISTRATION

Pipeline transportation is the most economical type of transportation of oil, petroleum products and gas from the production and production sites to the areas of their use and processing. Trunk oil pipelines and gas pipelines transport these products over long distances over the shortest line with the least losses. Its development is conditioned by the development in Ukraine of the oil, refining and gas industries.

Ensuring an adequate level of pipeline safety management is one of the main tasks of the modern state. Recognizing the importance of pipeline transport for Ukraine, it is necessary to pay greater attention to the safety of oil and gas pipelines, which at present remains insufficient.

Trunk oil and gas pipelines fall into the category of energy-intensive facilities, the failures of which are usually associated with significant material and environmental damage.

The factors that cause accidents can be divided into those that contribute at the design stage (incorrect choice of material, manufacturing technology, neglecting operating conditions), manufacturing (violation of technology, use of materials of poor quality, insufficient attention to control measures) and operation (corrosion, external mechanical actions, aging of the metal), unauthorized insertions, the influence of external forces and the environment. In Ukraine, one of the causes of accidents is the subjective factor associated with negligent treatment of the pipeline or breach of operating requirements.

The main law governing pipeline transport is the Law of Ukraine "On pipeline transport" (as amended).

State administration in the field of pipeline transport is carried out by the Ministry of Fuel and Energy of Ukraine, as well as local state executive and local self-government bodies within their competence pipeline transport does not belong to the Ministry of Infrastructure of Ukraine.

Public administration in the field of pipeline transport carried out by central and local bodies of the state executive authorities, representative bodies and local authorities in within their competence in accordance with the current legislation of Ukraine.

For a special period direct management of enterprises pipeline transport and control over their activities are provided by the bodies of the Ministry of Defense of Ukraine.

State control in the field of pipeline transport is carried out by the respective ministries and agencies, state oversight and control bodies and other specially authorized state bodies, as well as representative bodies and local self-government bodies in accordance with the legislation of Ukraine.

Thus, in view of the above, it is possible to draw the following conclusions:

1. Maintaining an adequate level of transport security in Ukraine is one of the main tasks of the modern state, its status in comparison with the developed countries of the world is unsatisfactory, so it is not receiving enough attention so far.

2. Public administration in the field of pipeline transport safety shall be carried out by the Ministry of Fuel and Energy of Ukraine, as well as local state executive authorities and local self-government bodies within their competence;

3. Pipeline transportation provides its security for which there are appropriate guidance documents, forces and means.

4. Simultaneously with the above, there is a lack of overall management of Ukraine's transport safety and of the interaction of pipeline transport with other modes of transport in the field of transport safety, which would be documented.

Keywords: transport, pipeline transport, feature, accident, safety, ecology, public administration.

References

1. Pro transport: Zakon Ukrainy vid 10.11.1994 r. № 232/94-VR (iz zminyamy). (1994). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 51, art. 446.

2. Pro truboprovodnyi transport: Zakon Ukrainy vid 15.05.1996 r. № 192/96-VR (iz zminyamy). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 29, art. 139.

3. Transportna ekologiya. Ekologichna bezpeka truboprovodnogo transportu. URL: https://pidruchniki.com/92978/ekologiya/ekologichna_bezpeka_truboprovodnogo_transportu.

Надійшла до редакції 29.02.2020 р.

*Копанчук Олена Євгенівна,
аспірантка навчально-науково-виробничого центру,
Національний університет цивільного захисту України,
м. Харків
ORCID 0000-0003-3320-4109*

УДК 351.88

doi: 10.34213/ap.20.01.12

ДЕРЖАВНИЙ ЗАХИСТ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Проаналізовано діючу в Україні систему державного захисту національних інтересів в інформаційній сфері, визначено проблеми, пов'язані з державним регулюванням у даній сфері та запропоновано шляхи їх усунення, розроблено рекомендації щодо вдосконалення інформаційної безпеки національних інтересів України.

Ключові слова: інформаційна безпека, інформаційна сфера, національні інтереси, соціальне партнерство.

Постановка проблеми. У сучасних умовах глобалізації, коли економічно розвинені держави намагаються завоювати країни, що розвиваються, контролювати їх інформаційні процеси, важливість інформаційної складової національної безпеки держави важко переоцінити. Адже метою такого впливу є поступове перетворення інформації, що передається, на політичний та ідеологічний фактор впливу, тобто фактор досягнення власних національних інтересів в інших країнах. Саме тому державне управління значною мірою спрямоване на захист національних інтересів в інформаційній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Над загальними та конкретними питаннями державного захисту національних інтересів України в інформаційній сфері працювали В. Авер'янов, Б. Андресюк, О. Бандурка, А. Васильєв, З. Гладун, В. Косовцов, В. Тронь. Вагоме значення мають дослідження проблем правового забезпечення інформаційної безпеки, зокрема узагальнені роботи з теорії держави та права І. Додіна, А. Колодій і В. Копейчикова, П. Рабиновича, О. Скакун. Зарубіжний досвід державно-правового забезпечення інформаційної безпеки вивчають О. Литвиненко, Е. Макаренко, Н. Позницька, М. Тимченко та ін. Серед публікацій вітчизняних вчених з проблем інформаційної безпеки помітно виділяються роботи Б. Кормича. Великий внесок у дослідження даної проблематики зробили і представники російської наукової школи, серед яких Г. Атаманчук, Д. Бахрах, Ю. Козлов та ін.

Метою статті є дослідження особливостей державного захисту національних інтересів в інформаційній сфері України в умовах становлення глобального інформаційного суспільства.

Виклад основного матеріалу. Під поняттям “національні інтереси” ми розуміємо категорію, що відображає міру самосвідомості самовираження народу, характеристику суспільної єдності, політичний принцип, а також є активним фактором об'єднання етносів, концесій та громадян, що забезпечує духовну цілісність суспільства і сприяє розгортанню інтелектуального і морального потенціалу нації. Будучи своєрідною квінтесенцією інтересів суспільства і громадянина, національні інтереси відображають міру самосвідомості й самовираження народу, забезпечують духовну цілісність суспільства, сприяють розгортанню інтелектуального і морального потенціалу нації.

В цілому різноманітність підходів до поняття “інформації” значною мірою визначається специфікою сфер, в яких дане поняття використовується.

Різниця в способах передачі інформації, видах інформаційних загроз і формах уявлення готових інформаційних продуктів диктує різні погляди на дослідження ключових аспектів інформаційної безпеки. Відповідно до цього специфіка сфери державного управління вимагає свого, особливого підходу до вивчення даної проблеми.

Спираючись на праці класиків філософії, культурології, соціології, а також новітні дослідження у сфері природничих дисциплін, за основу даного дослідження взято атрибутивну концепцію інформації, в якій остання розглядається як атрибут матерії крізь її загальну й суттєву властивість. У даному контексті, інформація являє собою міру визначеності, організованості, впорядкованості, складності та різноманітності. Як наслідок інформація пов'язується з іншою загальною властивістю матерії – її відображенням, тобто інформацію можна трактувати як зміст цілісного процесу, або як інваріантну частину відображення, яка може бути визначена і передана від однієї системи до іншої. У зв'язку з цим основне завдання із забезпечення інформаційної безпеки в сфері державного управління полягає в збереженні механізмів соціальних взаємодій, стабілізації функціонування соціокультурних систем [12, с. 38–39].

Стаття 17 Конституції України визначає, що «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу» [7], що свідчить про набуття категорією «інформаційна безпека» в нормативно-правовому аспекті конституційного статусу [13, с. 30].

Доктринальних визначень інформаційної безпеки існує сьогодні дуже багато, однак досі немає єдиної думки щодо її сутності [1; 2; 5; 8].

За класифікацією В. Ліпкана, можна виокремити декілька підходів до визначення сутності феномену інформаційної безпеки, за якими під останнім розуміють: стан захищеності інформаційного простору; процес управління загрозами та небезпеками, що забезпечує інформаційний суверенітет України; стан захищеності національних інтересів країни в інформаційному середовищі або в інформаційній сфері; захищеність установлених законом правил, за якими відбуваються інформаційні процеси в державі; важливу функцію держави; суспільні відносини, пов'язані із захистом життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави від реальних та потенційних загроз в інформаційному просторі; невід'ємну частину політичної, економічної, оборонної та інших складових національної безпеки [9, с. 25–30]. У свою чергу, О. Данільян, О. Дзьобань та М. Панов визначають це поняття як безпеку об'єкта від інформаційних загроз або негативних впливів, пов'язаних з інформацією, та нерозголошення даних про той чи інший об'єкт, що є державною таємницею [3, с. 165]. Якщо звернутися до нормативного визначення інформаційної безпеки, то слід зазначити, що чинне законодавство України не містить відповідного розгорнутого тлумачення цього поняття, проте нормативні акти, які торкаються питань інформаційної безпеки, закономірно розглядають її в контексті більш загального поняття національної безпеки. Справді, в умовах сьогодення наявність та доступність достовірної інформації про стан та динаміку розвитку економічних, політичних, соціальних та інших процесів у суспільстві вирішальною мірою визначають можливості владних структур та суспільства в цілому щодо вироблення та реалізації ефективних рішень в геополітичній, військовостратегічній, науковій, освітній, культурній, історичній та екологічній сферах, а за умов інтелектуалізації та інформатиза-

ції суспільства інформація та інформаційні комунікації стають факторами, здатними або забезпечити стратегічну стабільність та розвиток суспільства й держави в цілому, або роз'єднати та дестабілізувати суспільство [10].

Таким чином, у контексті науково-доктринального тлумачення під інформаційною безпекою розуміють захищеність інформації від незаконного ознайомлення, перетворення і знищення, а також захищеність інформаційних ресурсів від впливів, спрямованих на порушення їх працездатності.

У контексті окресленої проблематики під поняттям інформаційної безпеки України ми розуміємо стан захищеності її національних інтересів у інформаційній сфері, що визначаються сукупністю збалансованих інтересів особистості, суспільства й держави. Кожна з цих складових має свої особливості, які стосуються таких сфер:

1) особистості – реалізації конституційних прав особи й громадянина на доступ до інформації, на використання інформації в інтересах здійснення діяльності, яка не заборонена законом, фізичного, духовного й інтелектуального розвитку, а також у захисті інформації, що забезпечує особисту безпеку; 2) суспільства – забезпеченні інтересів особистості в цій сфері, зміцненні демократії, створенні правової соціальної держави, досягненні і підтримці суспільної злагоди, у духовному відновленні України; 3) держави – у створенні умов для гармонічного розвитку інформаційної інфраструктури України, реалізації конституційних прав і свобод людини й громадянина у сфері одержання інформації й користування нею з метою забезпечення непорушності конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності України, політичної, економічної і соціальної стабільності, у безумовному забезпеченні законності і правопорядку, розвитку рівноправного й взаємовигідного міжнародного співробітництва [4, с. 8]. Перша і друга підсистеми – номінальна, яка є невід'ємним елементом загальної системи національної безпеки. Вона концентрує в собі закони, норми, стандарти, еталони і правила організації безпечної життєдіяльності суспільства, а також систему історично обумовлених цінностей і пріоритетів. На практиці дана підсистема виступає у формі сукупної політики держав на міжнародній арені і реалізують її інститутів, історичних традицій безпеки життєдіяльності, національних звичаїв, прав і щоденної поведінки. Головне завдання даної підсистеми інформаційної безпеки – зберігання і подальша трансляція інформаційного образу системи безпечного існування та розвитку суспільства. Третя підсистема інформаційної безпеки – реальна, штучно створена в процесі історичного розвитку для збереження і організації нормального функціонування номінальної підсистеми. Її практична мета-формування умов для безпечної діяльності соціальних інститутів, дотримання прав людини на інформацію та захист від неї у встановлених тим чи іншим суспільством рамках [11].

Аналіз процесу розвитку державних засобів і методів захисту інформації дозволяє розділити його на три відносно самостійних періоди. В основі такого поділу лежить еволюція видів носіїв інформації. На основі національних інтересів України в інформаційній сфері формуються стратегічні й поточні завдання внутрішньої та зовнішньої політики держави із забезпечення інформаційної безпеки: 1) забезпечення духовного і морального розвитку України, патріотизму, культурного й наукового потенціалу; 2) інформаційне забезпечення державної політики України; 3) стимулювання розвитку інформаційних ресурсів та виходу продукції вітчизняної індустрії інформації на світовий ринок; 4) захист інформаційних ресурсів від технічних розвідок.

Вагомим фактором першої складової національних інтересів в інформаційній сфері є державне забезпечення духовного відновлення України, збереження й зміцнення моральних цінностей суспільства, традицій патріотизму, гуманізму, культурного й наукового потенціалу країни. Перша складова національних інтересів України в інформаційній сфері спонукає державу забезпечити конституційні права та свободи людини й громадянина вільно шукати, одержувати, передавати, робити й поширювати інформацію будь-яким законним способом, одержувати достовірну інформацію про стан навколишнього середовища, гарантувати свободу масової інформації й заборону цензури.

Як справедливо зазначає Т. Іванець, для захисту національного інформаційного простору та ресурсів мають використовуватися адекватні методи і засоби, які базуються на відповідних сучасних інформаційних та інформаційно-аналітичних технологіях. Серед них можна назвати такі: правове регулювання та контроль; економічне (податкове, тарифне, митне тощо) регулювання та контроль; державне ліцензування та сертифікація суб'єктів національного інформаційного простору України, об'єктів інформаційної інфраструктури; технічний та програмний захист [6]. Держава також повинна зміцнювати механізми правового регулювання відносин у сфері охорони інтелектуальної власності, створити умови для дотримання установлених законодавством обмежень на доступ до інформації, яка не підлягає поширенню – не допускати пропаганду й агітацію, що сприяють розпаленню соціальної, расової, національної чи релігійної ненависті і ворожнечі; – забезпечити заборону на збирання, зберігання, використання й поширення інформації про приватне життя особи без її згоди та іншої інформації, доступ до якої обмежено законодавством; – здійснювати захист особистої та сімейної таємниці, таємниці листування, телефонних переговорів, поштових, телеграфних та інших повідомлень, захист честі і свого доброго імені особи, а також захист комерційної таємниці.

Друга складова національних інтересів України в інформаційній сфері полягає у розвитку сучасних інформаційних технологій, вітчизняної індустрії інформації, в тому числі індустрії засобів інформатизації, телекомунікації та зв'язку, забезпеченні потреб внутрішнього ринку її продукцією та вихід цієї продукції на світовий ринок, а також забезпеченні накопичення, зберігання та ефективного використання вітчизняних інформаційних ресурсів.

Третя складова національних інтересів України в інформаційній сфері полягає у захисті інформаційних ресурсів від технічних розвідок, несанкціонованого доступу, забезпеченні безпеки інформаційних і телекомунікаційних систем. Для цього потрібно: – забезпечити ефективну протидію технічним розвідкам; – підвищити безпеку інформаційних систем, включаючи мережі зв'язку, насамперед безпеку первинних мереж зв'язку та інформаційних систем органів державної влади, фінансово-кредитної та банківської сфер, сфери господарської діяльності, а також систем і засобів інформатизації озброєння і військової техніки, систем керування військами та зброєю, екологічно небезпечними й економічно важливими виробництвами; – прискорити розвиток вітчизняного виробництва апаратних і програмних засобів захисту інформації та методів контролю за їх ефективністю; – забезпечити захист державної таємниці; – розширювати міжнародне співробітництво України у сфері розвитку і безпечного використання інформаційних ресурсів, протидії загрози розв'язання протиборства в інформаційній сфері [4, с. 11]. Четверта складова національних інтересів полягає у доведенні до її громадян та міжнародної громадськості достовірної інформації про державну політику України,

її офіційної позиції щодо соціально значимих подій у житті держави і міжнародного життя, із забезпеченням доступу громадян до відкритих державних інформаційних ресурсів. Для цього потрібно: зміцнювати державні засоби масової інформації, розширювати їх можливості щодо своєчасного доведення достовірної інформації до громадян України та іноземних громадян; прискорити формування відкритих державних інформаційних ресурсів, підвищити ефективність їхнього використання.

Виходячи з цього, стає очевидним, що в умовах відданості демократичним принципам ключовим моментом забезпечення безпеки суспільства повинна стати опора саме на цінності та пріоритети громадянського суспільства, на основі співпраці та ідеї взаємовигідного партнерства. Тобто актуальною є проблема якісних змін у діяльності державних органів влади та управління, перетворення системи управління з урахуванням вироблення механізму узгодження інтересів керованих і керуючих, які повинні отримати підставу в законодавстві, в суспільній свідомості та політичній культурі державних службовців, політиків і громадян.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, у сфері інформаційної безпеки України вирізняються такі життєво важливі інтереси держави: недопущення інформаційної залежності та блокади України, інформаційної експансії з боку інших держав та міжнародних структур; ефективне функціонування механізму взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства при виробленні, реалізації та коригуванні державної політики в інформаційній сфері; побудова та розвиток інформаційного суспільства як необхідної передумови конкурентоспроможності України в сучасному світі; забезпечення економічного та науково-технологічного розвитку України; формування позитивного іміджу України; організація системи захисту прав громадян на вільний і безперешкодний доступ до інформації, залучення їх формування системи інформаційної безпеки; інтеграція України у світовий інформаційний простір.

Список використаних джерел

1. Баранов А. А. Концептуальные вопросы информационной безопасности Украины. *Нормативно-правовая база защиты информации* : сб. материалов. Киев, 1997. С. 53–58.
2. Вус М. А., Нестеров Ю. М. Информационное общество. Информационное право. Информационная безопасность. *Актуальные проблемы безопасности информационного пространства* : материалы Всерос. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 5-8 окт. 1999 г. Санкт-Петербург, 1999. С. 19–20.
3. Данильян О. Г., Дзьобань О. П., Панов М. І. Національна безпека України: структура та напрямки реалізації : навч. посіб. Харків : Фоліо, 2002. 285 с.
4. Додонов О. Г., Горбачик О. С., Кузнецова М. Г. Державна інформаційна політика і становлення інформаційного суспільства в Україні. *Стратегічна панорама*. 2002. № 1. С. 6–14.
5. Згуровський М. З. Проблеми інформаційної безпеки в Україні, шляхи їх вирішення. *Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні* : наук.-техн. зб. Київ, 2000. С. 10–14.
6. Іванець Т. М. Інформаційна безпека держави як умова для збереження національного суверенітету. URL: <http://intkonf.org/ivanets-tm-informatsiyna-bezpeka-derzhavi-yak-umova-dlya-zberezhennyanatsionalnogo-suverenitetu/> (дата звернення: 02.07.2019).
7. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 02.07.2019).
8. Красноступ М. Д. Інформаційна безпека України: сутність та проблеми. *Інформаційні технології та захист інформації*. 1999. № 1. С. 108–110.
9. Липкан В. А. Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції : навч. посіб. Київ : КНТ, 2006. 280 с.

10. Петраков М. В. Об основных направлениях обеспечения информационной составляющей в системе национальной безопасности. *Концептуальные проблемы информационной безопасности в союзе России и Беларуси* : материалы науч. конф. Санкт-Петербург, 2000. URL: <http://jurfak.spb.ru/conference/2001.htm> (дата звернення: 02.07.2019).

11. Толстов В. Ю. Обеспечение информационной безопасности в России стратегиями социального партнёрства : автореф. дис. ... канд. филос. наук : 09.00.11. Ростов-н/Д, 2006. С. 13.

12. Хитарова И. Ю. Духовная жизнь общества как объект информационной безопасности. *Этносоциум и межнациональная культура*. 2008. № 6. С. 37–47.

13. Цимбалюк В. Окремі питання щодо визначення категорії «інформаційна безпека» у нормативно-правовому аспекті. *Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні* : наук.-техн. зб. Київ, 2004. С. 30–33.

Коранчук О. Ю.,

*Postgraduate Student of Training and Research and Production Center
of the National Defense University of Ukraine, Kharkiv*

ORCID 0000-0003-3320-4109

STATE PROTECTION OF NATIONAL INTERESTS IN THE INFORMATION FIELD OF UKRAINE

The scientific article analyzes the current system of state protection of national interests in the information sphere in Ukraine, identifies problems related to state regulation in this field and proposes ways to eliminate them, develops recommendations on improving information security of Ukraine's national interests.

Based on the theoretical analysis of all views, it is concluded that information security in the conditions of becoming a global information society is closely linked to the problems of ensuring the security of the individual, as well as the society as a whole. This is especially evident in Ukraine, where information systems have a close connection with the authorities. Given the multifaceted nature and complexity of state regulation, the further need for scientific research on mechanisms for ensuring information security is further necessitated. Information security of the society as a whole and its structural parts is due, first of all, to the rapidly growing technological capabilities of modern information systems, which by their influence on politics, economic and economic life, spiritual and ideological sphere are determined at this stage of the historical development of the state and social order. and all-inclusive.

It is established that the problem is qualitative changes in the activity of state authorities and management, the transformation of the management system taking into account the development of a mechanism of reconciliation of the interests of governors and managers, which should get a basis in the legislation, in the public consciousness and political culture of civil servants, politicians and citizens.

It is determined that in the sphere of information security of Ukraine the following vital interests of the state are distinguished: prevention of information dependence and blockade of Ukraine, information expansion by other states and international structures; effective functioning of the mechanism of interaction between public authorities and civil society institutions in the formulation, implementation and adjustment of public policy in the information sphere; building and development of the information society as a necessary precondition for Ukraine's competitiveness in the modern world; ensuring the economic and scientific and technological development of Ukraine; formation of a positive image of Ukraine; organization of the system of protection of citizens' rights to free and unhindered access to information, involvement of their formation of the information security system; integration of Ukraine into the world information space.

Keywords: information security, information sphere, national interests, social partnership.

References

1. Baranov, A.A. (1997). Kontseptualnyye voprosy informatsionnoy bezopasnosti Ukrainy [Conceptual issues of information security of Ukraine]. *Normativno-pravovaya baza zashchity informatsii: sb. materialov – Regulatory and legal framework for the protection of information*, 53–58 Kyev [in Russian].

2. Vus, M.A., Nesterov, Yu.M. (1999). Informacionnoe obshchestvo. Informacionnoe pravo. Informacionnaya bezopasnost. *Aktualnye problemy bezopasnosti informacionnogo prostranstva: materialy Vseros. nauch.-prakt. konf. Sankt-Peterburg*, 5-8 okt. 1999 g. Sankt-Peterburg, 1999. 19–20 [in Russian].

3. Danylyan, O.G., Dzoban, O.P. and Panov, M.I. (2002). Natsionalna bezpeka Ukrainy: struktura ta napriamky realizatsii – National Security of Ukraine: structure and directions of implementation. Kharkiv: Folio [in Ukrainian].

4. Dodonov, O.G., Gorbachik, O.S. and Kuznytsova, M.G. (2002). Derzhavna informatsiina polityka i stanovlennia informatsiinoho suspilstva v Ukraini [State Information Policy and Development of Information Suspension in Ukraine]. *Stratehichna panorama – Strategic panorama*, 1, 6–14 [in Ukrainian].

5. Zgurovsky, M.Z. (2000). Problemy informatsiinoi bezpeky v Ukraini, shliakhy yikh vyrishennia [Problems of information security in Ukraine, ways of their solution. *Pravove, normatyvne ta metrolohichne zabezpechennia systemy zakhystu informatsii v Ukraini – Legal, normative and metrological provision of the information security system in Ukraine*. Kyiv, 10–14 [in Ukrainian].

6. Ivanets, T.M. Informatsiina bezpeka derzhavy yak umova dlia zberezhennta natsionalnoho suverenitetu [Information security of the state as a condition for preserving national sovereignty]. URL: <http://intkonf.org/ivanets-tm-informatsiyna-bezpeka-derzhavi-yak-umova-dlya-zberezhennta-natsionalnoho-suverenitetu/> [in Ukrainian].

7. Konstytutsiia Ukrainy: Osnovnyi Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR [The Constitution of Ukraine: Basic Law of Ukraine dated June 28, 1996 No. 254k/96-BP]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

8. Krasnostup, M.D. (1999). Informatsiina bezpeka Ukrainy: sutnist ta problemy [Information Security of Ukraine: the essence and problems]. *Informatsiini tekhnologii ta zakhyst informatsii – Information technology and information protection*, 1, 108–110 [in Ukrainian].

9. Lipkan, V.A. (2006). Informatsiina bezpeka Ukrainy v umovakh yevrointehratsii [Information security of Ukraine in conditions of European integration]. Kyiv: CST [in Ukrainian].

10. Petrakov, M.V. (2000). Ob osnovnykh napravleniyah obespecheniya informacionnoj sostavlyayushchej v sisteme nacionalnoj bezopasnosti. *Konceptualnye problemy informacionnoj bezopasnosti v soyuze Rossii i Belarusi*: materialy nauch. konf. Sankt-Peterburg. URL: <http://jurfak.spb.ru/conference/2001.htm> [in Russian].

11. Tolstov, V.Yu. (2006). Obespechenie informacionnoj bezopasnosti v Rossii strategiyami socialnogo partnyorstva: [Ensuring Information Security in Russia with Social Partnership Strategies]. *Candidate's thesis*. Rostov-n/D, 13 [in Russian].

12. Hitarova, I.Yu. Duhovnaya zhizn' obshchestva kak obekt informacionnoj bezopasnosti. [Spiritual life of society as an object of information security]. *Ethnosocium and interethnic culture*, 6, 37–47 [in Russian].

13. Tsimbalyuk, V. (2004). Okremi pytannia shchodo vyznachennia katehorii «informatsiina bezpeka» u normatyvno-pravovomu aspekti [Separate issues regarding the definition of the category «information security» in the legal and regulatory aspect. *Pravove, normatyvne ta metrolohichne zabezpechennia systemy zakhystu informatsii v Ukraini – Legal, normative and metrological provision of the information security system in Ukraine*: Scientific and technical collection. Kyiv, 30–33 [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 12.02.2020 р.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Амосов Олег Юрійович,
д.е.н., проф., завідувач кафедри економічної теорії та фінансів,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0003-3781-4801;

Лесная Елена Сергіївна,
к. держ. упр., доц., доцент кафедри економічної теорії та фінансів,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-9899-3893

УДК 332; 338

doi: 10.34213/ap.20.01.13

РОЗВИТОК ПІДПРИЄМНИЦТВА В ХАРКІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

У статті проаналізовано стан розвитку підприємництва в Харківській області, кількість підприємств, рівень зайнятості, рівень прибутковості, обсяги виробництва, динаміку і фактори, що на нього вплинули.

Ключові слова: підприємництво, підприємства, фізичні особи підприємці, зайнятість, наймані робітники, обсяги виробництва, прибутковість інфраструктура.

Постановка проблеми Розвиток приватної ініціативи є запорукою підвищення економічної могутності регіону, рівня життя населення, зростання зайнятості і доходів. Підприємці беруть на себе відповідальність та ризики ведення підприємницької діяльності та створюють матеріальні й нематеріальні блага, які є основою благополуччя країни і регіону, формують значну частину податкових надходжень державного та місцевого бюджетів.

Державна політика у сфері підприємництва має бути спрямована на створення умов для підвищення конкурентоспроможності та прибутковості, діяльності, а завдання місцевої влади – на формування сприятливого підприємницького клімату. Основною характеристикою ефективності такої політики є кількісні і якісні показники діяльності підприємництва в регіоні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед українських науковців, які досліджували питання державної політики сприяння розвитку підприємництва на регіональному рівні, необхідно вказати З. Варналія, А. Васи́ну, А. Волощук, Л. Газуду, Л. Гевліч., А. Ковальова, І. Сазонець.

Виклад основного матеріалу. Для аналізу сприятливого бізнес клімату та ефективності роботи представників органів влади розглянемо діяльність суб'єктів господарювання в Харківській області. Так, у 2016 р. їх загальна кількість становила 158460 одиниць, у 2017 р. спостерігається зменшення до 153467 і в 2018 р. поступове зростання до 154002 одиниць [1]. Розглянемо більш детально окремо підприємства та фізичних осіб підприємців.

© Амосов О. Ю., Лесная О. С., 2020

Таблиця 1

Кількість підприємств у Харківській області

Показник	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.
Усього, од.	24820	24938	20435	22597	23793
великі підприємства, од.	26	13	11	14	14
% до загальної кількості	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
середні підприємства, од.	1070	1098	1096	1121	1215
% до загальної кількості	4,3	4,4	5,4	4,9	5,1
малі підприємства, од.	23724	23827	19328	21462	22564
% до загальної кількості	95,6	95,5	94,6	95,0	94,8
з них мікропідприємства, од.	20494	20701	16212	18298	19167
% до загальної кількості	82,6	83,0	79,3	81,0	80,6

Слід зазначити, що за останні роки загальна кількість підприємств зменшилась на 1027 одиниць. З 2015 по 2016 рр. вона скоротилася на 4503, а з 2017 р. спостерігається зростання підприємств, що продовжувалось у 2018 р. При цьому кількість великих підприємств зменшилась майже у 2 рази. Разом з тим відбувається стає зростання середніх підприємств. Кількість малих і мікропідприємств з 2015 по 2016 рр. зменшувалась, а з 2017 відбувався їх приріст, що продовжувався і 2018 р.

Таку ситуацію ми можемо пов'язати з нестабільністю політичної ситуації, погіршенням макроекономічної ситуації в Україні у 2014–2016 рр., військовими діями на Донбасі, коливання курсу гривні, підвищенням ціни на енергоносії, розривом і переорієнтацією міжнародних зв'язків, зниженням попиту на продукцію, що призвело до зменшення обсягів виробництва, скорочення прибутку, зниження рентабельності виробництва. Покращення, яке спостерігалось у 2017 та 2018 рр., можемо пов'язати з поліпшенням бізнес-клімату в регіоні та активною політикою місцевої влади щодо сприяння розвитку підприємництва.

За даними Головного управління статистики в Харківській області станом на 01.09.2019 р. в області працювало 153 463 суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб [4], що основна частина яких – це малі та мікропідприємства (табл. 2).

Таблиця 2

Кількість фізичних осіб підприємців у Харківській області [1]

Показник	2016 р.	2017 р.	2018 р.
Усього, од.	138025	130870	130209
великі підприємства, од.	-	-	-
середні підприємства, од.	29	36	36
малі підприємства, од.	137996	130834	130173
з них мікропідприємства, од.	137539	130159	128929

Згідно зі Стратегією розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 р. найбільша кількість фізичних осіб – підприємців зосереджена в Харківській області [7 с. 6]. Міцні позиції регіону вдалось зберегти і до 2017 р., що підтверджують статистичні дані [6].

За кількістю середніх підприємств Харківська область посідає 3-є місце після м. Київ і Дніпропетровської області та 4-е місце за кількістю малих підприємств після м. Київ, Дніпропетровської та Одеської областей [5].

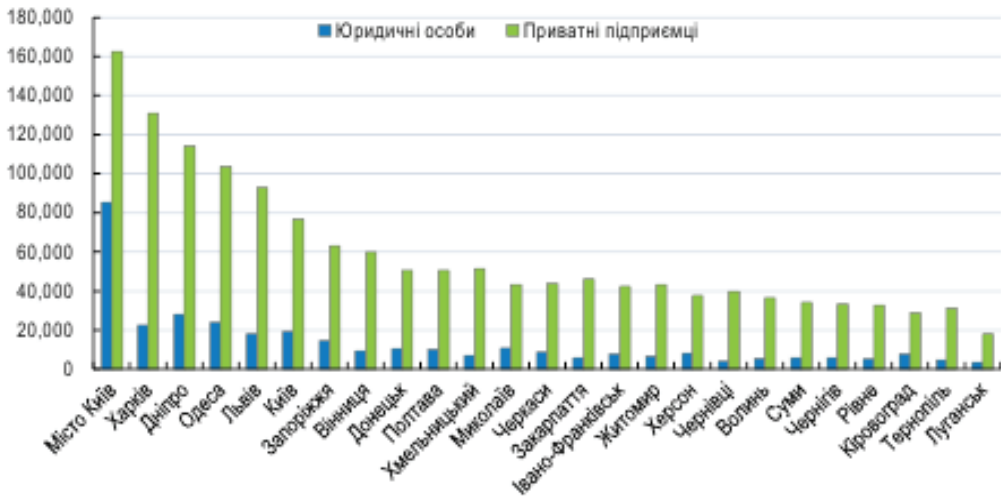


Рис. 1. Кількість підприємств по областях за організаційно-правовою формою (Вся економіка, включно банки 2017 р.) [6, с. 27]

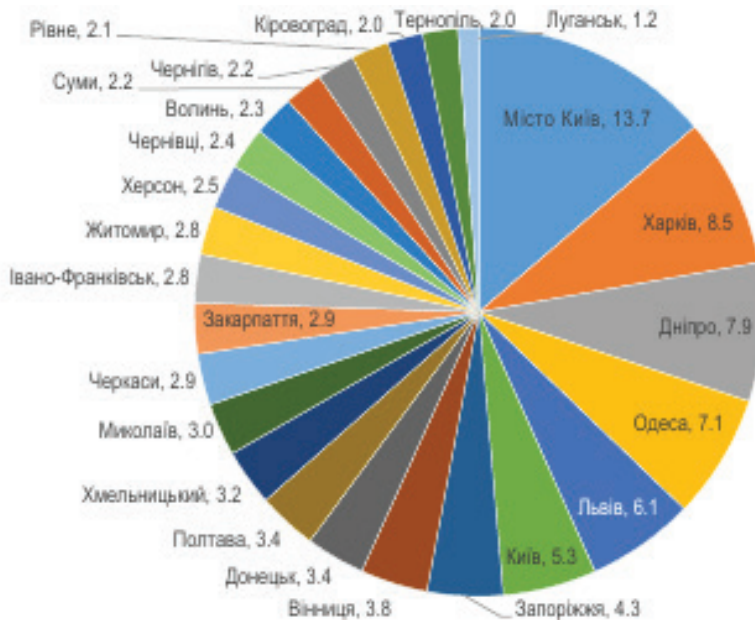


Рис. 2. Частка підприємств по областях, включно з приватними підприємцями (Відсоток, вся економіка, включно банки 2017 р.) [6, с. 30]

Загальна кількість зайнятості у суб'єктів господарювання з 2016 р. поступово зростає й забезпечує роботою у 2016 р. 544774 осіб, у 2017 р. – 561370 осіб, у 2018 р. – 607225 осіб [1]. За останні 5 років загальна кількість зайнятих працівників на підприємствах області зменшується з 2014 по 2016 рр. й повільно зростає у 2017 р., зберігаючи позитивну динаміку в 2018–2019 рр. Найбільше скорочення кількості зайнятих відбулось на великих підприємствах майже в 3 рази і в 3,5 рази зменшилась кількість найманих працівників, з 2014 по 2016 рр. кількість найманих працівників зменшилась на 73008 осіб. Водночас на середніх і малих підприємствах зайнятість зменшувалась не так суттєво.

Таблиця 3

Кількість зайнятих працівників [1; 2]

Показник	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.
Усього, осіб	415495	398172	334362	349386	371048
великі підприємства, осіб	101613	73271	28604	33972	35157
% до загальної кількості	24,5	18,4	8,4	9,7	9,6
середні підприємства, осіб	195298	211291	204568	200052	217946
% до загальної кількості	47,0	53,1	59,4	57,3	59,1
малі підприємства, осіб	118584	113610	111190	115362	117945
% до загальної кількості	28,5	28,5	32,3	33,0	31,3
з них мікропідприємства, осіб	50685	50393	42780	48082	48022
% до загальної кількості	12,2	12,7	12,4	13,8	12,8

Таблиця 4

Кількість найманих працівників [1; 2]

Показник	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.
Усього, осіб	408822	390278	339707	343410	365560
великі підприємства, осіб	101612	73271	28604	33972	35157
% до загальної кількості	24,9	18,8	8,4	9,9	9,8
середні підприємства, осіб	195230	211204	204466	199941	217836
% до загальної кількості	47,7	54,1	60,2	58,2	60,0
малі підприємства, осіб	111980	105803	106637	109497	112567
% до загальної кількості	27,4	27,1	31,4	31,9	30,2
з них мікропідприємства,	44657	42989	38770	42770	43166
% до загальної кількості	10,9	11,0	11,4	12,5	11,6

Відповідні зміни за роками можемо спостерігати і серед найманих працівників. Хоча необхідно відмітити, що в той час коли кількість найманих працівників на великих підприємствах зменшується, на середніх та малих спостерігається позитивна динаміка.

Кількість зайнятих працівників у фізичних осіб підприємців поступово зростає, при цьому найбільшу долю зайнятості забезпечують саме малі підприємства, що можна пов'язати саме з чисельністю даного сегмента, це стосується і найманих працівників. Найменшу кількість найманих працівників спостерігається на мікропідприємствах, що пов'язано з тим, що це фізичні особи підприємці.

Таблиця 5

Кількість зайнятих працівників у фізичних осіб підприємців [1]

Показник	2016 р.	2017 р.	2018 р.
Кількість зайнятих працівників			
Усього	200412	207043	236177
середні підприємства	2563	3361	3664
малі підприємства	197849	203682	232513
з них мікропідприємства	189	191	210
Кількість найманих працівників			
Усього	62387	76173	105968
середні підприємства	2534	3325	3628
малі підприємства	59853	72848	102340
з них мікропідприємства	51	61	81

Станом на 01.01.2019 р. обсяг реалізованої продукції суб'єктами господарювання взагалі становив 447499845,5, підприємствами всього реалізовано продукції на 367038,2 млн грн. Серед них великими підприємствами реалізовано продукції усього на 67442,4 млн грн, що становило 18,4 % від реалізованої продукції, середніми підприємствами області – на 187959,8 млн грн (у порівнянні з попереднім роком показник збільшився на 10,0 %), що склало 51,2 % від загального обсягу реалізованої продукції (товарів, послуг) та обсяг реалізованої продукції малими підприємствами області становив 111636,0 млн грн (у порівнянні з попереднім роком показник збільшився на 13,0 %), що склало 30,4 % від загального обсягу реалізованої продукції (товарів, послуг). Мікропідприємства 39041,4 млн грн, що становило 10,6 % до загального обсягу реалізованої продукції.

Таблиця 6

Обсяг реалізованої продукції підприємствами (товарів, послуг)

Показник	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.
Усього, млн. грн	175367,5	240407,5	273116,4	324363,0	367038,2
великі підприємства,	48459,9	47170,0	43260,0	60152,7	67442,4
% до загального обсягу	27,6	19,6	15,9	18,5	18,4
середні підприємства,	82161,7	127963,8	149470,9	167219,9	187959,9
% до загального обсягу	46,9	53,2	54,7	51,6	51,2
малі підприємства,	44745,8	65273,6	80385,4	96990,3	111635,9
% до загального обсягу	25,5	27,2	29,4	29,9	30,4
з них мікропідприємства,	14441,9	21460,6	25042,5	33468,4	39041,4
% до загального обсягу	8,2	8,9	9,2	10,3	10,6

Джерело [1].

Обсяг реалізованої продукції фізичними особами підприємцями
в Харківській області [1]

Показник	2016 р.	2017 р.	2018 р.
Усього, од.	45802237,0	56304851,2	70322018,3
середні підприємства, од.	1736872,7	1687893,4	2184331,3
малі підприємства, од.	44065364,3	44065364,3	68137687,0
з них мікропідприємства, од.	42066066,1	5177982,4	64167501,3

Обсяги реалізованої продукції весь час збільшуються, але необхідно враховувати інфляцію та збільшення тарифів, що суттєво вплинуло на зростання цін в останні чотири роки в Україні й відповідно на обсяги реалізованої продукції. За даними Міністерства фінансів, індекс інфляції в Україні становив у 2014 р. – 124,9, 2015 – 143,3, 2016 – 112,4, 2017 – 113,7 % відносно попереднього року.

За даними Головного управління Державної фіскальної служби у Харківській області, станом на 01.01.2019 р. надходження податкових платежів до обласного бюджету від діяльності юридичних осіб склали 8 701 906,7 тис. грн, фізичних осіб – підприємців – 2 598 957,00 тис. грн. Що стосується прибутковості діяльності, то в Харківській області загалом 72,2 % підприємств 2018 р. закінчили з прибутком і 27,8 % – зі збитками, що відповідає загальноукраїнським показникам, 74,3 % підприємств в Україні одержали прибуток і 25,7 % закінчили рік зі збитками [3].

Аналізуючи стан і структуру кількості підприємств за видами економічної діяльності з розподілом на великі, середні, малі та мікропідприємства у 2018 р., можемо зробити такі висновки. Великі підприємства Харківської області працюють у промисловості – 10 одиниць; оптова та роздрібна торгівля – 1; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів – 2; будівництво – 1; діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування – 1 підприємство.

Середні підприємства – найбільша кількість зосереджена у промисловості – 429 підприємства, що становить 11 % від їх загальної кількості; оптова та роздрібна торгівля, ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів – 234 підприємства; сільське, лісове та рибне господарство – 133; охорона здоров'я та надання соціальної допомоги – 97 підприємств; транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність – 59; професійна, наукова та технічна діяльність – 55; діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування – 49; у сфері будівництва працюють 42 підприємства, інформації та телекомунікації – 24 підприємства [3].

Малі підприємства більшу увагу приділяють таким сферам діяльності: оптова та роздрібна торгівля, ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів – 6302 (із них 5567 – мікропідприємства); операції з нерухомим майном – 3367 (із них 3163 – мікропідприємства); промисловість – 3238 (із них 2332 – мікропідприємства); сільське, лісове та рибне господарство – 2047 (із них 1727 – мікропідприємства); професійна, наукова та технічна діяльність – 1813 (із них 1622 – мікропідприємства); будівництво – 1516 (із них 1231 – мікропідприємства); інформація та телекомунікації – 1013 (із них 881 – мікропідприємства); діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування – 104 підприємства.

Найбільшу кількість підприємств області зосереджено в оптовій та роздрібній торгівлі; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів – 27,5 % від загальної кількості підприємств, 15 % підприємств від загальної кількості працюють в промисловості; 14,4 % – операції з нерухомим майном; 9 % від загальної кількості підприємств – це сільське, лісове та рибне господарство. Професійна, наукова та технічна діяльність охопила 7,8 % підприємств, 6,6 % усіх підприємств області працюють у будівництві.

Фізичні особи-підприємці працювали більшою мірою в наступних сферах: оптова та роздрібна торгівля, ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів – 58911 одиниць (45,2 % від загальної кількості фізичних осіб підприємців); інформація та телекомунікації – 22475 (17,3 % від загальної кількості фізичних осіб підприємців); промисловість – 8373 (6,4 % від загальної кількості фізичних осіб підприємців); професійна, наукова та технічна діяльність – 8139 (6,3 % від загальної кількості фізичних осіб підприємців); надання інших видів послуг – 8982 (6,9 % від загальної кількості фізичних осіб підприємців) [2].

Рівень розвитку інфраструктури в Харківській області є міцним підґрунтям для ефективної діяльності підприємництва.

Таблиця 8

Інфраструктура підтримки підприємництва Харківській області

<i>Установи інфраструктури</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	2019
Бізнес-центри	27	25	24	24	29
Бізнес-інкубатори	1	1	1	1	2
Технопарки	16	17	18	19	19
Кластери	3	3	4	4	7
Біржи	40	42	44	44	44
Лізингові центри	7	7	9	9	9
Координаційні центри	-	5	7	11	12
Страхові компанії	44	47	45	44	43
Аудиторські фірми	142	141	142	144	140
Інноваційні фонди	3	3	3	2	3
Інвестиційні компанії	122	131	136	139	145
Громадські об'єднання підприємців	41	48	50	48	53
Фонди підтримки підприємництва	-	7	8	8	8
Установи які надають консультування з питань комерційної діяльності й керування	258	279	308	318	350
Небанківські фінансових установ	333	346	355	366	367

В області реалізується Програма сприяння розвитку малого та середнього підприємництва в Харківській області на 2016–2020 роки, яка спрямована на створення соціально-економічних, ресурсних, нормативно-правових, фінансових, інформаційних та інших умов розвитку малого й середнього підприємництва в регіоні, підвищення конкурентоздатності діючих суб'єктів малого та середнього підприємництва, стимулювання суб'єктів господарювання, подальший розвиток сучасної інфраструктури підтримки бізнесу. Це має сприяти забезпеченню подальшого розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності,

зайнятості населення, створенню сприятливих умов для розвитку суб'єктів господарювання, вдосконалення інфраструктури, фінансової підтримки та ресурсного забезпечення.

В програмі визначено напрями і види державної підтримки малого й середнього підприємництва, до яких віднесено: впорядкування нормативно-правового забезпечення підприємницької діяльності та здійснення регуляторної політики; фінансово-кредитна, матеріально-технічна підтримка, ресурсне та інформаційне забезпечення. Крім того, визначено інноваційні та пілотні проекти, до яких віднесено: інформаційно-комунікаційні технології; впровадження інновацій; розвиток молодіжного підприємництва; туристичного бізнесу; підвищення професійного рівня суб'єктів господарювання; пошук нових шляхів розвитку підприємництва; створення системи інформаційно-електронного повідомлення підприємців області; підтримка підприємницьких ініціатив ВПО, ветеранів АТО, молоді та інших категорій безробітних; опрацьовано заходи з захисту прав та інтересів підприємців. Таким чином, Програмою передбачено вирішення ключових завдань у сфері державної підтримки малого бізнесу в регіоні, зокрема заходи щодо законодавчого забезпечення, фінансової підтримки, створення інфраструктури, кадрового та ресурсного забезпечення.

Фінансування Програми здійснюється за рахунок коштів обласного бюджету, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, підприємців, міжнародної технічної допомоги, грантових коштів.

Кошти обласного бюджету через Харківський регіональний фонд підтримки підприємництва спрямовуються на створення механізмів пільгового кредитування, надання фінансової допомоги на зворотній основі, розвиток інфраструктури підприємництва та організаційне забезпечення розвитку малого та середнього бізнесу, в тому числі: проведення шкіл підприємництва, спеціалізованих семінарів, проведення профільних консультацій, ведення вебсайту, календаря підприємця. Мікрокредити надаються суб'єктам господарювання Харківської області за результатами конкурсу[4, с. 10].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Статистичні данні підтверджують дієвість і результативність програми, але необхідно зауважити, що підтримка більшою мірою зосереджена на інформуванні та проведенні просвітницької діяльності, залученні інвесторів і донорської допомоги. Фінансова підтримка здійснюється, що є дуже позитивним моментом, але на рівні регіонів обсяги допомоги вкрай малі: пільгове кредитування із бюджету – 2 бізнес-проекти на рік, школа малого бізнесу – менше 100 проектів на рік, одноразова допомога по безробіттю – менше 100 осіб на рік. Останнім часом приділяється увага малим містам, що не можна сказати про розвиток підприємництва в сільській місцевості.

Позитивним є досвід гарантування кредитів, що отримують приватні підприємці під виконання бізнес планів, проте таких гарантії мають бути збільшені. Невирішеними залишаються питання матеріально-технічного забезпечення підтримки бізнесу. Можливо створення переліку об'єктів майна, що може бути передано в оренду на пільгових умовах, для розвитку бізнесу в малих містах та селах області, що сприятиме там розвитку підприємницьких ініціатив, практики гарантування інвестицій в основний капітал, придбання обладнання, нових технологій, залученню грантової допомоги для створення регіонального лізингового центра, діяльність якого буде спрямовано на допомогу у придбанні обладнання, що сприятиме не тільки розширенню підприємницьких ініціатив, а й підвищенню якості та конкурентоспроможності то-

варів нашого регіону. Необхідно посилювати матеріальну підтримку розвитку підприємництва на регіональному рівні.

Список використаних джерел

1. Показники діяльності суб'єктів господарювання з розподілом за їх розмірами / Вебсайт Головного управління статистики у Харківській області. URL: <http://kh.ukrstat.gov.ua/diialnist-pidpriemstv-stat/2698-pokazniki-diyalnosti-sub-ektiv-gospodaryuvannya-z-rozpodilom-za-jikh-rozmirami> (дата звернення: 11.02.2020).
2. Кількість підприємств за їх розмірами за видами економічної діяльності / Вебсайт Головного управління статистики у Харківській області. URL: <http://kh.ukrstat.gov.ua/kilkist-pidpriemstv-za-ikh-rozmiramy-za-vydamy-ekonomichnoi-diialnosti> (дата звернення: 11.02.2020).
3. Розвиток підприємництва. Показники діяльності суб'єктів господарювання / Вебсайт Державної служба статистики України. URL: http://ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu_u/sze.htm (дата звернення: 11.02.2020).
4. Аналітична довідка щодо сприяння розвитку малого та середнього підприємництва в Харківській області за III квартал 2019 р. / Офіційний вебсайт Харківської обласної державної адміністрації. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/oblasna-derzhavna-administratsiya/struktura-administratsiyi/strukturni-pidrozdili/717/43045?sv> (дата звернення: 11.02.2020).
5. Аналітична довідка щодо сприяння розвитку малого та середнього підприємництва в Харківській області за II квартал 2019 р. / Офіційний вебсайт Харківської обласної державної адміністрації. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/oblasna-derzhavna-administratsiya/struktura-administratsiyi/strukturni-pidrozdili/717/43045?sv> (дата звернення: 11.02.2020).
6. Збірник статистики підприємництва в Україні: 2018. ОЕСР. URL: https://www.google.com.ua/url?esrc=s&q=&rct=j&sa=U&url=https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Compendium-Entreprise-Statistics-Ukraine-2018-Ukrainian.pdf&ved=2ahUKEwj-qLHysfNmAhXuwosKHfmxBW8QFjAAegQIBRAB&usg=AOvVaw14VfKq5KKEgilMWluUtx_S (дата звернення: 11.02.2020).
7. Стратегія розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. № 504-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/504-2017-r#n8> (дата звернення: 11.02.2020).

Amosov O. Yu.,

*Doctor of Economics, Professor, Head of Economic Theory and Finances Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

ORCID 0000-0003-3781-4801;

Lesnaya O. S.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv*
ORCID 0000-0002-9899-3893

ENTREPRENEURSHIP DEVELOPMENT IN KHARKOV REGION

The article analyzes the state of entrepreneurship development in Kharkiv region, the number of enterprises, the level of employment, the level of profitability, production volumes, the dynamics and the factors that influenced it.

The article considers the total number of entrepreneurs in recent years, the level of employment, the number of employees, the volume of products sold, profitability, analyzes the activities in the areas in accordance with the size of the enterprise, infrastructure and factors influencing the development of entrepreneurship. The program for promoting the development of small and medium-sized enterprises in the Kharkiv region for 2016 – 2020 was characterized.

It has been determined that statistics confirm the effectiveness and efficiency of the Program for the Promotion of the Development of Small and Medium Enterprises in the Kharkiv Region for 2016 – 2020. But it should be noted that support is more focused on informing and conducting educational activities, attracting investors and donor assistance. Financial support is being provided, and this is a positive development, but at the regional level, aid volumes are extremely small. Positive is the experience of securing loans that private entrepreneurs receive for the implementation of business plans. We consider it appropriate to increase such guarantees. Unresolved issues are material and technical support for business support.

Development of the practice of guaranteeing investment in fixed assets, the acquisition of equipment, new technologies. Or attracting grant assistance to create a regional leasing center, the activities of which will be aimed at assisting in the acquisition of equipment, will not only expand entrepreneurial initiatives, but also improve the quality and competitiveness of goods in our region. Therefore, it is necessary to strengthen material support for the development of entrepreneurship at the regional level.

Keywords: entrepreneurship, enterprises, individuals, enterprises, employment, employees, production volumes, profitability infrastructure.

References

1. Pokaznyky diialnosti subiektiv hospodariuvannia z rozpodilom za yikh rozmiramy. Vebsait Holovnoho upravlinnia statystyky u Kharkivskii oblasti. URL: <http://kh.ukrstat.gov.ua/diialnist-pidpriemstv-stat/2698-pokazniki-diyalnosti-sub-ektiv-gospodaryuvannya-z-rozpodilom-za-jikh-rozmirami> [in Ukrainian].

2. Kil'kist pidpriemstv za yikh rozmiramy za vydamy ekonomichnoi diialnosti. Vebsait Holovnoho upravlinnia statystyky u Kharkivskii oblasti. URL: <http://kh.ukrstat.gov.ua/kilkist-pidpriemstv-za-ikh-rozmiramy-za-vydamy-ekonomichnoi-diialnosti> [in Ukrainian].

3. Rozvytok pidpriemnytstva. Pokaznyky diialnosti subiektiv hospodariuvannia. Vebsait Derzhavnoi sluzhba statystyky Ukrainy. URL: http://ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu_u/sze.htm [in Ukrainian].

4. Analitychna dovidka shchodo spryiannia rozvytku maloho ta serednoho pidpriemnytstva v Kharkivskii oblasti za III kvartal 2019 / Ofitsiinyi vebsait Kharkivskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/oblasna-derzhavna-administratsiya/struktura-administratsiyi/strukturni-pidrozdili/717/43045?sv> [in Ukrainian].

5. Analitychna dovidka shchodo spryiannia rozvytku maloho ta serednoho pidpriemnytstva v Kharkivskii oblasti za II kvartal 2019 / Ofitsiinyi vebsait Kharkivskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/oblasna-derzhavna-administratsiya/struktura-administratsiyi/strukturni-pidrozdili/717/43045?sv> [in Ukrainian].

6. Zbirnyk statystyky pidpriemnytstva v Ukraini: 2018. OESR. URL: https://www.google.com.ua/url?esrc=s&q=&rct=j&sa=U&url=https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Compendium-Entreprise-Statistics-Ukraine-2018-Ukrainian.pdf&ved=2ahUKEwj-qLHysfnmAhXuwoKHFhxBW8QFjAAegQIBRAB&usg=AOvVaw14VfKq5KKEgilMWluUtx_S [in Ukrainian].

7. Stratehiia rozvytku maloho i serednoho pidpriemnytstva v Ukraini na period do 2020 roku: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24.05.2017. № 504-r. (2017). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/504-2017-r#n8> [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 28.02.2020 р.

Коваленко Микола Миколайович,
д. держ. упр., проф., професор кафедри економічної теорії та фінансів,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0003-2845-6993;

Коваленко Микола Йосипович,
к. т. н., доц., доцент кафедри фізики та вищої математики,
Харківський національний аграрний університет ім. В. В. Докучаєва,
м. Харків
ORCID 0000-0003-4793-8656

УДК 336.025

doi: 10.34213/ap.20.01.14

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОЇ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Проаналізовано кількість банків у розрізі регіонів України. Сформульовано понятійний апарат щодо регіональної банківської системи та регіонального банку. Охарактеризовано стан регіональної банківської системи України. Вивчено зарубіжний досвід функціонування регіональних банків. Обґрунтовано важливість становлення регіональних банків як чинника рівномірного розвитку територій України. Надано пропозиції щодо створення умов для підвищення ефективності роботи діючих та відкриття нових регіональних банків з боку публічної влади як важливого чинника соціально-економічного розвитку регіонів.

Ключові слова: регіональна банківська система, регіональні банки, регіональний розвиток, іноземні банки, ринок банківських послуг, конкуренція.

Постановка проблеми. Процеси монополізації банківського сектору є об'єктивною реальністю для сучасної економіки України. Перманентний характер економічної кризи лише надає прискорення цьому руху. В кінцевому підсумку невелика кількість банківських установ захоплює повну владу на ринку банківських послуг і в економіці в цілому, що не може характеризуватися однозначно.

З одного боку, великий банківський капітал демонструє зростання власних прибутків, підвищується рівень стійкості усїєї банківської системи і створюються умови до більш ефективного нагляду за діяльністю банків з боку Національного банку України (НБУ) в цілому. А з іншого – банки-монополісти отримують необмежену владу на ринку, маючи при цьому схильність до завищення кредитної і зниження депозитної ставок та раціонування кредитних пропозицій для вітчизняного виробника, що зменшує його інноваційну активність та гальмує технологічну модернізацію. Крім цього, банківська монополізація несе загрозу утворення системного ризику, коли банкрутство великого банку стає причиною суцільної фінансової кризи, що може стати причиною кризових явищ для усїєї економіки країни. І тоді негативні наслідки утворення банківських монополій з лихвою перекривають можливі переваги та сприяє непродуктивному витрачання суспільних коштів та нарощенню зовнішніх боргів заради рятування проблемних банків. При цьому спостерігається істотне скорочення питомої ваги суспільно-значущих статей бюджетних витрат, що позначається на якості соціального забезпечення населення, веде до поглиблення соціальної нерівності й гальмує процес економічного розвитку країни.

У такому випадку великого значення набуває вдосконалення державного регулювання банківського сектору України в сфері забезпечення ефективної діяльності регіональних банків як умови рівномірного соціально-економічного розвитку регіонів країни, протистояння негативним тенденціям деградації банківської інфраструктури регіонів. Кризові явища, які відчуває економіка, грошово-кредитна система, державні фінанси країни і що мають перманентний характер, ставлять перед регіонами потребу становлення міцної системи регіональних банківських установ, мета функціонування котрих нерозривно пов'язана із забезпеченням місцевого бізнесу, комунальних установ та населення усім спектром високоякісних банківських послуг, і, в першу чергу, доступними та довгостроковими позиковими коштами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Процеси локалізації, регіоналізації, децентралізації набувають у світі все більшого поширення та стають особливо важливими. Із цим і пов'язаний великий інтерес, що виникає з боку зарубіжної наукової спільноти до аналізу передового досвіду діяльності регіональних банків, обґрунтування значення регіональних банків для певних територій країни, надання пропозицій щодо підвищення ефективності їх роботи, а також посилення ролі публічної влади у забезпеченні справедливого конкурентного середовища на ринку банківських послуг. Серед таких вчених хотілося б виділити роботи М. Бейла, А. Бергера, Т. Зверькової, Д. Клешко, Р. Мусаєва, М. Нейла, Р. Фалтермайера, Х. Хакенеса, М. Хьорста та ін.

Різні аспекти функціонування регіональних банків та проблемні питання розвитку регіональних банківських систем України висвітлено в працях таких вітчизняних науковців, як Т. Гаврилко, О. Гасій, З. Герасимчук, Д. Завадська, Б. Кишакевич, О. Копилюк, І. Лещух та ін.

У той же час назріла необхідність уточнення понять регіональної банківської системи та регіонального банку, проведення оцінки стану наявності та особливостей роботи регіональних банків України, надання пропозицій щодо створення умов для підвищення ефективності роботи діючих та відкриття нових регіональних банків з боку публічної влади як важливого чинника соціально-економічного розвитку регіонів.

Мета статті полягає у дослідженні стану регіональної банківської системи України та надання пропозицій щодо стимулювання розвитку регіональних банків з боку органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу. За останні майже шість років в Україні спостерігається скорочення загальної кількості банків. Так, станом на 01.07.2014 р. кількість банків, які мали банківську ліцензію, становила 174 (з них 19 банків із 100 % іноземним капіталом – це складало 11 % від загальної кількості банків), а на 01.01.2020 р. – 75 (з них 23 банки із 100 % іноземним капіталом – це 31 % від загальної кількості банків) [19]. При цьому спостерігається територіальна концентрація як кількості банків так і їх активів. Станом на 01.01.2020 р. містом реєстрації домінуючої частини банківських установ країни є місто Київ – це 73 % від загальної кількості банків (табл. 1).

Сам процес ліквідації банків за період, що вивчався характеризується також суттєвими територіальними диспропорціями. Так, за період з 2014 по 2019 р. відносна кількість банківських установ зростає в м. Києві (на 5,5 %) та у Західному регіоні (на 2,7 %). У той же час відбулося істотне скорочення питомої ваги банків у Східному регіоні (на 7,1 %). Якщо у 2014 р. Донецька область була місцем реєстрації семи, а Луганська двох банків, то на сьогодні

таких немає зовсім. Серед п'яти банків Харківської реєстрації станом на 01.07.2014 р. на сьогодні залишилося лише два.

Таблиця 1
Кількість банків за регіонами України за період 2014 – 2020 рр.

Регіон	Кількість банків станом на 01.07.2014 р.	Питома вага, %	Кількість банків станом на 01.01.2020 р.	Питома вага, %
м. Київ	118	67,8	55	73,3
Західний регіон	7	4,0	5	6,7
Львівська обл.	5	2,9	4	5,3
Закарпатська обл.	1	0,6	1	1,3
Волинська обл.	1	0,6	-	-
Східний регіон	17	9,8	2	2,7
Донецька обл.	10	5,7	-	-
Харківська обл.	5	2,9	2	2,7
Луганська обл.	2	1,1	-	-
Центральний регіон	16	9,2	6	8,0
Полтавська обл.	3	1,7	1	1,3
Дніпропетровська обл.	13	7,5	5	6,7
Північний регіон	4	2,3	2	2,7
Чернігівська обл.	3	1,7	2	2,7
Сумська обл.	1	0,6	-	-
Південний регіон	12	6,9	5	6,7
Одеська обл.	9	5,2	3	4,0
Запорізька обл.	3	1,7	2	2,7
Усього	174	100	75	100

Вивчення зміни питомої ваги банків за територіальною реєстрацією банківських установ свідчить, що процес ліквідації банківських установ в більшій мірі торкнувся саме банків регіональної реєстрації, що дуже неоднозначно позначилося на можливості більш повного використання всіх складових економічного потенціалу регіонів та вирішення завдань регіонального розвитку. Слід зазначити, що наявність розвиненої саме регіональної банківської системи може сприяти рівномірному розвитку територій країни, згладжувати диспропорції їх просторового розвитку. І за цих умов важливим постає не місце реєстрації банку, а значна концентрація структурних підрозділів банку в межах одного регіону [12].

Відповідно до цього регіональна банківська система визначається нами як частина банківської системи регіону і об'єднує виключно вітчизняні комерційні банки, що мають не менше половини своїх структурних підрозділів у даному регіоні. На відміну від позиції деяких науковців [8, с. 61; 9, с. 138; 11, с. 106–107; 16, с. 88–89], вважаємо, що до регіональних банків, доцільно відносити банки, які мають вітчизняного власника банківського капіталу – з приватною, муніципальною (комунальною), державною формами власності. Під регіоном розуміється частина території України, яка включає в себе територію однієї або можливо і кількох поруч розташованих областей, соціально-економічні умови яких вимагають виділення окремих напрямів, пріоритетів, цілей і завдань соціально-економічного розвитку під час розробки документів стратегічного планування.

Отже, до групи *регіональних банків* треба відносити вітчизняну фінансово-кредитну організацію, не стільки за ознакою територіальної реєстрації банку, скільки за розміщенням її структурних підрозділів в межах окремого регіону і її націленості на банківське обслуговування суб'єктів господарювання, населення та різних установ і організацій саме цього регіону. Тобто, якщо кількість структурних підрозділів вітчизняного банку, що працюють в певному регіоні, становить не менше половини (50 %) від їх загального числа, то такий банк слід вважати регіональним.

Окремого висвітлення потребує питання неможливості віднесення банків з іноземною участю до групи регіональних банків як агента соціально-економічного розвитку регіону в перспективі. І справа не лише в тому, що регіональний банк за своїм визначенням є частиною вітчизняного банківського сектору та представляє певні соціально-економічні інтереси саме тієї території на якій він працює, чого не можна сказати про будь-який іноземний банк. Діяльність іноземного банку в умовах кризи може мати схильність до відтоку капіталу з регіону, а також характеризуватись позаекономічними (геополітичними, політичними, воєнними тощо) та спекулятивними мотивами, забезпеченням захисту інтересів іноземних корпорацій та подальшій схильності до отримання надприбутків за рахунок експлуатації ресурсів регіону. Крім цього, приклади з історії різних країн свідчать про те, що іноземні банки можуть сприяти становленню моделі залежності, відставання чи стримування розвитку регіонів та країни за умов, коли цілі іноземних банків не збігаються з соціально-економічними пріоритетами територій на котрих вони функціонують.

Досліджуючи стан регіональної банківської системи України, було проаналізовано кількість діючих структурних підрозділів банків у розрізі регіонів (табл. 2). Використовуючи офіційні дані НБУ [20], до банків, підрозділи яких сконцентровані на певній території, відноситься 28 банків, з яких на Київську область та м. Київ припадає 16 банківських установ, на Харківську область – 3, на Одеську область – 3, а на Львівську, Закарпатську, Полтавську, Дніпропетровську, Чернігівську і Запорізьку – по одному банку. Серед цих 28 банків лише 15 є вітчизняними, котрі і визначаються як регіональні банки, що мають перспективу бути залученими до реалізації програм регіонального розвитку в першу чергу.

Серед них: вісім банків у Київській області та м. Києві – АТ “АСВІО БАНК”, АТ “БАНК ТРАСТ-КАПІТАЛ”, АТ “АЙБОКС БАНК”, АТ “БАНК 3/4”, АТ АКБ “АРКАДА”, АТ “РВС БАНК”, АТ “МІВ”, АТ “КРИСТАЛБАНК” та по одному банку у Закарпатській, Харківській, Полтавській, Дніпропетровській, Чернігівській, Одеській та Запорізькій областях – АТ “КОМІНВЕСТБАНК”, АТ “БАНК “ГРАНТ”, АТ “Полтава-банк”, АТ “КБ “ЗЕМЕЛЬНИЙ КАПІТАЛ”, АТ “Полікомбанк”, ПАТ “БАНК ВОСТОК”, АТ “МетаБанк” відповідно.

Отримані результати свідчать про наявність істотної диспропорції кількості територіального розміщення регіональних банків в Україні, коли в столичному регіоні їх число перевищує сумарну величину регіональних банків з усіх інших регіонів країни. Крім цього, низка великих областей заходу, сходу та півдня зовсім позбавлені переваг функціонування регіональних банків у стимулюванні ділової активності регіону, фінансової підтримки перспективних проектів та програм регіонального розвитку, що також підтверджують дослідження інших вітчизняних дослідників [10, с. 12; 13, с. 130].

Таблиця 2

Кількість діючих структурних підрозділів вітчизняних та іноземних банків у розрізі регіонів станом на 01.01.2020 р.

№	Назва банку	Україна	Харківська область	Питома вага, %	Суб'єкт права власності (вітчизняний/іноземна участь (країна, %))
	<i>Київська область та м. Київ</i>				
1	АТ "АСВІО БАНК"	13	13	100,0	вітчизняний
2	АТ "БАНК ТРАСТ-КАПІТАЛ"	1	1	100,0	вітчизняний
3	АТ "АЙБОКС БАНК"	39	36	92,3	вітчизняний
4	АТ "БАНК 3/4"	4	3	75,0	вітчизняний
5	АТ АКБ "АРКАДА"	3	2	66,7	вітчизняний
6	АТ "РВС БАНК"	17	10	58,8	вітчизняний
7	АТ "МІВ"	20	10	50,0	вітчизняний
8	АТ "КРИСТАЛБАНК"	28	14	50,0	вітчизняний
9	АТ "АЛТБАНК"	1	1	100,0	Білорусь, 20,1 %
10	ПрАТ "БАНК ФАМІЛЬНИЙ"	2	1	50,0	Ізраїль, 32,9%; Віргінські острови (Брит.) 62,9 %;
11	ПАТ "Промінвестбанк"	1	1	100,0	Російська федер., 99,8 %
12	АТ "БТА БАНК"	1	1	100,0	Казахстан, 100 %
13	АТ "КРЕДИТ ЄВРОПА БАНК"	1	1	100,0	Туреччина, 100 %
14	АТ "АП БАНК"	2	2	100,0	США, 100 %
15	АТ "УНІВЕРСАЛ БАНК"	14	10	71,4	Кіпр, 100 %
16	АТ "ПРОКРЕДИТ БАНК"	9	5	55,6	Німеччина, 100 %
	<i>Львівська область</i>				
17	АТ АКБ "Львів"	21	15	71,4	Ісландія, 48,9 %; Німеччина, 9,8 %; Швейцарія 37,3 %; Нідерланди 0,1 %
	<i>Закарпатська область</i>				
18	АТ "КОМІНВЕСТБАНК"	40	35	87,5	вітчизняний
	<i>Харківська область</i>				
19	АТ "БАНК "ГРАНТ"	18	13	72,2	вітчизняний
20	АТ "МЕГАБАНК"	158	115	72,8	Британія, 15%; Німеччина, 15%
21	АТ "СКАЙ БАНК"	9	8	88,9	Казахстан, 99,4 %
	<i>Полтавська область</i>				
22	АТ "Полтава-банк"	85	65	76,5	вітчизняний
	<i>Дніпропетровська область</i>				
23	АТ "КВ "ЗЕМЕЛЬНИЙ КАПІТАЛ"	8	4	50	вітчизняний
	<i>Чернігівська область</i>				
24	АТ "Полікомбанк"	22	20	90,9	вітчизняний
	<i>Одеська область</i>				
25	ПАТ "БАНК ВОСТОК"	40	21	52,5	вітчизняний
26	ПрАТ "БАНК ФАМІЛЬНИЙ"	2	1	50	Ізраїль, 32,9 % ; Віргінські острови (Брит.) 62,9 %;
27	ПАТ "МТБ БАНК"	51	33	64,7	Кіпр, 68,5 %; Туреччина, 31,5 %
	<i>Запорізька область</i>				
28	АТ "МетаБанк"	39	24	61,5	вітчизняний

Усі з визначених п'ятнадцяти регіональних банків відносяться до групи банків з приватним капіталом. Станом на 01.02.2020 р. їх питома вага складає 20 % від загальної кількості кредитних установ банківської системи України. Але ж якісна роль регіональних банків у функціонуванні економіки регіонів є зовсім незначною. Питома вага загальних активів, зобов'язань і власного капіталу регіональних банків складає 1, 1,8 та 3,1 % відповідно (табл. 3).

Таблиця 3
Місце регіональних банків у банківській системі України
станом на 01.02.2020 р.

Показник	Банківська система України	Регіональні банки	Питома вага регіональних банків у загальному розмірі показника
Кількість банків, шт.	75	15	20 %
Загальні активи, млрд. грн	2033,1	20,7	1,0 %
Зобов'язання, млрд грн	1324,1	24,1	1,8 %
Власний капітал, млрд грн	208,5	6,5	3,1 %
Кредити та заборгованості юридичних осіб, млрд грн	410,2	13,0	3,2 %
Резерви під знецінення кредитів та заборгованості юридичних осіб, млрд грн	-416,6	-1,6	0,4 %
Кредити та заборгованості фізичних осіб, млрд грн	144,8	1,1	0,8 %
Резерви під знецінення кредитів та заборгованості фізичних осіб, млрд грн	-66,5	0,1	0,2 %
Кошти суб'єктів господарювання та небанківських фінансових установ, млрд грн	550,7	13,6	2,5 %
Кошти фізичних осіб, млрд грн	570,9	8,3	1,5 %
Кошти банків, млрд грн	29,4	0,5	1,7 %

Поряд із цим фінансове становище регіональних банків характеризується більшою стійкістю, ніж в середньому по банківській системі. Так, середнє значення частки власного капіталу в активах регіональних банків (головний показник фінансової надійності кредитної організації) становить 31,3 % на 01.02.2020 р. Коли в цілому по банківській системі України він складає 10,3 %.

Регіональні банки проводять досить зважену кредитну політику, що підтверджується помірним рівнем простроченої заборгованості. Частка простроченої заборгованості регіональних банків під знецінення кредитів та заборгованості юридичних осіб складає 0,4 % при величині питомої ваги в загальному обсязі виданих кредитів та заборгованості юридичних осіб – 3,2 %. Кредитна діяльність, пов'язана з фізичними особами, є ще більш виваженою. Питома вага резервів під знецінення кредитів та заборгованості фізичних осіб, сформованих регіональними банками, складає 0,2 %, тоді як величина питомої ваги регіональних банків в загальному обсязі виданих кредитів та заборгованості фізичних осіб – 0,8 %.

Лише 2,5 % від загальної суми коштів суб'єктів господарювання і небанківських фінансових установ акумулюють на своїх рахунках регіональні банки. Ще меншою є величина питомої ваги за фізичними особами – 1,5 %. Зовсім не значною є величина коштів інших банків, якими користуються регіональні банки – 1,7 %.

На відміну від великих системних банків регіональні банки найбільш зосереджені на індивідуальному підході до кожного клієнта, гнучкості та перевагах тісних взаємовідносин, забезпеченні більш зручних та безпечних засобів для здійснення платежів [6]. Головним джерелом фінансування діяльності регіональних банків є депозити резидентів [1]. Спираючись при прийнятті рішень на особистий довірливий контакт з клієнтом, історію стосунків з ним і глибинному розумінні потреб бізнесу на місцях, регіональні банки можуть бути більш конкурентними і цікавими для багатьох груп клієнтів. Не випадково, що існує позитивна кореляція між наявністю регіональних кредитних організацій і економічним зростанням регіонів [5]. Особливе значення регіональні банки відіграють з позиції формування іміджу регіону як території розвитку бізнесу, високої ділової активності, становлення стратегічних сфер господарювання тощо [15, с. 103].

Традиційно, регіональні банки стають основними партнерами малого та середнього бізнесу, певних крупних промислових виробників, публічних установ, що працюють в регіоні. Саме швидкість прийняття рішень є однією з головних конкурентних переваг регіональних банків. Регіональні банки на відміну від великих системних банків, як правило, максимально орієнтовані на особливості місцевої клієнтури і більш чутливі до потреб регіонального бізнесу та населення.

Регіональні банки повинні стати опорними фінансовими установами, як для регіонального бізнесу, так і органів місцевого самоврядування з надання гарантій на примноження ресурсів регіону, акумуляції значної частини фінансово-кредитних ресурсів регіону, ефективного розміщення ресурсів в регіональну економіку, і в тому числі для реалізації регіональних і муніципальних програм. Таким чином, наявність регіональної банківської системи є одним із стимулюючих факторів розвитку конкуренції на ринку банківських послуг, змушуючи усі комерційні банки покращувати портфель і якість банківських продуктів, прибігати до зниження розмірів комісій і процентів на них, розширювати клієнтську базу, оптимізувати щоденну роботу структурних підрозділів, у тому числі, використовуючи ІТ-технології [14, с. 379–380; 18].

Показово, що регіональні банки в США, Німеччині, Китаї продовжують займати вагоме місце у забезпеченні населення і підприємств доступними фінансовими послугами, незважаючи на експансію великого банківського капіталу, котра грамотно обмежується методами антимонопольного регулювання.

За практикою роботи банків США, регіональний банк характеризується наступними характеристиками: по-перше, він невеликий за розміром (його активи рідко перевищують 1 млрд дол); по-друге, він здійснює діяльність переважно у регіоні реєстрації, локації базування. При цьому його регіональна мережа не повинна поширюватися більш ніж на 3 штати. Дані умови є визначальними, але не вичерпними для віднесення банку до числа регіональних. Регіональними банками не можуть вважатися, наприклад, промислово-фінансові та трастові компанії, банки, що спеціалізуються на видачі кредитних карт, і деякі інші категорії банків. Банківське законодавство окремих штатів пред'являє диференційовані вимоги до статутного капіталу банків в залежності від району реєстрації, що підтримує активний розвиток невеликих за розміром, але важливих для регіональної економіки банків.

Дослідження американських учених свідчать, що середня прибутковість регіональних банків США за видачею позик невеликого розміру є більшою, ніж у нерегіональних. До того ж, частка кредитів малому бізнесу має тенденцію до зниження в міру того, як банківська установа стає більшою [2].

Регіональні банки США сприяють вирівнюванню диспропорцій економічного розвитку територій за рахунок рівномірного розподілу банківських установ за усією територією країни, займаються кредитуванням стратегічно важливих для регіону галузей, активно фінансують малий та середній бізнес [7]. Так, регіональні банки акумулюють більшу частину депозитів населення і організацій сільськогосподарських районів країни, їх офіси розташовані в 1200 сільських селищах – це у кожній третьому населеному пункті США цього рівня – при цьому жителі 600 сільських селищ зовсім не мають ніяких банківських відділень крім тих, які належать регіональним банкам. Близько половини кредитів для фермерів США видаються регіональними банками [3].

Банківська система Німеччини складається з трьох секторів: комерційного, ощадного і кооперативного, кожен з яких містить в собі сегмент регіональних банків. Принцип максимізації прибутку для кооперативних і ощадних банків не стає ключовим в процесі прийняття рішень. Основою їх діяльності є видача кредитів підприємствам реального сектору, надання зручних і доступних банківських послуг населенню. Крім надання традиційних банківських послуг, ощадні банки беруть участь у фінансуванні суспільно значущих напрямків, таких як освіта, наука, спорт, екологія та культура. Одним з найбільш яскравих підтверджень важливого місця регіональних банків в економіці Німеччини є фінансування ними компаній малого та середнього бізнесу [4].

На відміну від Німеччини та США, де протягом останніх 20 років все-таки реєструється неухильне зниження кількості банків та зростає концентрація банківських активів, для банківського сектору Китаю характерні протилежні тенденції відносно зростання конкуренції на ринку банківських послуг, децентралізації банківської системи та посилення значення регіональних банків. Щорічно банківська система країни поповнюється десятками нових банків. Народний Банк Китаю, відокремлює більш ніж 12 видів кредитних організацій серед яких є банки розвитку, великі комерційні, акціонерні комерційні, міські комерційні, сільськогосподарські та інші банки [17].

Повчальним для нас має стати досвід Китаю щодо активного стимулювання розвитку регіональних банків з боку держави. Так, Народним банком Китаю застосовуються диференційовані нормативні вимоги до різних видів банків:

- щодо статутного капіталу. Для великих комерційних і іноземних банків він повинен бути не менше 1 млрд юанів, для міських комерційних банків – 100 млн юанів і 50 млн юанів для малих і середніх комерційних банків;
- щодо власного капіталу. Частка власного капіталу повинна бути не менше 9,5 % для державних банків, 8,5 % для малих і середніх комерційних банків;
- щодо обов'язкових резервів. Регулятором застосовуються різні норми резервування для великих, малих і середніх комерційних банків, сільських кредитних кооперативів і деяких інших фінансових організацій відповідно до принципу “чим менше організація, тим менше ставка резервування”.

Застосування різних нормативних і резервних вимог для різних видів банків у Китаї сприяє демонополізації і децентралізації банківського сектору, стимулює економічне зростання регіонів, дозволяє фінансовим організаціям знаходити додаткові кошти для кредитування реального сектору економіки.

У Законі України “Про банки и банківську діяльність” поряд із законодавчим визначенням особливостей відкриття та функціонування іноземних банків, важливо закріпити статус регіональних і нерегіональних банків та прописати певні напрямки щодо *сприяння діяльності регіональних банків як інституту розвитку регіонів країни.*

Система організаційно-економічних заходів щодо забезпечення розвитку регіональної банківської системи має включати в себе наступні елементи: створення необхідних законодавчих, ресурсних та організаційних передумов для утворення регіональних (муніципальних) банків з боку органів місцевої влади; забезпечення пріоритетної участі регіональних банків у програмах надання державних і муніципальних гарантій за кредитами для малого і середнього підприємництва регіону; дотримання пріоритетності залучення регіональних банків до реалізації Стратегії розвитку регіону; вдосконалення антимонopolного законодавства щодо забезпечення справедливої конкуренції на регіональних ринках банківських послуг з боку НБУ та інших спеціальних державних установ; сприяння підвищенню ефективності системи рефінансування НБУ і розширення доступу до неї вітчизняних регіональних банків; певне зниження норм обов'язкових резервів для регіональних банків; субсидування процентних ставок певних груп позичальників (промисловість і сільське господарство) регіональних банків з боку Уряду.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Проведене дослідження показало, що регіональна банківська система України останніми роками зазнала суттєвого скорочення та має досить невеликі значення питомої ваги активів, зобов'язань та капіталу у загальних обсягах банківської системи країни. У більшості регіонів власних регіональних банків не існує взагалі. Більше половини від загальної кількості діючих на сьогодні регіональних банків належить до Київської області та м. Києва.

Діяльність регіональних банків свідчить, що з кожним роком їм стає все складніше витримувати ціновий тиск з боку системних вітчизняних, а також іноземних банків, які мають доступ до дешевих джерел ліквідності. Все важче дотримуватися низки встановлених Національним банком економічних нормативів діяльності банку, умов здійснення фінансового моніторингу та комплаєнс-контролю. Нажаль НБУ не враховує важливість наявності регіональної банківської системи та забезпечення рівномірного соціально-економічного розвитку регіонів України, а орієнтується на виконання згубних для невеликих регіональних банків, багатьох середніх та малих підприємств реального сектору економіки, для вітчизняної економіки в цілому рекомендацій наднаціональних фінансових регуляторів, закріплюючи за Україною колоніально-олігархічну модель економічної системи.

Підкреслюється, що в умовах сучасних трансформацій банківської системи, регіональні банки дотримується маркетингової концепції розвитку, коли конкурентна перевага базується не тільки на високій якості банківських послуг, але і на своїй індивідуальності, унікальності і гнучкості до клієнтів. Регіональні банки України займаються не лише наданням традиційних банківських продуктів населенню і підприємствам. Найголовніше, це те, що вони виконують важливу соціальну функцію, обслуговуючи малопробиткові категорії клієнтів. Одночасно із цим, регіональні банки сприяють вирішенню завдань модернізації діючих та фінансуванню утворення нових виробництв, сприяючи зниженню рівня безробіття в регіоні, стимулюючи економічне зростання і підвищення рівня життя населення регіону. За результатами дослідження надано пропозиції щодо стимулювання регіональної банківської системи з боку органів публічної влади. Перспективою подальших розвідок у даному напрямку є надання більш детальних пояснень та механізмів реалізації щодо визначених елементів системи організаційно-економічних заходів щодо забезпечення розвитку регіональної банківської системи.

Список використаних джерел

1. Bail M. N., Holmes S. E. Holmes The regional banks: The evolution of the financial sector, Part II. August 2015. URL: <https://www.brookings.edu/research/the-regional-banks-the-evolution-of-the-financial-sector-part-ii/> (дата звернення: 11.02.2020).
2. Berger A. N., Rosen R. J. and Udell G. F. The Effect of Marker Size Structure on Competition: The case of Small Business Lending. *Board of Governors, Finance and Economics Discussion Series, working paper*. 2001-63, December. 38 p.
3. Community Banking Study. December 2012. P. 102. / Офіційний сайт FDIC. URL: <https://www.fdic.gov/regulations/resources/cbi/report/cbi-full.pdf> (дата звернення: 11.02.2020).
4. Faltermeier R. The German Banking System – Types of Banks and Experience in the Crisis. P. 25. URL: https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/files/6632/EFC_Faltermeier_13_25.pdf (дата звернення: 17.07.2017).
5. Hakenes H., Schmidt R. H., Xie R. Regional Banks and Economic Development: Evidence from German Savings Banks. *SSRN Electronic Journal*. 2009 (02). 30 p. URL: <http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/profs/schlag/dgf2009/Contribution128.pdf> (дата звернення: 11.02.2020).
6. Hirst M., Grimshaw S., McPhee J., Nesbitt J. Levelling the playing field. *Regional banks' submission to the financial system inquiry*. March 2014. URL: https://www.boq.com.au/uploadedFiles/AboutUs/Regional%20Bank%20FSI%20Submission_FINAL.pdf (дата звернення: 11.02.2020).
7. Neil M., Holmes E. The regional banks: The evolution of the financial sector. Part II. *The Brookings Institut*. August 2015. 7 p.
8. Гаврилко Т. О., Білковська Д. І. Регіональні ринки банківських послуг. *Проблеми системного підходу в економіці*. 2016. Вип. 2. С. 60–64.
9. Гасій О. В. Особливості трансформації банківської системи України: регіональний аспект. *Вісник Одеського національного університету. Серія: Економіка*. 2017. Т. 22, вип. 1. С. 135–139.
10. Герасимчук З. В., Гоманюк О. К. Аналіз розвитку регіональних ринків банківських послуг в Україні. *Економіка і регіон*. 2016. № 1. С. 11–16.
11. Завадська Д. В., Хархардіна Д. Ю. Аналіз регіональної банківської системи Одеського регіону. *Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2016. Вип. 6 (2). С. 104–108.
12. Зверькова Т. Н. Региональные банки в трансформационной экономике: подхода: к формированию концепции развития : монографія. Оренбург : Агентство Пресса, 2012. 214 с.
13. Кишакевич Б. Ю., Мажаров Д. В. Перспективи розвитку регіональних банків в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2017. Вип. 14 (1). С. 127–131.
14. Коваленко М. М. Держава та банківський сектор: реалістична організація взаємодії : монографія. Харків : Тім Publishing Group, 2015. 332 с.
15. Копилук О., Тимчишин Ю. Формування регіональної політики розвитку банківської системи України в контексті субсидіарності національного та регіонального рівнів. *Економічний дискурс*. 2016. Вип. 2. С. 101–110.
16. Лещух І. В. Пріоритети розвитку регіональних банків Західної України в системі “метрополія – периферія”. *Фінанси України*. 2015. № 7. С. 86–97.
17. Мусаєв Р. А., Клешко Д. В. Государственная политика развития банковской деятельности в Китае: региональный аспект. *Проблемы теории и практики управления*. 2017. № 5. С. 44–50.
18. Мусаєв Р. А., Клешко Д. В. Меры государственной поддержки региональных банков. *Экономист*. 2016. № 4. С. 66–74.
19. Основні показники діяльності банків України / Офіційний сайт НБУ. URL: <https://bank.gov.ua/statistic/supervision-statist/data-supervision#1> (дата звернення: 11.02.2020).
20. Регіональний розріз за кількістю діючих структурних підрозділів банків (за виключенням неплатоспроможних банків) / Офіційний сайт НБУ. URL: <https://bank.gov.ua/statistic/sector-financial/data-sector-financial#2fs> (дата звернення: 11.02.2020).

Kovalenko M. M.,

Doctor in Public Administration, Professor, Professor of Economic Policy and Finances Department,
KRI NAPA, Kharkiv

ORCID 0000-0003-2845-6993;

Kovalenko N. Y.,

PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Physics and Higher
Mathematics Department, Kharkiv V. Dokuchaev National Agrarian University, Kharkiv

ORCID 0000-0003-4793-8656

STATE AND DEVELOPMENT PROSPECTS FOR REGIONAL BANKING SYSTEM OF UKRAINE UNDER MODERN CONDITIONS

The paper analyzes the number of banks in Ukraine from the point of view of its regions. A conceptual framework for the regional bank and the regional banking system has been formulated. The state of the regional banking system in Ukraine is characterized. The conducted research has proved that over the recent years the regional banking system of Ukraine experienced a significant reduction and presently shows rather a low weight value of assets, liabilities and capital in the country's overall banking system. The activity of regional banks testifies to the fact that every year they face greater challenges having to withstand price pressure from both system domestic and foreign banks which have access to cheaper sources of liquidity. It is getting increasingly harder to comply with a number of economic standards for banking activities, established by the National Bank, and the conditions of financial monitoring and compliance control. Unfortunately the National Bank of Ukraine does not take into account the importance of having a regional banking system and ensuring a balanced socio-economic development of the Ukrainian regions. Foreign experience of regional bank operation has been studied. The importance of forming regional banks as a balanced development factor for the territories of Ukraine has been substantiated. It has been shown that under the current banking system transformations, regional banks adhere to the marketing concept of development where competitive advantages are based not only on a high quality of banking services, but also on their own specificity, uniqueness and flexibility for their clients. The Ukrainian regional banks' being engaged in provision of traditional banking products to individuals and enterprises is not their only function. More importantly, they perform an essential social function of servicing less advantaged low-income categories of clients. At the same time, regional banks contribute to solving the tasks of upgrading the operating production units and funding the creation of new ones, consequently bringing along a decrease in unemployment rate in a region, and promoting economic growth and improvement of the regional population's living standards. Based on the research, proposals have been given as to stimulation of the regional banks' development by public authorities.

Keywords: regional banking system, regional banks, regional development, foreign banks, banking services market, competition.

References

1. Bail, M.N., Holmes, S.E. (2015). Holmes The regional banks: The evolution of the financial sector, Part II. August. URL: <https://www.brookings.edu/research/the-regional-banks-the-evolution-of-the-financial-sector-part-ii/>.
2. Berger, A.N., Rosen, R.J. and Udell, G.F. (2001). The Effect of Marker Size Structure on Competition: The case of Small Business Lending. *Board of Governors, Finance and Economics Discussion Series, working paper*. 2001-63, December.
3. Community Banking Study. (2012). December. *FDIC*. URL: <https://www.fdic.gov/regulations/resources/cbi/report/cbi-full.pdf>.
4. Faltermeier, R. The German Banking System – Types of Banks and Experience in the Crisis. P. 25. URL: https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/files/6632/EFC_Faltermeier_13_25.pdf.
5. Hakenes, H., Schmidt, R.H., Xie, R. (2009). Regional Banks and Economic Development: Evidence from German Savings Banks. *SSRN Electronic Journal*. (02). 30 p. URL: <http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/profs/schlag/dgf2009/Contribution128.pdf>.
6. Hirst, M., Grimshaw, S., McPhee, J., Nesbitt, J. (2014). Levelling the playing field. *Regional banks' submission to the financial system inquiry*. March. URL: https://www.boq.com.au/uploadedFiles/AboutUs/Regional%20Bank%20FSI%20Submission_FINAL.pdf.
7. Neil, M., Holmes, E. (2015). The regional banks: The evolution of the financial sector. Part II. *The Brookings Institut*. August.

8. Havrylko, T.O., Bilkovska, D.I. (2016). Rehionalni rynky sluzhbovykh sluzhb. *Problemy systemnoho pidkhotu v ekonomitsi*, 2, 60–64 [in Ukrainian].
9. Hasiy, O.V. (2017). Spetsialni transformatsiyi yevropeyskoyi systemy Ukrayiny: rehionalnyy aspekt. *Visnyk Odeskoho natsionalnoho universytetu. Seriya: Ekonomika*, vol. 22, issue 1, 135–139 [in Ukrainian].
10. Herasymchuk, Z.V., Homanyuk, O.K. (2016). Analiz rozvytku rehionalnykh rynkiv dilovykh posluh v Ukrayini. *Ekonomika i pytannya*, 1, 11–16 [in Ukrainian].
11. Zavadzka, D.V., Kharkhardina, D.Yu. (2016). Kharkhardina Analiz rehionalnoyi natsionalnoyi systemy Odeskoho shyrokoho. *Ekonomichnyy visnyk Zaporizkoyi diyalnosti inzhenernoyi akademiyi*, 6 (2), 104–108 [in Ukrainian].
12. Zverkova, T.N. (2012). Rehionalni banky v transformatsiyi ekonomitsi: pidkhid: dlya formuvannya ponyattya rozvytku. Orenburh: Ahent-stvo Pressa [in Russian].
13. Kyshakevych, B.Yu., Mazharov, D.V. (2017). Perspektyvnist rozvytku rehionalnykh pidpryyemstv v Ukrayini. *Naukovyy visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriya: Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove hospodarstvo*, 14 (1), 127–131 [in Ukrainian].
14. Kovalenko, M.M. (2015). Derzhavna ta finansova haluz: realistychna orhanizatsiya diyi. Kharkiv: Vydavnycha hrupa "Tim" [in Ukrainian].
15. Kopylyuk, O., Tymchyshyn, Yu. (2016). Tymchyshyn Formuvannya rehionalnoyi polityky rozvytku natsionalnoyi systemy Ukrayiny v konteksti subsydiarnosti natsionalnoho ta rehionalnoho rivniv. *Ekonomichnyy dyskurs*, 2, 101–110 [in Ukrainian].
16. Leshchukh, I.V. (2015). Pershi priorityety rozvytku rehionalnykh pidpryyemstv Zakhidnoyi Ukrayiny u haluzi "metropoliyi ta peryferiyi". *Finansy Ukrayiny*, 7, 86–97 [in Ukrainian].
17. Musaev, R.A., Kleshko, D.V. (2017). Derzhavna polityka spryyaye rozvytku bankivskoyi diyalnosti v Kytayi: rehionalnyy aspekt. *Problemni teoriyi ta suchasne upravlinnya*, 5, 44–50 [in Russian].
18. Musayev, R.A., Kleshko, D.V. (2016). Mizhnarodna derzhavna pidtrymka rehionalnykh bankiv. *Ekonomist*, 4, 66–74 [in Russian].
19. Osnovni faktory diyalnosti Ukrayiny. *Ofitsiyyny sayt NBU*. URL: <https://bank.gov.ua/statistic/supervision-statist/data-supervision#1> [in Ukrainian].
20. Rehionalnyy rozriz za diyuchymy promyslovymy pidrozdilamy (za vynesenniam neplatospromozhnykh lyudey). *Ofitsiyyny sayt NBU*. URL: <https://bank.gov.ua/statistic/sector-financial/data-sector-financial#2fs> [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 28.02.2020 р.

Безена Іван Михайлович,

*к. філос. н., докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування,
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Дніпро
ORCID 0000-0002-7169-2038*

УДК 352.07

doi: 10.34213/ap.20.01.15

ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОГО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – СТРАТЕГІЧНА МЕТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Досліджено процеси децентралізації влади в Україні на регіональному рівні, які покликані змінити ефективність діяльності органів публічної влади на місцях й визначити відповідальність за зміст результатів суспільної роботи. Запропоновано критерії індексування рівня стратегій розвитку територій, ефективності діяльності регіональних і місцевих органів влади, моніторинг з реалізації інфраструктурних проектів, спрямованих на реконструкцію й енергоощадливість житлово-комунального фонду, формування ефективного бюджету розвитку, людський розвиток тощо.

Ключові слова: місцеві органи самоврядування, посадова особа, місцевий бюджет, стратегічний розвиток громади.

Постановка проблеми. досягти формування паритету у важелях впливу на житлово-комунальну та соціальну сферу в нових громадах, активізувати жителів громади до діяльності у наведені ладу на території населених пунктів та подолання соціально-економічних проблем території. Процеси демократизації та децентралізації розпочато, і це є стратегічний крок, який має змінити країну й сприятиме становленню нового ефективного рівня державної політики сучасної України, яку направлено на сталий розвиток громади й особистості.

Весь спектр управлінської діяльності публічних інституцій місцевої територіальної громади направляють: голова, виконавчий орган органу самоврядування, громадянські інституції від жителів та суб'єктів господарювання, актив громади. На сучасному етапі актуалізується питання щодо бачення реального стану справ у інфраструктурі громади, відповідного реагування на позитивні і негативні тенденції, вибудовування нових стратегій сталого розвитку території та залучення зацікавлених суб'єктів суспільної діяльності до вирішення соціально-економічних проблем громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідно відмітити, що окреслена проблема ефективності діяльності в публічному просторі знаходить своє відображення у роботах О. Бобровського, Є. Бородіна, Т. Вільхової, Н. Липовської, Н. Одінцової, Л. Приходченко, К. Романенко, С. Серьогіна, В. Сиченка, Н. Шевченко, які досліджують ключові аспекти діяльності громади у формуванні позитивного розвитку громади. Зарубіжні дослідження були розпочаті раніше, ще М. Генсоном, Ф. Котлером, Ю. Хабермасом, продовжені іншими науковцями, оскільки європейські країни вже пройшли певні етапи демократизації та децентралізації і вони можуть поділитись власним досвідом з метою налагодження ефективної моделі розвитку політично системи, публічної влади і громади в Україні.

Мета статті – дослідити актуальні соціально-економічні проблеми об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ) в ході демократизації й

децентралізації публічної влади з урахуванням ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, спрямованої на сталий розвиток громади.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні існує нагальна потреба у ґрунтовному дослідженні особливостей публічної та організаційної діяльності ОТГ Дніпропетровської області, які вже мають певні тенденції у практиках роботи і пошуку оптимальних рішень направлених на позитивні соціально-економічні зрушення в громаді. Окреслені питання пов'язані з основою ОТГ – людиною, яка живе, навчається або трудиться, відпочиває і розвивається. “Сучасні суспільні реформи – це завжди системна діяльність публічної влади, спрямована на пошук та формування нової моделі розвитку, яка приведе до покращення економічного розвитку, рівня життя та ефективної діяльності суспільної системи” [2, с. 195]. В Україні вже зроблено певні кроки до зміни акцентів у процесах управління від центру до сільської ради, надано стимули та шанси змінити стан справ через важелі самоврядування людям, які проживають та працюють на окресленій території. Вже досягнуто певні результати: сформовано нормативне законодавство з питань діяльності ОТГ; проведено організаційне оформлення та легалізація нових ОТГ; визначено базу бюджетування (формування доходів та видатків); окреслено склад посадових осіб місцевого самоврядування (депутати, голова, члени виконавчого комітету, посадовці відділів ради та комунальних підприємств громади, старости тощо); здійснюються пошуки нових форм та методів діяльності суб'єктів врядування; окреслено стратегії розвитку громади через інфраструктурні проекти; заходи з формування стратегічних програм розвитку території та залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій тощо.

Необхідно підкреслити, що опорою нової місцевої влади стає керівництво ОТГ та інші структури публічного врядування, які мають створити ефективне управління процесами комунікативної дії. Важливість добре налаштованої комунікації у сталому діяльнісному полі незаперечна, особливо вона стає зрозумілою під час кризових ситуацій. Але під час криз, як правило, руйнуються навіть добре налагоджені інформаційні потоки та починаються деструктивні процеси для суспільства, тільки ефективні дії публічних інститутів приводить до позитивних результатів для громади [8].

До проблеми тлумачення змісту поняття “ефективність державного управління” останнім часом привертається значна увага. Так, Л. Приходченко, узагальнюючи результати західних наукових досліджень, зазначає, що “під результативністю ступінь досягнення декларованих цілей, причому у зіставленні з використаними для цього в процесі діяльності ресурсами” [9; 10]. Таким чином, на нашу думку, основою оцінювання ефективності публічного управління постає соціально-економічне середовище регіону, співвідношення між продуктом як результатом діяльності та ресурсами, які було застосовано для його вироблення, з огляду їх впливу на якість життя громади.

В окресленому полі діяльності можна також виділити дві групи цілей – зовнішні та внутрішні. Як відмічала Н. Одінцева, зовнішні цілі – “вплив органу влади” на об'єкт управління, а внутрішні – “процеси функціонування органу”, як організації. Таким чином ми підходимо до проблеми – “ефективність” через “менеджмент організації” [6]. В окресленому аспекті, потрібно відмітити, що мікроекономічний підхід не дає повного контрасту розвитку регіону, тому що не можна обмежити ефективність в інших сферах діяльності на території громади та відповідної оцінки результативності від громадян. У зарубіжних дослідженнях, запроваджено ключове поняття цивілізованого суспільства –

людський розвиток, до шкали його вимірювання науковці включають: регіоналістика, просторова диспропорційність, нерівність соціального розвитку, комфортне життя, добробут, гідна праця, освіта, безпека тощо [4]. Тобто, в окресленому концепті можна вести мову про характеристики Індексу/рівня регіонального людського розвитку через діагностику – динамізм та збалансованість розвитку. А “Радар Розвитку”, “пелюсткова” діаграма та застосування міждисциплінарних знань мають будуватись під кожен регіон окремо і відображати досягнення окремої громади за обраними індикаторами, які дозволять краще ідентифікувати ключові ознаки ефективності регіональної політики.

Оскільки чинне законодавство України визначило повноваження органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) та органів державної виконавчої влади регіонального рівня, то, відповідно, окреслено й сфери відповідальності за результати організаційно-регуляторної діяльності. Організаційно-правова, матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування визначаються таким чином: 1) ОМС законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади; 2) матеріальною і фінансовою основою ОМС є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад; 3) виконання власних (самоврядні) (підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл/міст, цільових програм з інших питань самоврядування, забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів) та делегованих повноважень (розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів) тощо [11]. Основним питанням, в контекстах публічної реформи – спроможність ОТГ, яка визначається проблемою фінансової спроможності самоврядування та окреслює стратегії і перспективи сталого розвитку території.

Ми раніше зазначали, що за результатами аналізу стану справ із формуванням доходної частини місцевих бюджетів, особливістю якого стали фактори самодостатності громади: *перший*, наближення до обласного центру або великого міста, яке має розвинену виробничо-економічно-промислову базу; *другий*, на території зареєстровано значне число суб'єктів господарювання – виробничих фірм, які мають великі обсяги товарообороту та відрахування до бюджету у формі податку; *третій*, наявність різних стартових потенціалів ОТГ виходячи від місцезнаходження, рівня розвитку інфраструктури, суб'єктних можливостей. Крім того, наші спостереження підтвердили окреслену думку, що доходи ОТГ, надають переваги у повноті забезпечення видатків успішної громади, яка має можливості сприяти активному розвитку соціальної сфери та розширяти мережу суб'єктів господарювання [1]. Тому в даному контексті актуальним є питання раціонального і стратегічного планування видатків на структурні проекти громади, для створення комфортного життєдіяльнісного середовища мешканцям території. Попередній період виділявся тенденцією, яка була позначена жорсткою централізацією планових призначень, доходів, визначення планів на видатки, обмеження можливостей для місцевої громади, яка на верхні ешелони влади завжди була в статусі прохача.

Експерти відзначають, що результатом реформи стало підвищення зацікавленості ОМС у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, пошуку резервів їх наповнення, покращення ефективності адміністрування податків і зборів. ОТГ показують високі і динамічні темпи приросту власних доходів. У частині використання коштів увага акцентується на необхідності формування найбільш оптимальної структури бюджетних видатків, створенні ефективного не надто чисельного управлінського апарату, здійсненні постійного аналізу витрачання бюджетних коштів і упередженні випадків їх нераціонального витрачання [5]. В результаті показники виконання місцевих бюджетів відображають загальний соціально-економічний стан відповідної території та її потенціал до сталого розвитку. Разом з тим, наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах постає запорукою того, що ОТГ має можливість надавати більш якісні та різноманітні послуги своїм жителям, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва, залучення інвестиційного капіталу, розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для всебічного покращення умов проживання жителів громади.

Для дослідження були взяті результати аналізу виконання місцевих бюджетів за 2019 р., де було подано 8 індикаторів, але зупинимось лише на одному із показників – № 5. Це є індекс рівня дотаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах загального фонду), розрахований як співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів загального фонду бюджету ОТГ з дотаціями, але без урахування субвенцій з державного бюджету. Дотаційність бюджетів розраховано таким чином: 1) для ОТГ, які отримують базову дотацію, – як співвідношення базової дотації до суми доходів загального фонду з урахуванням базової дотації; 2) для ОТГ, які перераховують реверсну дотацію, – як співвідношення реверсної дотації до суми доходів загального фонду. Як уже відзначалось, найменш залежними від дотаційних ресурсів з державного бюджету є ОТГ (міста обласного значення) з 806 громад, таких 27, найвищий рівень дотаційності становить лише – 9,1 %, у інших громадах рівень дотації складає значні відсотки – 50 % і вище.

За 2019 р. оцінювання проведено за вісьмома індикаторами та за 5 групами громад, які розділено за кількістю жителів [7] (таблиця).

Таблиця

Групи громад та чисельність населення ОТГ

Групи	Критерії групування	Кількість ОТГ	Загальна чисельність населення у групі ОТГ, тис. осіб	% від всього населення досліджуваних ОТГ, %
Група 1	Населення понад 15 тис. осіб	95	2 001,1	24,1
Група 2	Населення від 10 до 15 тис. осіб	128	1 561,6	18,8
Група 3	Населення від 5 до 10 тис. осіб	268	1 874,9	22,5
Група 4	Населення до 5 тис. осіб	288	979,1	11,8
Група 5	ОТГ- міста обласного значення	27	1 891,0	22,8
Разом		806	8 307,7	100,0

До восьми індикаторів експерти віднесли наступні показники: 1) доходи загального фонду на одного мешканця (співвідношення обсягу надходжень доходів загального фонду без трансфертів до кількості мешканців відповідної ОТГ); 2) видатки загального фонду на одного мешканця (співвідношення обсягу видатків загального фонду до кількості мешканців відповідної ОТГ); 3) видатки на утримання апарату управління у розрахунку на одного мешканця (співвідношення обсягу видатків на утримання апарату управління, проведених за рахунок коштів загального фонду до кількості мешканців відповідної ОТГ); 4) капітальні видатки на одного мешканця (співвідношення обсягу капітальних видатків бюджету громади до кількості мешканців відповідної ОТГ); 5) рівень дотаційності бюджетів (співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів загального фонду бюджету ОТГ з дотаціями, але без урахування субвенцій з державного бюджету); 6) співвідношення видатків на утримання апарату управління із фінансовими ресурсами ОТГ (співвідношення видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування із сумою доходів загального фонду без урахування трансфертів з державного бюджету, у відсотках); 7) питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету ОТГ (відсоткова частка проведених із загального фонду бюджету видатків на заробітну плату з нарахуваннями до обсягу видатків загального фонду бюджету без урахування трансфертів, перерахованих з бюджету ОТГ до інших бюджетів); 8) питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків (частка капітальних видатків у сумарному обсязі видатків загального та спеціального фонду відповідного бюджету ОТГ) [7].

За результатами моніторингу рівня виконання місцевих бюджетів та з метою забезпечення місцевих бюджетів додатковим ресурсом для фінансування середньої освіти та охорони здоров'я, які не фінансуються за рахунок освітньої та медичної субвенцій, наприкінці 2017 р. у Бюджетному кодексі України було запроваджено новий вид трансферту – додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я [7].

В результаті дослідження було встановлено перелік системних проблем у ОТГ, які потребують вирішення в сільських громадах. Так, крім загальних проблем території (благоустрій, інфраструктура, дороги, освіта, медицина, житло), постають індивідуальні: робота, відпочинок, догляд тощо. З метою вирішення проблеми робочих місць здійснюється підтримка малого і середнього бізнесу, відбувається розширення числа господарюючих суб'єктів, проходять процеси стимулювання формування нових кооперативів, об'єднань та асоціацій. Суб'єкти господарювання почали створювати нові робочі місця й здійснювати відрахування до місцевого бюджету. Так, сьогодні діють аграрні кооперативи, які працюють в галузі сільського господарства: землеробські, плодово-овочівницькі, скотарські тощо.

Нелегкі процеси комунікації, просування ідей, становлення та розвитку, інколи стримують процеси або дають свої перші результати – прибуток та податкові надходження до місцевого бюджету. Інколи постають проблеми з фінансами та інвестиціями у новий проект громади, відповідно в даному аспекті посилюється значення групи стратегічного планування діяльності у розвитку малого та середнього бізнесу; проблеми кадрового та професійного менеджменту і працівників для діяльності; маркетингові проблеми; тощо.

Але окрім окресленого, відмічається наявність низки проблем, які полягають у такому: професійна підготовка управлінських кадрів для роботи у

виконавчих органах громади; недоліки у підвищенні кваліфікації посадовими особами органів місцевого самоврядування; слабкість комунікації виконкому, старост та громадян; становлення і розвиток самодостатності ОТГ; розширення переліку надання адміністративних послуг на території; охорона громадського порядку території; кадрове забезпечення закладів охорони здоров'я, освіти, сфери дозвілля та поводження із побутовими відходами; енергоощадливість та енергозабезпечення житлового фонду; підтримка розвитку малого та середнього сектору господарювання; створення передумов для інвестиційної привабливості території; тощо. Так, як ми вже раніше відзначали, якщо повернути увагу громади до проблеми житлового фонду та роботи комунальних служб, то виникають ряд ключових питань: більшість житлового фонду збудовано у 50–90-х рр. ХХ ст.; 80 % фонду вже потребують модернізації та ремонтів; на утримання припадає 25 % електроенергії та 50 % тепла; неефективне використання будівель через втрату до 50 % теплової енергії; перевищити витрати на обслуговування житлового фонду, який потрібно скоротити на 30 % [1]. Відповідно постають питання щодо підготовки місцевої ефективної стратегічної програми розвитку енергозбереження житлового фонду: мережі життєзабезпечення, котельні, альтернативні джерела енергії, утеплення стін та даху, заміна вікон будівель тощо. Від рівня їх злагодженої роботи залежать: підвищення якості життя людини; духовно-ментальна, суспільно-політична, соціально-економічна консолідація регіонів і досягнення на цій основі цілісності гуманітарного, інформаційного і економічного простору громади; підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості сфери діяльності громади і регіонів.

Окреслені публічні зміни прискорять процеси ефективних суспільних трансформацій, створюють передумови для залучення людини, громадянина до публічної діяльності та поглиблюють сфери демократизації в державі. Оцінка ефективності діяльності соціальної інституції стає основною проблемою у діяльності місцевих органів влади: своєчасно визначити критерії оцінювання рівня, якості й повноти надання публічної послуги; якісний показник залучення громадян до процедури обговорення, прийняття рішення і реалізації планів, пошуки моделі “співфінансування стратегічних проектів” [12]. На прикладах діяльності ОТГ Дніпропетровської області вже практично апробовано й реалізовано інформаційно-медійні проекти, які спрямовано на: надання адміністративних послуг жителям території “Громада у смартфоні”; інформування та громадське обговорення окремих питань життєдіяльності громади; реєстрацію на прийом та інформаційні запити; формування мережі туристичних маршрутів; відкриття етнічно-культурних сайтів; програма добросусідства; дистанційні платформи формальної й неформальної освіти; пошуки нових ідей покращення життя в громаді; тощо.

Місцева та регіональна влада мають вести пошук нових моделей співпраці з громадянами, підвищувати індивідуальну мобільність, розвивати у громадян навички подолання проблеми та інформаційно-медійної компетентності, направлення конструктивних потенціалів на позитивні зрушення в житті громади. У даному аспекті актуалізуються питання суспільних конфліктів, які постійно виникають, але місцією влади є їх розв'язання політичними та соціальними кроками. Актуалізується в окресленому контексті думка Ю. Хабемаса, що “соціальна нерівність і політичне пригнічення не дані від природи, а продукуються в суспільстві – і тому вони, в принципі, переборимі” [13, с. 106].

Від рівня їх злагодженої роботи залежать: підвищення якості життя людини; духовно-ментальна, суспільно-політична, соціально-економічна консолідація регіонів і досягнення на цій основі цілісності гуманітарного, інформаційного і економічного простору громади; підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості сфери діяльності громади і регіонів. Незаперечною є думка, що “всі стратегії області являють комплекс документів, які визначають стратегічне бачення майбутнього всіх територіальних громад як складників цілісного регіону” [3, с. 28]. Таким чином, саме громада шляхом ефективних рішень та діяльності має створювати ефективні умови для сталого розвитку життєдіяльнісного середовища людини.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальшого розвитку в цьому напрямі. Отримані результати свідчать про актуальність розвитку місцевого самоврядування та перегляду змісту діяльності, яка має спрямовуватись на досягнення і впровадження: ефективної моделі менеджментної парадигми публічного управління як основи інноваційного розвитку громади та держави; розвивати гнучкість публічної системи до громадсько-суспільних проблем території; формувати рівень владної комунікації у реформаторських процесів та значимість людини, її професійної і громадської діяльності; розбудовувати спроможність публічних інституцій індексуєчи суспільний стан, щоб упередити соціальні катаклізми та конфлікти; відпрацювати індикатори ефективності публічної влади серед яких мають стати – якість життя, рівень маркетингу, стратегічного планування та сталого розвитку громади і особистості.

За результатами дослідження окреслено проблеми, які потребують додаткового й подальшого різнобічного дослідження.

Список використаних джерел

1. Безена І. М. Сучасне місце самоврядування – новий зміст діяльності на території громади. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2019. Вип. 4 (43). С. 123–128. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik_dums/2019/2019_04\(43\)/index.html](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik_dums/2019/2019_04(43)/index.html) (дата звернення: 11.02.2020).
2. Бородін Є. І., Безена І. М., Марк Е. Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2019. № 3 (22). С. 194–202.
3. Липовська Н., Бобровський О. Удосконалення методологічних засад оцінювання виконання стратегічних планів розвитку регіонів. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7. № 11. URL: [file:///C:/Users/%D0%9F%D0%9A16/Downloads/690-Article%20Text-1019-1-10-20191212%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/%D0%9F%D0%9A16/Downloads/690-Article%20Text-1019-1-10-20191212%20(1).pdf) (дата звернення: 11.02. 2020).
4. Людський розвиток в Україні. Модернізація соціальної політики: регіональний аспект : монографія / за ред. Е. М. Лібанової ; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. Київ, 2015. 356 с.
5. Місцеві фінанси та бюджетна децентралізація / Сайт “Децентралізація дає можливість. Дніпропетровська область: формула успіху”. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12192> (дата звернення: 11.02. 2020).
6. Одинцова Н. А. Государственное управление экономикой: обоснование системы менеджмента. *Ефективна економіка*. 2010. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2010_9_22 (дата звернення: 11.02. 2020).
7. Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ. Рейтинг за 2019 рік. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12192> (дата звернення: 11.02. 2020).
8. Практичний посібник для працівників комунікаційних структур в органах влади. Ч. 2. 2017. URL: <https://imi.org.ua/advice/praktichnyy-posibnik-dlya-pratsivnikiv-komunikatsiy-nih-struktur-v-organah-vladi-chastina-2-i2363> (дата звернення: 11.02. 2020).
9. Приходченко Л. М. Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика. *Державне управління*. 2009. № 1. URL: <http://ifs.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/1/07.pdf> (дата звернення: 11.02. 2020).

10. Приходченко Л. Щодо сутності поняття “ефективність” в системі демократичного врядування. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. ОРІДУ. Вип. 3 (31). 2007. С. 57–65.

11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.02. 2020).

12. Романенко К. М. Маркетинг у державному управлінні : монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. 392 с.

13. Хабермас Ю. Постнаціональна констеляція и будуще демократии [Die Postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, aus: Habermas, Jürgen. Die Postnationale Konstellation. Politische Essays. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1998. S. 91–163] / пер. Б. М. Скуратова // Логос, 2003, № 4–5 (39). URL: <http://www.ruthenia.ru/logos/number/39/09.pdf> (дата звернення: 11.02. 2020).

Bezena I. M.,

*PhD in Philosophy, Doctoral Student of Public Administration
and Local Self-Government Department, DRI NAPA, Dnipro
ORCID 0000-0002-7169-2038*

FORMATION OF EFFECTIVE LOCAL SELF-GOVERNANCE AS A STRATEGIC DECENTRALIZATION OBJECTIVE

The article examines the processes of decentralization of power in Ukraine at the regional level, which are designed to change the effectiveness of public authorities on the ground, will outline the responsibility for the content of the results of public work. As a result of structural changes, decentralization of public authority should positively change the socio-economic situation and strategies for the development of new organizational measures in improving the situation in the region, and will form a new vision for an effective strategy for its sustainable development. It analyzes the state of work at the regional level in various spheres of community policy and activity, from landscaping, solving problems with housing and communal services to the work of social objects and overcoming systemic problems in the territory. Some concepts of local authorities, their independence and responsibility for the efficiency of forming the revenue and expenditure part of the budgets, realization of the possibility of attracting internal and external investments to solve the problems of the territory are outlined. The author of the research proposes to determine the criteria for indexing the level of territorial development strategies, the effectiveness of regional and local authorities and their officials, monitoring the implementation of infrastructure projects aimed at reconstruction and energy-saving housing and communal funds, the formation of an effective budget for the development of the territory, etc. At the same time, the author notes a number of systemic problems that are sensitive and in need of resolution: formation of financial self-sufficiency of territories; development of local crafts aimed at employment of citizens; support effectiveness of small and medium-sized businesses; civic activity of residents; a new model of community social sphere structure, etc. Democratization and decentralization of activities of public authorities outlined the legal and practical problems in the professional competence and content of officials: the ability to constantly communicate on aspects of community activity; analytical skills and practices; citizen participation in decision-making processes; sustainable community development strategies.

Keywords: local self-government, official, local budget, strategic community development.

References

1. Bezena, I.M. (2019). Suchasne mistseve samovriadvannia – novyi zmist diialnosti na terytorii hromady. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriadvannia, issue 4 (43)*, 123–128. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik_dums/2019/2019_04\(43\)/index.html](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik_dums/2019/2019_04(43)/index.html) [in Ukrainian].

2. Borodin, Ye.I., Bezena, I.M., (2019). Mark E. Henson pro shliakhy demokratyzatsii ta detsentralizatsii publichnykh instytuttsii derzhavy. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia, 3 (22)* [in Ukrainian].

3. Lypovska, N., Bobrovskiy, O. (2019). Udoskonalennia metodolohichnykh zasad otsiniuvannia vykonannia stratehichnykh planiv rozvytku rehioniv. *Aspekty publichnoho upravlinnia, vol. 7, 11*. URL: [file:///C:/Users/%D0%9F%D0%9A16/Downloads/690-Article%20Text-1019-1-10-20191212%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/%D0%9F%D0%9A16/Downloads/690-Article%20Text-1019-1-10-20191212%20(1).pdf) [in Ukrainian].

4. Liudskiyi rozvytok v Ukraini. (2015). Modernizatsiia sotsialnoi polityky: rehionalnyi aspekt. (2015). E.M. Libanova (Ed.). Kyiv. URL: https://www.idss.org.ua/monografii/2016_Lud_rozv_monogr.pdf [in Ukrainian].
5. Mistsevi finansy ta biudzhethna detsentralizatsiia. (2020). Sait Detsentralizatsiia daie mozhlyvosti. Dnipropetrovska oblast: formula uspikhu. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12192> [in Ukrainian].
6. Odincova, N.A. (2010). Gosudarstvennoe upravlenie ekonomikoj: obosnovanie sistemy menedzhenta. *Efektivna ekonomika*, № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2010_9_22 [in Russian].
7. Otsinka finansovykh pokaznykiv biudzhetiv 806 OTH. (2020). Reitynh za 2019 rik. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12192> [in Ukrainian].
8. Praktychnyi posibnyk dlia pratsivnykiv komunikatsiinykh struktur v orhanakh vlady. (2017). Part. 2. URL: <https://imi.org.ua/advices/praktichniy-posibnik-dlya-pratsivnykiv-komunikatsiynih-struktur-v-organah-vlady-chastina-2-i2363> [in Ukrainian].
9. Prykhodchenko, L.M. (2009). Shchodo skladnosti zastosuvannia pokaznykiv otsiniuvannia efektyvnosti derzhavnoho upravlinnia: teoriia i praktyka. *Derzhavne upravlinnia*, 1. URL: <http://ifs.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/1/07.pdf> [in Ukrainian].
10. Prykhodchenko, L. (2007). Shchodo sutnosti poniattia "efektyvnist" v systemi demokratychnoho vriaduvannia. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*. ORI NAPA, issue 3 (31), 57–65 [in Ukrainian].
11. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini (2020). Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 280/97-BP. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
12. Romanenko, K.M. (2012). Marketynh u derzhavnomu upravlinni. Dnipropetrovsk: DRI NAPA [in Ukrainian].
13. Habermas, Yu. (2003). Postnacionalnaya konstellyaciya i budushchee demokratii [Die Postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, aus: Habermas, Jürgen. Die Postnationale Konstellation. Politische Essays. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1998. S. 91–163], *Logos*, № 4–5 (39). URL: <http://www.ruthenia.ru/logos/number/39/09.pdf> [in Russian].

Надійшла до редакції 28.02.2020 р.

Котуков Олександр Анатолійович,
к. соц. н., доц., доцент кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0003-2494-5298;

Ушакова Марія Володимирівна,
аспірантка кафедри управління персоналом та економіки праці,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0001-8063-2945

УДК 352/354-1

doi: 10.34213/ap.20.01.16

ПІДВИЩЕННЯ ДОСТУПНОСТІ МЕШКАНЦІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ДО ЯКІСНИХ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Проаналізовано забезпеченість об'єднаних територіальних громад територіальними центрами надання соціальних послуг. Ефективне управління багаторівневою реформою децентралізації є одним з найбільш актуальних питань державного управління в Україні. Тому створення дієвої моделі адміністрування системи соціальних послуг має посилити потенціал управління змінами в публічному просторі. Сьогодні в Україні соціальні послуги отримують не всі мешканці громад, які того потребують, що призводить до певного соціального напруження. В даній статті також висвітлено, що зміна адміністрування соціальної допомоги на рівні району та ОТГ може зробити систему надання соціальної підтримки більш зручною для мешканців.

Ключові слова: децентралізація, об'єднані територіальні громади, соціальна допомога, територіальні центри надання соціальних послуг, управління соціальним захистом населення, районна державна адміністрація.

Постановка проблеми. У 2014 р. з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади розпочато процес децентралізації, якою визначено, що на базовому рівні через територіальні центри має надаватись соціальна допомога. Але низький рівень забезпеченості об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) територіальними центрами надання соціальних послуг призводить до того, що мешканці громади не можуть отримати соціальні послуги за місцем проживання. Крім того, в тих територіальних центрах, які створені, не завжди надається повний перелік соціальних послуг, відповідно до Закону України “Про соціальні послуги” та якості послуги, отриманої мешканцем громади не завжди є на високому рівні [5]. У результаті представники громад отримують публічні послуги соціального характеру несвоєчасно та в недостатній кількості, що спричиняє відсутність комплексного обслуговування різних категорій населення та уразливих груп і призводить до соціального напруження в ОТГ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Написанню статті передувало вивчення праць, де висвітлені різні аспекти оптимізації механізмів надання публічних послуг соціального характеру, зокрема таких вчених, як Є. Бородін, В. Вуколов, С. Давтян, В. Дзюндзюк, К. Дубич, Є. Ільчук, Д. Карамішев, Ю. Кривобок, М. Любецька, В. Писаренко, Н. Сидоренко, Т. Тарасенко, І. Хожило та ін. Крайшому розумінню особливостей надання соціальних послуг в умовах децентралізації сприяло вивчення напрацювань,

рекомендацій та навчальних посібників, розроблених в рамках проектів міжнародної технічної допомоги та матеріалів міжнародних організацій, що стосуються проблематики даної роботи.

Мета статті – Узагальнити проблеми надання публічних послуг соціального характеру в ОТГ та розробити рекомендації щодо підвищення рівня їх якості і доступності.

Виклад основного матеріалу. Одним із головних завдань Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) є забезпечення доступності та якості публічних послуг. Тобто публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа. Крім того, відповідно до Концепції, основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення надання соціальної допомоги через територіальні центри [2].

На сьогодні норми чинного законодавства передбачають, що призначення і виплата державної соціальної допомоги здійснюються структурними підрозділами з питань соціального захисту населення (далі – УСЗН) районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі їх утворення) рад. Мешканцям ОТГ, які потребують соціальної підтримки, потрібно звертатися до районного УСЗН, що є досить некомфортним для жителів громад, вимагає додаткових витрат часу та коштів. Станом на жовтень 2019 р. вже утворено 975 ОТГ, де проживають 10,4 млн осіб. Але лише в 331 ОТГ створені комунальні установи, що надають соціальні послуги, а ОТГ, які є засновниками територіальних центрів – ще менше, лише 142 [4, с. 29].

Виходячи з цього, можна зробити висновок, що ОТГ мають низький рівень (лише 14,6 %) забезпеченості територіальними центрами, що не відповідає Концепції та гальмує реформування місцевого самоврядування в частині доступності публічних послуг. Заплановане на 2020 р. завершення адміністративно-територіальної реформи і оптимізація УСЗН районного рівня матиме наслідком поглиблення проблеми доступності публічних послуг соціального характеру для мешканців ОТГ.

Реформа децентралізації влади на місцях стикнулася з низкою проблем, пов'язаних з відсутністю належного нормативно-правового забезпечення діяльності місцевих органів влади, невизначеністю їх функцій та повноважень. Опитування працівників різних органів влади свідчать про те, що відчутним наслідком реформи є істотне зменшення повноважень районних державних адміністрацій та істотне збільшення – органів місцевого самоврядування та їх працівників. Зміни функцій і повноважень цілком природно призвели до змін у структурі місцевих органів влади [3, с. 9–10].

Працівники районних державних адміністрацій, на відміну від органів місцевого самоврядування не зацікавлені у передачі своїх функцій і повноважень об'єднаним територіальним громадам. Між тим, уже сьогодні більшість повноважень щодо управління місцевим розвитком передані до органів місцевого самоврядування. Самі працівники районних державних адміністрацій визнають, що сьогодні вони фактично відповідають лише за сферу соціального захисту населення. При цьому зазначену роботу вони здійснюють за підтримки органів місцевого самоврядування. Зазначене обумовлює необхідність удосконалення чинного законодавства, забезпечення зміни ролі місцевих адміністрацій в процесах управління місцевим розвитком [3, с. 38].

Якщо залишити діючий стан розвитку мережі територіальних центрів в ОТГ, проводити моніторинг створення нових територіальних центрів (адміністративний ресурс), то є великий ризик недостатньої забезпеченості ОТГ територіальними центрами, як наслідок провал реформи в частині доступності публічних послуг на рівні ОТГ.

Створення нових підходів щодо вирішення проблеми недостатньої забезпеченості ОТГ територіальними центрами, зокрема, розробка державної цільової програми щодо створення нових територіальних центрів на умовах співфінансування держави та ОТГ ускладнюється ризиком відсутності фінансових ресурсів на державну цільову програму щодо створення з боку держави нових територіальних центрів, та інші пріоритетні напрямки розвитку громад – з боку ОТГ. У контексті державного регулювання можна виокремити такі наявні ресурси: адміністративно-правовий, політичний та фінансовий.

Адміністративно-правовий ресурс щодо державного регулювання підвищення доступності мешканців ОТГ до соціальних послуг включає в себе такі важелі:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка визначає, що по суті кожна ОТГ повинна мати власний територіальний центр.

2. Закон України “Про соціальні послуги”, що визначає які саме послуги мають бути надані в ОТГ.

3. Накази Міністерства соціальної політики України щодо затвердження Державного стандарту по кожній соціальній послугі, яка надається в ОТГ.

4. Наказ Міністерства соціальної політики України “Про затвердження Методичних рекомендацій з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг”.

5. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування органів місцевого самоврядування.

Політичний ресурс полягає в актуалізації теми створення територіальних центрів. Джерела фінансування хоча і складаються з Державного бюджету України, проектів та програм міжнародної технічної та фінансової допомоги; інших джерел, передбачених законодавством. Але реально фінансовий ресурс є обмеженим, адже на рівні ОТГ вважається, що існують більш пріоритетні напрямки використання коштів громади. Фінансова підтримка на створення територіальних центрів на державному рівні також відсутня. В цьому контексті також слід відзначити, що існують ОТГ, які реально готові до проведення реформи в секторі надання адміністративних і соціальних послуг своїм мешканцям, проте існують такі ОТГ, які мають виключно фінансову мотивацію щодо отримання коштів (грантів). Проте, там, де створені центри надання адміністративних послуг, “Прозорі офіси”, “Мобільні соціальні офіси”, де відбувається навчання персоналу, реформа у сфері надання доступних соціальних послуг просувається якісно.

Процес децентралізації створює передумови для трансформації територіального устрою і субрегіонального рівня. Як наслідок, сьогодні на районному рівні одночасно функціонують райдержадміністрація, виконавчі органи ОТГ, їх структурні підрозділи з питань надання послуг соціального характеру із визначеними законом повноваженнями, є переважно дубльованими [6].

Зміна адміністрування системи соціальної допомоги лише на районному рівні може лише частково вирішити проблему, тому що буде збережена вузька спеціалізація на певній групі послуг і проблема віддаленості для користувачів послуг. В той же час зміна адміністрування соціальної допомоги на рівні району та ОТГ дозволить зробити систему надання соціальної підтримки більш зручною для мешканців ОТГ, усунути дублювання функцій між виконавчою

владою і органами місцевого самоврядування (далі – ОМС), але така політика може ускладнитись через недостатню функціональну спроможність окремих ОТГ та низький рівень автоматизації послуг соціальної підтримки населення.

Оптимальною є модель адміністрування за принципом “єдиного вікна”, без черг, за місцем проживання, у належних організованих умовах, де головною перевагою є те, що “Прозорі офіси” розташовуються у територіально зручному місці. Офісам, які працюють за принципом “єдиного вікна” притаманна проблема логістичного характеру, якщо прийом документів відбувається у фронт-офісі (у старостатах), а прийняття рішень відбувається у бек-офісі (які знаходяться в районах). До того ж під час налагодження функцій адміністрування соціальних виплат та послуг у форматі електронного урядування ця проблема зникає [1, с. 15, 13].

Реорганізація моделі адміністрування надання соціальної допомоги на рівні району та ОТГ є найбільш доречною в контексті передачі повноважень ОТГ, підвищення їх інституційної спроможності – це дозволить наблизити публічні послуги до мешканців громад та більш раціонально використовувати фінансові і людські ресурси на районному рівні.

Неприйняття та супротив з боку окремих районних державних адміністрацій (далі – РДА) щодо управління надання соціальної, може бути пов’язано з переформатуванням органів влади та змінами в управлінні на користь громад, що може бути мінімізовано завдяки залученню кваліфікованих кадрів районного рівня для роботи в ОТГ. Це важливо у тому сенсі, що головними сильними сторонами РДА є: сформована нормативно-правова база функціонування, великий досвід управління районом, сформована матеріально-технічна база, виконання тих функцій, що не в змозі виконувати ОМС [3, с. 39].

Працівники місцевих органів влади мають дещо спотворене розуміння основної мети діяльності своїх організацій, вбачаючи її у виконанні розпоряджень вищих органів влади. Утім рівень фінансового та матеріально-технічного забезпечення РДА порівняно з ОМС є значно нижчим, що негативно впливає на ефективність їх роботи. Опитані представники цих органів визнали недостатній рівень ефективності взаємодії своїх організацій з підприємницькими колами та громадськістю, відсутність належної громадської оцінки їх діяльності, а також необхідність уточнення повноважень своїх організацій для забезпечення підвищення ефективності їх роботи [3, с. 23–25].

Найбільшими викликами під час впровадження змін для оптимізації надання соціальних послуг є:

1) відсутність будівель (офісів), що вирішується завдяки реконструкції наявних будівель);

2) необхідність оптимізації системи обслуговування та процесу надання послуг, покращення матеріально-технічної бази, що може бути вирішено шляхом отримання коштів і техніки в межах проектів технічної допомоги;

3) недостатня обізнаність мешканців про можливості отримання послуг за місцем проживання, зокрема соціального характеру, що досягається шляхом інформування через ресурси громади, консультації в селах.

Таким чином, недостатню функціональну спроможність ОТГ можна врегулювати шляхом зміцнення кадрового потенціалу громад, впровадження функцій адміністрування соціальних виплат у форматі електронного урядування та передачі спроможним ОТГ функції фронт-офісу – організація безпосереднього прийому громадян, прийом і опрацювання документів з метою визначення права на надання адміністративної послуги соціального характеру та передавання документів відповідному УСЗН районної державної адмі-

ністрації (бек-офіс), у тому числі засобами автоматизованого обміну інформацією, для опрацювання та прийняття рішення.

При цьому підвищення обізнаності мешканців ОТГ може здійснюватись шляхом інформування через ресурси громади, залучення до комунікативної та інформаційної роботи шляхом створення робочої групи з усіма зацікавленими стейкхолдерами для здійснення аналізу причин слабкої забезпеченості ОТГ територіальними центрами може мінімізувати існуючі ризики впровадження такої політики.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Зміна діючої системи адміністрування державної соціальної підтримки потребує суттєвого оновлення законодавчої бази, нормативно-правового врегулювання, створення матеріально-технічної бази та відповідного кваліфікованого кадрового забезпечення. Заради створення нових соціальних послуг в громадах там, де вони ще не надавалися, Міністерство соціальної політики має взяти на себе відповідальність за формування політики спрямованої на досягнення запланованих результатів в цій царині, та ініціювати відповідну політику спочатку для частини населення в якості пілотних проєктів з відкриття центрів надання послуг соціального характеру у декілька етапів. У разі досягнення позитивної динаміки щодо залучення мешканців до розбудови соціального простору на території ОТГ та надання фінансової підтримки ОТГ за підсумками впровадження нової моделі адміністрування у пілотних ОТГ така система може бути запроваджена в усіх створених ОТГ. У цьому випадку ОМС мають взяти на себе відповідальність за результативність впровадження моделі якісного і безперешкодного доступу населення до послуг у сфері надання соціальної підтримки, забезпечити тісну взаємодію між органами соціального захисту РДА з метою навчання та підготовки професіональних кадрів, а також здійснювати контроль щодо забезпечення необхідними ресурсами для впровадження змін.

Таким чином в результаті реалізації зазначених заходів застаріла система адміністрування, дублювання функцій, нерациональне використання бюджетних коштів, незабезпечення якості та доступності сервісів для осіб, що звертаються за державною соціальною підтримкою, сформований в суспільстві негативний імідж державних установ соціального спрямування може перетворитися на людиноорієнтовану мережу центрів з надання якісних послуг соціального спрямування.

Список використаних джерел

1. Комітетські слухання з питань реалізації законодавства України про адміністративні послуги. *Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг* : матеріали проєкту Програми розвитку ООН (м. Вінниця, 1-2 груд. 2015 р.). Вінниця, 2015.
2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <http://www.rayrada.ck.ua/kontsepiia-reformuvannia-mistsevohosamovriaduvanniata-terytorialnoi-orhanizatsii-vlady-v-ukraini.html> (дата звернення: 19.02.2020).
3. Котуков О. А. Модель оптимізації розподілу функціональних обов'язків місцевих адміністрацій. *Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй : звіт*. 2019. URL: <https://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/Donbas/RPP/UA-UNDP-UN-RPP-Model-RSA-functions-FULL.pdf> (дата звернення: 19.02.2020).
4. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування в Україні станом на 10 жовтня 2019 р. / Міністерство розвитку громад та територій України. Київ, 2019. 31 с.
5. Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19> (дата звернення: 19.12.2019).
6. Реформа децентралізації. URL: <http://uccs.org.ua/detsentralizatsiia/novyny-reformy/reforma-detsentralizatsii/> (дата звернення: 19.02.2020).

Kotukov O. A.,

*PhD in Sociology, Associate Professor,
Associate Professor of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0003-2494-5298;*

Ushakova M. V.,

*Postgraduate Student of Personnel Management and Labour Economic Department, KRI NAPA,
Kharkiv
ORCID 0000-0001-8063-2945*

INCREASING ACCESSIBILITY OF RESIDENTS OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES TO SOCIAL SERVICES

Improving the institutional capacity of united territorial communities is one of the crucial priorities of state development. The main direction of social policy is to change the system of social support. The article is deal with the analysis of the ways to increase people's access to basic social services. The powers and resources that local governments received as a result of decentralization provide more opportunities for the development of territories and the creation of a modern model for the provision of social services. Thus, united territorial communities are empowered to decide on the organization of social work in independent manner, provide social services, including by mobilizing the efforts and resources of all business entities located on the territory of united territorial communities. It is seen as the provision of social services is one of the most important types of administrative services provided at the local level. Currently, structural units of district state administrations provide social support services. The analysis of specificity of poor access of the population to services in the provision of social support has been done in this article. That is, a person who needs social support must apply and wait the decision on provision of social services at the district level. It is extremely inconvenient and burdensome for residents of the communities, who need to spend time and money in order to get to the district center to receive social services. It leads to a certain social tension. So this article is devoted to the analysis of the security of the united territorial communities with the territorial centers for the provision of social services. Effective management of a multi-level decentralization reform is one of the most pressing issues of public administration in Ukraine. Therefore, the creation of an effective model for administering a social services system should strengthen the potential for managing change in public sector.

Keywords: decentralization, united territorial communities, social assistance, territorial centers for the provision of social services, social protection management, district state administration.

References

1. Komitetski slukhannia z pytan realizatsii zakonodavstva Ukrainy pro administratyvni posluhy. (2015). *Poshyrennia krashchykh praktyk nederzhavnoho monitorynhu nadannia administratyvnykh posluh*: Proekt Prohramy rozvytku OON (Vinnytsia, 01-02 hrud. 2015 r.) – *Hearings in the Committee on the Implementation of Legislation on Administrative Services*. Vinnytsia [in Ukrainian].
2. Kontseptsiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini. URL: <http://www.rayrada.ck.ua/kontseptiia-reformuvannia-mistsevoho-samovriaduvannia-terytorialnoi-orhanizatsii-vlady-v-ukraini.html> [in Ukrainian].
3. Kotukov, O.A. Model optymizatsii rozpodilu funktsionalnykh oboviazkiv mistsevyykh administratsii. *Prohrama rozvytku Orhanizatsii Obiednanykh Natsii –United Nations Development Program*. URL: <https://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/Donbas/RPP/UA-UNDP-UNRPP-Model-RSA-functions-FULL.pdf> [in Ukrainian].
4. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini stanom na 10 zhovtnia 2019 [Monitoring the process of decentralization of power and the reform of local self-government in Ukraine on October 10, 2019]. (2019). Kyiv [in Ukrainian].
5. Pro sotsialni posluhy: Zakon Ukrainy vid 17.01.2019 r. № 2671-VIII. Data onovlennia: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>.
6. Reforma detsentralizatsii. URL: <http://uccs.org.ua/detsentralizatsiia/novyny-reformy/reforma-detsentralizatsii/> [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 28.02.2020 р.

АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Проаналізовано механізми правового забезпечення щодо впровадження сталого розвитку в Україні. Основа правового забезпечення сталого розвитку передбачає Концепцію, яка визначає політику країни щодо сталого розвитку на засадах положень, закріплених у відповідних заключних документах ООН, зокрема резолюцією, прийнятою Генеральною Асамблеєю ООН “Трансформація нашого світу: Порядок денний сталого розвитку на 2030 рік”, що, в свою чергу, передбачає розроблення відповідних національних, державних стратегічних документи розвитку, а в подальшому прогнозних і програмних документів, нормативно-правових актів тощо, які спрямовані на покращення якості життя та зростання добробуту громадян; ефективної реалізації та відновлення людського капіталу; зміни індустріальної парадигми мислення на інноваційну, що враховує вплив глобальних мегатрендів і розвиток технологій четвертої промислової революції; стимулювання економічної активності малого та середнього бізнесу і розвитку внутрішнього ринку; розвитку потужних коопераційних зв'язків у виробничих ланцюгах, що формуватиме SMART-спеціалізацію регіонів і відкриватиме нові ринки збуту.

Ключові слова: сталий розвиток, забезпечення сталого розвитку в Україні, правовий механізм, правовий механізм забезпечення сталого розвитку, державне управління, публічне управління.

Постановка проблеми. В контексті реформи державного управління пріоритетним напрямком є сталий розвиток в результаті впровадження Стратегії реформування державного управління України, затвердженої на період до 2021 р. Це, у свою чергу, є реакцією на зовнішні фактори впливу, зокрема, на рішення Генеральної Асамблеї ООН про нову програму у сфері сталого розвитку “Трансформація нашого світу: Порядок денний для Сталий розвиток до 2030 року”, яка включає 17 цілей розвитку та 169 завдань, пов'язаних із цим. Для України ці цілі та пов'язані з ними завдання є обов'язковими для виконання в рамках взятих на себе зобов'язань, які передбачають внесення змін до організаційно-правового механізму державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Трансформація системи державного управління в контексті сталого розвитку, а також механізми забезпечення сталого розвитку представлено у наукових працях: З. Бурик [1], Є. Карташов [2], В. Лагно [3], О. Ляшевська [4], О. Усаченко [5] О. Червякова [6] та ін. Інформаційним джерелом даного дослідження також є міжнародні та національні документи [7–12].

Мета статті – проаналізувати механізми правового забезпечення впровадження сталого розвитку в Україні.

Виклад основного матеріалу. Першим кроком щодо стратегічних документів, які декларували напрямком сталого розвитку країни, стала Концепція сталого розвитку населених пунктів, схвалена Постановою Верховної Ради України від 24.12.1999 р. (далі – Концепція) [7]. У ній визначено основні напрями державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів, правові та економічні шляхи їх реалізації. Концепцію було розроблено

керуючись Конституцією України відповідно до адміністративно-територіального устрою, а також повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, прав громадян з урахуванням Концепції державної житлової політики, Концепції державної промислової політики, Концепції соціального забезпечення населення України, а також відповідно до законодавства і з урахуванням умов соціально-економічного розвитку, історичних, санітарно-гігієнічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей регіонів України.

Положення Концепції відповідають принципам, проголошеним у Порядку денному на XXI століття, у заключних документах Конференції Організації Об'єднаних Націй з населених пунктів (1996 р., м. Стамбул, Туреччина) та рекомендаціям Європейської економічної комісії ООН.

Концепція слугувала основою для розроблення відповідних нормативно-правових актів і програм соціально-економічного розвитку населених пунктів, забезпечення скоординованої діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з розв'язання практичних завдань на державному, регіональному і місцевому рівні на період 15–20 років.

Основними заходами з реалізації державної політики щодо забезпечення населених пунктів було [7]:

- 1) забезпечення раціонального використання природних ресурсів;
- 2) поліпшення соціальних умов життя населення;
- 3) забезпечення населення житлом;
- 4) удосконалення виробничої інфраструктури;
- 5) розвиток транспортної інфраструктури;
- 6) розвиток інженерної інфраструктури;
- 7) формування повноцінного життєвого середовища у населених пунктах;
- 8) поліпшення санітарно-гігієнічних умов;
- 9) захист від несприятливих природних явищ, запобігання виконанню техногенних аварій.

Наступним етапом розвитку країни в напрямку сталого розвитку стала схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 Стратегія сталого розвитку “Україна–2020” (далі – Стратегія), яка визначала мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України на виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [8].

Метою Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Реалізація Стратегії передбачена за такими векторами: розвитку, безпеки, відповідальності, гордості. Відповідно до першого вектору – розвитку, визначено забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя. Україна має стати державою з сильною економікою та з передовими інноваціями. Для цього, передусім, необхідно було відновити макроекономічну стабільність, забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему [8]. Дорожньою картою та першочерговими пріоритетами реалізації Стратегії за вектором розвитку до 2020 р. були: дерегуляція та розвиток підприємництва; програма розвитку малого та середнього бізнесу; податкова реформа; реформа захисту економічної

конкуренції; реформа корпоративного права; реформа фінансового сектору; реформа ринку капіталу; реформа сфери трудових відносин; реформа транспортної інфраструктури; реформа телекомунікаційної інфраструктури; програма участі у транс'європейських мережах; реформа державної митної справи та інтеграція в митну спільноту Європейського Союзу; реформа монетарної політики; програма розвитку українського експорту; реформа енергетики; програма енергоефективності; реформа сільського господарства та рибальства; земельна реформа; реформа житлово-комунального господарства; реформа статистики; програма залучення інвестицій; реформа дипломатичної служби; реформа у сфері здійснення державних закупівель; реформа державного фінансового контролю та бюджетних відносин; реформа державної служби та оптимізація системи державних органів; реформа управління державною власністю [8].

Реалізація Стратегії передбачає досягнення 25 ключових показників, що оцінюють хід виконання реформ та програм, зокрема стратегічними індикаторами реалізації Стратегії є: рейтинг Світового банку "Doing Business"; кредитний рейтинг України – Рейтинг за зобов'язаннями в іноземній валюті за шкалою рейтингового агентства Standard and poor's – становитиме не нижче інвестиційної категорії "BBB"; глобальний індекс конкурентоспроможності, який розраховує Всесвітній Економічний Форум (WEF); валовий внутрішній продукт (за паритетом купівельної спроможності) у розрахунку на одну особу, який розраховує Світовий банк; чисті надходження прямих іноземних інвестицій; максимальне відношення дефіциту державного бюджету до валового внутрішнього продукту за розрахунками Міжнародного валютного фонду; максимальне відношення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до валового внутрішнього продукту за розрахунками Міжнародного валютного фонду; енергоємність валового внутрішнього продукту за даними Міжнародного енергетичного агентства; витрати на національну безпеку і оборону; чисельність професійних військових за розрахунками Стокгольмського міжнародного інституту дослідження миру; індекс сприйняття корупції, який розраховує Transparency International; результати опитування рівень довіри експертного середовища (адвокати, юристи) до суду; результати загальнонаціонального опитування рівень довіри громадян до органів правопорядку; оновлення кадрового складу державних службовців у правоохоронних органах, судах, інших державних органах; ліміт частки одного постачальника в загальному обсязі закупівель будь-якого з енергоресурсів; середня тривалість життя людини за розрахунками Світового банку; питома вага місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави; частка проникнення широкосмугового Інтернету за даними Світового банку; володіння щонайменше двома іноземними мовами випускниками загальноосвітніх навчальних закладів, що підтверджуватиметься міжнародними сертифікатами; участь у міжнародному дослідженні якості освіти PISA; показник добробуту громадян (розроблений Україною та Світовим банком); результатами загальнонаціонального опитування щодо відчуття гордості за свою державу; участь у XXXII літніх Олімпійських іграх, глобальний індекс конкурентоспроможності у боротьбі за таланти (розрахований світової бізнес-шкалою INSEAD); вхід 20 фільмів українського виробництва у широкий прокат у 2020 р.

Організаційне-правове забезпечення реалізації Стратегії відбувалась шляхом прийняття відповідних законів Верховної Радою України та низки нормативно-правових актів Кабінетом Міністрів України, зокрема щорічних планів дій реалізації Стратегії, моніторингу стану їх виконання.

Наступним етапом сталого розвитку економіки, громадянського суспільства і держави для досягнення зростання рівня та якості життя населення став підписаний Президентом України В. Зеленським Указ “Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року” від 30.09.2019 р. № 722/2019.

Цілі сталого розвитку України на період до 2030 р. є орієнтирами для розроблення проектів прогностичних і програмних документів, проектів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України [9].

В основу даного документу покладені результати адаптації Цілей сталого розвитку з урахуванням специфіки розвитку України, що викладені у Національній доповіді “Цілі сталого розвитку: Україна” (2017 р.), де вказано, що протягом 2016 р. інклюзивний процес визначення завдань Цілей сталого розвитку відбувався за чотирма напрямками [10]:

- справедливий соціальний розвиток;
- стає економічне зростання та зайнятість;
- ефективне управління;
- екологічна рівновага та розбудова стійкості.

Суспільне бачення розвитку України до 2030 р. охоплює такі орієнтири для досягнення, як добробут та здоров'я населення, що забезпечуватимуться інноваційним розвитком економіки, побудованим на сталому використанні природних ресурсів. У структурі експорту передбачаються зміни, спрямовані на перехід до Цілей сталого розвитку України: від сировини та продуктів первинної переробки до продуктів та послуг з високим ступенем доданої вартості. Економічне зростання буде ґрунтуватися на моделі “зеленої” економіки. Завдяки заходам із енергозбереження та застосуванню енергоефективних практик суттєво має знизитися енергоємність валового внутрішнього продукту. Частка виробництва екологічно чистої енергії неухильно зростатиме, витісняючи, перш за все, традиційні технології, що дозволить суттєво зменшити викиди парникових газів у атмосферу. Це сприятиме покращенню якості життя населення без шкоди довкіллю і стане вагомим чинником зростання тривалості життя [10].

Таким чином для забезпечення сталого розвитку країни, закріпленого у відповідних заключних документах ООН, передбачається розроблення відповідних національних, державних стратегічних документи розвитку, які відповідають положенням, що, в свою чергу, є обов'язковими для виконання країнами-учасницями (підписантами) і передбачають в подальшому розроблення прогностичних і програмних документів, нормативно-правових актів тощо.

Проте залишається невизначеною сама Концепція сталого розвитку країни на заміщення, зокрема Концепції сталого розвитку населених пунктів, яка була прийнята Постановою Верхової Ради України від 24.12.1999 р. № 359-XIV і розрахована на 15–20 років. Необхідність прийняття такої Концепції для України зумовлена насамперед міжнародними зобов'язаннями щодо сталого розвитку, підписавши “Декларацію тисячоліття ООН”, Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, а також схвалення Цілей сталого, що були прийняті на 70-й сесії Генеральної Асамблеї ООН зі сталого розвитку у підсумковому документі “Трансформація нашого світу: Порядок денний сталого розвитку на 2030 рік”. І реакцією України на прийняту резолюцію ООН щодо сталого розвитку стали затверджені Указом Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019 “Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року”.

У грудні 2019 р. Комітетом Верховної Ради з питань економічного розвитку були проведені слухання “Впровадження Концепції сталого розвитку України до 2030 року”, де була представлена Концепція сталого розвитку України до 2030 р., положення та принципи якої є основою для розроблення програм діяльності Кабінету Міністрів України, стратегій, державних цільових програм, нормативно-правових актів та керівних документів з питань соціально-економічного розвитку в Україні. Метою Концепції є впровадження нової правової-соціально-екологічно-економічно збалансованої моделі розвитку країни, де найвищою цінністю є Людина, а головною рушійною силою розвитку – реалізація креативного потенціалу нації. Також Концепцією передбачено базові принципи реалізації, зокрема: людиноцентричність, інноваційність, збалансованість, відповідальність, безпека, інклюзивність, справедливість. Досягнення мети зазначеної Концепції забезпечується шляхом виконанням відповідних завдань, а саме: розвиток людського потенціалу нації та ефективне використання її креативного потенціалу; забезпечення національної безпеки, включаючи військову, енергетичну, екологічну, економічну, інвестиційну, демографічну, інформаційну безпеку та кібербезпеку; впровадження моделі ефективного публічного управління та інституційної спроможності; забезпечення технологічної модернізації економіки, включаючи інфраструктуру та промисловий комплекс, розвиток прозорого інвестиційного та конкурентного середовища, захист прав власності та інвестицій; забезпечення рівного доступу бізнесу, у тому числі малих і середніх підприємств, до ресурсів, ринків і фінансів; забезпечення збалансованості та прозорості витрат державного і місцевих бюджетів, а також розвиток публічно-приватного партнерства задля фінансування інфраструктурних та високотехнологічних проєктів; збереження незалежної політики Національного банку України, врівноваженої взаємодії ефективної банківської системи, пенсійної системи, страхової політики та фондового ринку; розвиток ринку праці шляхом стимулювання підприємців до створення нових робочих місць в тому числі у високотехнологічних секторах економіки, впровадження ефективної міграційної політики та регулювання зростання оплати праці й добробуту населення України.

Концепцією передбачено вісім механізмів реалізації політики сталого розвитку України до 2030 р., які визначають сукупність державно-політичних рішень, спрямованих на досягнення поставлених цілей і завдань забезпечення сталого розвитку України через інституційні, нормативно-правові та бюджетні зміни, зокрема:

1) суспільний договір (рамкові правила, соціальна відповідальність сторін) – розвиток держави та суспільства можливий виключно на основі певних усталених та загальноприйнятих норм економічної, політичної, соціальної поведінки, відносин між владою, бізнесом і громадянським суспільством, що має бути визначено і формалізовано як суспільний договір;

2) зміна парадигми державного управління – впровадження принципів належного врядування – належне врядування оптимально застосовує та впроваджує права людини, забезпечуючи їх використання усіма громадянами, воно необхідне для всіх рівнів публічного управління та характеризується координатією короточасних дій окремих сторін із довгостроковим плануванням за допомогою спільних бачень та цілей;

3) структурна модернізація національної економіки за мережевим принципом – глобальні та швидкі зміни світового виробництва з переміщенням певних його ланок у країни з нижчими витратами призводять до формування глобальних мереж виробництва та торгівлі, що буде і надалі поглиблюватись,

а поступова лібералізація торгівлі усуватиме адміністративні й бюрократичні перепони на шляхах руху товарів, нададі спрощуючі участь у глобальних мережах виробництва товарів і комплектуючих та надання послуг;

4) стимулювання економічної активності та розвитку внутрішнього ринку – процес стимулювання економічної активності має здійснюватися на основі усунення держави від впливу на оперативну діяльність бізнесу та зосередження на політиці створення рамкових умов для його розвитку, прозорого інвестиційного та конкурентного середовища, розвитку інноваційної інфраструктури, забезпечення рівного доступу бізнесу, в тому числі малих і середніх підприємств до ресурсів, ринків і фінансів;

5) розвиток креативної економіки – творчість, знання та доступ до інформації стали потужними драйверами економічного зростання у світі, як показує досвід розвинених країн. Процес стимулювання креативної економіки потребує формування потужної науково-дослідницької мережі, стимулювання інновацій у підприємстві, створення повноцінної інфраструктури креативних індустрій, обліку “творчої компоненти” в статистиці кожної галузі, введення поняття креативної інтенсивності при розробці обсягу заробітних плат та оподаткуванні підприємницької діяльності;

6) ефективна реалізація та розвиток людського й соціального капіталу – розвиток людського капіталу нації вимагає створення безпечного середовища життєдіяльності, сприятливого клімату для розвитку сукупності сформованих і розвинених продуктивних здібностей, особистісних рис і мотивацій людини внаслідок набутих знань і здібностей, які реалізуються у праці;

7) фінансове забезпечення сталого розвитку – сталий розвиток України має базуватися на новій економіко-політичній парадигмі, що вимагає відповідного фінансового механізму та врівноваженої взаємодії ефективної банківської системи, пенсійної системи, страхової політики, бюджетно-фіскальної політики, фондового ринку, проведення приватизації державного майна, яке не може використовуватися ефективно;

8) стійка інвестиційна безпека – забезпечення сприятливого інвестиційного клімату та стійкої інвестиційної безпеки в Україні набуває стратегічної важливості. Сутність інвестиційної безпеки полягає у збалансуванні зростання обсягів залучення інвестицій із збереженням соціально-економічного комфорту для громадян та екологічної безпеки.

Зазначені в Концепції механізми запускаються в дію завдяки внутрішнім ресурсам та залученню ззовні неборгових фінансових потоків.

Прийняття та реалізація положень Концепції сталого розвитку України до 2030 р. дасть змогу досягти: покращення якості життя та зростання добробуту громадян; ефективної реалізації та відновлення людського капіталу; зміни індустріальної парадигми мислення на інноваційну, що враховує вплив глобальних мегатрендів і розвиток технологій четвертої промислової революції; стимулювання економічної активності малого та середнього бізнесу і розвитку внутрішнього ринку; розвитку потужних коопераційних зв'язків у виробничих ланцюгах, що формуватиме SMART-спеціалізацію регіонів і відкриватиме нові ринки збуту.

Концепція сталого розвитку України до 2030 р. є основою для формування нормативно-правової бази діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в частині формування політики сталого збалансованого розвитку, її положення можуть уточнюватися й доповнюватися під час формування та реалізації державної політики сталого розвитку.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, основою для формування правового механізму забезпечення сталого розвитку має бути відповідна Концепція, яка визначає політику країни щодо сталого розвитку на засадах положень, закріплених у відповідних заключних документах ООН, зокрема резолюцією, прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН “Трансформація нашого світу: Порядок денний сталого розвитку на 2030 рік”, яка є обов’язковими для виконання країнами-учасницями (підписантами) і передбачає в подальшому розроблення відповідних національних, державних стратегічних документи розвитку та прогнозних і програмних документів, нормативно-правових актів тощо.

Список використаних джерел

1. Бурик З. М. Теоретико-методологічні засади державного регулювання сталого розвитку України : автореф. дис. ... д-ра держ. упр. Київ, 2018. 36 с.
2. Карташов Є. Г. Формування та розвиток механізмів державного управління стійкістю регіональних еколого-економічних систем : автореф. дис. ... д-ра держ. упр. Київ, 2016. 40 с.
3. Лагно В. Т. Механізми державного управління сталим розвитком регіонів на засадах регіонального та транскордонного співробітництва : автореф. дис. ... д-ра держ. упр. Маріуполь, 2015. 38 с.
4. Ляшевська О. І. Державне регулювання валового регіонального продукту як чинник сталого розвитку регіону : монографія. Харків : Друк. Мадрид, 2016. 199 с.
5. Усаченко О. О. Становлення парадигми сталого розвитку. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. № 1 (55). С. 62–71.
6. Червякова О. В. Механізми трансформації державного управління в умовах суспільних змін : монографія. Київ : ТОВ “НВП” Інтерсервіс”, 2015. 390 с.
7. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів : Постанова Верхової Ради України від 24.12.1999 р. № 1359-ХІV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1359-14> (дата звернення: 11.02.2020).
8. Про стратегію сталого розвитку “Україна 2020” : Указ Президента від 12.01.2016 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 11.02.2020).
9. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента від 30.09.2019 р. № 722/2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019> (дата звернення: 11.02.2020).
10. Національна доповідь “Цілі сталого розвитку: Україна” / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Київ, 2017. 176 с. URL: http://www.un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf (дата звернення: 11.02.2020).
11. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. URL: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (дата звернення: 11.02.2020).
12. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 11.02.2020).

Khymchak V. V.,

*Postgraduate Student, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv
ORCID 0000-0003-2146-1570*

ANALYSIS OF LEGAL SUPPORT MECHANISMS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN UKRAINE

There was further development the conceptual foundations of the sustainable development formation at the present stage of public administration transformation in Ukraine, which, in the context of public administration reform, provides for sustainable development as a result of the implementation the Government Management Reform Strategy approved by the Government for the period until 2021. This, in turn, is a reaction to external factors of influence, in particular, to the decision of the UN General Assembly on a new program in the sustainable development field “Transformation of our world: Agenda for Sustainable Development by 2030”, which includes

17 development goals and 169 related tasks. For Ukraine, these goals and related tasks are mandatory to fulfill, within the framework of the obligations undertaken, which provide for amendments to the organizational and legal mechanism of public administration.

The article analyzes the mechanisms of legal support for the implementation of sustainable development in Ukraine. The Sustainable Development Legal Framework is based on a Concept that defines a country's sustainable development policy on the basis of the provisions set out in the relevant UN final instruments, including the resolution adopted by the UN General Assembly, Transforming Our World: A 2030 Agenda for Sustainable Development in turn, it involves the development of relevant national, state strategic development documents, and subsequently forward-looking and programmatic documents, regulatory acts, etc., aimed at reprimanding spare quality of life and welfare of citizens; effective implementation and restoration of human capital; changes in the industrial paradigm of thinking on innovation, taking into account the impact of global megatrends and the development of technologies of the fourth industrial revolution; stimulation of economic activity of small and medium-sized businesses and development of the internal market; development of strong cooperative links in production chains that will shape SMART specialization of regions and open up new markets.

Keywords: sustainable development, sustainable development in Ukraine, legal mechanism, legal mechanism for sustainable development, public administration.

References

1. Buryk, Z.M. (2018). Teoretyko-metodolohichni zasady derzhavnoho rehulyuvannya staloho rozvytku Ukrayiny. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukraine].
2. Kartashov, E.G. (2016). Formuvannya ta rozvytok mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnya stiykisty regional'nykh ekoloho-ekonomichnykh system. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukraine].
4. Lagno, V.T. (2015). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnya stalym rozvytkom rehioniv na zasadakh rehionalnoho ta transkordonnoho spivrobotnytstva. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Mariupol [in Ukraine].
5. Usachenko, O.O. (2019). Formation of the paradigm of sustainable development. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnya, vol. 1 (55), 6–71*. URL: <http://apdu.journal.kharkiv.ua/index.php/apdu> [in Ukraine].
6. Chervyakova, O.V. (2015). Mekhanizmy transformatsiyi derzhavnoho upravlinnya v umovakh suspilnykh zmin. [in Ukraine].
7. Pro Kontseptsiyu staloho rozvytku naselenykh punktiv: Postanova Verkhovoyi Rady Ukrayiny vid 24.12.1999 r. № 1359-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1359-14>.
8. Pro stratehiyu staloho rozvytku "Ukrayina 2020": Ukaz Prezydenta vid 12.01.2016 r. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
9. Pro Tsili staloho rozvytku Ukrayiny na period do 2030 roku: Ukaz Prezydenta vid 30.09.2019 r. № 722/2019. Legislation of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019>.
10. Natsionalna dopovid "Tsili staloho rozvytku: Ukrayina". (2017). Ministerstvo ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrayiny. URL: http://www.un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf.
11. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. URL: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.
12. Uhoda pro asotsiatsiyu mizh Ukrayinoyu, z odniyei storony, ta Yevropeyskym Soyuzom, Yevropeyskym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimi derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

Надійшла до редколегії 28.02.2020 р.

ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Дзюндзюк Вячеслав Борисович,
д. держ. упр., проф., завідувач кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0003-0622-2600;*

*Єфімов Юрій Вікторович,
аспірант кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0003-2848-5583*

УДК 351.777:504.06

doi: 10.34213/ap.20.01.18

ОСОБЛИВОСТІ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

У контексті сучасних екологічних викликів глобального простору проаналізовано еволюцію екологічних проблем та заходи щодо їх вирішення на державному рівні. Визначено змістовні характеристики екологічної політики держави. Акцентовано увагу на необхідності комплексного аналізу соціальних, економічних та екологічних зміни на початковому та завершальному етапах формування екологічної політики.

Наголошено на необхідності в стратегічному плані чітко усвідомлювати роль політики та уряду у виявленні, розумінні та реагуванні на екологічні проблеми у світі. Динамічність політичного процесу визначено як важливу передумову вдосконалення стимулюючих механізмів та розширення джерела інвестування екологічних програм.

Ключові слова: екологічна політика, публічна політика, сталий розвиток, екологічні проблеми, навколишнє середовище, уряд, неурядові організації, інвестиції.

Постановка проблеми. Вражаючи розробки в галузі енергетичних досліджень та технологій, а також тривалі політичні баталії щодо того, які види енергоносіїв, регламентів та інвестицій найкраще служать національним інтересам, багато говорять про екологічну політику та практики у XXI ст. Все частіше вчені підкреслюють важливість розробки екологічної політики у виборі курсу дій, успішність якої буде залежати від чіткого окреслення проблем, аналізу нагальності їх вирішення та взаємозв'язку, визначення джерел фінансування та видів відповідальності. Це означає ретельну попередню оцінку характеристик цільових груп населення (тобто груп, на які спрямовані політичні дії, наприклад, виробників хімічних речовин, автомобільних компаній чи широкої громадськості), а також намагання з'ясувати, які інструменти чи механізми цієї політики здатні спричинити передбачувану поведінку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням екологічної безпеки присвячено наукові праці С. Азарова, І. Варламової, Т. Козаченка, Ю. Литвинова, О. Одерій, Л. Черчик та ін. Теорію та практику процесу формування екологічної політики досліджували Ю. Боковикова, Н. Зіновчук,

Н. Малиш, А. Надежденко, Д. Якушев та ін. Серед зарубіжних авторів, дослідження яких стали класичними у сфері науки публічного управління та екологічного захисту, варто назвати Г. Вінтера, А. Вольфа, О. Дубовик, Крафта М., А. Кремера, О. Саркісова, Тобіна Р. та ін. Проте в сучасних умовах реформування виникають актуальні проблеми, що вимагають вдосконалених підходів щодо визначення особливостей забезпечення сталого розвитку країн засобами екологічної політики. Одночасно у вітчизняній науковій літературі не вистачає комплексного аналізу характеру взаємного впливу змін рівня розвитку та механізму стимулювання екологічного захисту з урахуванням специфіки сучасних підходів до державного управління.

Мета статті. Базуючись на стані наукового вивчення проблематики та екологічної практики формування національної політики щодо екологічних питань в Україні, метою статті обрано обґрунтування напрямів формування та реалізації екологічної політики держави у контексті сучасних екологічних викликів глобального простору.

Виклад основного матеріалу. Проблеми екологічного плану важко визначити, а ще важче вживати заходів щодо них. Причина цього криється у тому, що розробники механізмів екологічної політики мають вирішувати іноді вельми глибокі конфлікти з приводу того, що повинен зробити уряд, а що слід залишити на рівні індивідуального та корпоративного вибору на ринку. Наприклад, чи має уряд надавати щедрі субсидії нафтогазовим компаніям для заохочення більшого виробництва енергії, як це було роками? Чи має уряд пред'являти обов'язкові вимоги до енергоефективності для зменшення попиту? Чи має він фінансувати наукові та технологічні дослідження, які могли б допомогти розвинути нові джерела енергії, запровадивши заходи економічного стимулювання? Чи такі інвестиції в енергетику слід залишити на приватному ринку? Кожна стратегія має своїх прихильників серед науковців, політичних аналітиків, груп інтересів та тих, хто формує політику, і кожна група переконана, що її підхід є найкращим способом вирішення проблеми.

Такі види політичних розбіжностей можуть створити враження, що сьогодні взагалі немає єдиної думки щодо екологічних проблем та їх вирішення. Проте майже всі, хто серйозно вивчає екологічну політику, визнають багато причин для занепокоєння та те, що екологічні загрози, як би то не було, сьогодні є більш поширеними та лиховісними, ніж були раніше, в середині ХХ ст.

Більшості людей проблеми знайомі, хоча і не завжди їх легко зрозуміти, особливо механізм їх первісного виникнення. Вони включають забруднення повітря та води, незахищеність людей перед токсичними хімічними речовинами та небезпечними відходами, створення великої кількості твердих відходів (у тому числі нових, електронних, відходів, таких як викинуті стільникові телефони), що накопичуються на сміттєзвалищах або потребують переробки. Велика опора в усьому світі на використання викопного палива, що сприяє ризику зміни клімату та знищення критичних земель та лісів, що, своєю чергою, прискорює втрату біологічного розмаїття та загрожує стабільності екосистеми. До цих проблем можна додати постійне зростання людського населення та високий рівень споживання енергії та природних ресурсів; ці дві речі можуть загострити всі інші екологічні проблеми [4, с. 24]. Багато хто також додав би до переліку погіршення якості життя та загрози здоров'ю населення у містах, які все більше перевантажуються по всьому світу.

Звіти щодо цих та пов'язаних з ними проблем, майже щодня заповнюють ефір і газети, вони висвітлюються та жваво обговорюються на десятках тисяч вебсайтів. Дедалі більше в цьому постійному суспільному обговоренні використовуються сайти соціальних медіа, таких як Facebook, Twitter та YouTube. Не дивно, що дослідження та звіти можуть викликати побоювання громадськості щодо очевидно невпинної деградації навколишнього середовища. Люди можуть бачити докази у своїх мікрорайонах, громадах та регіонах, і по-троху вони розуміють, як погіршення навколишнього середовища може впливати на них.

В усьому світі люди вже давно вважають, що навколишнє середовище серйозно занепадає, і рішуче підтримують зусилля, спрямовані на те, щоб змінити тенденцію на протилежну, навіть коли екологічні та енергетичні проблеми не були настільки актуальними, як багато інших питань, таких як економіка. Їх побоювання поділили багато світових політиків, які допомогли визначити порядок денний глобальних заходів (самітів, конференцій, конгресів тощо). Науковці та розробники екологічної політики стверджували, що потреби можна визначити та задовольнити різними способами, і були пропозиції щодо "сильних" та "слабких" версій стійкості, що відрізняються очікуваними відповідями суспільства, незалежно від того, чи відбуватимуться дії в міжнародних агенціях, місцевих урядах або на кампусах коледжів та університетів [1, с. 292; 2, с. 154]. Проте на практичному рівні наслідки є досить зрозумілими: багато видів суспільної діяльності, таких як використання викопного палива, або опора на поточні методи виробництва харчових продуктів, не можуть продовжуватись у теперішньому вигляді без коригування відповідних технологій, оскільки вони не є кінцево стійкими на планеті.

Слід також озирнутися на соціальні, економічні та екологічні зміни на початку ХХ ст. Те, що очікується попереду в решті двадцять першого століття, так само різке та тривожне. Можна побачити наслідки для розвитку енергетики та транспорту в Китаї. Китай тривалий час очікував, що його економічний випуск почетвериться протягом наступних 15 років, хоча глобальні економічні неприємності з 2008 по 2016 р. явно дещо уповільнили його темпи зростання. До кінця 2000-х Китай щотижня відкривав електростанцію, що працює на вугіллі, достатньо велику, щоб обслуговувати енергетичні потреби кожного домогосподарства в Далласі чи Сан-Дієго [2, с. 18–19]. Індія також стрімко збільшувала використання вугілля для подібних цілей. Однак до 2016 р., частково у відповідь на погіршення якості повітря у великих містах та його нове зобов'язання скоротити викиди парникових газів, Китай оголосив, що дещо сповільнить темпи зростання. Він випереджав США в переході до більш чистих вугільних установок та швидко просувався в галузі сонячної та вітроенергетичної технології. Проте продажі автомобілів у Китаї зростають, навіть коли країна продовжує будувати масові транзитні лінії, щоб задовольнити зростаючий попит на перевезення. До 2016 р. це був найбільший у світі автомобільний ринок, з рекордними продажами як для невеликих позашляховиків, так і для електромобілів. Китай з легкістю перевершив США за продажами електромобілів, маючи потужну підтримку свого уряду у вигляді економічних, зокрема податкових, інструментів стимулювання .

Цей вид економічного зростання є важливим для збільшення можливостей для мільярдів людей у всьому світі та просування соціальної справедливості [1, с. 28], але він також має бути сумісним з межами природних систем. Для більшості з людей важко зрозуміти ці історичні тенденції та їх наслідки. Деякі коментатори характеризують цей новий вплив людини на навколишнє середовище як початок “антропоценної епохи”, щоб відрізнити її від попередніх історичних періодів.

Ці значні перетворення ставлять фундаментальні питання для вивчення екологічних практики та політики. Чи зможе Земля прийняти таке зростання, що очікується протягом наступного століття? Якщо так, то якою буде ймовірна людська та екологічна “ціна”? Наскільки добре оснащені країни світу для того, щоб реагувати на багато потреб, спричинених такими соціальними, економічними та екологічними тенденціями? Постає також питання щодо здатності та готовності політичних систем у всьому світі вирішувати ці проблеми, а також щодо швидкості таких дій. Наприклад, чи зможуть вони розробити, прийняти та впровадити ефективну політику щодо охорони здоров'я населення та зробити це до того, як мільйони людей зіткнуться з жахливими наслідками? Чи зможуть вони зробити те саме, щоб сприяти сталому використанню природних ресурсів до того, як екологічні системи будуть підштовхнуті до точки злому?

Щодо екологічних практик та політики, які застосовуються у світі. Державну політику можна визначити як хід дій уряду у відповідь на соціальні проблеми, тобто це те, що уряди вирішують зробити щодо цих проблем. Екологічна політика стосується тих дій держави, які впливають або намаються вплинути на якість навколишнього середовища або використання природних ресурсів. Спрощено говорячи, політикою є колективний вибір, який ми всі робимо як суспільство. Це стосується цілей політики та засобів, які використовуються для їх досягнення, а також того, як люди організуються та керують собою, наприклад, через державні установи чи громадські організації, на які вони покладаються, та політичні процеси, які використовуються для прийняття рішень. Протягом наступних кількох десятиліть країни стоять перед важливим вибором. Вони можуть підтримувати поточні екологічні політики та практики, або вони можуть передбачити краще майбутнє та розробити інституції та політики, які потрібні щоб запровадити необхідні зміни. Вони можуть покластися на нерегульований ринок, де панує індивідуальний вибір, або можуть спробувати прискорити та свідомо направити перехід до цього майбутнього іншими способами. Такі рішення є принаймні такими ж важливими в Україні, як у будь-якій країні, а екологічні наслідки тут, ймовірно, більші, ніж для будь-якої іншої країни, що розвивається, у світі.

Екологічна політика сьогодні також має надзвичайно широку сферу застосування. Традиційно вважалося, що вона передбачає збереження або охорону природних ресурсів, таких як громадські землі та води, цілини та дикі тварини, і, таким чином, стосувалася рекреаційних можливостей та естетичних цінностей на додаток до екологічного збереження. Починаючи з другої половини ХХ ст., цей термін частіше застосовується для позначення зусиль уряду з охорони навколишнього середовища, таких як контроль забруднення повітря та води, які ґрунтуються на занепокоєнні за здоров'я людини. У промислово розвинених країнах ці політики прагнуть змінити тенденції деградації

навколишнього середовища, що впливають на землю, повітря та воду, та працювати над досягненням прийнятних рівнів якості навколишнього середовища в контексті екологічної безпеки.

Однак екологічна політика виходить за рамки охорони навколишнього середовища та охорони природних ресурсів. Вона включає, частіше неявні, ніж явні, урядові дії, що впливають на здоров'я та безпеку людини; використання енергії; перевезення; містобудівні проекти та стандарти забудови; сільське господарство та виробництво продуктів харчування; приріст населення; національну та міжнародну безпеку; та захист життєво важливих глобальних екологічних, хімічних та геофізичних систем [2, с. 29; 3, с. 201]. Отже, екологічна політика держави має надзвичайно широкий обсяг та має всебічний і зростаючий вплив на сучасні людські справи. Вона охоплює довгострокові та глобальні, а також короткотермінові та локальні (регіональні) дії екологічного спрямування.

Майже універсальна концепція “стійкого розвитку” є важливим показником початку ХХІ ст., навіть якщо це залишається дещо розпливчастим терміном, який може замаскувати серйозні економічні та політичні конфлікти, особливо між багатими та бідними країнами [2, с. 38]. Однак у 2010-х роках мова сталості є не тільки поширеною на цьому рівні, але й розпалює багатообіцяючу низову активність та корпоративну прихильність як у країні, так і по всьому світу, в тому числі у багатьох закладах освіти, які наразі мають директора чи координатора з питань сталого розвитку. Кліматичні зміни, швидко зростаюче населення та середній клас, що розширюється, частково спричинені глобалізацією, загрожують планеті.

Ці події свідчать про фундаментальні зміни, які відбулися в глобальних екологічних практиках та політиці протягом останніх п'яти десятиліть. У цей період проблеми вважалися простими, а рішення очевидними та порівняно легкими для втілення. Ентузіазм громадськості та політичних сил щодо політики охорони навколишнього середовища підтримував прийняття інноваційних та суворих державних програм, які б змусили промисловості, що їх порушують, очищуватися. Це було так навіть тоді, коли цілі політики перевищували як наявні технічні знання, так і спроможність адміністративних органів взяти на себе нові обов'язки, передбачені законом. У такому сприятливому політичному кліматі витратам на досягнення нових екологічних стандартів мало коли приділяли багато уваги.

Більшість з усіх початкових екологічних законів залишається чинною сьогодні, незважаючи на майже п'ять десятиліть критики та експериментів з подібними альтернативами як на національному, так і на державному рівнях. Причини багато в чому політичні. Сьогоднішні виклики пов'язані не лише з тим, як найкраще модернізувати екологічну політику, але і як боротися з новим і складним набором проблем третього покоління та політичних дій, що виникли, від вирішення глобальних питань зміни клімату до місцевих ініціатив щодо сталого розвитку. У цьому сенсі можна виявити спадкоємність старої екологічної політики навіть тоді, коли розгортається нова ера, яка багата надіями та можливостями.

Навіть випадковий огляд коментарів щодо навколишнього середовища за останнє десятиліття виявляє широко розрізнені погляди на екологічні проблеми та те, що слід зробити з ними. Це не повинно дивувати. На ви-

значення та розуміння будь-якої суспільної проблеми впливають політичні ідеології та цінності, освіта та професійна підготовка, а також досвід роботи чи досвід громади. Вони сильно різняться в суспільстві, серед науковців, політиків та громадськості. Необхідним є також врахування етичних принципів поведіння суспільства з ресурсами залежно від менталітету, культури, сімейних традицій, які в кінцевому вигляді спричиняють відповідний рівень соціальної відповідальності людей та бізнес-структур в окремо взятій країні.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, необхідно в стратегічному плані чітко усвідомлювати роль політики та уряду у виявленні, розумінні та реагуванні на екологічні проблеми у світі. Слід наголосити, що кожний окремий вибір в рамках системи екологічної політики є неминуче політичним у тому сенсі, що такий вибір прагне вирішити конфлікти, притаманні балансуванню захисту навколишнього середовища та інших соціальних та економічних цілей. Тобто такий процес передбачає боротьбу за те, чиє визначення суспільних інтересів має переважати, та, точніше, як ми повинні узгоджувати екологічні цілі з іншими конкуруючими цінностями, такими як економічний добробут, права людини, прагнення до обмеженого регулювання уряду та соціальна справедливість. Це також слугуватиме нагадуванням про важливу роль, яку уряд відіграє у вирішенні екологічних проблем. Перш ніж звернутися безпосередньо до цієї ролі, слід зазначити кілька інших провідних поглядів на екологічні проблеми, їх причини, та їх вирішення. Це наука і техніка; економічні та стимулюючі структури, а також цінності та етика. Ці різні точки зору, як правило, певною мірою обговорюються в різних точках процесу вироблення політики, але все-таки варто підкреслити відмінності в тому, як сприймаються та вирішуються екологічні проблеми.

Загальний політичний процес, звісно, також є дуже динамічним. Усе може сильно змінитися з часом, коли конкретні суб'єкти політики приходять та йдуть до влади. В такі часи нові дані та аргументи висуваються, проблеми визначаються та переосмислюються, а також висуваються та розглядаються нові політичні рішення, такі як ринкові стимули та громадська освіта. Це має бути хорошою новиною як для екологічних активістів, так і для їхніх опонентів. Тобто, процес розробки екологічної політики ніколи насправді не закінчується, а отже екологічні програми вдосконалюються, стимулюючі механізми доопрацьовуються, джерела інвестування поновлюються і розширюються. У зв'язку з цим формалізація процесу формування та методичне забезпечення оцінки екологічної політики мають суттєві перспективи подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. Hempel, L.C. (2006). *Climate Policy on the Installment Plan*. Washington, DC: CQ Press, 288–310.
2. Kraft, M.E. (2018). *Environmental policy and politics*. New York: Routledge, University of Wisconsin-Green Bay.
3. Mazmanian, D.A. and Nijaki, L.K. (2013). *Sustainable Development and Governance. The Oxford Handbook of U.S. Environmental Policy*. New York: Oxford University Press, 184–206.
4. Tobin, R.J. (2016). *Environment, Population, and the Developing World. Environmental Policy*. Washington, DC: CQ Press, vol. 18, 311–332.

Dziundziuk V. B.,

*Doctor of Public Administration, Professor, Head of Political Science and Philosophy Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

ORCID 0000-0003-0622-2600;

Yefimov Yu. V.,

Postgraduate Student of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv

ORCID 0000-0003-2848-5583

FEATURES OF ENVIRONMENTAL POLICY IN MODERN CONDITIONS

Developments in energy research and technology, as well as ongoing political discussions about the suitability of energy, regulations and investments to national interests, confirm the importance and timeliness of environmental policy and practice researches in the current environment. The experience of developed and developing countries in developing their environmental policy is explored. Main issues that require improved approaches to identifying the features of ensuring sustainable development of countries by means of environmental policy are highlighted. The issue of correlation between economic development and environmental security is considered.

In order to substantiate the directions of formation and implementation of public environmental policy in the context of contemporary environmental challenges of the global space, the evolution of environmental problems and measures to solve them at the national level is analyzed. The substantive characteristics of public environmental policy have been determined. Attention was focused on the need for a comprehensive analysis of social, economic and environmental changes in the initial and final stages of environmental policy-making.

The need for a strategic understanding of the role of policy and government in identifying, understanding and responding to environmental problems in the world is emphasized. It is worth noting the importance of taking into account leading views on environmental problems, their causes and solutions, in particular in terms of: 1) science and technology; 2) economic and incentive structures (mechanisms); 3) values and ethics. These different perspectives are generally discussed to some extent at different points in the policy-making process, but the differences, sometimes dramatic, in how environmental issues are perceived and addressed are still worth highlighting. The importance of taking into account the continuity of environmental policy for the accumulation of experience and tools to promote social responsibility in the context of environmental safety is emphasized.

The dynamism of the political process is identified as an important prerequisite for improving the incentive mechanisms and expanding the source of investments in environmental programs.

Keywords: environmental policy, public policy, sustainable development, environmental problems, environment, government, non-governmental organizations, investments.

References

1. Hempel, L.C. (2006). *Climate Policy on the Installment Plan*. Washington, DC: CQ Press, 288–310.
2. Kraft, M.E. (2018). *Environmental policy and politics*. New York: Routledge, University of Wisconsin-Green Bay.
3. Mazmanian, D.A. and Nijaki, L.K. (2013). *Sustainable Development and Governance. The Oxford Handbook of U.S. Environmental Policy*. New York: Oxford University Press, 184–206.
4. Tobin, R.J. (2016). *Environment, Population, and the Developing World. Environmental Policy*. Washington, DC: CQ Press, vol. 18, 311–332.

Надійшла до редколегії 12.02.2020 р.

Древаль Юрій Дмитрович,

д. держ. упр., проф.,

професор кафедри охорони праці та техногенно-екологічної безпеки,

Національний університет цивільного захисту України,

м. Харків

ORCID 0000-0002-7347-9433;

Кузнецов Андрій Олегович,

к. держ. упр., доц.,

начальник відділу координації наукової роботи і докторантури,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

ORCID 0000-0002-2951-4473;

Заїка Світлана Олександрівна,

к. е. н., доц., проректор з науково-педагогічної роботи,

Харківський національний технічний університет сільського господарства

імені Петра Василенка,

м. Харків

ORCID 0000-0001-8132-7643

УДК 35.1:316.422:321.7

doi: 10.34213/ap.20.01.19

СОЦІОКУЛЬТУРНИЙ АСПЕКТ ПОЛІТИЧНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ

Проаналізовано питання залежності політичної модернізації від соціокультурного розвитку. Відзначено, що у даному разі мова має йти про складне переплетіння та гармонію обох складових суспільного розвитку. Обґрунтовано положення про те, що культура є одним з найбільш важливих регуляторів суспільного життя. Відтак і соціальні інститути, політика та норми тією чи іншою мірою відображають цінності культури. Вказано, що надійною основою успішної модернізації мають бути системні зрушення у найбільш важливих сферах суспільних та соціокультурних відносин. Формулюється висновок про те, що до успіху мають привести системні зрушення у всіх сферах суспільних та соціокультурних відносин (з обов'язковим урахуванням того достеменного факту, що процес вдосконалення соціокультурних відносин має відбуватися поступово і що культурні ідентичності відображають багатовіковий уклад життя народів, який не може бути реформований у звичному розумінні цього слова).

Ключові слова: модернізація, політична модернізація, демократизація, культура, цінності культури.

Постановка проблеми. Термін “модернізація” широко вживається в усіх науках соціогуманітарного профілю і з повним на це правом може вважатися загальнонауковим. Він охоплює широке коло соціокультурних та соціально-політичних аспектів, поєднуючи їх тяжінням до політико-правового вдосконалення та розвитку. Зміст політичної модернізації складають якісні зміни в політичних системах “традиційних” чи колишніх недемократичних суспільств. Причому, як правило, йдеться про наближення таких суспільств до певного зразка у вигляді розвинених демократичних країн та регіонів.

Актуальність обраної проблематики дослідження підтверджується необхідністю не лише обґрунтування теоретичних основ політичної модернізації українського суспільства, але і знаходження елементів соціокультурної матриці сучасної української нації виходячи з наявних політичних викликів і реалій. Цікавою з цієї точки зору є фабула щодо становлення і розвитку націй, сформульована Ентоні Д. Смітом. Розглядаючи політичну модернізацію

© Древаль Ю. Д., Кузнецов А. О., Заїка С. О., 2020

крізь призму становлення і розвитку націй, вчений приходиться до висновку, що будь-яка нація формувалась еволюційно крізь проходження тріади “ієрархія – заповіт – республіка”. Причому такі соціальні протоформи сучасних націй, як ієрархія і заповіт нікуди не зникли, а залишились у вигляді секуляризованих норм суспільно-політичного життя. Пережитки ієрархічних елементів, – стверджує вчений, – ми бачимо, наприклад, не тільки в британській монархії, бо й такі республіки, як США, Ізраїль і Франція, пронизані міфами й поглядами, які походять від попередніх, заснованих на заповіті, націй і націоналізмів, і тому кожне покоління спільноти постає перед альтернативними етноісторіями і національними долями. Хоч у лоні національних спільнот різні культурні традиції можуть породити ідеологічний конфлікт, їхнє суперництво і синтез можуть ще й посилити національну відомість і зміцнити структуру нації [1, с. 15]. Відтак, говорити про політичну модернізацію суспільства неможна без врахування соціокультурних основ, які лежать в основі української нації, слугують історичним фактором державного суверенітету й політичної ідентичності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Процес зародження теорії модернізації у лонах соціогуманітарних наук має низку історичних інтерпретацій. Деякі вчені (Дж. Брейї, Е. Гоббс, Е. Генер, В. Коннор та ін.) вважають, що історичною точкою відліку теорії модернізації варто вважати часи Французької та Американської революцій, адже саме відтоді ми отримали виборче право, громадянські права та державний суверенітет, за думкою інших вчених – теорія модернізації описує процес переходу від традиційного аграрного суспільства до індустріального (О. Конт, Г. Спенсер, К. Маркс, М. Вебер, Е. Дюркгейм, Ф. Тенніс та ін.), при цьому поділяючи його на два типи – “первинна” і “вторинна” модернізації. Так, первинна модернізація відбувалась за часів перших промислових революцій, а під її другим типом розуміють процес формування індустріальних суспільств в країнах третього світу.

Варто звернути увагу і на той факт, що наукова дискусія навколо теорії модернізації набуває додаткової актуальності у 50–60-х роках ХХ ст. під впливом робіт Т. Парсонса і Р. Мертона, у подальші була розвинута М. Леві, С. Ліпсетом, Ф. Ріггсом, Д. Елтером, Р. Вартом, Е. Хагеном, С. Хантінгтоном, Ш. Ейзенштадтом та деякими іншими дослідниками. Вони зосередили власні дослідження на поясненні тих причин, які спонукали перехід відсталих традиційних країн до сучасного (індустріального і демократичного) суспільства. Тогочасні вчені з’ясовували особливості суспільного розвитку нового та новітнього часів, а також аналізували широкий спектр зрушень у політичних системах різних країн.

Увага до зазначеної проблематики значно посилилася в 1990-х роках, що першочергово пов’язується зі спробами колишніх авторитарних країн наблизитися до стандартів демократичного врядування. Це, у свою чергу, спонукало й часткову зміну предмету та змісту досліджень. Як слушно зазначає П. Штомпка, “класичні теорії модернізації зосередили свою увагу на контрасті між “першим” і “третім” світами, а теорія конвергенції, як і нещодавно створені теорії посткомуністичного переходу, головною темою аналізу вибрали розрив між “першим” і “другим” світами” [2, с. 171].

У розрізі ж проблематики даного дослідження найперше на увагу заслуговують концепція “сучасної світ-системи” (І. Валерстайна), теорія різних шляхів розвитку (В. Цапф, Г. Еспінг-Андерсон), багатолінійна модель модернізації (Р. Робертсон, У. Бек, К. Мюллер), “кризовий синдром модернізації”

(В. Горбатенко), акторна модель модернізації (Т. Пірайнен), “органічна модернізація” (С. Блек, Ш. Ейзенштадт, А Турен) та неомодернізація (С. Чодак, Е. Тирик’ян).

Сьогодні актуальними видаються і напрацювання І. Денисенко, яка узагальнює теоретичну спадщину модернізації, чітко розрізняючи зміст “первинної” та “вторинної” модернізації, а також систематизуючи “етапи”, “періоди” та “фази” інтерпретацій проблемного поля модернізації [3, с. 200–202]. Заслугує на увагу і висловлювання М. Михальченка, що модернізація дійсно є незавершеним проектом і проектом, що ніколи не завершується в глобальному вимірі [4, с. 19]. Непересічне значення для окресленої проблематики мають і висновки авторів колективної монографії під назвою “Етнополітичний контекст соціокультурних трансформацій у сучасній Україні”: “На прикладі України світ мав можливість вкотре пересвідчитися: універсалії культури іноді стають безсилими перед наступом новітнього варварства [5, с. 10].

Водночас виразно спостерігається і тенденція, згідно з якою дослідницький предмет з окресленої проблематики обмежується аналізом та систематизацією праць корифеїв теорії модернізації (погодимось, у такому разі доволі складно сформулювати та обґрунтувати авторський аспект наукової новизни). Натомість недостатньо уваги приділяється конкретним аспектам реформування політичних систем, зокрема складовим сучасної суспільної модернізації та актуалізації праць теоретиків, які знайшли широке визнання у світі.

Метою статті, з урахуванням наведених аргументів, визначено теоретичне обґрунтування взаємозв’язку між політичною модернізацією та соціокультурним розвитком, доведення необхідності детального вивчення історичних, етнічних, конфесійних та економічних передумов сучасної політичної модернізації.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні політична модернізація зазвичай сприймається як цілеспрямований процес переходу від традиційного (командного, доіндустріального, незахідного) до сучасного (змагального, індустріально-постіндустріального) суспільства. Деякі дослідники виводять й більш конкретні формулювання, які, як уже доводилося нами в попередніх дослідженнях, з деякою мірою умовності можна охарактеризувати відповідно до “вузького” та “широкого” тлумачення [6, с. 90]. У традиційному, так званому “західно-центристському контексті” (вузьке тлумачення), політична модернізація характеризується як процес наближення до конкретного зразка – стабільних і економічно розвинених країн Заходу. Такому тлумаченню, окрім безумовних переваг (чітке формулювання перспектив розвитку, привабливість кінцевої мети тощо), властиві й деякі негативні риси. Це, зокрема, наперед задані однотипність чи жорстка “запрограмованість” суспільного розвитку країн, що сприймають нові правила суспільного життя. До того ж, абсолютно неперспективним виглядає механічне копіювання західних моделей (“вестернізація”). М. Мендрас, наприклад, при аналізі процесів модернізації у східноєвропейських країнах наголошує на тому, що “запозичення західних інститутів та обов’язкові посилання керівників на демократію ніякою мірою не можуть вважатися гарантією нормального демократичного функціонування” [7, с. 192]. Окрім того, властива такій еволюції стратегія “навздогінного розвитку” на значний проміжок часу консервує елементи неповноцінності та другорядності перехідних суспільств. Також маємо враховувати і той факт, що у будь-якій новій соціальній моделі зберігаються ознаки культурної/історичної ідентичності, як однієї із тривких основ соціально-політичної солідар-

ності протягом усієї історії становлення і розвитку нації. *Навіть* *нині* немає жодних ознак невілювання етичного фактору, яке пророкували багато вчених-представників неоліберальної школи. Поширена глобалізація та розгалужена трудова міграція не розірвали культурні та етнічні зв'язки між окремими націями, а отже сучасному світові більш притаманна соціокультурна різноманітність та мультикультуралізм, ніж соціальна уніфікація. Відтак, сприйняття політичної модернізації крізь призму лише демократичного транзиту видається помилковим, адже ми навмисно загладжуємо і уніфікуємо низку культурно-історичних та ментальних факторів, від прояву яких здебільшого і залежатиме вектор суспільного поступу.

“Широке” ж тлумачення політичної модернізації як загальноцивілізаційних зрушень із застосуванням сукупних зусиль для досягнення більш високих бажаних стандартів – *визнається надмірною абстракцією* (є надміру узагальненим та навіть відірваним від складних суспільних та соціокультурних реалій). Як стверджує В. Цапф, “модернізація у широкому смислі – це пошук з невідомим результатом” [8, с. 18]. На наш погляд, широке розуміння процесу політичної модернізації варто розглядати лише як задалегідь завдану систему суспільно-політичних координат із можливими варіаціями і альтернативами. Зокрема, у країнах з розвиненими демократичними традиціями сьогодні ніхто не буде ставити під сумнів принцип верховенства права, на офіційному рівні нехтувати громадянськими правами і свободами людини й громадянина, заперечувати необхідність застосування принципу поділу влад та формування представницької влади шляхом прямого волевиявлення громадян. Проте, застосування або реалізація цих непохитних демократичних традицій може мати різні варіанти свого втілення в залежності від культурно-політичних особливостей тієї або іншої нації/країни.

Невипадково, окреслені вище підходи й стали підставою для критичних висловів на тему політичної модернізації в цілому, як такої, що не може бути застосованою в якості конкретного операційного засобу для аналізу суспільного розвитку. Деякі вчені (зокрема, Е. Аллард) взагалі наполягають на тому, що концепція модернізації може бути важливою лише в якості загальної основи досліджень розвитку постсоціалістичних країн, яка може навіть заважати дослідникові вивчати якісь конкретні інститути чи процеси (зокрема, інститут політичних партій) [9, с. 60, 64]. Зазначені аргументи спонукають дослідників до опрацювання більш ефективної та придатної для використання формули політичної модернізації. Методологічною основою для подальших дослідницьких пошуків у цьому напрямі має вважати праця Р. Інглехарта під назвою “Модернізація та постмодернізація: культурні, економічні та політичні зміни в 43 суспільствах”. Автор аналізує системні зрушення в політичних системах декількох десятків країн і стверджує, що теорія модернізації вважається “потужним засобом заглянути в майбутнє індустріального суспільства” [10, с. 143].

На увагу також заслуговує концепт “сучасності”, адже наближення до такого темпорального стану якраз і є стратегічною основою будь-яких модернізаційних процесів. У буквальному розумінні сучасністю є будь-який теперішній стан, що настає після попередніх (вчорашніх) подій. Проте беззаперечним видається те, що сучасне суспільство має базуватися на системних зрушеннях, властивих передовим чи умовно “цивілізованим” суспільствам (у такому контексті найперше на увагу заслуговують досягнення в соціально-економічній сфері, і на цій основі розвиненість атрибутів політичної системи суспільства: конституціоналізму, розподілу гілок влади, інституцій грома-

дянського суспільства, а також повноцінного захисту прав і свобод людини). Причому, не залишаються осторонь від процесів модернізації і найбільш розвинені країни, які нарівні з іншими країнами світової спільноти також вирішують численні проблеми вдосконалення та розвитку.

Більшість дослідників схильні вважати, що в європейському контексті сучасність охоплює період від XVI до XVIII ст. Якраз у цей час сформувалися та поступово розвивалися ідеї національного держави як основи державного владарювання та конституціоналізму (на протигагу ієрархічним загалом деспотичним імперіям, князівства чи окремими містам-державам). Це був період, за словами Ш. Ейзенштадта та В. Шлюхтера, упродовж якого територіальні держави стали головними двигунами процесів ресурсної мобілізації та конструювання колективних ідентичностей” [11, с. 189].

Водночас сучасні дослідники все частіше звертають увагу на те, що світ занадто різноманітний для приведення окремих соціумів до якогось єдиного зразка і що не може бути спільної для всіх сучасності. Основу таких різноманітностей якраз і складають культурні традиції та соціокультурні ідентичності. У глибинних пластах національної культури знаходяться як основоположні чинники успішності суспільно-політичної модернізації, так і недоліки на шляхах “вестернізації” чи “навздогінної модернізації”.

На наше *глибоке* переконання, уточнення змісту сучасної політичної модернізації також значною мірою залежить від з’ясування суті та особливостей концепту демократичного переходу (“демократичного транзиту”), зокрема, міри його узгодженості з політичною модернізацією. І в цьому контексті виразно спостерігаються два основні підходи. Так, існує традиція розглядати перехід від авторитаризму до демократії в якості елементу та стадії процесу модернізації. Натомість деякі дослідники наполягають на необхідності жорсткого тематичного розмежування понять “модернізація” та “транзитологія”, а також суспільно-політичних явищ, що вони відображають. Л. Сморгунов, наприклад, при цьому апелює до того, що більшість “перехідних” країн не підпадає під категорію “традиційних країн з низьким рівнем індустріального розвитку, архаїчною соціальною структурою, неграмотністю населення тощо” [12, с. 185].

Але ж наведені вище тлумачення модернізації, які ґрунтуються на якісних показниках реформування суспільних відносин, свідчать про логічно-структурну недовершеність зазначеного силогізму. Власне, і в процесі опрацювання конкретних модернізаційних проектів дослідники намагаються уникати дихотомічних зіставлень традиції та сучасності, натомість концентруючи увагу на раціональних аспектах реформування суспільних відносин [13].

У якості ж перспективних моделей транзитивних суспільств поряд з іншими все частіше розглядаються якраз і культурологічні теорії. За оцінкою В. Меркель, наприклад, “глибоко вкорінені релігійно-культурні традиції мають особливе значення для аналізу передумов і перешкод успішної демократизації, оскільки вони не піддаються короткостроковим, свідомо проведеним змінам, як, наприклад, політичні інститути (інституційна інженерія) або громадські структури (соціальна інженерія)” [14, с. 69].

Відтак очевидним є те, що в теорії модернізації мають гармонійно поєднуватися соціально-економічні детермінанти, відповідні зрушення у сфері культури та власне демократизація в рамках єдиного процесу людського розвитку (human development). Природно, що в річищі концепцій сталого розвитку основою масштабних перетворень у будь-яких сферах суспільних відносин має знаходитися соціально-економічна детермінанта. Водночас,

як слушно стверджують О. Рафальський та З. Симчук, “модернізоване суспільство відрізняється від традиційного високим рівнем громадянської культури населення...” [15, с. 46]. Проте, очевидно, повноцінне ствердження демократичних інститутів та практик має ґрунтуватися на зрушеннях у суспільній свідомості та ціннісних уподобань широких верств населення. Такі верстви загалом не можуть бути зараховані до “когорти свідомих громадян”, але в кінцевому рахунку якраз вони здійснюють визначальний вплив на закріплення здобутків політичних еліт та на обрання курсу стратегічного розвитку країни.

У даному разі має йтися про складне переплетіння та гармонію складових процесу модернізації. Цю ідею лаконічно і водночас досить чітко сформулювали Р. Інґхарт та К. Ветцель, наполягаючи на наступному: 1) соціально-економічний розвиток створює все більш сприятливі умови існування людей; 2) ці умови, в свою чергу, забезпечують поширення масових цінностей самовираження, надаючи пріоритетне значення свободі особистості і свободі вибору; 3) ці цінності мобілізують соціальні сили, що виступають за встановлення демократичного ладу, якщо він ще не існує, і за збереження і поглиблення демократії там, де вона вже побудована [16, с. 253–254].

Варто також зазначити, що традиція наукового дослідження культури як складного соціального та антропологічного явища нараховує вже декілька десятиліть, а кількість визначень даного феномену наближається до чотирьох сотень. Наприклад, А. Моль ще в 1970-х роках відзначав ту обставину, що неможливо надати “замкнуте” визначення культури, адже це могло б лише збільшити і без цього значну кількість наявних визначень (за його підрахунками, вже на той час нараховувалося понад 250 таких визначень [17, с. 35]). Сучасний вчений Л. Анолі в унісон наведеному підкреслює: “Якщо концепт культури – ключовий для існування людини (без культури сьогодні людина просто не зможе вижити), і якщо культура надає форму і смисл людині, де б вона не знаходилася, його важко приборкати та заключити в єдину узгоджену теоретичну мережу” [18, с. 13].

Якщо ж не враховувати деякі теоретичні розбіжності у трактуванні культури, то стає очевидним, що власне культура можлива тільки в рамках суспільного життя, реальної історії суспільства. Водночас беззаперечним є і те, що культура має відноситися до одного з важливих регуляторів суспільного життя. Відтак і соціальні інститути, політика, норми та повсякденне життя відображають наявні цінності культури. Причому, у такому разі має йтися не лише про пряму рефлексію, але й про вплив культури на формування порядку денного подальших суспільних змін.

Як вважає П. Штомпка, у зв’язку з неоднозначним відношенням до місця культури у процесі суспільного розвитку можливими є два альтернативних сценарії подальших подій: один – порочне коло руйнування культури, інший – добровільне коло культурної реконструкції [19, с. 16].

Власне, і політики мають усвідомити власну високу місію щодо підтримання та розвитку культури. Як слушно зазначає Т. Іґлтон, який є знаним британським літературознавцем, “підняти культуру над політикою, бути спочатку людьми, а потім громадянами означає, що політика повинна діяти на більш глибокому етичному рівні, користуючись ресурсами Bildung і формуючи з індивідів добре вихованих і відповідальних громадян” [20, с. 16].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Відтак, саме соціокультурна складова є чи не найбільш важливими чинником сучасної суспільної та політичної модернізації. На цих шляхах не досягають успіху ті рефор-

матори, які дбають лише про запозичення відомих сценаріїв розвитку та про вдосконалення політичних інститутів (навздогінна модернізація). Натомість, до успіху мають привести системні зрушення у всіх сферах суспільних та соціокультурних відносин (з обов'язковим урахуванням того достеменного факту, що процес вдосконалення соціокультурних відносин має відбуватися поступово і що культурні ідентичності відображають багатовіковий уклад життя народів, який не може бути реформований у звичному розумінні цього слова).

У якості ж теоретичної основи для продовження наукових пошуків з окресленої проблематики можна висловити припущення, що органічною модернізацією є цілеспрямований та комплексний розвиток суспільних відносин у заданому напрямові, який ґрунтується на гармонійному поєднанні економічних, політичних та соціокультурних факторів (під таке визначення мають підпадати не лише відповідні процеси в країнах, які провели “первинну” чи “піонерську” модернізацію, але й деякі країни так званих “другого” та “третього” ешелонів).

Список використаних джерел

1. Ентоні Дж. Сміт. Культурні основи націй. Ієрархія, заповіт, республіка. Київ : Темпора, 2009. 312 с.
2. Штомпка П. Социология социальных изменений / пер. с англ. А. С. Дмитриева. Москва : Аспект Пресс, 1996. 416 с.
3. Денисенко И. Д. Проблемное поле модернизации в контексте современного научного дискурса. *Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія*. 2013. № 3. С. 200–203.
4. Михальченко М. Політична реальність в Україні: трансформація, модернізація, революція? *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. Київ, 2005. Вип. 7. С. 18–27.
5. Етнополітичний контекст соціокультурних трансформацій у сучасній Україні / ред. кол. О. Рафальський (голова), В. Войналович, Л. Нагорна. Київ : ІПІЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2017. 512 с.
6. Древаль Ю. Д. Пізнавальна цінність теорії політичної модернізації. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса*. 2011. Вип. 6. С. 88–96.
7. Мендрас М. Взгляд с Запада и российское восприятие : два понимания ситуации / пер. с фр. А. Ковалева. *Конституционное право: восточноевропейское обозрение*. 2003. № 4. С. 191–196.
8. Цаф В. Теория модернизации и различие путей общественного развития. *СОЦИС*. 1998. № 8. С. 14–25.
9. Аллард Э. Сомнительные достоинства концепции модернизации / пер. с англ. Н. В. Романовского. *СОЦИС*. 2002. № 9. С. 60–66.
10. Inglehart R. *Modernization and Postmodernization : Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton ; New York : Princeton Univ. Press, 1997. 453 p.
11. Эйзенштадт Ш., Шлюхтер В. The west & the rest: траектории запада в мировой истории. *ОЙКУМЕНА. Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций*. Харьков, 2003. Вып. 1. С. 189–202.
12. Сморгун Л. В. Современная сравнительная политология : учебник. Москва : РОССПЭН, 2002. 472 с.
13. Романов П. В., Ярская-Смирнова Е. Р. Прикладная антропология. Социокультурная антропология: история, теория, методология: энциклопедический словарь / под ред. Ю. М. езника. Москва : Академический проект ; Культура ; Константа, 2012. С. 540–551.
14. Меркель В. Теории трансформации. Структура или актор, система или действие? *Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей : в 2 т. Т. 1: Постсоциалистические трансформации: теоретические подходы* / ред.-сост. Петра Штыков, Симона Шваниц ; науч. ред. В. Гельман ; пер. с нем. Е. Белокурова и др. Санкт-Петербург ; Москва ; Берлин : Летний Сад ; Berliner Debatte Wissensschafteverlag, 2003. С. 55–89.

15. Рафальський О. О., Самчук З. Ф. Цивілізаційні перехрестя сучасного суспільства. Київ : ІПІЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2018. 688 с.
16. Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия: Последовательность человеческого развития. Москва : Новое издательство, 2011. 464 с.
17. Моль Р. Социодинамика культуры / пер. с фр. Москва : Прогресс, 1973. 406 с.
18. Анолли Л. Психология культуры / пер. с итал. Харьков : Гуманитарный Центр, 2016. 480 с.
19. Штомпка П. Социальное изменение как травма (статья первая) / пер. с англ. А. Ю. Моисеевой, Н. В. Романовского. *СОЦИС*. 2001. № 1. С. 6–16.
20. Иглтон Т. Идея культуры / пер. с англ. И. Кушнаревой ; под науч. ред. А. Смирнова. Москва : Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. 192 с. (Исследования культуры).

Dreval Y. D.,

Doctor in Public Administration, Professor, Professor of Labor Protection and Technogenic and Ecological Safety Department, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv
OCRID 0000-0002-7347-9433;

Kuznetsov A. O.,

PhD in Public Administration, Associate Professor, Head of the Coordination Department of Scientific Work and Doctoral Studies,
KRI NAPA, Kharkiv
OCRID 0000-0002-2951-4473;

Zaika S. O.,

PhD Economics, Associate Professor,
Vice-Rector for Scientific and Pedagogical Work,
Kharkiv Petro Vasylenko National Technical University of Agriculture, Kharkiv
ORCID 0000-0001-8132-7643

SOCIO-CULTURAL ASPECTS OF POLITICAL MODERNIZATION

The question of the dependence of political modernization on socio-cultural development is analyzed. It is noted that in this case it is a question of complex interplay and harmony of both components of social development. It is additionally substantiated that culture is one of the most important regulators of public life. Therefore, social institutions, policies and norms in one way or another reflect the values of culture. It has been stated that systematic shifts in the most important spheres of social and socio-cultural relations should be a reliable basis for successful modernization. It is concluded that systemic shifts in all spheres of social and socio-cultural relations must be successful (with due regard for the pre-existing fact that the process of improving socio-cultural relations must take place gradually and that cultural identities reflect the centuries-old way of life of peoples who cannot be reformed in the usual sense of the word).

Keywords: modernization, political modernization, democratization, culture, values of culture.

References

1. Entoni, Dzh. Smit. (2009). Kulturni osnovi nacij. Iyerarhiya, zapovit, respublika. Naukove vidannya [The cultural foundations of nations. Hierarchy, covenant, republic. Scientific edition.]. Kyiv: Tempora [in Ukrainian].
2. Shtompka, P. (1996). Sociologiya socialnyh izmenenij [Sociology of Social Change]. Moscow: Aspect Press [in Russian].
3. Denisenko, I.D. (2013). Problemnoe pole modernizacii v kontekste sovremennogo nauchnogo diskursa [The problem field of modernization in the context of modern scientific discourse]. *Bulletin of the National Law Academy of Ukraine named after Yaroslav the Wise. Sery: Philosophy, Philosophy of Law, Political Science, Sociology*, 3, 200–203 [in Russian].
4. Mihalchenko, M. (2005). Politichna realnist v Ukrayini: transformaciya, modernizaciya, revolyuciya? [Political Reality in Ukraine: Transformation, Modernization, Revolution?]. *Contemporary Ukrainian politics. Politicians and political scientists about her, issue 7*, 18–27 [in Ukrainian].
5. Etnopolitichnij kontekst sociokulturnih transformacij u suchasnij Ukrayini [Ethnopolitical Context of Sociocultural Transformations in Contemporary Ukraine. (2017). O. Rafalskij, V. Vojnalovich, L. Nagorna (Eds.). Kiev: IPIEND them. IF Kuras, NAS of Ukraine [in Ukrainian].

6. Dreval, Yu.D. (2011). Piznavalna cinnist teorii politichnoyi modernizaciyi [Cognitive value of the theory of political modernization]. *Scientific Notes of the Institute of Political and Ethnic Studies IF Kuras, issue 6, 88–96.*
7. Mendras, M. (2003). Vzglyad s Zapada i rossijskoe vospriyatie: dva ponimaniya situacii [A look from the West and Russian perception: two understandings of the situation]. *Constitutional Law: Eastern European Review, 4, 191–196* [in Russian].
8. Capf, V. (1998). Teoriya modernizacii i razlichie putej obshestvennogo razvitiya [Theory of modernization and the difference in the ways of social development]. *SOCIS, 8, 14–25* [in Russian].
9. Allard, E. (2002). Somnitelnye dostoinstva koncepcii modernizacii [The dubious merits of the modernization concept]. *SOCIS, 9, 60–66* [in Russian].
10. Inglehart, R. (1997). *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies.* Princeton: New York: Princeton Univ. Press.
11. Ejzenshtadt, Sh., Shlyuhter, V. (2003). The west & the rest: traektorii zapada v mirovoj istorii [The west & the rest: Western trajectories in world history]. *OKUKUMENA. Almanac of comparative studies of political institutions, socio-economic systems and civilizations, 1, 189–202* [in Russian].
12. Smorgunov, L.V. (2002). *Sovremennaya sravnitel'naya politologiya* [Modern comparative political science]. Moscow: ROSSPEN [in Russian].
13. Romanov, P.V., Yarskaya-Smirnova, E.R. (2012). *Prikladnaya antropologiya* [Applied Anthropology]. *Sociocultural anthropology: history, theory, methodology: encyclopedic dictionary.* Yu.M. Reznik (Ed.). Moscow: Academic project; Culture Constant, 540–551 [in Russian].
14. Merkel, V. (2003). Teorii transformacii. Struktura ili aktor, sistema ili dejstvie? *Povoroty istorii. Postsocialisticheskie transformacii glazami nemeckih issledovatelej: V. 2 t. T. 1: Postsocialisticheskie transformacii: teoreticheskie podhody* [Theories of Transformation. Structure or actor, system or action? The twists and turns of history. Post-socialist transformations through the eyes of German researchers. (Vols. 1–2; Vol. 1): Post-socialist transformations: theoretical approaches, 55–89. P. Shtykov, S. Shvanits, V. Gelman (Eds.). St. Petersburg; Moscow; Berlin: Summer Garden; Berliner Debatte Wissenschafterverlag [in Russian].
15. Rafalskij, O.O., Samchuk, Z.F. (2018). *Civilizacijni perehrestya suchasnogo suspilstva* [Civilizations crossroads of modern society.]. Kiev: IPIEND them. IF Kuras, NAS of Ukraine [in Ukrainian].
16. Inglehart, R., Velcel, K. (2011). *Modernizaciya, kulturnye izmeneniya i demokratiya: Posledovatelnost chelovecheskogo razvitiya* [Modernization, Cultural Change, and Democracy: A Consistency of Human Development]. Moscow: New Publishing House [in Russian].
17. Mol, R. (1973). *Sociodinamika kultury* [Sociodynamics of culture]. Moscow: Progress [in Russian].
18. Anolli, L. (2016). *Psihologiya kultury* [Psychology of culture]. Kharkov: Publishing House of the Humanitarian Center [in Russian].
19. Shtompka, P. (2001). *Socialnoe izmenenie kak travma (statya pervaya)* [Social change as trauma (article one)]. *SOCIS, 1, 6–16* [in Russian].
20. Iglton, T. (2019). *Ideya kultury* [The idea of culture]. A. Smirnov (Ed.). Moscow: Publishing House of the Higher School of Economics [in Russian].

Надійшла до редколегії 12.02.2020 р.

Антипенко Ірина Вікторівна,
к.ю.н., докторант кафедри публічної політики та політичної аналітики,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ
ORCID 0000-0001-9520-4353

УДК 351:321

doi: 10.34213/ap.20.01.20

ЗАГРОЗИ І ВИКЛИКИ СУЧАСНИХ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ДЕРЖАВ: ДО ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОЛІТИЧНИМИ РИЗИКАМИ

Статтю присвячено аналізу актуальних загроз і викликів сучасних глобалізаційних процесів для стабільного розвитку національних держав. Розглянуто таке актуальне, але малодосліджене в Україні питання науки державного управління, як спроможність національних держав справлятися з політичними ризиками, що породжуються сучасним глобалізаційними процесами. Конкретизовано вплив на національні держави таких сучасних глобальних загроз як тероризм, релігійний екстремізм, етнічна ворожнеча, неконтрольована міграція, кіберзлочинність, незаконну торгівлю зброєю. Окремо визначено вплив глобальної політичної експансії та проблему забезпечення міждержавної та міжцивілізаційної сумісності.

Ключові слова: глобалізація, загрози, виклики, політичні ризики, національна держава, управління політичними ризиками.

Постановка проблеми. Глобалізація перетворила світ із сукупності окремих, відокремлених держав на глобальну систему зі специфічними моделями влади, ієрархії та взаємовпливу. Перетворення старих структур на загальносвітову цілісність пов'язується насамперед з вирішенням найважливішої проблеми сучасності – забезпеченням керованості й управління глобальними процесами, що серед іншого генерують системні, в тому числі політичні, ризики для функціонування національних держав та їх спроможності забезпечувати поступальний розвиток керованих ними соціетальних систем. Як наголошує Д. Гелд, розв'язання певних проблем можливе тільки завдяки спільним діям усіх тих спільнот, чий дії, політика та закони взаємопов'язані та переплетені [4, с. 1004].

Однак основна складність у забезпеченні такої керованості проявляється в тому, що виклики глобалізації вимагають від національної держави координації визначених, раніше незалежних рішень з іншими національними державами і підпорядкування держав інтересам наднаціонального співтовариства. Водночас одним із проявів глобалізації стає послаблення національних держав. З одного боку, це відбувається через те, що сучасні держави делегують усе більше повноважень таким впливовим міжнародним організаціям, як Організація Об'єднаних Націй, Всесвітня торгова організація, ЄС, НАТО, МВФ, Світовий Банк. З іншого – через скорочення державного втручання в економіку та зниження податків збільшується політичний вплив великих транснаціональних корпорацій та інших недержавних акторів в системі нового світового порядку.

У цьому контексті особливої актуальності для розуміння меж та спроможності національних держав справлятися з політичними ризиками, які породжуються сучасним глобалізаційними процесами, набуває необхідність чітко окреслити загрози і виклики цих процесів, які безперечно мають значний вплив на розвиток і безпеку локальних суспільств.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальні проблеми, які породжують процеси глобалізації як для міжнародної спільноти, так і наці-

ональних держав, вивчали у своїх працях такі зарубіжні й вітчизняні автори, як: С. Бреслін, Х. Вовчук, Р. Войтович, Д. Гелд, Р. Дарендорф, А. Дугина, Дж. Зенг, О. Ломанов, Ю. Яковец та ін.

Однак, незважаючи на ґрунтовну розробленість проблематики впливу глобалізаційних процесів на розвиток локальних суспільств, культур, цивілізацій, держав і людської цивілізації в цілому, явно недостатню увагу фахівцями державного управління, особливо в Україні, з огляду на вкрай малу кількість таких досліджень, приділено проблематиці вивчення зв'язку актуальних загроз і викликів глобалізаційних процесів із спроможністю національних держав управляти політичними ризиками, що породжені ними. Саме цей аспект пізнання природи глобалізації зумовлює актуальність даної роботи.

Мета статті. Відповідно метою даної наукової розвідки є визначення актуальних загроз і викликів сучасних глобалізаційних процесів, що вони несуть для стабільного розвитку національних держав та відповідно їх спроможності протидіяти політичним ризикам глобалізації.

Виклад основного матеріалу. У фахових дослідженнях, присвячених глобалізації, розрізняються глобальні виклики та глобальні загрози. Глобальні виклики позначають світові проблеми загального характеру. Вони є наслідком нових факторів у світовому розвитку, що порушують стабільність нормального функціонування механізмів відтворення суспільного життя, міжцивілізаційних, міжнародних політичних і економічних відносин у межах існуючого світового порядку.

Що стосується поняття “загроза”, то воно визначається конкретикою, із зазначенням безпосереднього джерела. До конкретних військово-політичних і економічних глобальних загроз відносяться тероризм, релігійний екстремізм, етнічна ворожнеча, неконтрольована міграція, незаконна торгівля зброєю та ін. Всі ці загрози на міжнародному рівні визнаються як найбільш актуальні і як такі, що викликають необхідність негайних дій щодо їх усунення [8].

Так, 13 лютого цього року проходило слухання Комітету з розвідки Сенату Сполучених Штатів Америки, де аналізувались основні глобальні загрози у світі. Директор Національної розвідки Ден Коутс до переліку таких загроз відніс: кіберзагрози, дезінформацію, транснаціональну організовану злочинність, можливість збройних конфліктів (в тому числі із застосуванням зброї масового ураження) і політичну діяльність світових лідерів. У документі зазначається, що протягом наступного року найбільшу кіберзагрозу для Сполучених Штатів будуть представляти “хакери” з Росії, Китаю, Ірану та Північної Кореї.

Окремо приділялася увага темі війни за космос, а саме розширенні свого діапазону розвідувальних, комунікаційних та навігаційних систем Китаєм та Росією. Особливе занепокоєння США викликає той факт, що Росія та Китай продовжують запускати “експериментальні” супутники, які проводять складні операції на орбіті, деякі з яких призначені для покращення можливостей контрпростору [1]. Торгова війна і кібератаки – також були головними темами Всесвітнього економічного форуму в шведському Давосі у 2019 р. [3].

Хоча вище названі виклики глобалізації не випадково становлять основний порядок денний міжнародних форумів, провідне місце серед них, на думку Р. Войтович, посідає глобальна політична експансія [2, с. 339].

І дійсно, з цим твердженням важко не погодитись. Політична експансія є об'єктивним процесом, викликаним умовами глобалізації, оскільки аксіоматично остання призводить до зникнення державних кордонів, більше того, до зникнення національних держав. Культурна, економічна чи релігійна експан-

сія завжди будуть працювати на реалізацію конкретної геополітичної мети, яку переслідує держава-експансіоніст.

Таким чином, глобальна політична експансія призводить до зміни системи ціннісних орієнтацій притаманних для окремої держави, в результаті чого під трансформаційний вплив підпадають менталітет, соціокультурна та політична мотивація, тип економічної поведінки, форми взаємодії етносів та націй. У такому варіанті глобальна політична експансія неминуче може привести до “загроз глобальної війни, зіткнення цивілізацій, екологічної катастрофи, що неминуче поставить під сумнів існування людства, посилить культ війни та насилля, нівелює культуру миру та терпимості, визнання загальнолюдських цінностей всього людства та кожної особистості, розуміння пріоритетної ролі культури та культурної спадщини, розповсюдження ідеї ноосферної коеволюції суспільства та природи” [9, с. 82].

Одним із викликів політичної експансії є те, що вона здійснюється тими державами і в інтересах тих держав, які є лідерами та геополітичного розвитку. У світі сьогодні спостерігаються тенденції політичної експансії з боку таких країн, як Америка, Китай та Росія.

На сьогодні, на думку багатьох вчених, головним арбітром у вирішенні всіх міжнародних питань може стати військова міць Заходу. Стратегічна глобалізація під контролем США може викликати стихійне протистояння, що спиратиметься на терористичні методи. Уніфікація планети під ліберальною егідою за відсутності творчого інноваційного проекту буде супроводжуватися наростаючими локальними хаотичними феноменами. Зростання обсягу та інтенсивності світополітичного хаосу сприятиме створенню ситуації, яка посилюватиме розвиток альтернативних цивілізаційних процесів [6]. Проте є й інша думка про кардинальну зміну міжнародної ситуації на основі посилення вагомості Китаю.

Сьогодні американо-китайські відносини знаходяться в центрі уваги як міжнародної, так і наукової спільноти й все частіше розцінюються експертами як одні з найбільш важливих двосторонніх відносин у глобальному світі. У 2009 р. американським політологом Зб. Бжезінським було висунуто ідею створення “Великої двійки” (G-2), яка передбачала поглиблення і розширення американо-китайського співробітництва. Така ідея “спільного управління світом” Китаю не сподобалася, в ній побачили спробу перекласти на Пекін тягар підтримки американської гегемонії. І головною причиною було те, що Пекін не бажає виступати в ролі молодшого партнера Вашингтона, а вже потім – традиції Китаю не входили у союзи та блоки, аналіз відносин США з Європою або Японією. Та публічно китайське керівництво відкинуло ідею, пославшись на те, що в умовах багатополярності ніякі дві держави, навіть найбільші, не зможуть впоратися з труднощами світового розвитку. Тепер Китай оголосив власне формулювання, яке покликане вирішити проблему відносин з Америкою з більш “симетричних” для Китаю позицій, ніж це було у випадку з “великою двійкою” [10, с. 774].

Тобто сучасний КНР бачить себе однією з провідних держав нового світового порядку, яка не може бути об’єктом тиску ззовні, а тому повинна відстоювати свої національні інтереси за допомогою проведення незалежного зовнішньополітичного курсу, підкріплені наявністю потужних сучасних збройних сил. Зокрема, з 2016 р. в Китаї заговорили про готовність запропонувати зовнішньому світу “китайські плани” реформування глобальної економічної системи. На саміті “двадцятки” в Ханчжоу Китайська сторона закликала до створення світової економіки відкритого типу, подальшої лібералізації в торгово-інвестиційній сфері. Пріоритетні напрямки діяльності “двадцятки” Сі Цзіньпін

сформулював такі: “просуватися разом з епохою”, забезпечувати єдність знання і дій, спільно будувати і спільно користуватися, підкресливши, тим самим, думку про можливість застосування китайських підходів і формулювань до вирішення глобальних проблем. Під час обговорення ініціативи “один пояс - один шлях” китайська сторона акцентувала принцип “спільного обговорення, спільного будівництва, спільного використання” [7]. На форумі високого рівня “поясу і шляхів” у Пекіні 15 травня 2017 р. Сі Цзіньпін запропонував оновлену трактування цієї політики. Тепер “Один пояс, один шлях” повинен стати “шляхом миру”, включаючи прийняття учасниками загального “Погляду на безпеку” і спільне рішення “Гарячих проблем”. Завдання у сфері виробництва, фінансів та інфраструктури повинні сприяти появі “шляху процвітання”. Також це “шлях відкритості”, де функціонують ті правила міжнародної торгівлі та інвестицій, що сприяють економічному зростанню. Це “шлях інновацій”, де здійснюється співробітництво у сферах цифрової економіки, штучного інтелекту, нанотехнологій, квантової обчислювальної котельної техніки [7].

Таким чином, важливою проблемою, яка вимагає негайного вирішення в контексті політичних викликів глобалізації є забезпечення міждержавної та міжцивілізаційної (міжетнічної) сумісності. У цьому плані важлива роль належить відповідним міждержавним угодам, проектам та програмам, які базуються на спільному протистоянні міжнародним загрозам та стратегічне партнерство у додання глобалізаційних викликів. Передусім це побудова багатополосної (або багатовекторної) системи взаємодії між державами, які вступають у процес такої взаємодії на рівних умовах і наділяються однаковими функціями та однаковим статусом. І тут важливе питання на скільки окремі держави світу можуть здійснювати функції співуправління сучасними глобалізаційними процесами, без виставлення на перших план власних єдинодержавних інтересів. До прикладу, різні національні програми “Партнерство заради миру” мають національно регламентований характер, а тому переважною мірою працюють на реалізацію відповідних національних, а не глобальних інтересів. Особливо виразними такі тенденції стають, коли окрема держава обирає вектор зовнішнього розвитку, який не збігається з національними інтересами її партнера, в результаті чого він може чинити опір. Все це дуже актуалізує налагодження міжетнічного діалогу, що передбачає рівність у ставленні до різних етнічних груп, які про живають на території окремої держави і які керуються різними глобалізаційними цінностями. На думку Р. Войтович, в державі має діяти Програма збереження соціокультурної індивідуальності, складовими якої мають виступати [2, с. 357]:

- вироблення механізмів збереження та захисту соціокультурної індивідуальності нації;
- акумулювання воєнних засобів у подоланні етнічних конфліктів;
- забезпечення миру та толерантності у міждержавних відноси у контексті додання глобалізаційних викликів;
- розробка та реалізація механізмів регіональної безпеки;
- впровадження універсалізованої системи цінностей, яка рівною мірою поділяється всіма суб’єктами глобалізаційного розвитку;
- забезпечення рівних прав націй на самовизначення як у межах держави, так і в межах відповідного регіонального об’єднання;
- збереження культурної, релігійної та лінгвістичної автономії нації;
- подолання культурного ізоляціонізму націй в умовах глобалізаційного розвитку.

Також ефективність спроможності державного управління відповідати на глобалізаційні виклики залежить від рівня розвитку демократії. На думку французького вченого Р. Дарендорфа, аби протистояти глобалізаційним викликам національна держава має “створити формальні демократичні інститути, узагальнені поняттям “правової держави”, щоб таким чином констатувати демократичний стан у державі, який на певному етапі її розвитку забезпечить швидко зміну влади” [5, с. 7]. Здебільшого тут йдеться про гнучкість влади в протистоянні глобалізаційним викликам, наскільки вона здатна швидко мобілізуватись, аби забезпечити реалізацію національних інтересів. Саме тому, на думку дослідника, ефективною формулою реалізації механізмів внутрішньої політики держави щодо відповіді на глобалізаційні виклики має стати утвердження “нової демократії”. Така форма демократії характеризується ліберальними відносинами як у середині окремої держави між різними гілками влади та суспільством, а також і між окремими національними державами, які об’єднують свої зусилля для протистояння глобалізаційним викликам. Особлива роль у контексті відповіді на глобалізаційні виклики належить формуванню ефективної системи міжнародних відносин, яка в умовах глобалізації також зазнає певної модифікації, що базується на принципах регуляції та саморегуляції і забезпечує взаємодію між державами на основі реалізації спільних інтересів та проблем глобалізаційного розвитку.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, можна підвести такий підсумок: сучасні глобалізаційні процеси йдуть паралельно із процесами регіоналізації, локалізації та фрагментації світової політики, що додатково посилює політичні загрози та виклики для національних держав. До сучасних політичних глобальних загроз цілком справедливо відносити тероризм, релігійний екстремізм, етнічну ворожнечу, неконтрольовану міграцію, кіберзлочинність, незаконну торгівлю зброєю та ін. Всі вони, будучи чинниками політичного ризикогенезу для національних держав, вимагають консолідації зусиль останніх, міждержавних організацій та світових інститутів громадянського суспільства для їх вирішення. Глобальні виклики є наслідком нових факторів у світовому розвитку, що порушують стабільність існуючого світового порядку, тобто вносять дисбаланс у адекватному функціонуванні механізмів відтворення суспільного життя, міжцивілізаційних, міжнародних політичних (економічних) відносинах та можуть стати причиною початку чи ескалації збройних конфліктів.

Посилення економічної та військової спроможності нових гравців на міжнародній арені, зокрема Китаю, кардинальна міжетнічна різниця культур Заходу та Сходу, є також значним викликом сьогодення. Тому, з метою як встановлення паритетних міжнародних відносин, так і удосконалення системи національної безпеки і управління політичними ризиками на рівні національних держав, досить важливим є розробка останніми механізмів, спрямованих на забезпечення цивілізаційної, релігійної, етнічної, національної толерантності у стосунках між ними.

Відповідно спроможність механізму державного управління у долатті глобалізаційних викликів і загроз і, генерованих ними політичних ризиків, має спиратися на зміцнення суверенітету, реалізацію національного інтересу, модернізацію системи державного управління та розробку комплексу заходів політичного ризик-менеджменту.

Перспективи подальших досліджень полягають у вивченні можливостей впровадження в Україні на державному рівні актуальних схем управління

політичним ризиком, що містять інструменти адаптації та трансформації системи державного управління до існуючих та потенційних викликів та загроз глобалізації.

Список використаних джерел

1. Вовчук Х. Популізм, націоналізм і дезінформація. Нацрозвідка США оприлюднила доповідь про глобальні загрози у 2018 році. URL: <https://tyzhden.ua/News/209466> (дата звернення: 12.02.2020).
2. Войтович Р. В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / за заг. ред. д-ра філос. наук, проф. В. М. Князева. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 680 с.
3. Всесвітній форум: Давос 2019. Глобалізація під загрозою! URL: <https://esterholdings.com/ua/forum-davos-2019/> (дата звернення: 12.02.2020).
4. Гелд Д. Демократія і глобальний порядок. *Демократія: антологія* / упоряд. О. Проценко. Київ : Смолоскип, 2005. С. 985–1024.
5. Дарендорф Р. После 1989: мораль, революция и гражданское общество. Размышления о революции в Европе. Москва : Ad Marginem, 1998. 271 с.
6. Дугина А. Новый мировой порядок вероятный образ мира в XXI веке. URL: <http://www.argstogaia.com/public/pr-part2.htm> (дата звернення: 12.02.2020).
7. Ломанов А. Новые концепции Китайской внешней политики. *Азия и Африка сегодня*. 2017. № 12. URL: http://elibrary.az/docs/jurnal/jrn2017_1196.pdf (дата звернення: 12.02.2020).
8. Офіційний сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/ga/third/55/third_res.shtml (дата звернення: 12.02.2020).
9. Яковец Ю. В. Глобализация и взаимодействие цивилизаций / Междунар. ин-т Питирима Сорокина – Николая Кондратьева. Москва : Экономика, 2001. 346 с.
10. Zeng J., Breslin S. China's 'new type of Great Power relations': a G2 with Chinese characteristics? *International Affairs*. 2016. Vol. 92, № 4. P. 773–794.

Antypenko I. V.,

*PhD in Law, Doctoral Student of the Public Policy and Political Analysis Chair, NAPA, Kyiv
ORCID 0000-0001-9520-4353*

THREATS AND CHALLENGES OF MODERN GLOBALIZATION PROCESSES FOR NATIONAL STATES: TO THE PROBLEM OF POLITICAL RISK GOVERNANCE

The article deals with a topical issue of the public administration science, which has been poorly researched in Ukraine, as the ability of national states to cope with the political risks generated by modern globalization processes. The author specifies the impact of modern global threats such as terrorism, religious extremism, ethnic hostility, uncontrolled migration, cybercrime, illicit arms trafficking on national states.

The influence of global political expansion and the problem of ensuring intergovernmental and inter-civilization compatibility are separately considered. It is noted that global political expansion is an objective process caused by conditions of globalization, which leads to a change in the system of value orientations inherent in a particular state, which results in the transformational influence of mentality, socio-cultural and political motivation, type of economic behavior, forms of interaction of ethnic groups and nations.

An important problem that requires an immediate solution in the context of the political challenges of globalization is to ensure intergovernmental and inter-civilization compatibility. In this context, an important role is played by the relevant intergovernmental agreements, projects and programs that are based on the common opposition to international threats and offer strategic partnerships to overcome globalization challenges.

The author concludes that modern globalization processes are in parallel with the processes of regionalization, localization and fragmentation of world politics, which further deepens political threats and challenges for national states. They have a good reason to refer terrorism, religious extremism, ethnic hostility, uncontrolled migration, cybercrime, illicit arms trafficking etc. to the modern political global threats. Strengthening the economic and military capacity of new players in the international arena, in particular China, the cardinal inter-ethnic difference between the cultures of the West and the East, is also a significant challenge for the present.

Accordingly, the capacity of the state governance mechanism to overcome globalization challenges and threats and political risks generated by them should rely on strengthening sovereignty, realizing the national interest, modernizing the system of public administration, and developing a set of policy risk management tools.

Keywords: globalization, threats, challenges, political risks, national state, political risk governance.

References

1. Vovchuk, Kh. (2018). Populism, nationalism and misinformation. The US National Intelligence Agency released its 2018 Global Threat Report. URL: <https://tyzhden.ua/News/209466> [in Ukrainian].
2. Vojtovych, R.V. (2007). Vplyv hlobalizatsii na systemu derzhavnoho upravlinnia (teoretyko-metodolohichnyj analiz) [Impact of globalization on public administration (theoretical and methodological analysis)]. Kyiv: Vyd-vo NADU [in Ukrainian].
3. Hanzenko, A. (2019). World Forum: Davos 2019. Globalization is at stake! URL: <https://esterholdings.com/ua/forum-davos-2019/> [in Ukrainian].
4. Held, D. (2005). Democracy and the global order. *Demokratiiia: antolohiia [Democracy: an anthology]*. Kyiv: Smoloskyp, 985–1024 [in Ukrainian].
5. Darendorf, R. (1998). Posle 1989: moral, revolyuciya i grazhdanskoe obshchestvo. Razmyshleniya o revolyucii v Evrope [After 1989: morality, revolution and civil society. Reflections on the revolution in Europe]. Moscow: Ad Marginem [in Russian].
7. Lomanov, A. (2017). Novye koncepcii Kitajskoj vneshnej politiki [New Concepts of China Foreign Polizcy]. *Aziya i Afrika segodnya, vol. 12*. URL: http://elibrary.az/docs/jurnal/jrn2017_1196.pdf [in Russian]
8. UN. (2020). URL: http://www.un.org/ru/ga/third/55/third_res.shtml [in Ukrainian].
9. Yakovec, Yu.V. (2001). Globalizaciya i vzaimodejstvie civilizacij [Globalization and the interaction of civilizations] / Mezhdunar. in-t Pitirima Sorokina – Nikolaya Kondrateva. Moscow: Ekonomika [in Russian].
10. Zeng, J. and Breslin, S. (2016). China's new type of Great Power relations': a G2 with Chinese characteristics? *International Affairs, vol. 92, No. 4, 773–794*.

Надійшла до редколегії 28.02.2020 р.

Меляков Антон Володимирович,
*к.і.н., доц., професор кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0001-5294-7560*

УДК 352/354:304

doi: 10.34213/ap.20.01.21

ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ЕТНОНАЦІОНАЛЬНІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ

Охарактеризовано основні етапи реалізації державної етнонаціональної політики. Особливу увагу приділено періоду 2010–2020 рр. Показано, що статус центрального органу виконавчої влади, котрий реалізує державну політику в галузі конфесійних та міжнаціональних відносин, здебільшого знижувався. Доведено, що ліквідація у 2010 р. Державного комітету України з питань національностей та релігій була помилковою. Охарактеризовано діяльність Урядового уповноваженого з питань етнополітики. Показано, що новий етап в історії публічної політики в даному напрямі розпочався у червні 2019 р., з утворенням Державної служби з питань етнополітики та свободи совісті.

Ключові слова: міжнаціональні відносини, урядовий уповноважений, публічна політика, свобода совісті.

Постановка проблеми у загальному вигляді. З роки незалежності Української держави відбулося щонайменше сім значних переформатувань центрального органу виконавчої влади, відповідального за формування та реалізацію державної етнонаціональної політики. Поставши у 1991 р. як Комітет у справах національностей при Кабінеті Міністрів ще радянської України, вже у 1993 р. цей орган здобув статус Міністерства України у справах національностей та міграції.

Протягом наступних років неодноразово змінювалися статус органу (Державний департамент, Державний комітет), спектр його відповідальності (міжнаціональні відносини, міграційна політика, релігійні питання), відомча підпорядкованість (Міністерство юстиції, Міністерство культури). Врешті, з грудня 2010 р. і до грудня 2019 р. в Україні не існувало самостійного органу вироблення публічної політики у сфері міжетнічних та державно-конфесійних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протягом багатьох років над питаннями формування та реалізації державної політики в галузі міжнаціональних та державно-конфесійних відносин плідно працюють В. Войналович, В. Горбатенко, В. Євтух, О. Картунов, І. Кресіна, О. Майборода, О. Рафальський, В. Трошинський та ін. Окремо відзначимо дослідження С. Асланова, К. Вітмана, О. Кривицької, В. Кулика, В. Явір.

Різноманітні складові етнонаціонального розвитку відображені в публікаціях Ю. Куца, О. Липчук, О. Маруховської-Картунової, К. Оніщенко, Н. Підбережник, Е. Попок, М. Ходаківського. Для розуміння історичних засад вітчизняної етнополітики будуть корисними праці О. Антонюка, Ю. Ладного, В. Орлянського, Б. Чирко, Л. Якубової та О. Рубльова.

Високо оцінюючі існуючий науковий доробок українських науковців, тим не менше відзначимо, що інституційний вимір даної проблематики висвітлено порівняно гірше, ніж її політологічні, правові, соціологічні, релігієзнавчі та історичні аспекти.

Отже, **метою статті** є ретроспективний аналіз інституційного забезпечення державної політики в царині етнополітичного розвитку Української держави. При цьому, окрему увагу буде приділено періоду 2010–2020 рр. у зв'язку з відсутністю в зазначені роки окремого самостійного центрального органу виконавчої влади з питань етнополітичної політики та міжнародних відносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. Починаючи з 2011 р. функції центрального органу виконавчої влади з реалізації державної етнополітичної політики були покладені на Міністерство культури, в складі якого сформовано відділ, а згодом Управління/ Департамент у справах релігій та національностей. Проте, на думку представників вітчизняного політикуму, експертного середовища, лідерів національних громад та релігійних об'єднань такі зміни призвели до послаблення інституційної спроможності Української держави в частині регулювання міжнародних відносин, унеможливили продуктивний діалог між органами влади та національними спільнотами.

Своєрідним епіцентром вироблення державної етнополітичної політики в період 2010–2014 рр. став вітчизняний Парламент, що особливо важливо з урахуванням очевидної не пріоритетності даної тематики в роботі Уряду в зазначені роки. Так, в стінах ВРУ проводилися парламентські слухання “Етнополітична політика України: здобутки та перспективи” (11.01.2012 р.) [2] та “Стан дотримання прав людини в Україні” (12.06.2013 р.) в ході яких були артикульовані найактуальніші проблеми взаємодії органів державної влади з представниками етнічних спільнот, національно-культурних товариств тощо.

Показово, що одне з центральних місць в переліку ключових чинників ефективності етнополітичної політики відводилося саме покращенню її інституційної складової. Так, уже у 2012 р. головою комітету ВРУ з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин О. Зарубінським було запропоновано утворити Державну службу у справах національностей та релігій. Омбудсмен України Н. Карпачова наполягала на відновленні ЦОВВ з питань національних меншин, наголошуючи, що його ліквідація засвідчує відсутність “вивіреної державної етнополітики” [2].

На необхідності утворення окремого органу з реалізації етнополітики акцентували увагу топові політики (Г. Удовенко), лідери грецької (О. Проценко-Пічаджі), кримськотатарської (М. Джамілев), німецької (Г. Мозер) та інших національних спільнот, досвідчені управлінці-практики (Ю. Решетников), представники національно-культурних товариств (А. Монастирський, Г. Тимошевська). Втім рекомендації парламентських слухань 2012 р., не дивлячись на очевидну актуальність не були прийняті як окремий акт та імплементовані в практику управлінської діяльності.

Своєрідним доповненням до ЦОВВ з питань етнополітики виступала низка консультативно-дорадчих органів (КДО) відповідного тематичного спрямування. Так, ще 22 липня 2000 р. указом тодішнього Голови держави А. Кучми при Президентові України було утворено Раду представників громадських організацій національних меншин. 22 травня 2006 р. вона була трансформована президентом В. Ющенком в Раду з питань етнополітичної політики, котра, в свою чергу, була ліквідована 2 квітня 2010 р. Президентом В. Януковичем. За ініціативи останнього, постала Громадська гуманітарна рада, надзвичайно громіздкий КДО, що мав би опікуватися одночасно всіма напрямками надзвичайно складної вітчизняної гуманітарної політики.

Натомість, 4 червня 2014 р. при КМУ було утворено Раду міжнародної злагоди, що була покликана сприяти забезпеченню координації дій органів ви-

конавчої влади з питань державної етнопонаціональної політики, захисту прав національних меншин і корінних народів. Наприкінці 2015 р. постав ще один консультативно-дорадчий орган – Рада з питань національної єдності при Президентові України, серед завдань якої було задекларовано вироблення пропозицій щодо гармонізації етнопонаціональних та міжконфесійних стосунків.

Також на 2014–2015 рр. припадає функціонування інституції, котру практично не досліджено вітчизняними науковцями – першого і до сьогодні єдиного в історії України Урядового уповноваженого з питань етнопонаціональної політики [6]. Серед особливостей діяльності Уповноваженого можемо назвати такі:

- на посаду було обрано не кар’єрного державного службовця, а представника “третього сектору”, відомого громадянського активіста, юриста Г. Друзенка;

- діяльність Уповноваженого відзначалася високим рівнем медійної активності та прозорості;

- робота Г. Друзенка на цій посаді отримала публічні схвальні відгуки діючого віце-прем’єр міністра, міністра культури, низки лідерів національно-культурних товариств ;

- Уповноважений активно використовував особисту як вертикальну, так і горизонтальну комунікацію з працівниками органів виконавчої влади регіонального рівня та органів місцевого самоврядування для вирішення тактичних завдань локального масштабу;

- протягом восьми місяців існування інституції, Уповноважений постійно персонально долучався до взаємодії із представниками угорської, ромської, кримськотатарської та інших етнічних спільнот;

- згідно з відповідними урядовими рішеннями, в проблемному полі інституції перебували питання виключно захисту прав національних меншин та збереження міжнаціональної єдності, натомість державно-конфесійні відносини знаходилися за його межами.

Разом з тим діяльність Уповноваженого мала надзвичайно низький рівень ресурсного забезпечення. Його офіс складався з двох осіб допоміжного персоналу, котрі отримували неконкурентну заробітну платню та не мали чітко визначених повноважень, що, очевидно унеможливило ефективну діяльність з розв’язання проблем міжнаціональних відносин в країні з населенням понад 40 млн осіб, котрі репрезентують понад 130 етнічних спільнот.

До того ж, посада Уповноваженого не була належним чином інтегрована до системи органів виконавчої влади центрального рівня. Як відзначав Уповноважений, її було створено “...як відповідь на певний тиск національних спільнот, що після революції наполягали на відновленні якоїсь спеціальної інституції, яка б займалася їхніми питаннями. А оскільки урядова інституція – питання коштовне, то було ухвалене рішення створити посаду з малим апаратом, але з високим статусом – рівня першого заступника міністра, – яка була б у складі секретаріату Кабміну” [11].

Поряд із цим єдиним ЦОВВ з реалізації державної етнопонаціональної політики залишалося Міністерство культури України, котре мало відповідне фінансове забезпечення, повноваження для розробки розпорядчих документів та здійснення функцій контролю за забезпеченням прав національних меншин. В результаті, як публічно наголошував сам Г. Друзенко: “...Урядовий уповноважений майже не має інструментів впливу на ухвалення політичних рішень ... Я не маю права розробляти проекти нормативно-правових актів та вносити їх на розгляд Кабміну, ба більше розроблені міністерствами проекти навіть не надходять до мене навіть на погодження чи візування” [10].

Отже, після скасування у квітні 2015 р. посади Урядового уповноваженого [1], було вкотре актуалізовано питання створення окремого органу, відповідальних за розвиток міжнаціональних відносин. Показово, що в рекомендаціях парламентських слухань “Роль, значення та вплив громадянського суспільства на формування етнополітичної політики єдності в Україні” (2015 р.) вкотре наголошувалося на неналежному інституційному забезпеченні етнополітичної політики та необхідності створення ЦОВВ відповідально за цю сферу з територіальними органами в регіонах [5].

На нашу думку, в період 2014–2015 рр. існувало два шляхи покращення інституційного забезпечення етнополітики. Перший з них – це посилення Уповноваженого шляхом зміцнення нормативно-правових засад його функціонування, створення повноцінного офісу/служби, що, в свою чергу, передбачало би реформатування діяльності Департаменту у справах релігій та національностей Мінкульту. Другий шлях – створення за зразком низки європейських країн інституції спеціалізованого омбудсмена, котрий виконував би функції із забезпечення прав представників національних меншин/етнічних спільнот. Це також потребувало би низки змін організаційно-правового характеру, зокрема: утворення регіональних представництв омбудсмена, модернізації чинного Закону України “Про національні меншини в Україні” тощо.

Каталізатором змін в частині інституційного забезпечення прав етнополітичних спільнот стала подія, яка формально відноситься до суто державно-конфесійної взаємодії – розпочата у 2018 р. активна підготовка до отримання Томосу про автокефалію Православної церкви в Україні. За словами тодішнього міністра культури Є. Ніщука, саме надання Томосу стало тим чинником, що переконав вітчизняний політикум у необхідності відновлення відповідного ЦОВВ. Тобто, у другій половині 2018 р. принципові рішення про утворення Державної служби з питань етнополітики та свободи совісті вже були прийняті на найвищому державному рівні.

Практична реалізація довгоочікуваного урядового рішення розпочалась у червні 2019 р. з розробки Положення про Службу, відповідно до якого основними завданнями новоствореної інституції визначено: 1) реалізація державної політики у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин в Україні; 2) внесення на розгляд Міністра культури пропозицій щодо формування державної політики у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин в Україні [7].

Процес формування самої Служби заслуговує на окреме спеціальне дослідження, тут лише наголосимо на таких його рисах:

- відбір на посаду Голови провадився НАДС двічі, через не визначеність переможця в першому конкурсі;
- активна участь представників громадського сектору та наукової спільноти шляхом відкритого лобювання інтересів одного з кандидатів на посаду [3];
- висока конкуренція, велика кількість претендентів (24 особи в першому турі другого конкурсу);
- підсумкова перемога в другому конкурсі особи, котра не брала участі в першому конкурсі;
- обрання на посаду Голови служби досвідченого висококваліфікованого науковця-соціолога, котра не має досвіду управлінської діяльності в системі органів виконавчої влади [4];
- використання одним з кандидатів права на звернення до суду, як інструменту боротьби за посаду [9].

Варто наголосити, що, попри необхідність помітного скорочення бюджетних витрат, спричинених економічною кризою, а також пандемією COVID-19, Держслужбі з етнополітики, станом на початок квітня 2020 р. вдалося зберегти за собою переважні обсяги належного їй фінансування, що видно з даних таблиці, складеній автором за матеріалами [8].

Бюджетне забезпечення діяльності Державної служби України
з питань етнополітики та свободи совісті

<i>Статті витрат</i>	<i>Державний бюджет 2020 р. (млн грн)</i>	<i>Проект змін до Державного бюджету 2020 р. (млн грн)</i>
1. Видатки споживання	16 353,1	16 273,0
2. Оплата праці	12 690,9	12 690,9
3. Комунальні послуги	186,2	186,2
4. Видатки розвитку	1 710,0	-
Всього	18 063,1	16 273,0

Я бачимо, скорочення витрат стосуються такої статті як “видатки розвитку”, натомість такі принципи для мотивації працівників витрати як “оплата праці” збережені практично без зменшення.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Протягом 2018–2020 рр. в Україні було вчергове створено центральний орган виконавчої влади, що покликаний реалізовувати державну політику у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин – Державну службу з питань етнополітики та свободи совісті. Достатньо чисельний штат співробітників та належне матеріально-фінансове забезпечення є тими чинниками, що створюють умови для її ефективної діяльності. Проте станом на квітень 2020 р. Служба не розпочала свою роботу, тож ретельний аналіз функціонування цієї інституції залишається справою майбутнього.

Предметом самостійного дослідження можуть стати форми та методи взаємодії Служби з органами місцевого самоврядування. Це набуває особливого значення з урахуванням адміністративної реформи та передачі низки повноважень з реалізації гуманітарної політики на місцевий рівень, а також у зв'язку з відсутністю територіальних представництв самої Служби в регіонах нашої держави.

Список використаних джерел

1. Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 р. № 213. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D0%BF> (дата звернення: 28.02.2020).

2. Етнонаціональна політика України: здобутки та перспективи : матеріали парламентських слухань, 11 січ. 2012 р. URL: http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl1101112.htm (дата звернення: 11.02.2019).

3. Звернення Експертної ради Міністерства культури України з питань етнополітики. *Українська правда*, 26.11.2019 р. URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/bystrytsky/5ddcc08dd3c61/> (дата звернення: 28.02.2020).

4. Про призначення Богдан О. В. Головою Державної служби України з етнополітики та свободи совісті : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.02.2020 р. № 171-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-priznachennya-bogdan-o-v-golovoyu-derzhavnoyi-sluzhbi-ukrayini-z-etnopolitiki-ta-svobodi-sovisti-i260220-171> (дата звернення: 28.02.2020).

5. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Роль, значення та вплив громадянського суспільства на формування етнонаціональної політики єдності в Україні” :

Постанова Верховної Ради України від 25.11.2015 р. № 824-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/824-19> (дата звернення: 28.02.2020).

6. Про урядового уповноваженого з питань етнонаціональної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2014 р. № 164. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/164-2014-%D0%BF> (дата звернення: 28.02.2020).

7. Про утворення Державної служби України з етнополітики та свободи совісті : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.2019 р. № 503. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/pro-utvorennya-derzhavnoyi-sluzhbi-ukrayini-z-etnopolitiki-ta-svobodi-sovisti-m-120619> (дата звернення 11.02.2019).

8. Верховна Рада України / Офіційний веб-портал. URL: <https://iportal.rada.gov.ua/> (дата звернення: 28.02.2020).

9. Судова влада України / Єдиний унікальний номер справи 640/6660/20. URL: <https://court.gov.ua/fair/> (дата звернення: 28.02.2020).

10. Черевко А. Геннадій Друзенко: Це – уряд гомеопатів, а потрібна команда хірургів. *Главком*. 08.09.2014 р. URL: <https://glavcom.ua/interviews/126238-gennadij-druzenko-tse-%E2%80%93-urjad-gomeopativ-a-potribna-komanda-hirurgiv.html> (дата звернення: 22.02.2020)

11. Шрамович В. Уповноважений з етнополітики: не знаю жодного справжнього неонациста в політиці. *BBC-news Україна*. 30.01.2014 р. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/entertainment/2014/12/141229_druzenko_interview_vs (дата звернення: 22.02.2020)

Meliakov A. V.,

*PhD in History, Associate Professor, Professor of Social and Humanitarian Policy Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

ORCID 0000-0001-5294-7560

INSTITUTIONAL ASPECTS OF PUBLIC POLICY MAKING IN ETHNO-NATIONAL SPHERE IN UKRAINE

The article explores the main stages of the implementation of state policy in ethno-national politics. Particular attention is paid to the period of 2010-2020. It is shown that the status of the central executive body implementing state policy in the field of denominational and inter-ethnic relations has been declining for the most part, i.e. if in 1993 it was a separate ministry, in 2011 it became only a department within the Ministry of Culture.

The article proves that the liquidation of the State Committee of Ukraine on Nationalities and Religions in 2010 was a wrong step. The Ministry of Culture, which was responsible for this part of the state's humanitarian policy in 2010-2020, lacked adequate resources to respond to the complex challenges of inter-ethnic and state-confessional relations.

Experts, representatives of the political elite and leaders of national societies and religious associations have consistently stressed the need to restore a separate central body of executive power on ethnopolitics and religions. Their views have been expressed not only in numerous press appearances and in scientific publications, but also in the materials of three parliamentary hearings in 2012, 2013 and 2015.

It is proved that the introduction of the position of the Government Ombudsman for Ethnic Policy in 2014 was a kind of compromise between the Government and leaders of NGOs of national minorities. The activities of the Commissioner were not effective due to the following factors: duplication of powers; extremely poor resources; misunderstanding by the government of the place of this institution in the system of bodies implementing state humanitarian policy; brief existence of this position (only less than 10 months). At the same time, the efforts of the Government Ombudsman himself, Gennady Druzenko, were commendable.

A new stage in the history of reforming state regulation in the ethno-political sphere began in June 2019, when the establishment of the State Service for Ethno-Politics and Freedom of Conscience began. Interesting components of this stage were holding a second competition for the post of the Chairman; the fact that the competition was won not by a practicing manager but by a scientist; lobbying of one of the candidates for the position by leading representatives of the expert society; the use of lawsuits as a tool to fight for the position of the Chairman of the Office.

Keywords: interethnic relations, government commissioner, public policy, freedom of conscience.

References

1. Deiaki pytannya Sekretariatu Kabinetu Ministriv Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15.04.2015 r. № 213. (2015). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].
2. Etnonatsionalna polityka Ukrainy: zdobutky ta perspektyvy. Materialy parlamentskykh slukhan. 11.01.2012. (2012). URL: http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl1101112.htm [in Ukrainian].
3. Zvernennia Ekspertnoi rady Ministerstva kultury Ukrainy z pytan etnopolityky. *Ukrainska Pravda*. 26.11.2019. (2019). URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/bystrytsky/5ddcc08dd3c61/> [in Ukrainian].
4. Pro pryznachennia Bohdan O.V. Holovoiu Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z etnopolityky ta svobody sovisti: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 26.02.2020 r. № 171-r. (2020). URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-pryznachennya-bogdan-o-v-golovoyu-derzhavnoyi-sluzhbi-ukrayini-z-etnopolitiki-ta-svobodi-sovisti-i260220-171> [in Ukrainian].
5. Pro Rekomendatsii parlamentskykh slukhan na temu: "Rol, znachennia ta vplyv hromadianskoho suspilstva na formuvannia etnonatsionalnoi polityky iednosti v Ukraini": Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 25.11.2015 r. № 824-VIII. (2015). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/824-19> [in Ukrainian].
6. Pro uriadovoho upovnovazhenoho z pytan etnonatsionalnoi polityky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 04.06.2014 r. № 164. (2014). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/164-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].
7. Pro utvorennia Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z etnopolityky ta svobody sovisti: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12.06.2019 r. № 503. (2019). URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-utvorennya-derzhavnoyi-sluzhbi-ukrayini-z-etnopolitiki-ta-svobodi-sovisti-m-120619> [in Ukrainian].
8. Verkhovna Rada Ukrainy. Ofitsijnyj veb-portal. URL: <https://portal.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].
9. Rol, znachennia ta vplyv hromadianskoho suspilstva na formuvannia etnonatsionalnoi polityky iednosti v Ukraini. Materialy parlamentskykh slukhan, 11.03.2015 r. URL: http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl1103115.htm [in Ukrainian].
10. Sudova vlada Ukrainy. Yedynyj unikalnyj nomer spravy 640/6660/20. URL: <https://court.gov.ua/fair/> [in Ukrainian].
11. Cherevko, A. Hennadij Druzenko: Tse – uriad homeopativ, a potribna komanda khirurgiv *Hlavkom*. 08.09.2014. (2014). URL: <https://glavcom.ua/interviews/126238-gennadij-druzenko-tse-%E2%80%93-urjad-gomeopativ-a-potribna-komanda-hirurgiv.html> [in Ukrainian].
12. Shramovych, V. Upovnovazhenyj z etnopolityky: ne znaiu zhodnogo spravzhnogo neonatsysta v politytsi. *BBC-news Ukraina*, 30.12.2014. (2014). URL: https://www.bbc.com/ukrainian/entertainment/2014/12/141229_druzenko_interview_vs [in Ukrainian].

Надійшла до редакції 29.02.2020 р.

Токар Маріан Юрійович,
к.і.н., доц., докторант кафедри державного управління,
Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Львів
ORCID 0000-0001-8426-4481

УДК 061.2:17.022.1-027.555

doi: 10.34213/ap.20.01.22

ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОЇ РЕПУТАЦІЙНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЯК ОСЕРЕДКІВ КОНСОЛІДАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ

У статті досліджуються особливості функціонування громадських організацій національних меншин в Україні. Акцентується увага на здійсненні оновлення організацій на шляху етнонаціональної консолідації та інтеграції в громадянське суспільство. Аналізується громадянська суб'єктність національних меншин та їхніх громадських організацій для покращення публічної репутційності. Наголошено на оновленні позиціонування громадської організації, оптимізації її публічно-управлінської ролі та зростання соціальної відповідальності громадян в багатонаціональному середовищі крізь призму демократизації публічних відносин. Підкреслено цільову мотивацію співпраці громадських організацій національних меншин із публічною владою.

Ключові слова: громадські організації, публічна влада, громадянське суспільство, репутційність, громадянська суб'єктивізація, національні меншини.

Постановка проблеми. Середовище національних меншин, соціально-публічна сфера якої вважається доволі специфічною та суспільно вразливою, потребує в нових умовах децентралізації влади й адміністративно-територіальної трансформації модерних підходів до їх вмотивованої інтеграції в українське суспільство. Разом із тим відчутною потребою є необхідність консолідації самих етнонаціональних спільнот та їхня актуалізована участь у суспільному житті держави. У такій ситуації серйозну увагу публічна політика має зосередити на характері людської життєдіяльності та умовах її стимулювання на фоні розвитку громадянського суспільства в Україні та виконання державотворчих завдань. Однак, на жаль, громадські осередки національних меншин сьогодні неготові до інтегративної діяльності й доволі часто локалізуються й стороняться суспільного загалу, що впливає на їхню репутацію в соціумі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на те, що питання публічної репутційності громадських організацій національних меншин раніше достатньо не вивчалось, все ж окремі частини досліджуваного феномену досліджувалися в національному науковому просторі. Так, питання типологізації та функціональної діяльності громадських організацій національних меншин поміж інших дослідників конструктивно вивчала Л. Лойко, котра акцентувала й на цікавих для нас аспектах проблеми розвитку й позиціонування етнополітичних спільнот [4; 5]. Стали в нагоді для обґрунтування наших поглядів на досліджувану проблему і праці про правосуб'єктність громадських організацій [1; 6], а також положення нормативно-правових документів України [3; 7–8].

У дослідженні ми врахували й вдало підмічену методологічну непослідовність у інтерпретуванні понятійного апарату етнонаціональних визначень, яку здійснили вчені-фахівці М. Зан [2] та С. Римаренко [10]. Також у статті використано й найновіші авторські праці [11–12].

Метою статті є актуалізація на особливостях публічної репутаційності громадських організацій національних меншин як осередків консолідації етнонаціональних спільнот та їх інтеграції в українське суспільство. Вважаємо, що національні меншини через діяльність національних громадських організацій мають хороші перспективи актуалізації своєї участі в суспільно-політичних процесах держави. Одночасно вони повинні бути інтегрованими у загальнодержавні публічно-управлінські відносини й тісно співпрацювати з публічною владою.

Виклад основного матеріалу. Розвиток демократичної держави в сучасному світі неможливо уявити без гарантування особистих та колективних прав та свобод усім соціальним групам і верствам громадян. Жодних вікових, статевих, майнових, конфесійних, етнічних, національних і расових обмежень не передбачається за будь-яких умов варіативного розвитку демократичного політичного режиму. Гарантії недоторканості прав і свобод громадян містяться у конституційних та інших нормативно-правових положеннях, а на практиці – в діяльності публічної влади, а також інституцій громадянського суспільства, серед яких значну роль повинні відігравати громадські організації [3; 7–8].

Відправною точкою розуміння даної думки варто вважати зміст демократичного значення взаємодії всіх суб'єктів публічно-управлінських відносин у державі та ролі соціальної самоорганізації громадян, у даному випадку – і представників національних меншин. У багатокультурному соціумному середовищі національні меншини виступають однією із публічних груп впливу, які мають значні перспективи ефективної консолідації як локалізованих (у межах своєї етнонаціональної спільноти), так і загальнодержавних цінностей (інтеграція в українське суспільство), але, звісно, за відповідних умов розвитку держави і громадянського суспільства та рівноправних можливостей для інтеграційних процесів.

Водночас, представники національних меншин, як і в багатьох демократичних державах, користуються й іншими, необмеженими за національною ознакою, можливостями, благами та вигодами, що гарантуються державними законами і стимулюються публічною політикою [10, с. 292]. Це стосується й безпосередньо добровільних об'єднань громадян, які, як осередки консолідації національних меншин, не обмежені в діях, пов'язаних із безпосередньою участю у всіх суспільно-політичних процесах, мають вільний доступ до співпраці в рамках чисельних державних та громадських проектів і програм, допущені до комунікації із суб'єктами публічної взаємодії, а також до виконання традиційних та специфічних функцій. Значною мірою, успіх і соціальна зацікавленість громадських організацій національних меншин залежить від їх суспільного ребрендингу, тобто піддаштування свого потенціалу під умови стану розвитку громадянського суспільства й відповідності вимогам соціального партнера для держави.

Тому, вважаємо актуальним винесення на порядок денний проблеми публічної репутаційності та активного інституційного ребрендингу громадських організацій [11] як осередків консолідації національних меншин в Україні. Разом із тим, необхідність дослідження проблеми слід розглядати ширше й позиціонувати інституції в контексті децентралізації влади та інтеграції всіх громадян в українське суспільство. Публічна політика в Україні має необхідний потенціал варіативного сприяння розвитку публічно-управлінських форм життєдіяльності національних меншин, однак за умов взаємних кроків з боку етнонаціональних спільнот у напрямку знаходження консенсусної моделі взаємодії всіх зацікавлених в успішному розвитку сторін. Багато в чому перспек-

тиви розвитку громадських організацій національних меншин залежать від їхнього репутаційного капіталу, який можна використовувати як перевагу в отриманні морально-психологічних та соціально привабливих преференцій як від держави, так і від громадянського суспільства.

Перш за все, необхідно чітко оперувати поняттям “національної меншини” в категоріальному дискурсі [2, с. 204–207; 10, с. 285–290]. Узагальнено цю соціальну групу населення називають етнонаціональною (етнічною) спільнотою. Вона не належить до титульного етносу (нації), який вважається національною більшістю в державі. Тому міжсуб’єктна конфігурація “національна більшість – національна меншість” є, на наш погляд найбільш вдалою і виправданою для українських реалій. Одночасно, представники національних меншин є громадянами держави зі своїми етнокультурними особливостями. Важливою ж ознакою національної меншини в Україні є фактор її зв’язків з історичною батьківщиною (фактор своєрідного “материнства”). Цей фактор є одним із визначальних у процесі створення та подальшого функціонування громадянських представництв національних меншин та їхньої групової поведінки – як правило, громадських організацій, які покликані забезпечувати процес збереження та захисту різноманітних інтересів етнонаціональних спільнот у межах українського правового поля. Іншими словами, можемо говорити про проблему “громадянської суб’єктивації”, вираженням чого є громадянське представництво національних меншин у системному мережуванні громадських організацій України. Традиційно вони поділяються на інституції за спільними інтересами, професійною приналежністю, віком, статтю тощо. Саме етнонаціональний принцип є сталою, а не ситуативною ознакою інтересу в об’єднанні таких громадян.

Характер громадянської суб’єктивації є також визначальним чинником функціональної публічності, участі представників національних меншин у державотворчих процесах, рівноправному розподілі управлінських повноважень, загалом публічному управлінні та громадському контролю тощо. Відтак, інституціональним виявом такої суб’єктивації виступають громадські організації, статус і функціональні повноваження яких забезпечуються відповідними нормативно-правовими актами [4]. На нашу думку, громадянська суб’єктивація за певних умов може стимулювати й надмірну політизацію етнонаціональних спільнот, що матиме різні, в тому числі й непередбачувані, наслідки для державотворення (приклад активності російської та угорської національних меншин в Україні впродовж останнього десятиліття). На цьому фоні в разі зростає роль державної політики щодо національних меншин та їх інституціональних представництв, а також змісту взаємодії публічної влади й громадянського сектору. Взаєморозуміння і бажання спільно вирішувати проблеми життєдіяльності національних меншин спонукають до розробки взаємовигідних державних та регіональних стратегій і програм, а також чіткого унормування їх реалізації на законодавчому рівні.

Розвиток національних меншин та їхніх громадських організацій в Україні має певні особливості й відбувається, на наш погляд, за синергетичними закономірностями. Логіка такої побудови виходить із динамічних тенденцій взаємодії національних суб’єктів та організованих бажань і можливостей етнонаціонального самовираження.

По-перше, маємо на увазі той факт (згідно з нашими попередніми спостереженнями), що характер публічного функціонування й еволюції громадських організацій загалом, прямим чином залежить від рівня розвитку національ-

них меншин та їх позиціонування в українському суспільстві. Адже, за думкою українського вченого С. Римаренка, процес самовизначення є індифікатором реального “становища, свого місця через групову, колективну волю, волевиявлення у виборі мети діяльності, її змісту, пріоритетних цінностей, духовно-культурних орієнтацій, здатності мобілізувати розумові, емоційні та інші ресурси в ім'я реалізації поставленої мети” [9, с. 28].

Виходячи з цього, вважаємо, що громадські інституції є найкращою практичною формою представлення багатоманітності публічних інтересів національних меншин. Тому спонукальною дією до громадянської суб'єктивізації етнонаціональної спільноти є сам факт бажання себе репрезентувати в загальносуспільному просторі. І тільки після цього розпочинає реалізовуватися відповідна державна політика, яка підтримує і стимулює адекватне внутрішнє самовизначення етнонаціональної спільноти в певній діяльній формі. І чим більшою є активність національної меншини в загальнодержавному середовищі, тим більше проявляється зміст мережування громадських організацій національних меншин кількісно (традиційна особливість) та якісно (хоч і не завжди), й актуалізується значення їхнього публічного супроводу.

Підкреслимо, що останнє виражається і в тому, що до громадських організацій національних меншин застосовується норма спеціальної правоздатності, оскільки їхня правосуб'єктність визначається процесом легалізації та діездатності [1, с. 207]. Як зазначає українська дослідниця цивільно-правових аспектів діяльності громадських організацій М. Менджул, “участь у цивільних правовідносинах громадських організацій можлива тільки при наявності визнаної державою правосуб'єктності, інакше кажучи громадські організації не можуть бути суб'єктами цивільного права без цивільної правоздатності та діездатності [6, с. 375–376].

По-друге, взаємозв'язок лінійної прямої “національна меншина – громадська організація” символічно формує взаємозалежні синергетичні кола й визначає їхню закономірну взаємодію. Ми їх зобразили на рис. 1.

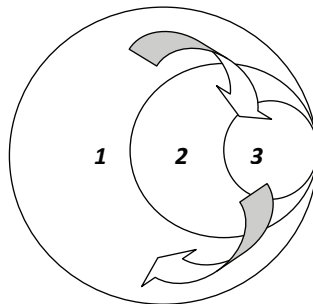


Рис. 1. Синергетичні кола публічного взаємозв'язку національних меншин та їхніх організацій із загальнодержавним середовищем

На пропонуваній авторській схемі зображено три синергетичні кола, де **1** – це загальнодержавне середовище (синергетичне коло першого рівня), **2** – середовище національної меншини (синергетичне коло другого рівня), а **3** – громадські організації, що її представляють (синергетичне коло третього рівня). При цьому **1** – є сталим і незмінним простором (при наявності держави як такої), що забезпечує правове й діяльнє поле, а **2** і **3** – навпаки, змінними – розвиток і позиціонування національної меншини залежить від декіль-

кох динамічних факторів, що визначають і величину її інституціоналізації та структурного мережування у вигляді громадських організацій національних меншин. Кола не є замкнутими (хоча локалізованими до певної міри) і взаємодіють між собою.

Синергетичні закономірності у даному контексті спробуємо пояснити наступним чином. Розвиток держави і громадянського суспільства відбувається в унісон із формуванням соціальних та публічних зв'язків у межах певного територіального простору, що об'єднує в собі структурно-інституціональні та ціннісні фрагменти. У випадку України в її середовищі історично закладено багатокультурний зміст, що виражається у багатонаціональній мозаїці складу її населення. У той же час, цей розподіл соціумно-культурного ядра держави задіяний тільки у тому разі, коли стоїть питання етнонаціонального різноманіття. У всіх інших випадках застосовується статус громадянства, що спонукає всіх громадян до виконання спільних функцій державотворчого характеру. Це і є синергетичне коло першого рівня.

Щодо громадянської суб'єктивізації представників національних меншин та подальшого публічного функціонування й репутаційності громадських організацій як осередків консолідації етнонаціональних спільнот в Україні, необхідним постає розуміння їхньої публічної активності, що й впливає на розмір кіл другого і третього рівнів. Наведемо для цього приклад з творчого досвіду однієї з відомих українських учених, котра досліджує характер створення й змісту функціонування національних об'єднань громадян, Л. Лойко (вона називає їх етнічними – *авт.*). Учена визначає їхню класифікацію у двох напрямках – загальноприйнятному для всіх громадських організацій та специфічному за переважанням інтересів (етнічних, релігійних, інших) [5, с. 53–54].

Вважаємо, що громадські організації як осередки консолідації національних меншин в Україні користуються більш тісними синергетичними зв'язками, що дозволяють прослідкувати ефективну взаємодію між собою в певному локалізованому середовищі (в даному випадку в межах однієї етнонаціональної спільноти). Які ж головні фактори такої консолідації? Це, звичайно, мова, культура, історична пам'ять і традиції, побут, певні кодифіковані етнонаціональні цінності, інші особливості. У даному випадку, це особливий вид публічної репутаційності, який є вираженням іміджу в середині етнонаціонального середовища і синтезує публічні інтереси, потреби та узагальнений бренд національної меншини. Попри те, що це доволі динамічна система, вона має чіткий внутрішній фундамент, горизонтальний рівень мононаціональної основи. Громадські організації національних меншин тут виступають буферним бар'єром, який, з одного боку, виконує захисну функцію, тобто діє монолітно в середині цього фундаменту (ядра), не допускаючи до нього “чужий” вплив (фактори загрози етнонаціональної монолітності – культурні, соціально-господарські, громадсько-політичні – *М. Т.*), а з іншого, здійснює необхідну комунікацію із “зовнішнім світом” – державою, публічною владою, громадянським суспільством, іншими національними меншинами (публічна комунікація та репутаційність) тощо.

Внутрішня система національних меншин представлена мережуванням громадських організацій і досліджується за відповідними видовими критеріями, які й характеризують сутність їхнього практичного функціонування, про що вже згадувалося [5]. Це так звана внутрішньо розчленована структурна цілісність. Адже використовуючи системний підхід, можна кожен громадську організацію вивчати як у горизонтальному, так і вертикальному напрямку

й завдяки цьому визначати рівень авторитету, репутації в етнопонаціональному середовищі й відповідно представляти себе ззовні – мати певну репутацію в державі та громадянському суспільстві [12, с. 63–69]. Перший з них, дає можливість прослідкувати активність, публічність та функціональність суб'єктності громадських організацій як виразників публічних інтересів спільноти. А другий – використовуючи такі критерії як зростання чи зменшення кількості членів, плюралізм чи обмеження їх публічної активності вмотивовано впливає на репутаційне позиціонування в загальнодержавному контексті.

Наголосимо також, що система громадських організацій національних меншин в Україні є впорядкованою синергетичною складовою, що має здатність до самовідтворення та саморегуляції, що й передбачає подана вище схема. Це є головним показником її самодостатності. У контексті нашого дослідження ми розглядаємо системність як стале, а разом із тим, самоорганізоване впорядкування мережі громадських організацій національних меншин у межах як етнопонаціонального, так і загальнодержавного середовища. Водночас громадські організації національних меншин виступають підсистемою загальнонаціонального мережування об'єднань громадян. А роль держави в цьому процесі полягає у сприянні її розвитку, своєчасному підживленні її функціонування правовими та суспільно-корисними інструментами. Державна політика повинна вибудовувати рівноправні й толерантні умови життєдіяльності громадських організацій етнопонаціональних спільнот у гармонії із запитами демократичного суспільства. Тому вона регулює і контролює нормативно-правову базу з метою належного функціонування об'єднань громадян як осередків консолідації національних меншин та їх інтеграції в громадянське суспільство в Україні. А публічна репутаційність громадських організацій національних меншин є одним із двигунів демократичного прогресу та формування толерантного багатокультурного суспільства.

Висновки з даного дослідження і перспектив подальших розвідок у даному напрямку. Громадські організації національних меншин як інституції громадянського суспільства в Україні надзвичайно слабо формалізовані, оскільки вони прив'язані до локалізованого етнопонаціонального середовища. Поряд із цим, вони формують самоорганізовану і самовідтворювану систему, яка в процесі динамічного розвитку й внутрішнього і зовнішнього підживлюється новими властивостями, отримує нові можливості для публічної взаємодії з іншими підсистемами й направляє сигнал державі про готовність до суспільної життєдіяльності та державотворчої співпраці. Також наголосимо на ще одній новітній ознаці, яка впливає на сучасну оцінку актуалізованої суб'єктності інституцій громадянського суспільства – ефективне інституційне брендуння.

Отже, особливої уваги публічній політиці слід звернути на регіони з багатонаціональним складом населення, де діють громадські організації, які представляють національні меншини. Найбільш важливою така потреба виникає в місцях компактного їх проживання. Адже громадські організації національних меншин мають значний потенціал вирішення чисельних проблем регіонального значення та, зокрема, життєдіяльності місцевих громад. В Україні, у світлі здійснюваної реформи децентралізації, однією з її складових є трансформація адміністративно-територіальної системи та створення низової її ланки – об'єднаних територіальних громад із відповідним самоорганізованим набором повноважень та соціальної відповідальності. Попри це сьогодні відчутними є не тільки небажання підтримки з боку публічної влади в цьому напрямку,

а й пасивність етнонаціональних спільнот. Варто розуміти, що публічна політика повинна акцентувати увагу на допоміжній функції громадських організацій національних меншин, можливості яких у напрямку регіонального та загальнодержавного розвитку, на наш погляд, є недооцінені, а відповідно й не задіяні та не вдосконалені у практичній площині. Також слід розуміти, що це далеко не весь перелік потенційних можливостей громадських організацій національних меншин, які можна використовувати в змісті перспектив розвитку громад з багатонаціональним складом населення.

Список використаних джерел

1. Бондаренко В. Ю. Теоретико-правові аспекти класифікації громадських об'єднань в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 27. С. 198–213.
2. Зан М. Методологія визначення статусу етнічних спільнот в Україні: реалії, проблеми, перспективи. *Вісник Львівського університету. Серія: філософсько-політологічні студії*. 2011. Вип. 1. С. 204–210.
3. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://ufpp.gov.ua/content/PDF/zakonodavstvo/konstitychiya.pdf> (дата звернення: 20.09.2019).
4. Лойко Л. Державна етнополітика і політична суб'єктивізація національних меншин України. *Інституційний репозитарій Національного університету "Львівська Політехніка"*. 2006. URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/11791/1/51_18Ukr_nac_ideya.pdf (дата звернення: 24.02.2020).
5. Лойко Л. Типологічне позиціонування національних організацій в інституціональній структурі громадянського суспільства. *Політичний менеджмент*. 2005. № 5. С. 51–60.
6. Менджул М. В. Цивільна правоздатність та дієздатність громадських організацій. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2009. Вип. 44. С. 375–380.
7. Про громадські об'єднання : Закон України станом на 22.06.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення: 14.08.2019).
8. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805> (дата звернення: 25.08.2019).
9. Римаренко С. Самовизначення чи демократія? *Вісник Державної академії керівних кадрів культури і мистецтв*. 1999. № 3. С. 23–28.
10. Римаренко С. Суб'єктність національних меншин. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса*. 2012. Вип. 2. С. 284–293. URL: http://pbuv.gov.ua/UJRN/Nzicipend_2012_2_23 (дата звернення: 21.02.2020).
11. Токар М. Ю. Застосування механізму інституційного ребрендингу як суспільної стратегії оновлення громадської організації. *Демократичне врядування* : електрон. наук. вісн. 2019. Вип. 2 (24). URL: <http://dv.lvivacademy.com/article/view/198739/0> (дата звернення: 21.02.2020).
12. Токар М. Ю. Застосування системного методу в дослідженнях розвитку громадських організацій. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. 2019. Вип. 1 (64). С. 63–69.

Toкар М. Ю.,

*PhD in Historical Sciences, Associate Professor, Doctoral Student of Public Administration
Department, LRI NAPA, Lviv
ORCID 0000-0001-8426-4481*

PECULIARITIES OF PUBLIC REPUTATION OF NGOS AS CENTERS OF CONSOLIDATION OF NATIONAL MINORITIES IN UKRAINE

The purpose of the article is to update on the features of public reputation of public organizations of national minorities as the centers of consolidation of ethno-national communities and their integration into Ukrainian society. It is pointed out that national minorities have good prospects for actualizing their participation in the social and political processes of the state through the activities of national NGOs. They must be integrated into national public-management relations and work closely with

public authorities. Putting on the agenda the problem of public reputation and active institutional re-branding of public organizations as centers of consolidation of national minorities in Ukraine is a topical topic. The need to investigate the problem should be considered more broadly and positioned in the context of decentralization of power and integration of all citizens into Ukrainian society. Public policy in Ukraine has the necessary potential to facilitate the development of public and managerial life forms of national minorities, but in the face of mutual steps on the part of ethnic communities to find a consensus model of interaction of all those interested in the successful development of the parties. Prospects for the development of public organizations of national minorities depend on their reputational capital, which can be used as an advantage in obtaining morally-psychological and socially attractive preferences both from the state and from civil society. The linear straight line "national minority – public organization" symbolically forms synergistic circles and defines their regular interaction. NGO use close synergies as the focal points for national minority consolidation in Ukraine, enabling them to interact effectively in a closed environment.

Public reputation works in an ethno-national environment and synthesizes public interests, needs and brand of the national minority. Here, non-governmental organizations of national minorities act as a barrier that, on the one hand, performs a protective function, that is, acts monolithically in the middle of this foundation (nucleus), without letting in "alien" influence, and on the other, establishing the necessary communication with the "outside world" – by the state, state authorities, civil society, other national minorities, etc. The institutional rebranding of non-governmental organizations in Ukraine, which is needed in the current environment, is proceeding very slowly. This is not only a reluctance from the state power to support in this direction, but also the passivity of ethno-national communities, their unwillingness to function in public.

Keywords: the public organization, public power, civil society, reputation, civic subjectivity, national minorities.

References

1. Bondarenko, V.Yu. (2014). Teoretyko-pravovi aspekty klasyfikatsii hromadskykh obiednan v Ukraini. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriadvannia*, 27, 198–213 [in Ukrainian].
2. Zan, M. (2011). Metodolohiia vyznachennia statusu etnichnykh spilnot v Ukraini: realii, problemy, perspektyvy. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriya: filosofsko-politohichni studii*, 1, 204–210 [in Ukrainian].
3. Konstytutsia Ukrainy. (1996). *Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy*, 30, artt. 141. URL: <http://ufpp.gov.ua/content/PDF/zakonodavstvo/konstitychiya.pdf> [in Ukrainian].
4. Loiko, L. (2006). Derzhavna etnopolityka i politychna subiektyvatsiia natsionalnykh menshyn Ukraini. Instytutskijnyj repozytarij Natsionalnogo universytetu "Lvivska Politehnika". URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/11791/1/51_18Ukr_nac_ideya.pdf [in Ukrainian].
5. Loiko, L. (2005). Typolohichne pozytsijuvannia natsionalnykh orhanizatsij v instytutsionalnij strukturi hromadianskoho suspilstva. *Politychnyj menedzhment*, 5, 51–60 [in Ukrainian].
6. Mendzhul, M.V. (2009). Tsyvilna pravozdatnist ta diezdatnist hromadskykh orhanizatsij. *Derzhava i pravo: Yurydychni i politychni nauky*, 44, 375–380 [in Ukrainian].
7. Pro hromadski obiednannia: Zakon Ukrainy. (2013). *Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy*, 1, art. 1. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
8. Pro spryannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini: Ukaz Prezydenta Ukrainy. (2012). № 212/2012. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805> [in Ukrainian].
9. Rymarenko, S. (1999). Samovyznachennia chy demokracia? *Visnyk Derzhavnoi akademiji kerivnykh kadrov kultury i mystetstv*, 3, 2–28 [in Ukrainian].
10. Rymarenko, S. (2012). Subiektnist natsionalnykh menshyn. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I.F. Kurasa*, 2, 284–293. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzypiend_2012_2_23 [in Ukrainian].
11. Tokar M.Yu. (2019). Zastosuvannia mekhanizmu instytutsijnoho rebredinhu jak suspilnoi stratehii onovlennia hromadskoi orhanizatsii. *Demokratychni vriadvannia*, 2 (24). Lviv. URL: <http://dv.lvivacademy.com/article/view/198739/0> [in Ukrainian].
12. Tokar, M.Yu. (2019). Zastosuvannia systemnogo metodu v doslidzhenniakh rozvytku hromadskykh orhanizatsij. *Teoriia ta praktyka derzhavnogo upravlinnia*, 1 (64), 63–69 [in Ukrainian].

Надійшла до редакції 28.02.2020 р.

Білоус Каріна Станіславівна,
аспірантка кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0001-9612-5841

УДК 35.086

doi: 10.34213/ap.20.01.23

СУЧАСНА ВИБОРЧА СИСТЕМА ЯК ІНСТРУМЕНТ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ (НА ПРИКЛАДІ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Розглянуто пропорційну виборчу систему з відкритими списками, запроваджену Виборчим кодексом, що набрав чинності 1 січня 2020 р. Проаналізовано вплив виборчої системи на ефективність виборів як одного з механізмів політичної відповідальності. Визначено, що “відкритість” списків доволі відносна і не дає всім учасникам виборчих перегонів однакових переваг. Встановлено, що: 1) партії в бажанні здобути більшу підтримку тепер мають відповідально формувати регіональні списки та вести спеціальну інформаційну роботу для виборців, щоб добре познайомити їх зі своїми кандидатами; 2) політична відповідальність за кодексом зростає не лише у партій, але й у виборців – вони повинні більше знати про кандидатів, бути готовими до позначення конкретного прізвища у бюлетені, що потребує від партій спеціальних зусиль саме в регіонах.

Ключові слова: політична відповідальність, вибори, депутат, пропорційна система, відкриті списки, виборчий кодекс.

Постановка проблеми. Вибори є ефективним механізмом забезпечення політичної відповідальності. Від того, за якою системою будуть проходити вибори та як добре виборці будуть поінформовані про деталі виборчого процесу, напряму залежить ефективність цього механізму. З огляду на це необхідно пояснити нові правила, за якими будуть незабаром обрані місцеві ради. Найбільшу вагу для збільшення рівня політичної відповідальності, безумовно, має запровадження в нашому виборчому законодавстві так званої “відкритості” виборчих списків, тобто можливості виборця вплинути на місце кандидатів у депутатах в партійному списку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями пошуку оптимальної виборчої системи, зокрема запровадження пропорційної системи відкритих списків в Україні, на різних етапах займалися такі науковці, як В. Журавський [1], М. Наход [2], М. Бучин [3], О. Ярош, П. Ворона, Ю. Ключковський [4], В. Фесенко, О. Сидорчук, М. Рибачук. Так, С. Конончук [5] у своєму дослідженні звертала увагу на механізми персоніфікованого голосування у пропорційних виборчих системах. На основі аналізу конституційного та законодавчого регулювання виборчих процедур в Естонії, Польщі, Латвії та Румунії дослідниця демонструє особливості способів подачі та обрахунку голосів. Особливо цікавим є порівняння методів розподілу голосів, а саме методу д’Онדה (d’Hondt), який дозволяє отримати більше мандатів укрупненим партіям, та методу Сен-Лагю (Sainte-Laguë) який спрямований на підтримку менших партій. У дослідженнях виборчих систем пропорційна виборча система з “відкритими” списками аналізується переважно як альтернатива тим виборчим системам, що діяли у той чи інший момент. Не повною мірою досліджено переваги та недоліки пропорційної виборчої системи з “відкритими” списками. Саме на пояснення цих моментів спрямоване дослідження автора.

Матеріал статті базується на аналізі правових положень Виборчого кодексу щодо нових правил виборчого процесу, даних Державного реєстру виборців, матеріалах навчального семінару-практикуму, дослідженнях та практичних доробок коуч-тренерів з даної проблематики (А. Авксентьев, Я. Брусенцова, О. Бугло, В. Носачов, О. Ситник та ін.) [6–10].

Метою статті є аналіз нових правил проведення місцевих виборів за Виборчим кодексом, з'ясування особливостей запропонованої пропорційної системи з відкритими списками та визначення ризиків їх застосування щодо формування політичної відповідальності.

Виклад основного матеріалу. З набранням чинності Виборчого кодексу в Україні запроваджена пропорційна система з відкритими списками. Чи насправді вказані списки є відкритими та для кого саме – спробуємо з'ясувати на прикладі Харківської області.

Виборчим кодексом встановлено розмежування виборчих систем за кількістю виборців: у містах з кількістю виборців понад 90 тис. вибори проводяться за пропорційною системою, а у містах з чисельністю виборців менше 90 тис. – за мажоритарною. Таким чином, за пропорційною системою вибори будуть проведені лише до Харківської міської та Харківської обласної рад. За мажоритарною системою вибори будуть проведені до всіх інших рад області. Деякі парламентарі вже озвучили пропозиції змінити зазначену межу до 30 тис. виборців, тоді більшість міських рад Харківщини обиратиметься за пропорційною системою, проте розглядати ці пропозиції в рамках цієї статті автор вважає передчасним [7].

Так, якщо *Ради складають більше 90 тис. виборців*, то партія складає два списки – єдиний виборчий список на всю область/місто та регіональні списки на кожен округ, в яких розподіляє кандидатів з єдиного списку. У кожному регіональному списку має бути від 5 до 12 кандидатів з обов'язковим дотриманням 40 % гендерної квоти, тобто у кожній п'ятірці має бути не менше 2 осіб кожної статі. Номери кандидатів можуть бути різними у єдиному та регіональних списках. Грошова застава для реєстрації партійного списку в облраду становить 3,84 млн, для реєстрації списку в Харківську міськраду – 1,965 млн. Самовисування до таких рад не передбачається.

Харківська обласна рада. До Харківської обласної ради входить 120 депутатів. Територія області ділиться на певну кількість округів, яка вираховується за наступною формулою: $120 / 10 \pm 2$. Відтак територія Харківської області буде поділена скоріш за все на 14 округів (7 у місті Харкові та 7 в області) (рис. 1).

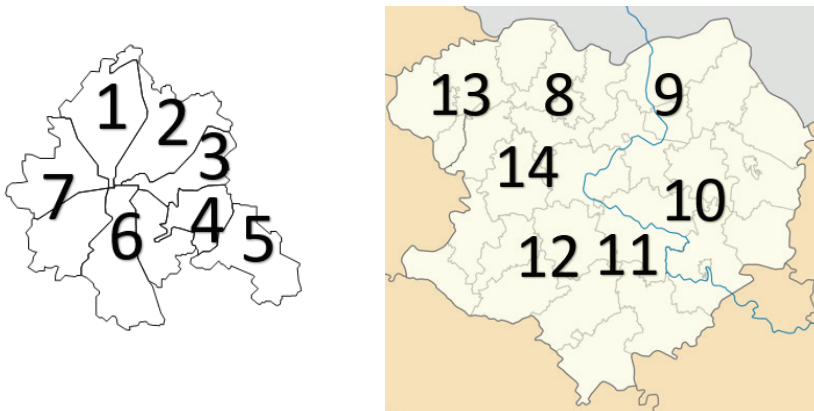


Рис. 1. Територіальна організація виборів у Харківській області

До розподілу мандатів будуть допущені партії, які в цілому по області наберуть не менше 5 % голосів виборців. Для розподілу мандатів розраховується так звана “виборча квота”, яка являє собою кількість голосів виборців необхідних для отримання одного мандату. Виборча квота вираховується за наступною формулою: сума всіх голосів виборців по області, відданих за підтримку партій, які подолали 5 % бар’єр / 120 (кількість мандатів обласної ради). Потім на підставі виборчої квоти розраховується кількість мандатів по регіональним спискам партій. Мандати розподілятимуться у два етапи:

1 етап – розподіл мандатів серед регіональних списків партій. Для цього кількість голосів виборців відданих за регіональний список партії ділиться на виборчу квоту. Всі заокруглення робляться у найближче менше ціле число.

2 етап – всі залишкові голоси, які утворюються в результаті округлень, розподілятимуться в рамках єдиного обласного списку партії у форматі закритих списків.

За залишковим принципом від кожної партії прохідиме приблизно така кількість мандатів, яка вираховується за формулою: кількість багатомандатних округів \times 0,5. Тобто, якщо кількість округів буде 14, то кількість нерозподілених мандатів на першому етапі у кожної партії буде приблизно 7.

Якщо взяти відомості про кількість виборців з Державного реєстру виборців, то можемо вирахувати ідеальну “виборчу квоту”, для цього потрібно кількість виборців області поділити на кількість мандатів обласної ради. Для розрахунку візьмемо другий показник таблиці (з виборчою адресою) (табл. 1).

Відтак, виборча квота = $2\,028\,653 / 120 = 16\,905$, саме така кількість голосів виборців потрібна кандидату для перемоги на виборах до обласної ради, проте вказана виборча квота є “ідеальною”, тобто лише при 100 % явці виборців, на практиці такого не буває, тому якщо більш реально, то цю квоту ще потрібно зменшити в 2,5–3 рази.

Якщо згадати результати виборів до обласної ради 2015 р., то виборча квота виглядала б таким чином (табл. 2).

Тобто, як бачимо, для партій, які отримають 5-10 % підтримки на виборах, система відкритих списків не така вже й актуальна, бо буде діяти скоріш за все система закритих списків. Пояснення: партія може висунути від 5 до 12 кандидатів на кожному окрузі, їх розташування у списку визначається саме партією. Для того, щоб список відкрився, кандидату потрібно, як зазначає стаття 259 Виборчого кодексу, набрати не менше ніж 25 % виборчої квоти. Формула: $25\% \times$ виборчу квоту = кількість голосів виборців, необхідних для відкриття списку. Тут постає ще й інше питання, наскільки будуть поінформовані виборці про форму бюлетеня та що саме потрібно позначати в них, оскільки виборець має право проголосувати як за партію, так і має право (але не зобов’язаний!) проголосувати за кандидата із регіонального списку, якого він підтримує, шляхом вписування його номеру в регіональному списку партії у відповідну графу. Проте графа для голосування за конкретного кандидата знаходиться на відстані 3 см від назви останньої партії, тому в кращому випадку за конкретного кандидата проголосує кожен четвертий виборець, а якщо ще додати можливі фальсифікації у комісіях, оскільки номер легко підробити, то шансів на те, що якийсь кандидат “відкриє” список і зможе підвищити свої шанси на отримання мандату в раді зовсім сумнівні. Проте такий сумнів навіюють лише партії з низьким рейтингом, у партій з високим рейтингом дана система працюватиме. Але чи може такий розклад визнаватися відкритим – питання, бо по суті система відкритих списків діятиме лише на декілька партій.

Дані Державного реєстру виборців станом на 29.02.2020 р.
для прикладу розрахунку виборчої квоти

Найменування регіону	Кількість виборців станом на: 29.02.2020 ▼		
	Всього	З виборчою адресою	З відміткою про вибуття
Харківська область			
Балаклійський р-н	63763	62140	1623
Барвінківський р-н	19008	18515	493
Близнюківський р-н	16052	15742	310
Богодухівський р-н	31162	30255	907
Борівський р-н	13815	13478	337
Валківський р-н	24872	24602	270
Великобурлуцький р-н	17542	17222	320
Вовчанський р-н	36589	35902	687
Дворічанський р-н	13908	13715	193
Дергачівський р-н	78600	76391	2209
Зачепилівський р-н	11673	11449	224
Зміївський р-н	58506	56955	1551
Золочівський р-н	22503	22147	356
Ізюмський р-н	13837	13620	217
Кегичівський р-н	15632	15417	215
Коломацький р-н	5821	5659	162
Красноградський р-н	34475	33787	688
Краснокутський р-н	21707	21351	356
Куп'янський р-н	19460	19144	316
Лозівський р-н	22331	21942	389
Нововодолазький р-н	27803	27358	445
Первомайський р-н	12811	12587	224
Печенізький р-н	7817	7729	88
Сахновщинський р-н	16105	15804	301
Харківський р-н	143702	139492	4210
Чугувський р-н	36953	36061	892
Шевченківський р-н	15584	15347	237
м.Ізюм	39684	38287	1397
м.Куп'янськ	45120	43523	1597
м.Лозова	49955	47724	2231
м.Люботин	21123	20539	584
м.Первомайський	24271	23374	897
м.Чугув	29089	27872	1217
м.Харків	1092469	1043523	48946
Новобаварський р-н	84028	81306	2722
Індустріальний р-н	119450	114291	5159
Київський р-н	144003	135926	8077
Слобідський р-н	110626	106274	4352
Московський р-н	220016	211182	8834
Немишлянський р-н	106943	102858	4085
Холодногірський р-н	69800	67192	2608
Основ'янський р-н	71552	68645	2907
Шевченківський р-н	166051	155849	10202
Всього	2103742	2028653	75089

Виборча квота за результатами виборів до обласної ради 2015 р.
(вказані результати при явці виборців 44, 4 %)

Партія	Голоси	Відсотки	Мандати
Відродження	320 895	41,67	50
Солідарність	126 776	16,67	20
Опоблок	122 673	15,83	19
САМОПОМІЧ	77 618	10,00	12
Наш край	72 359	9,17	11
Батьківщина	47 551	6,67	8
Всього	767 872	-	120
<p>Виборча квота = 767 872 / 120 = 6 398 Відродження = 320 897 / 6 398 = 50 мандатів Солідарність = 126 776 / 6 398 = 20 мандатів Опоблок = 122 673 / 6 398 = 19 мандатів САМОПОМІЧ = 77 618 / 6 398 = 12 мандатів Наш край = 72 359 / 6 398 = 11 мандатів Батьківщина = 47 551 / 6 398 = 11 мандатів</p>			

Харківська міська рада. До Харківської міської ради входитимуть 84 депутати. Територія міста ділиться на певну кількість багатомандатних округів, яка вираховується за наступною формулою: $84 / 10 \pm 2$. За Виборчим кодексом пропонується зробити 1 округ = 1 район, тобто 9 районів = 9 округів. Проте приблизна кількість виборців у окрузі має бути 150 тис., тому за інформацією отриманою на тренінгу від Голови ЦВК, Московський район, оскільки він найбільший по чисельності може бути поділений на 2 округи, а Новобаварський і Холодногірський райони будуть об'єднані. Проте на даний час ці пропозиції ще не набули правового характеру, відтак розглядати їх в рамках цієї статті автор не вважає необхідним. Подальша процедура обрахування виборчої квоти аналогічна обласній, з тією різницею, що в даному випадку у формулу підставляється кількість мандатів міської ради – 84.

Наприклад, якщо взяти результати виборів до Верховної ради 2019 р. у розрізі міста Харкова, то виборча квота виглядала б таким чином: сума голосів виборців отриманих усіма партіями які подолали 5 % бар'єр – 413,160 тис. ділиться на кількість мандатів ради 84 і отримуємо виборчу квоту 4918. Саме таку кількість голосів виборців кандидату у міськраду потрібно набрати для отримання мандату. Далі окремо по кожній партії визначається кількість отриманих мандатів шляхом ділення кількості голосів виборців відданих за партію на виборчу квоту. Більш детально поетапний розрахунок наведено у табл. 3, яка розроблена кандидатом політичних наук, соціологом А. Авксентьевим (табл. 3).

Ради, що складають менше ніж 90 тис. виборців. Вибори депутатів сільської, селищної, міської (міста з кількістю виборців до 90 тис. осіб), районної ради проводяться за мажоритарною системою відносно більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, міста, територія утвореної відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади (далі – територія об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади), територія району в місті. У кожному окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів. Гендерна квота становить 30 %. Самовисування можливе.

Процедура поетапного розподілу мандатів

Округ (район)	Слуга Народу		ОПЗЖ		ОпоБлок		ЄС		Шарії	
	Голоси	М	Голоси	М	Голоси	М	Голоси	М	Голоси	М
Шевченківський	27582	5,61	18173	3,69	6657	1,35	6679	1,36	4420	0,90
Київський	25779	5,24	16687	3,39	5705	1,16	5303	1,08	3889	0,79
Холодногірський	14253	2,90	9118	1,85	3196	0,65	2148	0,44	1829	0,37
Новобаварський	18387	3,74	11214	2,28	4247	0,86	2488	0,51	2059	0,42
Основ'янський	13536	2,75	8515	1,73	3240	0,66	1972	0,40	1627	0,33
Слобідський	14243	2,90	9176	1,87	3270	0,66	2056	0,42	1917	0,39
Індустріальний	22607	4,60	16201	3,29	5233	1,06	2824	0,57	3244	0,66
Немишлянський	20313	4,13	13954	2,84	4349	0,88	3075	0,63	3028	0,62
Московський	31542	6,41	21055	4,28	6511	1,32	5256	1,07	4603	0,94
Всього	188242	38,27	124093	25,23	42408	8,62	31807	6,47	26616	5,41
Мандатів		38		25		9		7		5
На 1 етапі		33		20		4		3		0
Вихід на 2 етап		5		5		5		4		5

Спочатку розглянемо більш детально розподіл мандатів на прикладі міст обласного підпорядкування Харківської області. Кількість депутатів ради у містах з кількістю виборців від 20 до 50 тис. становить 34, у містах з кількістю виборців від 50 до 100 тис. становить 36. Як бачимо із таблиці Реєстру виборців у містах Ізюм, Куп'янськ, Люботин, Первомайський та Чугуїв склад ради становитиме 34 депутати, а у м. Лозова – 36.

Територія відповідної громади ділиться на певну кількість багатомандатних округів, яка вираховується за формулою: кількісний склад ради / 3 = ціла частка отриманого числа (відхилення може становити не більше ніж на один округ). Ці округи потрібно поділити так, щоб у них була приблизно однакова кількість виборців! Відхилення може бути не більш ніж 15 % орієнтовної середньої кількості виборців в окрузі, яка вираховується за формулою: загальна кількість виборців / кількість округів.

Кількість округів у м. Ізюм, Куп'янськ, Люботин, Первомайський, Чугуїв = 34 депутати / 3 = 11,3 (тобто скоріш за все буде 10 трьохмандатних округи та один чотирьохмандатний. Кількість округів у м. Лозова = 36 депутатів / 3 = 12 трьохмандатних округів.

Далі вираховуємо кількість необхідних голосів виборців для отримання одного мандату. Слід наголосити, що кількість виборців у Реєстрі є мінливою, вказані розрахунки зроблені за даними Реєстру станом на 29 лютого 2020 р. (табл. 4):

Таблиця 4

Кількість голосів виборців для отримання одного мандату

Місто	Виборча квота	Кількість виборців на округах
Ізюм	38 287 / 34 = 1126	10 округів по 3378 виборців і 1 округ на 4504 виборці
Куп'янськ	43 523 / 34 = 1280	10 округів по 3840 виборців і 1 округ на 5120 виборців
Лозова	47 724 / 36 = 1325	12 округів по 5300 виборців
Люботин	20 539 / 34 = 604	10 округів по 1812 виборців і 1 округ на 2416 виборців
Первомайський	23 374 / 34 = 687	10 округів по 687 виборців і 1 округ на 2748 виборців
Чугуїв	27 872 / 34 = 819	10 округів по 2457 виборців і 1 округ на 3276 виборців

Тепер розглянемо більш детально процедуру на прикладі виборів депутатів сіл, селищ та районних рад. Для визначення кількісного складу депутатського корпусу ради користуємось таблицею, наведеною нижче (табл. 5):

Таблиця 5

Кількісний склад місцевих рад за Виборчим кодексом

Загальний склад (кількість депутатів) місцевої ради становить при кількості виборців (ч. 3 ст. 193 ВК)
до 1 тис. виборців – 12 депутатів
від 1 тис. до 3 тис. виборців – 14 депутатів
від 3 тис. до 5 тис. виборців – 22 депутати
від 5 тис. до 20 тис. виборців – 26 депутатів
від 20 тис. до 50 тис. виборців – 34 депутати
від 50 тис. до 100 тис. виборців – 36 депутатів
від 100 тис. до 250 тис. виборців – 42 депутати
від 250 тис. до 500 тис. виборців – 54 депутати
від 500 тис. до 1 000 000 виборців – 64 депутати
від 1 000 000 до 2 000 000 виборців – 84 депутати
понад 2 000 000 виборців – 120 депутатів

Нагадаємо, що територія відповідної громади поділяється на багатомандатні виборчі округи (БВО). Середня орієнтовна кількість БВО визначається як ціла частка від ділення кількісного складу відповідної ради на три (відхилення від середньої кількості не може становити більше ніж один округ). Приклад: громада з кількістю виборців 3 тис. Такій кількості виборців відповідає загальна кількість депутатів – 14. Територія громади буде поділена орієнтовно на 4 БВО, оскільки діє формула $14 / 3 = 4,66$. Проте допустиме відхилення один округ, тому може бути як три так і п'ять. Отримуємо три мандати на один округ. АЛЕ, на відмінну від територіальної організації виборів до Харківської міської та обласної рад, для вказаної категорії рад Виборчий кодекс чітко визначає допустиме відхилення по кількості виборців на окрузі. Тобто, 3 тис. (кількість виборців громади) / на 4 (кількість БВО) = 750. Законодавець дозволяє відхилення від цієї цифри не більше ніж на 15 %, тобто така кількість виборців не може бути меншою ніж 637 та більше ніж 862 виборці. Виборча квота вираховується наступним чином: 3 тис. (кількість виборців громади) / 14 (кількість мандатів) = 214. Можливе відхилення від цієї цифри на 15 %, тобто або 246 або 182 виборці на один мандат. Проте отримана виборча квота є "ідеальною", тобто при 100 % явці виборців, для більш реального обчислення необхідної кількості голосів виборців (НКГВ) для отримання одного мандату у раді з кількістю виборців менше ніж 90 тис. слід використовувати формулу 1:

$$НКГВ = (A \times 60 \%) \times C (1)$$

де А – кількість виборців на окрузі¹;

С – відсоток голосів, що необхідний для отримання одного мандату.²

¹ Кількість виборців на окрузі визначається шляхом:

1) визначення кількості округів, які будуть у громаді.

Для цього загальна кількість депутатів, яка має бути обрана до місцевої ради ділиться на 3.

2) загальна кількість виборців у громаді ділиться на кількість округів.

² Якщо на окрузі розподіляється 2 мандати – 15 %

Якщо на окрузі розподіляється 3 мандати – 10 %

Якщо на окрузі розподіляється 4 мандати – 7 %

Наприклад, громада, яка має 50 тис. виборців. Кількість депутатів, що має бути обрана: 34. Кількість округів: $34 / 3 = 11$. Кількість виборців на окрузі: $50 \text{ тис.} / 11 = 4545$. Кількість мандатів до розподілу на окрузі: $2 \cdot 4545 = 9090$. Явка $60\% = 2727$. Кількість голосів, що необхідна для отримання мандату – 15% . Розрахунок формули: $(4545 \times 60\%) \times 15\% = 409$.

Як бачимо у підсумку, “відкритість” списків запровадженої Виборчим кодексом пропорційної системи, доволі відносна і не дає всім учасникам переронів однакових переваг, оскільки кандидатам від партій, які наберуть менше 10% голосів виборців буде надзвичайно важко набрати ту кількість голосів виборців, яка дозволить їм змінювати своє положення у регіональному списку.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, сучасна виборча система “відкритих” списків діятиме лише на декілька партій, які мають високі рейтинги, проте виборці чують це так, як подають засоби масової інформації, і з повною впевненістю говорять про те, що можуть рухати у списку кандидата, якого самі підтримають. Це вимагає від партій, які бажають здобути більшу підтримку, відповідально формувати регіональні списки та вести інформаційну роботу для виборців, щоб добре познайомити їх зі своїми кандидатами. Політична відповідальність в умовах застосування виборчого кодексу зростає не лише у партій, але й у виборців – вони повинні більше знати про кандидатів, бути готовими до позначення конкретного прізвища у бюлетені – це потребує від партій спеціальних зусиль саме в регіонах.

Список використаних джерел

1. Журавський В. С. Яка виборча система найоптимальніша для сучасної України? *Голос України*. 2011. Вип. 94.
2. Наход М. Передумови та перспективи зміни виборчої системи для проведення виборів народних депутатів України. URL: http://vivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik7/fail/nahod.pdf (дата звернення: 12.02.2020).
3. Бучин М. Порівняльний аналіз основних виборчих систем. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. Львів. 2009. № 21. С. 58–62. <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/25697/12-Buchin.pdf?sequence=1> (дата звернення: 12.02.2020).
4. Ключковський Ю. Виборчі системи та українське виборче законодавство : монографія. Київ : Нац. ун-т “Києво-Могилян. акад., 2011. 132 с.
5. Конончук С. Відкриті виборчі списки. Як це працює. Інформаційно-аналітичні матеріали. *Український незалежний центр політичних досліджень*. Київ. 2012. 44 с. URL: https://issuu.com/victorkylymar/docs/open_election_lists2012_new_version (дата звернення: 12.02.2020).
6. Виборчий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (дата звернення: 12.02.2020).
7. Державний реєстр виборців. URL: https://www.drvgov.ua/ords/portal!/cm_core.cm_index?option=ext_num_voters&pid100=63&pdt=1 (дата звернення: 12.02.2020).
8. Матеріали навчального семінару-практикуму “Виборчий кодекс України: основні положення організації та проведення місцевих виборів” / Харківська обласна рада, ХОДА, Асоціація органів місцевого самоврядування. Харків, 7 лют. 2020 р.
9. Матеріали тренінгу “Вибори-2020: must know” / Агентство соціального проектування “Право вибору”. Харків, 29 лют. 2020 р.
10. Матеріали вебінару “Як жінці виграти місцеві вибори з бюджетом від 900 грн за 3 тижні без обману та маніпуляцій”. 11 лют. 2020 р. URL: https://www.youtube.com/watch?v=0M0FFnm71YU&feature=youtu.be&fbclid=IwAR3bB1fMnvEYPfXv20fqmy_Jw5VBxL1iOOvDAzmBqXUw0USXWOODAo2CK4 (дата звернення: 12.02.2020).

Bilous K. S.,

Postgraduate Student of *Politics and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv*
ORCID 0000-0001-9612-5841

MODERN ELECTORAL SYSTEM AS A TOOL FOR FORMING POLITICAL RESPONSIBILITY (KHARKIV REGION EXAMPLE)

The article examines the new rules for holding local elections under the Election Code, which came into force on January 1, 2020, in particular to clarify the features of the proposed proportional system with open lists and to identify the risks of their application in forming political responsibility. The impact of the electoral system on the effectiveness of elections as one of the mechanisms of political accountability is analyzed, and it is concluded that the effectiveness of this mechanism depends on which system the elections will be held and how well the voters will be informed about the details of the electoral process. It is determined that the "openness" of the lists is relatively relative and does not give all participants of the electoral race the same benefits. In order for a candidate to be able to change their position in the regional list, he or she needs to gain at least 25 % of the electoral votes, so it will be extremely difficult for party candidates to gain less than 10 % of the electoral votes to allow them to change their position in the regional list. It was found that: 1) parties wishing to gain more support now have to formulate regional lists responsibly and conduct special information work for voters in order to make them well acquainted with their candidates; 2) political responsibility for the code increases not only among parties, but also among voters - they need to know more about candidates, to be ready to mark a specific name in the ballot - this requires special efforts from the parties in the regions.

Keywords: political responsibility, elections, MP, proportional system, open lists, electoral code.

References

1. Zhuravskiy, V.S. (2011). Yaka viborcha sistema nayoptimalnisha dlya suchasnoyi UkraYini? [Which election system is the best for modern Ukraine?]. *Golos UkraYini – The voice of Ukraine*, 94. [in Ukrainian].
2. Nahod, M. Peredumovi ta perspektivi zmlni viborchoyi sistemi dlya provedennya vboriv narodnih deputatlv UkraYini. URL: http://vivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik7/fail/nahod.pdf [in Ukrainian].
3. Buchin, M. (2009). Porlvnyalniy anallz osnovnih viborchih system [Comparative analysis of major electoral systems]. *Ukrayinska natsionalna ideya: realiyi ta perspektivi rozvitku – The Ukrainian National Idea: Realities and Prospects for Development*, 21, 58--62. URL: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/25697/12-Buchin.pdf?sequence=1> [in Ukrainian].
4. Klyuchkovskiy, Yu. (2011). Viborchi sistemi ta ukraYinske viborche zakonodavstvo. Kyiv: Nats. un-t "KiEvo-Mogilyan. akad. [in Ukrainian].
5. Kononchuk, S. (2012) Vidkriti viborchi spiski. Yak tse pratsyue. Informatsiyno-analitichni materialy. Kyiv: Ukrayinskiy nezalezhniy tsentr politichnih doslidzhen. URL: https://issuu.com/victorylymar/docs/open_election_lists2012_new_version [in Ukrainian].
6. Vyborchyi kodeks Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> [in Ukrainian].
7. Derzhavnyi reiestr vybortsiv. URL: https://www.driv.gov.ua/ords/portal!/cm_core.cm_index?option=ext_num_voters&pid100=63&pdt=1 [in Ukrainian].
8. Vyborchyi kodeks Ukrainy: osnovni polozhennia orhanizatsii ta provedennia mistsevykh vboriv. (2020). *Materialy navchalnoho seminaru-praktykumu (7 liutoho 2020 roku, Kharkiv) – Materials of the training seminar-workshop, Kharkiv* [in Ukrainian].
9. Vybery-2020: must know. (2020). *Materialy treninhu (29 liutoho 2020 roku, Kharkiv) – Election 2020: must know, Kharkiv* [in Ukrainian].
10. Iak zhintsi vyhraty mistsevi vybery z biudzhetom vid 900 hrn 3 tyzhni bez obmanu ta manipuliatsii. (2020). *Materialy vebinaru (11 liutoho 2020 roku) – webinar materials*. URL: https://www.youtube.com/watch?v=0M0FFnm7IYU&feature=youtu.be&fbclid=IwAR3bB1fMnvEYPfXv20fqmy_Jw5VBxL1iOOvDAzmBqXUw0USx-WOODAo2CK4 [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 28.02.2020 р.

TRUST IN PUBLIC AUTHORITIES AS AN ETHICAL ISSUE

This paper is an attempt to consider trust in terms of contemporary communicative ethics and its socio-philosophical context. Trust in state power is analyzed according to the theoretical principles of communicative philosophy (J. Habermas and K.-O. Apel). It is suggested that trust in state power is a prerequisite for a harmonious development of society. Trust is seen as a determinant contributing to the formation and disclosure of meaningful components of the dialogue between government and civil society institutions, which takes place on the basis of compliance with social norms such as responsibility, justice, tolerance, mutual understanding, equality and respect. It is argued that trust in the government is the most important factor in socio-political relations, the role of which has become increasingly important in recent years. As globalization develops, trust in power becomes more in demand, as its interests effectively co-ordinate the interests of world policy actors. Trust not only reduces transaction costs and strengthens international cooperation, but also builds new quality of relationships.

Keywords: trust, political trust, human moral, ethics of public communications, public authority, individual trust, collective trust, social activity.

Formulation of the problem. When addressing virtually all the most pressing issues of contemporary world politics, the notion of trust is inevitably mentioned as one of the key ones. Lack of trust is one of the most important problems for any modern state. Trust as an ethical problem arises in the context of negotiating international relations and is constantly emerging when searching for political tools for ending wars and resolving ethical conflicts, a crisis of trust leads to social tension between society and representative power – in other words, it is difficult to find any politically or socially relevant context, in which trust would not have a leading place. The factor of international trust is being actively discussed today in the context of growing economic crisis, as well as in the context of integration and disintegration processes in the EU.

The analysis of trust in government as an ethical problem is relevant not only because today this topic is back on the agenda, but also because such a study would enable for better understanding of the role of the factor of political responsibility as a whole, and could be seen as the basis for highlighting the key determinants of the emergence of social tension in Ukrainian society. For example, one could take into account the credibility of the authorities when analyzing the process of implementation of the Partnership and Cooperation Agreement between Ukraine and the EU, as well as in finding framework models for resolving the military conflict in the east of Ukraine.

Of course, such a theoretical study cannot be automatically translated into public practice, but it can provide the ground for finding some alternative ways and established patterns that systematically link the factor of trust in authorities with internal political processes, institutional structures, systems of value, etc., it can also be very useful for analyzing problems outside the socio-political context.

Analysis of recent research and publications. In contemporary social studies, trust has become a focus of attention in behaviorism, especially in the field of game theory. Methodological basis is laid here by such researchers as von Neumann and Robert Axelrod. Subsequently, game theory (and, along with it,

the study of trust) became extremely popular in political science, conflictology, and economics. Equally important studies of the social role of trust have been carried out in the framework of structural and functional analysis by, for example, Niklas Luman.

In addition to actualizing the issue of trust in power in the context of the development of political institutions, trust is one of the methodological positions within the framework of communicative philosophy. Thus, in the middle of the twentieth century, there was a transformation of understanding of communication: from transcendental existence into social plane. A significant role in this transformation was played by German communicative philosophy, represented by Y. Habermas and K.-O. Apel. Basically, trust is the basic condition for everyday interaction. Trust in communicative philosophy is seen as a determinant that contributes to the formation and disclosure of such indicators of “qualitative” communication as responsibility, justice, tolerance, understanding, equality, respect and recognition of the sovereignty of an individual.

Studies of trust in world politics were conducted within the framework of a liberal approach. Such studies mostly address Cold War containment issues (such as the work of Andrew Kidd’s “Trust and Distrust in International Relations”) or armed conflict resolution (such as the work of Charles Kegley and Gregory Raymond “When Trust Breaks Down”).

Many studies of political factors of trust have been conducted within the framework of institutional analysis (such as Aaron Hoffman’s “Establishing Trust”), and more recently they have increasingly been linked to institutions of a new format - global network structures, as in the work of Sokratis Coniordos “Networks, Trust and Social Capital”).

The concept of trust in social sciences is particularly well researched within the behavioral model in economics and sociology, and these methods remain largely relevant. The most convenient methodological basis for systematically analyzing the changes that are taking place in contemporary international relations is the language of the new institutional theory. It has become not only a convenient tool for analyzing integration processes and institutions, but also simplified the task of using an interdisciplinary approach, which is inevitable in the analysis of processes at the junction of economics, politics and sociology.

The purpose of the article. The purpose of the article is to disclose the content of trust in public authorities in terms of contemporary communicative ethics and socio-philosophical context.

Presenting main material. The problem of trust in power is one of the key themes of socio-philosophical discourse in the context of finding ways of transcendental-pragmatic justification for the development of moral consciousness. Thus, in his work *Discourse and Responsibility*, Carl Otto-Apel, revealing the nature of joint and several liability, states: “... no one can speak openly even with himself unless he recognizes, in principle, in the context of mutual recognition of communication partners, all norms of frank communication ”(Karl-Otto Apel, 1988). On this basis, the scientist concludes that the achievement of the level of post-conventional moral development of mankind is impossible without the equal recognition of partners, which is based on trust as an integral component of public communications. First of all, the researchers raise the problem of intersubjectivity, a kind of special community between the subjects. According to K.-O. Apel, intersubjective interaction involves four normative requirements: “Clarity of expression, integrity, normative correctness and truthfulness” [1, p. 70].

All of these components are essential prerequisites for building trust in your interlocutor. In his work *Transformation of Philosophy* K.-O. Apel, developing a transcendental-pragmatic concept of the communicative community, sees the realization of the idea of substantiation of fundamental principles of ethics through the transformation of the transcendental philosophy of the private subject into a transcendental philosophy of intersubjectivity. First of all, the philosopher considers this problem in the aspect of discursive ethics. All interests, desires, needs, goals of people can be understood and considered only in the course of discourse. Any misunderstandings that arise during interaction can be resolved in the course of rational discourse and subsequently continue communication. By following the rules of argumentation, its participants automatically recognize the existence of a community of the same participants in the argumentation. Recognition and understanding of each other's communication participants form the basis for their ethical perception. Thus, rational reasoning presupposes a consensus among partners based on ethical prerequisites. It is a process of communication in which the basis of people's moral attitudes toward one another lies in mutual respect, recognition of sovereignty and individuality, tolerance and trust.

Ukrainian researcher O. M. Kozhemyakina views the culture of trust as the norm of communication. In her opinion, trust is a formula for the success of the society, reflecting the degree of sociocultural activity of people, their ethical positions, ability and desire to cooperate. The culture of trust is based on the principles of mutual responsibility, while reducing the degree of social tension and alienation of people from each other. It has the strength to build mutual trust, acting as the most important part of social integration, leading to the establishment of social bonds. However, mutual trust, mutual responsibility, commitment, attention to each other, mutual interest are the most important components of any interaction process. The willingness to trust and the ability to effectively interact with the social environment indicates a high level of organization of all social life, which in the future affects the development of science, culture and economy. Trust is the basis not only for the holistic self-perception of an individual, but, passing into the layer of social interaction, the foundation for the stability of society as a whole [2, p. 124].

In Habermas's *Theory of Communicative Action*, he also addresses the ideal of social relations. Y. Habermas's ideal communication can be compared with K.-O. Apel's transcendental communicative community. The transcendental subject is replaced by a "self-institutionalized community." Like the "communicative community" in K.-O. Apel, in Habermas's notion of community characterizes both real society and ideal social relations. Also, the German philosopher is inclined to think that true agreement may be achieved in the process of communication and intersubjective interaction of individuals. True agreement can only be reached when the panelists are competent on the issues under discussion. True understanding is possible as a result of validation of the agreement reached on truth. Perfect communication eliminates any compulsion, communication is based only on the recognition of equality between partners.

Y. Habermas expresses the idea of a universal consensus that is meaningful to anyone who enters into argumentation and is able to overcome coercion in communication. The discourse serves as a dialogically-substantiated check of controversial statements in order to achieve universal consensus. The sense of personal importance of partners determines the responsible rational respect for them, and creates a central point of the principle of universalization of communicative ethics.

The philosopher believes that the achievement of understanding in discourse is driven by certain intuitive expectations. An expectation of a particular behavior from a partner “creates that horizon of probable traditional life forms and structures of a socio-cultural community that are inducing trust and which, through the direct interaction of subjects, provide human understanding of the basic semantic relationships of everyday life” [1, p. 43]. By trusting the discourse participant, we expect him to behave in a certain way. These expectations form the basis for mutual understanding in daily communication between people. While, in author’s opinion, the place and time of discourse, social status and psychological characteristics of its participants do not in any way relate to the achievement of mutual understanding and agreement. However, despite the role that trust plays, one should not limit the discourse to intuitive expectations. Subjects of discourse are to master communicative competence as a prerequisite for the possibility of establishing mutual understanding between participants of discourse.

Trust in the other is manifested precisely in the context of communicative rationality. What is important here is an intersubjective relationship that is established by subjects who possess communicative competence rather than a detached attitude towards the subject as part of an objective world that can be manipulated and neglected. Habermas divides the world into external and internal. The outside world includes the social world – the world of regulated interpersonal relationships. Whereas the inner world – the subjective – is the world of experience of each individual, accessible only to oneself. Thus, entering a contact, we determine through the expressions of the individual his attitude to the objective world, his desire for ordering the social world, and hope for his sincerity and truthfulness in statements about his inner world of experiences. The result of such communication is trust.

The extent to which a subject’s words are consistent with his or her behavior is the basis for building trust. Communicatively reached agreement becomes a source of conviction of partners that they are understood and appreciated, which, in turn, serves as a basis for mutual commitments to continue the interaction based on mutual trust. The unity of society is ensured by the agreement reached between its members. Consent is formed in the process of joint communication activities. Trust becomes a background condition for concerted action of individuals.

Interpolating theories of communicative action into the realm of real political practices, J. Habermas summarizes: “Communicatively acting participants are oriented towards reconciling their interests by achieving a common understanding of the situation with others and creating an atmosphere of trust. The purpose of such interaction is to create social bonds and maintain social order. Strategic action implies manipulative influence through threats, rewards, deceit, etc. Unlike strategic action, it is communicative interaction that facilitates the recognition of the words and thoughts of the actors involved, introducing into discourse claims of importance, and contributing to the creation of relationships of trust”[1, p. 38].

It is well known that trust in government arises when citizens evaluate power or individual political leaders in terms of keeping their promises effectively and honestly. In other words, trust in government is “the judgment of citizens that the system and politicians are receptive to expectations and will do what is right, even in the absence of constant control” (Miller and Listhaug, 1990) [3]. Thus, “trust in government is a central indicator of the public’s basic sense of policy quality” (Newton and Norris, 2000) [4]. Trust can be directed at the political system and its structural subdivisions, as well as at individual politicians. The first category of

trust is called macroeconomic or organizational trust. Organizational trust refers to a problem-oriented perspective when citizens become trusting or distrustful of the government “because they are satisfied or dissatisfied with political alternatives” (Miller, 1974) [5]. Organizational trust can be further divided into components - diffuse or systemic trust, as well as specific or institutional trust. Diffuse trust refers to citizens’ assessment of the effectiveness of the overall political system and regime. On the other hand, specific trust is directed at certain political institutions, such as parliament or local government. The second category of trust, or so-called micro-level or individual political trust, arises when trust is directed at individual political leaders. Individual political trust implies a person-centered perspective by which citizens become trusting or distrustful of power “through their approval or disapproval of certain political leaders” (Citrin, 1974) [6].

Both organizational and individual trust in the government depend on the political actions that arouse such confidence. In general, the ability to inspire confidence can be defined as an indispensable criterion for quality policy. Trust is generally evaluated in terms of different perceptions of effectiveness associated with different policy decisions. A reasonable expectation of improved efficiency as such is a prerequisite for establishing confidence in a new policy (Taylor, 1982) [7].

Organizational and individual trust in power is a categorization based on the trusted object. Trust also has options that are based on the different types of motives that people have when they trust their political institutions or leaders. Citizens adhere to the principles of sound political trust, so they seek to trust the political party or political leaders with whom they identify. Thus, trust goes beyond party or ideological boundaries.

If to talk about trust in power, based on psychological reasoning – people seek sincerity and truthfulness in a particular individual, paying attention to public speeches, self-presentation and behavior of their political leaders. People, trusting their representatives and political institutions, combine rational and psychological trust, thus seeking to strike an acceptable balance between maximizing their interest and perceiving the ethical qualities of the political elite (or trustees). In other words, legitimacy and longevity of democratic systems depend to a large extent on how much the electorate trusts the government to do what is right and perceived to be just (Easton 1965, 1975) and what is effective [8].

Trust in power does not arise and does not work in a vacuum. Social trust, which refers to citizens’ trust in each other as members of the social community, is inseparable from the concept of political trust. According to Putnam’s well-known theory of social capital, civic engagement in the community and interpersonal trust among its members contribute to increasing overall social trust in a given society (1993, 1995, 2000) [9]. Personal contact with community members in public associations not only allows people to get to know each other better in a personal way, but it also allows them to extend positive feelings that flow from their civic experience to strangers in society and government. It is well known that citizens who do not participate in public activity tend to view the government and its institutions in more negative plane. Keele and Luke (2005) confirm that social capital has a significant and strong influence on trust in the government along with how the government fulfills its responsibilities [10].

Although social trust and political trust are not mutually exclusive, there is controversy about the causality of the relationship, and the direction of that causality, if any arises. It is social capital and social aspiration that then engenders political trust. Can credible governments promote social capital and create trusting

and active communities? What are the tools to bring social and political trust closer to ensuring an effective and robust political system? Different theoretical schools offer different answers to these questions: modernization theorists like Almond and Verba (1963) and Finifter (1970) argue that increasing social trust is associated with increased political participation, especially in the form of voting. Increasing participation, in turn, is a common sign of political trust and democratization. On the other hand, sociologists have linked increasing social distrust, not trust, with more political involvement and, as a result, increased political confidence (Gamson 1968). Tarrow (1994), for example, goes so far as to argue that controversial politics, in the form of intensified social protests and new social movements, is a sign of working confidence in industrialized democracies [11].

Conclusions and prospects for further exploration in this direction. Trust in both rational and ethical forms is a prerequisite for harmonious development of society. Today, trust in government is the basis of good governance. A high level of trust in government gives benefits to all citizens, especially people who are in a relatively disadvantaged socio-economic or political situation. Although democratic governance generates trust, trust, in its turn, is a prerequisite for democratic governance. In order for the government to function smoothly and effectively, it must rely on public support, that is, public trust. Democratic governance cannot be implemented in a society where there is a lack of trust in government. The link between trust and good governance is essentially about building and supporting an active civil society. In a society where people do not trust each other and choose not to engage in meaningful activity on social networking, there is a high likelihood that the government and its representatives have low political trust. Forming and supporting a successful and effective partnership between the government and other institutions depend on social trust as well as on a strong civil society in constant interaction with government and private sector.

References

1. Yermolenko, A.M. (1999). *Komunikativna praktichna filosofiya* [Communicative practical philosophy]. Kyiv: Libra [in Ukrainian].
2. Kozhemyakina, O.M. (2016). *Dovira ta socialnij kapital: prostoroza cinnisno-normativna interpretaciya* [Trust and social capital: a spatial value-normative interpretation]. *Demography and social economy*, 1, 118–131 [in Ukrainian].
3. Miller, A.H. and Lijphart O. (1990). Political Parties and Confidence in Government: A Comparison of Norway, Sweden and the United States. *British Journal of Political Science*, 20, 3 (July): 357–386.
4. Newton, K. and Norris, P. (2000). Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance? *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Democracies?* S.J. Pharr and R.D. Putnam (Eds.). New Jersey: Princeton University Press: 52–73.
5. Miller, A.H. (1974). Political Issues and Trust in Government, 1964–1970. *American Political Science Review*, 68, 3 (September): 951–972.
6. Citrin, J. (1974). Comment: The Political Relevance of Trust in Government. *American Political Science Review*, 68, 3 (September): 973–988.
7. Taylor, J.B. (1982). Establishing Credibility: A Rational Expectations Viewpoint. *The American Economic Review*, 72, 2 (May): 81–85.
8. Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
9. Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
10. Keele, Luke. (2005). The Authorities Really Do Matter: Party Control and Trust in Government. *Journal of Politics*, 67, 3 (August): 873–886.
11. Tarrow, S. (1994). *Power in Movement: Social Movements, Collective Action, and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ігнатенко Ліна Юріївна,
старший викладач кафедри іноземних мов,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-1628-1244

ДОВІРА ДО ВЛАДИ ЯК ЕТИЧНА ПРОБЛЕМА

Робиться спроба розглянути довіру з точки зору сучасної комунікативної етики і соціально-філософського контексту. Довіра до влади аналізується ґрунтуючись на теоретичних положеннях комунікативної філософії (Ю. Хабермас і К.-О. Апель). Висловлюється припущення про те, що саме довіра до влади виступає фоновою умовою гармонійного розвитку суспільства. Довіра розглядається як детермінанта, що сприяє формуванню і розкриттю змістовних складових діалогу між владою та інституціями громадянського суспільства, що відбувається на підставі дотримання таких соціальних норм, як відповідальність, справедливість, толерантність, взаєморозуміння, рівноправність, повага і визнання суверенності особистості. Доводиться теза про те, що довіра до влади є найважливішим фактором суспільно-політичних відносин, роль якого в останні роки набуває все більшого значення. У міру розвитку глобалізації, довіра до влади стає більш затребуваною, так як за її сприяння ефективно узгоджуються інтереси акторів світової політики. Довіра не просто дозволяє знизити трансакційні витрати і зміцнити міжнародне співробітництво, а й сформуванню відносин нової якості.

Ключові слова: довіра, політична довіра, моральна ситуація людини, етика суспільних комунікацій, публічна влада, індивідуальна довіра, колективна довіра, громадська активність.

Список використаних джерел

1. Ермоленко А. М. Комунікативна практична філософія : підручник. Київ : Лібра, 1999. 488 с.
2. Кожемякіна О. М. Довіра та соціальний капітал: просторова ціннісно-нормативна інтерпретація. *Демографія та соціальна економіка*. 2016. № 1. С. 118–131.
3. Miller, A. H. and Lijphart A. Political Parties and Confidence in Government: A Comparison of Norway, Sweden and the United States. *British Journal of Political Science*. 20. 3 (July 1990): 357–386.
4. Newton, K. and Norris P. Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance? *Disaffected Democracies: What's troubling the Trilateral Democracies?* S.J. Pharr and R.D. Putnam (eds.). New Jersey : Princeton University Press, 2000: 52–73.
5. Miller, A. H. Political Issues and Trust in Government, 1964–1970. *American Political Science Review*. 68, 3 (September 1974): 951–972.
6. Citrin, J. Comment: The Political Relevance of Trust in Government. *American Political Science Review*. 68, 3 (September 1974): 973–988.
7. Taylor, J. B. Establishing Credibility: A Rational Expectations Viewpoint. *The American Economic Review*. 72, 2 (May 1982) : 81–85.
8. Easton, D. A Systems Analysis of Political Life. New York : Wiley, 1965.
9. Putnam, R. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York : Simon and Schuster, 2000.
10. Keele, Luke. The Authorities Really Do Matter: Party Control and Trust in Government. *Journal of Politics*. 67, 3 (August 2005) : 873–886.
11. Tarrow, S. Power in Movement: Social Movements, Collective Action, and Politics. Cambridge : Cambridge University Press, 1994.

Надійшла до редколегії 12.02.2020 р.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ

*Астапова Тетяна Олександрівна,
к. держ. упр., доц., доцент кафедри іноземних мов,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0001-8802-9788;*

*Сасник Світлана Михайлівна,
ст. викладач кафедри іноземних мов,
Харківський національний університет радіоелектроніки,
м. Харків
ORCID 0000-0002-2355-1927*

УДК 35.08

doi: 10.34213/ap.20.01.25

ВИКОРИСТАННЯ ІНТЕРНЕТУ ДЛЯ ВИВЧЕННЯ АНГЛІЙСЬКОЇ МОВИ ПРИ ПІДВИЩЕННІ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Розглянуто теоретичні аспекти впливу Інтернету на вивчення англійської мови державними службовцями, в тому числі на можливості прослуховування та підвищення мотивації до вивчення англійської мови. Надано характеристику технології змішаного навчання у вивченні іноземних мов. Надано практичне обґрунтування ефективності навчання англійської мови за допомогою інформаційно-комунікативних технологій.

Ключові слова: аудіювання, внутрішня мотивація, зовнішня мотивація, змішане навчання, взаємодія предмет-предмет, електронно-комунікативна платформа навчання, державні службовці.

Постановка проблеми. Сьогодні Інтернет надає широкий спектр можливостей, пов'язаних з різними аспектами освіти. Глобальна мережа дозволяє нам здобути вищу освіту, вивчити іноземну мову за вибором, відновити здобуті давно відомі знання, підвищити кваліфікацію у різних сферах, у тому числі у сфері державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження теоретичних аспектів впливу Інтернету на вивчення англійської мови, зокрема державними службовцями з метою підвищення їх кваліфікації, проводились такими науковцями, як П. Сисоєв, М. Євстигнєєв, А. Щукін, О. Соловійова, А. Кларк, В. Коен та ін. Проте в їх працях не були розкриті деякі комунікативні аспекти.

Мета статті – визначити певні особливості викладання іноземної мови в рамках компетентнісного підходу, визначити й усунути недоліки сучасних навчальних програм за допомогою мережі Інтернет.

Виклад основного матеріалу. В цілому вся сукупність можливостей Інтернету з вивчення іноземної мови може бути виділена в такі групи:

- 1) мовні лекції та уроки, що містять нову лексику та пояснюють будь-які граматичні структури з вправами на закріплення вивченого матеріалу;
- 2) визначення рівня володіння іноземною мовою та контроль засвоєння нових знань з використанням доступних онлайн-мовних тестів;

3) перегляд відео та прослуховування аудіо іноземною мовою з подальшим аналізом мовних особливостей в ньому таких, як граматичні структури, фразеологічні одиниці, складні фрази та жаргонні ознаки;

4) пряме спілкування з носіями мови або іншими користувачами Інтернету, вивчаючи іноземну мову, яка дозволяє ефективніше оволодіти розмовною мовою та краще сприймати іноземну мову на слух, що формулює навички у державних службовців зокрема.

Формування іншомовної комунікативної компетентності сьогодні визнається як основна мета викладання іноземної мови у закладі вищої освіти, що передбачає формування мовлення іноземною мовою в комунікативній діяльності. Останнім часом питання застосування нових інформаційних технологій у вивченні іноземних мов набуває все більшої актуальності. У зазначеному контексті це пов'язано не тільки з новими технічними засобами, але і з новими формами та методами навчання, новими підходами до навчального процесу.

Сьогодні створено величезну кількість комп'ютерних програм, що використовуються для вивчення англійської мови, серед яких є досить успішні, але у більшості своїй вони не надають жодної переваги застосування інформаційних технологій.

Усі програми, призначені для вивчення англійської мови, мають один загальний недолік: кількість навчального матеріалу, закладеного в них, дуже обмежена й незважаючи на те, що курс вивчення англійської мови можна назвати повноцінним, а саму програму – дуже успішною й ефективною, тим не менше обсяг навчального матеріалу, закладеного в програмі, не дозволяє досягти вільного володіння мовою [1]. І це при тому, що обсяги Інтернет-ресурсів справді величезні. Глобальна мережа забезпечує необмежену кількість навчальних матеріалів, включаючи будь-яку значну інформацію, матеріали з регіональної географії, газетні та журнальні статті, навчальну літературу тощо [6].

В останні роки дослідники приділяють увагу різним аспектам впливу Інтернету на вивчення англійської мови, зокрема мотивації, технологічним та дидактичним особливостям. При вивченні англійської мови на основі матеріалів, розміщених в Інтернеті, вирішується низка навчальних завдань: формування вмінь і навичок слухання, читання, письма, підвищення словникового запасу, а також формування стійкої мотивації студентів та слухачів до вивчення мови.

Основна мета вивчення англійської мови в рамках компетентнісного підходу – це формування комунікативної компетентності, що означає формування навичок та вмінь спілкування для міжкультурної взаємодії, що є основою функціонування Інтернету.

Спілкування в природному мовному середовищі, яке забезпечує Інтернет, дозволяє поринати в ситуації реального життя. Залучення до широкого спектру міжнародного спілкування призводить до спонтанного оволодіння іноземною мовою, стимуляції формування оригінальних формулювань і висловлювань, а не до вибіркового маніпулювання мовними формулами. При цьому основні зусилля студента спрямовуються на розуміння, відтворення вмісту і вираження сенсу, що сприяє посиленню мотивації до вивчення структури та словника англійської мови, служить для цих цілей. Як результат, увага студентів зосереджена скоріше на використанні лінгвістичних форми, ніж на бездумному запам'ятовуванні, а вивчення граматики відбувається опосередковано, в прямому спілкуванні, залишаючи абстрактне вивчення граматичних правил. Оволодіння комунікативними та міжкультурними компетенціями

неможливо при прямому спілкуванні. Отже, використання Інтернет-ресурсів є незамінним при вивченні англійської мови в цьому аспекті, оскільки Інтернет надає можливості користувачам для справжнього спілкування з реальними співрозмовниками з питань, в яких обидві сторони зацікавлені. Крім того, останнім часом сформувалася дуже перспективна й ефективна тенденція – світове спілкування з носіями мови у форматі мовного тандему або незалежне вивчення кожним мови іншого партнера в ситуації реального або віртуального спілкування, що має велике значення для прямого спілкування з носіями мови або іншими людьми, які вивчають мови. При цьому метою кожного з двох учасників мовного тандему є оволодіння мовою партнера шляхом знайомства з його особистістю, культурою та традиціями його країни, а також спілкування на різні теми з носієм мови, вивчення та обговорення професійних питань, зокрема й державного управління, ділового спілкування з цієї проблематики. Спеціальні веб-сайти, такі як International linguistic community (<http://lingcom.ru/index.php?l=ru>), SharedTalk (<http://www.sharedtalk.com/>) та інші були створені для мовного тандема.

Водночас сприйняття іноземної мови на слух стає одним із каменів спотикання. Раніше це було пов'язано з дефіцитом якісних матеріалів для прослуховування англійської мови. Сьогодні Інтернет подолав інформаційні кордони між державами й англійські аудіо-матеріали стали доступними кожному. Слухати англійську мову в Інтернеті зараз не проблема, а необхідні матеріали для прослуховування можна легко отримати в Інтернеті. Але, використовуючи Інтернет, проблема повністю не зникла, вона полягає в тому, що навчатися на матеріалах, завантажених для прослуховування, не завжди просто.

Це пояснюється тим, що аудіозаписи англійською мовою досить часто бувають без транскриптів і слухати людини, яка раніше не чула раніше англійської мови, а лише вивчала англійські слова, без транскрипції непросто. Незважаючи на те, що сьогодні легко знайти й прослухати англійське аудіо з транскриптом, є ще деякі проблеми, оскільки його зазвичай готують носії англійської мови, але без перекладу текстів. Якщо у тексті є багато нових слів і використовуються ідіоми, то таке англійське аудіо непросто зрозуміти. Треба шукати переклад слів, але це не завжди допомагає зрозуміти значення ідіом. Також, на жаль, немає друкованих матеріалів для переважної більшості англійських аудіозаписів, викладених в Інтернеті. Іншими словами, в процесі такого прослуховування студент не має можливості перевірити мовлення з англійським текстом, і якщо він щось не вловлює в процесі прослуховування, ця частина англійського аудіозапису може залишатися для нього назавжди загадкою, викликаючи почуття невдоволення та принижуючу віру у свої мовні здібності [3].

У випадку, коли студенту пощастить знайти аудіозаписи англійською мовою із супровідним матеріалом до тексту для прослуховування, труднощі не закінчуються. Зараз ті, хто вивчає мову, стикаються з необхідністю вдаватися до послуг словника англійської мови, щоб розшифрувати значення деяких сталих чи сленгових виразів, і знову відчують незадоволення через неможливість ще раз прослухати деякі важкі для них англійські фрази. У зв'язку з цим деяким доводиться слухати той самий англійський аудіозапис неодноразово, що не є виходом із ситуації, тому що найчастіше не весь текст викликає інтерес, а лише деякі фрази та речення. Таким чином, тому, хто вивчає мову, доводиться витрачати значну кількість часу на повторення непотрібних йому частин англійського тексту, що призводить до зниження інтенсивності уроків слухання.

Однак сучасні комп'ютерні технології принесли довгоочікувані нововведення в прослуховування англійської мови. Сьогодні у багатьох програмах,

розміщених в Інтернеті, є технологія синхронізації тексту та аудіо “речення за реченням” з можливістю відтворити будь-яку частину тексту за вибором. Прослуховування англійської мови стає нарешті комфортним. Однак, на думку дослідників, більшість програм, що працюють із синхронізованими текстами, мають деякі недоліки. Так, деякі з них можуть більш яскраво відтворити фрагмент, але англійський текст вони можуть лише з самого початку. Інші програми не дають можливості перервати програвання тексту при озвучуванні англійських речень. І така необхідність виникає часто, коли процес гри організовано незручно, оскільки спочатку потрібно вибрати необхідне англійське речення, а вже потім починати його натисканням кнопки. Для цього для вибору необхідного речення доводиться іноді натискати кнопку “вперед/назад” кілька разів, щоб перейти до необхідної частини тексту, хоча було б більш природним і зручним організувати вибір і початок відтворення необхідного фрагмента англійського тексту простим кліканням клавіші миші в необхідній частині тексту.

Таким чином, в ідеалі, щоб слухати англійську мову в Інтернеті з найбільшою користю й найменшою втратою часу, аудіо з англійською мовою повинно мати як транскрипт, так і переклад українською мовою. На наш погляд, до більш ефективного використання вивчення англійської мови призводить надання таких можливостей прослуховування.

По-перше, синхронізація аудіо з текстом і переклад необхідні для більш комфортного прослуховування англійського аудіо. Тобто, слухаючи англійське аудіо, слід прикрасити англійський текст, відтворений на поточний момент, і показати переклад відтвореного фрагмента. Завдяки цьому, тим, хто слухає англійське аудіо, не потрібно постійно слідкувати за англійським текстом. Студент може вільно повернути очі в зручне положення для концентрованого сприйняття англійської мови на слух, а за потреби, коли щось не зрозуміло, повернути погляд на англійський текст і знайти необхідну частину, яку відтворили в поточний момент, без жодних зусиль.

По-друге, крім самого англійського тексту, необхідно окремо озвучити кожне окреме слово в тексті. Це дозволяє слухати англійську мову онлайн не тільки зручніше, але й якісніше. У живому мовленні слова часто зливаються і іноді навіть “ковтаються”. Тому потрібно дати можливість послухати фрагмент, який звучить не виразно для користувача, по одному слову, а потім спробувати все схопити на слух цілком знову.

По-третє, бажано перекласти не лише текст, але й кожне слово в тексті. У багатьох випадках переклад англійського речення на українську мову буквально, не втрачаючи свого значення, є неможливим. У цій ситуації переклад слова допомагає зрозуміти значення кожного слова в реченні, усвідомити його роль. З переліченими можливостями прослуховування англійського аудіо стає справді приємним та комфортним.

Інтернет має не менший вплив у вивченні англійської мови в на формування стійкої мотивації слухачів до вивчення мови. У сучасну епоху, що характеризується глобалізацією всіх сфер життєдіяльності суспільства, проблема мотивації вивчення іноземної мови стає надзвичайно актуальною. Глобалізація призводить до все більшої ролі міжособистих контактів і, як наслідок, словесна комунікація набуває особливого значення, в тому числі міжнародна, яка вимагає оволодіння іноземною мовою. Оволодіння іноземною мовою стає одним з провідних факторів соціально-економічного та загального культурного розвитку суспільства. Оволодіння іноземною мовою відіграє важливу роль у процесі формування особистості та підвищення рівня освіти, так як

з її допомогою здійснюється прямий доступ до духовного багатства інших країн та пряме спілкування з представниками інших націй. У зв'язку з цим не є дивною зростання інтересу до вивчення іноземної мови, головним чином, англійської, оволодіння якою стало безперечним атрибутом сучасної високоосвіченої особистості. Оволодіння іноземною мовою перетворилося на справжню вимогу, тому що отримання престижної роботи та кар'єрне зростання майже нереальні без цього. Прагнення нашої держави до активної та ефективної співпраці з іншими країнами значно вплинуло на посилення важливості предмета "іноземна мова" і змусило переосмислити цілі, завдання та зміст вивчення іноземних мов. Все вищезазначене значно підвищує престиж предмета "іноземна мова" як навчальної дисципліни у вищому навчальному закладі. У зв'язку з цим мотивація до вивчення іноземної мови виходить на перший план.

Багато науковців при вивченні іноземної мови виокремлюють внутрішню та зовнішню мотивацію. Так звана широка соціальна мотивація, а також особистісна мотивація, яка пов'язана з перспективою розвитку особистості, належать до зовнішньої мотивації. Як показали дослідження мотивації, до вивчення іноземної мови у ЗВО велика кількість респондентів вказали на потенційну можливість професійно спілкуватися із закордонними колегами на професійні питання в майбутньому через Інтернет. Цей фактор належить до мотивації, пов'язаної з перспективою розвитку особистості, а саме до формування та розвитку професійних компетенцій. Але в аспекті досліджень велика зацікавленість надається комунікативній мотивації, а також мотивації, яка пов'язана з навчальною діяльністю (оперативна та інструментальна мотивація). В межах комунікативної мотивації спілкування з використанням сучасних інформаційних технологій (чати, форуми, електронні листи тощо) мають вирішальну роль. В аспекті мотивації операційних інструментів велика кількість респондентів вивчає англійську мову для того, щоб мати можливість ознайомитись із науковими текстами та статтями мовою оригіналу за їх спеціальностями в Інтернеті. У зв'язку з цим встановлено, що слухачі часто зупиняють свій вибір на факультативних курсах, а саме на курсах професійної англійської мови. Крім того, наявність зони Wi-Fi у навчальному закладі також створюють сприятливі та привабливі умови для вивчення англійської мови.

Також одним із мотивів є вивчення англійської мови для знайомства та спілкування з англомовними співрозмовниками в Інтернеті через листування або розмови по Skype та ін. При цьому пріоритетом для них є подолання мовного бар'єру у спілкуванні. Тож мотив комунікативної комунікації посідає перше місце.

Не менш важливими мотивами, на які впливає Інтернет, є розуміння відео (фільми, телевізійні програми, кліпи, розважальні шоу), які транслюються в Інтернеті, оволодіння комп'ютерними програмами, розуміння автентичних текстів), що розміщені в Інтернеті.

Сьогодні багато дослідників доходять висновку, що внутрішня мотивація до вивчення іноземної мови підтримується та розвивається такими заходами, як застосування сучасних методів навчання, в т.ч. комунікативно-діяльнісного методу, орієнтованого на студента, а також інформаційно-комунікативних технологій,

Існує ще так зване "змішане навчання". Це поняття виникло порівняно недавно. Під змішаним навчанням слід розуміти систему навчання, що поєднує найбільш ефективні аспекти та переваги навчання на уроці та інтерактивне або дистанційне навчання; тобто система, що складається з різних частин, що функціонують у стійких взаємовідносинах один з одним, утворює ефективне ціле.

До реалізації змішаного вивчення дисципліни в онлайн приєднується традиційне викладання предмета (у нашому випадку, англійської мови), яке проходить згідно графіка.

Досвід показує, що змішане вивчення англійської мови є ефективним для студентів старших курсів, оскільки це призводить до оптимізації навчального процесу слухачів, зайнятих реалізацією проектів та вивченням дисциплін за прямими спеціальностями, надає можливості для ефективної організації їх самостійної роботи за допомогою інформаційних технологій та електронних комунікаційних навчальних сайтів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Нами розглянуто позитивний вплив інформаційно-комунікативних технологій та Інтернету на можливості вивчення англійської мови державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування. Окрім розвитку мовних компетенцій, це призведе до підвищення мотивації до вивчення мови, ступеня самостійності слухачів (держслужбовців). Таким чином, використання інформаційно-комунікативних технологій та Інтернет є педагогічно доцільним, веде до оптимізації навчального процесу.

Організація навчального процесу з використанням моделі змішаного навчання створює сприятливі умови, що ведуть до цілісного розвитку особистості, до формування професійно-значущих компетенцій, що в даному випадку є необхідним джерелом підвищення кваліфікації державних службовців.

Спосіб організації навчального процесу, використання спеціалізованого електронного середовища, предметно-предметний характер взаємодії викладача та слухачів немовних вишів, а також форми та засоби контролю є мотивуючими факторами вивчення англійської мови за моделлю змішаного навчання.

Використання навчальних електронно-комунікативних платформ навчання як провідного способу організації роботи, особливості партнерства, спілкування викладача та слухачів підвищують мотивацію до вивчення іноземної мови, наслідком чого стають кращі результати.

Таким чином, використання інформаційно-комунікативних технологій та Інтернету у навчальному процесі сприяє його гуманізації, дає можливість реалізувати принципи особистісно-орієнтованого навчання на практиці.

Список використаних джерел

1. Clarke, A. (2004). *E-learning skills*. Palgrave Macmillan.
2. Cohen, V. (2004). Interactive features in the design of videodisk materials. *Educational Technology*, 1.
3. Cohen, V. (2005). A reexamination of feedback in computer-based instruction: Implications for instructional design. *Educational Technology*, 1.
4. Gaynor, P. (2011). Effect of feedback delay on retention of computer-based mathematical material. *Journal of Computer-Based Instruction*, 8.
5. Hymes, D. (1972). On Communicative Competence. J. Pride, & J. Holmes (Eds.), *Sociolinguistics*. Harmondsworth: Penguin.
6. Peachey, N. (2012). *Web 2.0 tools for teachers*.
7. Tomlinson, B., & Whittaker, C. (2013). *Blended Learning in English Language Teaching: Course Design and Implementation*. London: British Council. Retrieved August 28, 2014, URL: http://englishagenda.britishcouncil.org/sites/ec/files/D057_Blended%20learning_FINAL_WEB%20ONLY_v2.pdf.
8. Watwood, B., Nugent, J., & Deihl, W. (2009). *Building from content to community: Rethinking the transition to online teaching and learning: A CTE White Paper*. Virginia Commonwealth University: Center for teaching excellence.

Astapova T. O.,

PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Foreign Languages Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID ID 0000-0001-8802-9788;

Sasnyk S. M.,

Senior Lecturer of Foreign Languages Department,
Kharkiv National University of Radio Electronics, Kharkiv
ORCID ID 0000-0002-2355-1927

USING THE INTERNET TO LEARN ENGLISH BY CIVIL SERVANTS

The article discusses the theoretical aspects of the Internet impact on the English language learning by civil servants, including the ability to listen and increase motivation to learn English. The characteristics of blended learning technology in foreign language learning are presented. The practical substantiation of the effectiveness of English language teaching with the help of information and communication technologies is provided.

Our country's desire for active and effective cooperation with other countries has greatly influenced the importance of the subject of "foreign language" and forced us to rethink the goals, objectives and content of the study of foreign languages. All of the above significantly enhances the prestige of a foreign language subject as a higher education institution. In this regard, the motivation for learning a foreign language comes to the fore. The Internet has no less influence in learning English in the formation of sustainable motivation for public servants to learn the language. In the modern era, characterized by the globalization of all spheres of society, the problem of motivation to learn a foreign language is becoming extremely urgent. Globalization is leading to an increasing role for interpersonal contacts and, as a consequence, verbal communication is of particular importance, including international communication, which requires a foreign language. Mastering a foreign language is one of the leading factors in the socio-economic and general cultural development of a society.

The article deals with the positive impact of information and communication technologies and the Internet on the ability of public servants and civil servants to learn English. In addition to the development of language competencies, it leads to increased motivation to learn the language, the degree of independence of students. Thus, the use of information and communication technologies and the Internet is pedagogically appropriate, leading to optimization of the educational process.

Mastering a foreign language plays an important role in the process of personality formation and enhancement of education, as it provides direct access to the spiritual wealth of other countries and direct communication with representatives of other nations. In this regard, it is not surprising that there is a growing interest in learning a foreign language, mainly English, the acquisition of which has become an indisputable attribute of the modern highly educated person.

Keywords: listening, intrinsic motivation, extrinsic motivation, blended learning, subject-subject interaction, electronic communication training platform, civil servants.

References

1. Clarke, A. (2004). *E-learning skills*. Palgrave Macmillan.
2. Cohen, V. (2004). Interactive features in the design of videodisk materials. *Educational Technology*, 1.
3. Cohen, V. (2005). A reexamination of feedback in computer-based instruction: Implications for instructional design. *Educational Technology*, 1.
4. Gaynor, P. (2011). Effect of feedback delay on retention of computer-based mathematical material. *Journal of Computer-Based Instruction*, 8.
5. Hymes, D. (1972). On Communicative Competence. J. Pride, & J. Holmes (Eds.), *Sociolinguistics*. Harmondsworth: Penguin.
6. Peachey, N. (2012). *Web 2.0 tools for teachers*.
7. Tomlinson, B., & Whittaker, C. (2013). *Blended Learning in English Language Teaching: Course Design and Implementation*. London: British Council. Retrieved August 28, 2014, URL: http://englishagenda.britishcouncil.org/sites/ec/files/D057_Blended%20learning_FINAL_WEB%20ONLY_v2.pdf.
8. Watwood, B., Nugent, J., & Deihl, W. (2009). *Building from content to community: Rethinking the transition to online teaching and learning: A CTE White Paper*. Virginia Commonwealth University: Center for teaching excellence.

Надійшла до редколегії 13.03.2020 р.

Гришина Наталія Михайлівна,
к. держ. упр., доц., доцент кафедри української мови,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-3125-6741;

Бігарі Марина Іванівна,
аспірантка кафедри української мови,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0001-8559-5112

УДК 351:316.42

doi: 10.34213/ap.20.01.26

ПІДВИЩЕННЯ МОВНОКОМУНІКАТИВНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ЛЮДИНОЦЕНТРИЧНИЙ ПІДХІД

Визначено основні засади людиноцентризму як філософії, антропологічної парадигми та особистісноорієнтованого підходу до розвитку вітчизняної освіти; визначено можливості та шляхи запровадження цих засад у процес підвищення кваліфікації публічних службовців, зокрема під час укладання навчальних програм підвищення їх мовнокомунікативної компетентності.

Ключові слова: людиноцентрична парадигма, публічні службовці, мовнокомунікативна компетентність, інновації, навчальні програми.

Постановка проблеми. Реформи, які реалізуються сьогодні в Україні, пов'язані з орієнтацією суспільства на європейські цінності. Це означає, що гуманізація та демократизація і надалі виступають базовими принципами розвитку вітчизняної освіти, але їх реалізація здійснюватиметься з урахуванням, окрім іншого, індивідуальних потреб чи запитів саме тих, хто навчається (учнів, студентів, аспірантів, слухачів, учасників професійного навчання тощо). Отже йдеться не про переоцінку місця і ролі гуманітарного знання в системі загальноосвітніх чи професійноорієнтованих знань, а про інші підходи до його засвоєння, оновлення змісту дисциплін гуманітарного циклу з орієнтацією на цінності особистості. Представники різних наукових шкіл все частіше ведуть розмови про людиноцентризм як гуманістичноорієнтований підхід до формування нової людини – активної, енергійної, розум і душа якої знаходяться у злагоді.

У європейському світогляді інтелект, освіта, професійний досвід, соціальна мобільність беззаперечно визнаються головною складовою національного багатства та основним ресурсом соціально-економічного розвитку. В центрі людиноцентризму як антропологічної парадигми європейської інтеграції знаходиться людина з усіма потребами і можливостями, інтересами і діями.

Як європейська за своєю цивілізаційною належністю нація, Україна також має спиратися у своєму розвитку на європейську людиноцентричну систему цінностей. Освіта в цьому сенсі виступає провідною ланкою такого процесу, а тому зазнає змін вся система управління освітою. Є. Рябенко зазначає, що відмова від системоцентричного на користь людиноцентричного підходу в управлінні освітою обумовлюється тим, що сьогодні управління суспільними процесами потребує обов'язкового звернення до індивідуального

© Гришина Н. М., Бігарі М. І., 2020

світу особистості суб'єктів освітнього процесу. Саме тому визнання людської гідності та поваги до особистості кожного суб'єкта освітнього процесу має стати основою ефективної міжособистісної взаємодії у процесі управління людськими ресурсами в системі вищої освіти [7].

Такі трансформації спонукають освіту певним чином відмовитись від односторонньої орієнтації лише на соціальне замовлення. На думку І. Драча, інтеграція української освіти в світовий освітній простір створює умови для переходу від традиційної вітчизняної парадигми “освіта на все життя” до нової: “безперервна освіта протягом усього життя”, тобто “освіта через усе життя” [1]. Це повною мірою стосується й публічних службовців, які навчаються та підвищують кваліфікацію протягом усієї своєї професійної кар'єри, що визначається відповідними нормативними актами. Вони навчаються на різних формах (денній, заочній, дистанційній, вечірній, дуальній), за різними професійними програмами, відвідують тематичні семінари, курси підвищення кваліфікації тощо. З огляду на це, застосування людиноцентрованого підходу до навчання, виховання та розвитку публічного управлінця як освіченої, компетентної, свідомої, здатної до саморозвитку особистості є надзвичайно актуальною проблематикою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Запровадження людиноцентризму як підходу у різні сфери людської діяльності – предмет досліджень багатьох зарубіжних і вітчизняних учених, таких як І. Акімова, Т. Богдаренко, І. Драч, В. Кремень, А. Кузьмич, Е. Медоус, Л. Пашко, К. Роджерс, Є. Рябенко, В. Штроо та інших науковців.

Метою статті є окреслення основних засад людиноцентризму як антропологічної парадигми та визначення шляхів її запровадження у процес підвищення компетентностей публічних службовців, зокрема мовнокомунікативної.

Виклад основного матеріалу. Слід зауважити, що засади людиноцентризму як парадигми – предмет розгляду філософії, психології, соціології, педагогіки та інших наук, які дотичні до різних гілок антропології. Тому цілком виправдано, що це підхід (парадигму) називають антропологічною. Щоб виробити рекомендації для підвищення мовнокомунікативної компетентності публічних службовців як основного предмета нашого дослідження на засадах людиноцентризму, розглянемо цю парадигму з позицій різних наук.

Згідно з лексикографічними працями, термін “людиноцентризм” був уперше вжитий у добу Відродження та означав, що центр Усесвіту перенесений від проблем світобачення до конкретних проблем людини. Досліджуючи витоки самої парадигми людиноцентризму, В. Штроо у своїх працях зазначає, що розуміння її суті прийшло у 70-ті роки минулого століття. Вперше її виокремив та обґрунтував відомий американський психолог і педагог К. Роджерс, який на той час уже зіткнувся з системним опором людиноцентрованих інновацій в галузі освіти. Ключову роль, на думку вченого, в цьому зіграла необхідність перерозподілу влади. Будь-який перерозподіл влади в окремій ланці соціальної системи (наприклад, передача влади і контролю від викладача студенту) відразу ж викликає тотальну протидію всієї системи. Тим часом людиноцентрований підхід почав здійснювати все більший вплив не тільки на освітню галузь, але й на соціальну сферу, медицину, бізнес, політику тощо. У 70-80-ті роки минулого століття цей рух набуває надзвичайної популярності в Північній Америці та Європі.

К. Роджерс вживає назву “людиноорієнтований” по відношенню до свого підходу, підкреслюючи при цьому, що і в терапії, і за її межами основний його метод залишається тим самим – сприяння розвитку людини за рахунок

надання йому базових умов для саморозвитку – конгруентності, емпатії і безумовного позитивного прийняття.

Втіленню саме цієї парадигми у роботу з персоналом організацій для підготовки роботи з клієнтами присвятив свої роботи інший дослідник та колега К. Роджерса – Е. Медоус. Цей процес, за Е. Медоусом, охоплює декілька складових, проте в межах цієї статті нас цікавить, перш за все, організація саме навчання, методика вироблення певних умінь, яку можна буде застосовувати під час організації процесу підвищення мовнокомунікативної компетентності публічних службовців.

Так, методичні засади навчання, за цим підходом, включають вироблення чотирьох базових умінь: емпатії, конгруентності, безумовного позитивного прийняття, а також емпатичного слухання. Для кращого розуміння змісту цих умінь скористаємось більш сучасними їх тлумаченнями, аніж їх давали згадані вище американські науковці через категорії “Я” та “Інший”.

Отже, емпатія (англ. “співчуття, співпереживання”) як здатність – це вміння досягти душевний стан, переживання іншої людини, розуміти її емоційну мову, відгукуватися на психологічний стан. Емпатія може бути розглянута як афективна (емоційна) форма ідентифікації. Якщо при ідентифікації стан іншої людини визначається на основі раціональної інтерпретації, то при емпатії – на основі емоційного співпереживання. Емпатія базується на почуттях, а не залежить від інтелектуальних здібностей.

Емпатичне слухання спостерігається у тому разі, коли слухач прагне увійти в ситуацію мовця і його слова сприймає крізь призму його (мовця) досвіду, почуттів тощо. Слухач уважно слухає співрозмовника, виголошуючи невербально своє слідування його думкам та почуттям, при цьому майже непомітно, поглядом чи словом, заохочуючи до більш глибокого вираження себе та саморозкриття. Основне правило емпатичного слухання – не співчувати, а співпереживати, створюючи емоційний резонанс переживанням того, хто говорить. Такий вид слухання сприяє дружнім стосункам між людьми, робить слухача “гросмейстером” спілкування.

Конгруентність. Призначення цього вміння – виразити через мовлення свій особистий досвід. Інші назви: центрованість, істинність, автентичність. У психології – це узгодженість інформації, одночасно переданої людиною вербальним і невербальним способом. Прикладами неконгруентності поведінки є лестоці, брехня, ситуації, коли хтось із сумним виглядом говорить про те, як йому весело, тощо. Більш загальне розуміння конгруентності: стан цілісності та повної щирості, коли всі частини особистості працюють разом, переслідуючи єдину мету. Наприклад, якщо особистість відчуває, думає, говорить і робить одне і те ж, у цей момент часу таку особистість можна назвати “конгруентною”. Цей стан ще називають станом внутрішньої гармонії та цілісності, у релігії – станом благодаті. Тож здатність діяти конгруентно – дуже важлива життєва якість.

Безумовне позитивне прийняття (ставлення, повага) передбачає повну підтримку та прийняття особи, незалежно від того, що вона говорить або робить, а також безкінечна віра в його можливості. Слід зазначити, що, хоча безумовне позитивне ставлення є наріжним каменем як терапії, так і будь-якої людиноорієнтованої діяльності, її найважче реалізувати на практиці.

Важливим, на думку В. Штроо, є розуміння того, що ці вміння використовуються людиною на основі свідомого вибору: в повсякденних ділових стосунках людина використовує або не використовує представлені вміння, виходячи зі своїх інтересів. Разом з тим умовою наявності подібного вибору є вільне володіння цими вміннями [8].

На думку літературознавиці А. Кузьмич, “людиноцентризм – модерна світоглядна парадигма, сконцентрована на пропагуванні людини центром Всесвіту, основною суспільною цінністю, яка поєднала у собі філософію Ренесансу, відтак заактуалізована сьогодні з метою запобігання втрати людиною свого визначального значення в процесі розвитку нового суспільства” [4].

Звісно ці поняття не нові й для педагогіки. Якщо відійти від психології, то педагогічна наука підґрунтям усіх педагогічних явищ, процесів, фактів також обрала принцип природовідповідності. Уведення принципів природовідповідності та людиноцентризму належить Я. Коменському, які були побудовані на “кордоцентризмі” (філософія серця). Вагомий науковий доробок, присвячений вивченню людиноцентризму як організаційного принципу дослідження теоретичних засад особистісноорієнтованого навчання належить В. Кременю. Учений вважає людиноцентризм практичним і світоглядним орієнтиром, який повинен стати основним виміром державної політики в новітній історії України [3].

Отже, дослідження вітчизняних та зарубіжних учених свідчать про те, що людиноцентрична система цінностей та компетентнісний підхід забезпечують визнання більш повного, особистісно та соціально інтегрованого результату освіти. В умовах перманентної науково-технічної революції життєвий цикл сучасних технологій стає меншим, ніж термін професійної діяльності фахівця. За цих умов домінуючим в освіті стає формування здатності фахівця на основі відповідної фундаментальної освіти перебудувати систему власної професійної діяльності з урахуванням соціально значущих цілей, тобто формування особистісних характеристик фахівця.

Зважаючи на представлене вище та перефразувавши І. Драча, який досліджував здебільшого підготовку магістрів з педагогіки [1], в межах предмета нашого розгляду можна зробити певні узагальнення. Якщо підготовка сучасного публічного управлінця – головна мета діяльності всієї системи навчання та підвищення кваліфікації, то процес цього навчання доцільно організувати таким чином, щоб забезпечувався, перш за все, всебічний розвиток особистості того, хто навчається. Засобом у формуванні такої особистості стають сучасні підходи та освітні інноваційні технології, а власне “продуктом діяльності” — особистість того, хто навчався чи підвищував кваліфікацію. Публічний управлінець, окрім професійних компетентностей, повинен мати активну життєву позицію та високий рівень громадянської свідомості.

Якщо розуміння суті та втілення засад людиноцентричного підходу в освітній процес знаходиться у теоретичній площині, то застосування конкретних методик та технологій – суто практичні питання у процесі організації навчання та підвищення кваліфікації публічних управлінців протягом усієї кар’єри.

Характерною рисою євроінтеграційної людиноцентрованої гуманітарної освіти є її інноваційна спрямованість, джерелами якої є інновації, що пов’язані із застосуванням нових підходів, упровадженням інформаційно-комунікативних технологій, розробкою нових та вдосконаленням традиційних методів, форм і засобів організації навчально-пізнавальної діяльності. Педагогічними умовами ефективного застосування інноваційних педагогічних технологій у підготовці фахівців науковці називають такі:

– створення інноваційного навчального середовища, спрямованого на забезпечення самореалізації особистості та заснованого на розробці та застосуванні у навчальному процесі інтерактивних форм і методів його засвоєння;

– розвиток технологічної компетентності викладачів (процес поглибленого ознайомлення саме викладачів з науковими основами різноманітних інноваційних технологій, розвиток спеціальних практичних навичок та вмій використовувати дані технології, формування певних психологічних і моральних якостей, необхідних для роботи в інноваційному освітньому середовищі);

– розвиток пізнавальної активності тих, хто навчається.

Аргументуючи необхідність змін у організації навчально-виховного процесу на засадах людиноцентрованого та компетентнісного підходів, вітчизняні науковці та експерти вживають ще один термін – “студентоцентроване навчання”. Характерними особливостями такого підходу виступають інноваційні методи викладання і оцінювання, активне включення здобувачів вищої освіти в освітню діяльність на засадах рівноправних партнерських стосунків з метою розвитку їх здатності до критичного мислення, формування позитивної мотивації та особистісно-професійного саморозвитку.

Зазначені вище підходи повною мірою виправдовують себе і в процесі організації навчання та підвищення кваліфікації публічних службовців, так як дотримуючись принципу “безперервної освіти протягом усього життя”, службовці періодично набувають різних статусів осіб, що навчаються (здобувачів вищої освіти, слухачів, аспірантів, учасників професійних програм навчання, курсів підвищення кваліфікації тощо.)

Як зазначає П. Редін, одним із найважливіших чинників успішності менеджера у будь-якій сфері, в тому числі й державному управлінні, є здатність до креативної діяльності, яка щонайтісніше пов’язана з комунікативною компетентністю особистості. Отже, особливо актуальними стають мовнокомунікативні вміння, що є базовими для формування відповідної компетентності [6]. Відтак, відповідно до суті представлених вище підходів, формою виміру результативності навчання можна вважати ключові компетентності (в нашому випадку – мовнокомунікативну), що є ознакою функціональної грамотності того, хто навчається (в межах нашого дослідження – публічних службовців).

Слід також зауважити, що засади цих підходів повинні бути не лише задекларованими, а й знаходити відображення в усіх ланках освітнього процесу, в т.ч. навчальних програмах, підхід до складання яких зміщується в площину консультацій із усіма зацікавленими сторонами. Так, під час підготовки навчальних програм із підвищення мовнокомунікативної компетентності публічних службовців різних установ та організацій консультації повинні відбуватись як з керівниками цих установ, так і з самими майбутніми учасниками програми (слухачами) та їх безпосередніми начальниками.

Елементи представлених вище підходів останнім часом вже знайшли своє відображення в нормативних документах стосовно організації підвищення кваліфікації публічних службовців в Україні. Так, в наказі Національного агентства України з питань державної служби від 10.10.2019 р. № 185-19 “Про затвердження Вимог до змісту і структури програм підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад” зазначено, що програми підвищення кваліфікації розробляються з урахуванням вимог та потреб замовників освітніх послуг у сфері професійного навчання та індивідуальних потреб учасників навчання.

Зміст програм підвищення кваліфікації має:

- відповідати потребам замовника освітніх послуг у сфері професійного навчання;
- базуватися на принципах інноваційності, прогностичності, випереджувального характеру, індивідуалізації та диференціації підходів до професійного навчання, збалансованості теоретичних і практичних компонентів, недискримінації та рівності, стандартах прав людини;
- враховувати перелік/переліки пріоритетних напрямів (тем) для підвищення кваліфікації учасників професійного навчання, який щороку формує НАДС, та результати вивчення загальних потреб;
- враховувати завдання, функції та повноваження державних органів, органів місцевого самоврядування;
- бути спрямованим на професійний розвиток учасників професійного навчання;
- мати практичну спрямованість;
- передбачати сучасні підходи до освіти дорослих, методи їх навчання [5].

Наступне, що слід урахувати під час складання початкових програм, це безпосередньо ті вимоги до знань та вмінь, які висувають до сучасних публічних службовців, насамперед, до їх мовнокомунікативних компетентностей. Отже, відповідно до типових кваліфікаційних вимог, публічні службовці повинні знати державну мову на рівні ділового спілкування та застосування. Серед умінь – здатність працювати в команді; вміння вирішувати комплексні завдання; вміння надавати пропозиції, їх аргументувати; здатність приймати зміни та змінюватись; комунікабельність; уміння проводити переговори; вміння працювати в команді; вміння комунікувати з іншими підрозділами і структурами та ін.

Однією з характеристик програми підвищення мовнокомунікативної компетентності публічних службовців є її гнучкість, можливість постійного її вдосконалення та доповнення. Слухачі разом із викладачем можуть коригувати тематичний план, вносити пропозиції залежно від ситуації.

Щодо методів та форм роботи з такою категорією, як публічні службовці, то їх арсенал кожен викладач може добирати на свій розсуд. Серед рекомендацій фахівців – аналітичні завдання, складання й ведення діалогів, які навчатимуть продуктивно й безконфліктно співпрацювати в колективі, а в разі виникнення непорозумінь ефективно вирішувати їх. Доцільними є завдання, розраховані на спільну діяльність в парах і групах, творчий пошук із залученням різних інформаційних ресурсів, завдання для організації дискусій, проектної та дослідницької діяльності.

Систематичне виконання слухачами ситуаційних завдань дає можливість аналітично мислити, проявляти ініціативність у прийнятті рішень і нести за них відповідальність. Акцентувати увагу слід на мотиваційному аспекті знань, умінь правильно виявляти та формулювати проблему, задовольняти інформаційні потреби, добирати ту інформацію, яка допоможе розв'язати проблему, робити обґрунтований вибір. Корисними будуть завдання на основі текстів ділових паперів різних видів з максимальним використанням їх навчальних можливостей. Самостійній роботі слід також приділяти належну увагу. Перевірка засвоєних знань може реалізовуватись за допомогою тестів і методично доцільної системи завдань і вправ, які контролюють сформованість певної компетентності.

Показниками рівня сформованості мовнокомунікативної компетентності виступатимуть чотири фактори: мотиваційний (зміни в мотивах, потребах, інтересах, установках); когнітивний (зміни в якості знань); поведінковий (зміни в поведінці, стосунках); оцінно-рефлексивний (зміни в оцінці, самоаналізі, аргументації).

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Підсумовуючи викладене вище, можемо зазначити таке. У сучасному суспільстві істотно зріс інтерес до проблеми особистості, вона стала предметом дослідження багатьох наук. Інноваційне мислення й інноваційна діяльність набули надзвичайного значення для всіх сфер життєдіяльності, а особливо – для освіти й педагогіки. Саме через освіту, у першу чергу, ми почали готувати людину з інноваційним типом мислення, культури і здатності до інноваційної діяльності. Орієнтація на людиноцентризм як філософію, яка актуалізує гуманістичні тенденції та забезпечує взаємозв'язок особистості й суспільства, передбачає, на нашу думку, здійснення освітнього процесу на засадах компетентнісного підходу. Все це повною мірою стосується і підвищення компетенцій державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Таким чином, парадигма “безперервної освіти протягом усього життя” для публічного управлінця сьогодні повинна спиратися на визнання принципової незавершеності культурно-освітнього шляху особистості. А отже організація процесу навчання в цілому, та підвищення мовнокомунікативної компетентності публічних службовців зокрема повинна базуватись на принципах гуманізму і людиноцентризму як системи поглядів, що визначають розкриття можливостей людини як критерію оцінки ефективності, а також невід'ємне право кожної людини на вільний розвиток особистості та реалізацію всіх її здібностей.

Узагальнення зазначеного вище дає можливість виокремити такі напрями вдосконалення програм підвищення компетентностей публічних управлінців у цілому та мовнокомунікативної зокрема на засадах зазначених вище підходів: зміщення підходу до складання професійних навчальних програм в площину консультацій із усіма зацікавленими сторонами (забезпечення відповідності потребам замовника освітніх послуг у сфері професійного навчання); врахування завдань, функцій та повноважень державних органів, органів місцевого самоврядування (програма повинна мати практичну спрямованість); покладення в основу сучасної методики підготовки фахівців принцип навчального партнерства; створення умов для особистісно-професійного розвитку та саморозвитку учасників професійного навчання; передбачення механізмів коригування програми на будь-якому етапі; акцент на критичному і аналітичному навчанні та розумінні; застосування сучасних підходів до освіти дорослих, інноваційних методів їх навчання; стимулювання мотивації до навчання; формування потреби в навчанні впродовж життя та ін.

На сам кінець слід зауважити, що не менш важливим завданням є визначення показників та індикаторів, які б демонстрували успішність чи невдачу запровадження конкретної програми професійного навчання. Це може стати перспективою для подальших наукових розвідок та досліджень.

Список використаних джерел

1. Драч І. Людиноцентризм як філософське підґрунтя під час підготовки магістрів з педагогіки вищої школи. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Vpo_2011_3_13.pdf (дата звернення: 11.02.2020).

2. Ковальчук В. Людиноцентризм як гуманістично орієнтований підхід до формування нової людини. *Обрії*. 2014. № 1 (38). С. 32–34.
3. Кремень В. Філософія людиноцентризму як теоретична складова національної ідеї. *Дзеркало тижня*. 2005. № 31. URL: SCIENCE/filosofiya_lyudinotsentrizmu_yak_teoretichna_skladova_natsionalnoyi_ideyi-44209.html.9 (дата звернення: 11.02.2020).
4. Кузьмич А. Людиноцентризм у поетичних текстах Ліни Костенко: комунікативний аспект. *Вісник Львівського університету. Серія журналістика*. 2011. Вип. 34. С. 142–148.
5. Про затвердження Вимог до змісту і структури програм підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 10.10.2019 р. № 185-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1159-19> (дата звернення: 11.02.2020).
6. Редін П. Практичний курс української мови : навч. посіб. Вид. 4-те. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2014. 200 с.
7. Рябенко Є. Принцип людиноцентризму в управлінні вищою освітою: мотиваційні аспекти професійної діяльності викладача як суб'єкта освітнього процесу. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2014. № 56. URL: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/znpvgvzdia_2014_56_6.pdf (дата звернення: 11.02.2020).
8. Штроо В. Человекоцентрированный подход и практика управления персоналом в российских организациях. *Организационная психология*. 2016. Т. 6. № 3. С. 91–104.

Hryshyna N. M.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Ukrainian Language Department, KRI NAPA, Kharkov
ORCID 0000-0002-3125-6741;*

Bihari M. I.,

*Postgraduate Student of Ukrainian Language Department, KRI NAPA, Kharkov
ORCID 0000-0001-8559-5112*

IMPROVING THE LINGUISTIC AND COMMUNICATIVE COMPETENCE OF PUBLIC SERVANTS: A HUMAN-CENTERED APPROACH

In modern society, interest in the problem of personality has grown significantly, it has become the subject of research in many sciences. Anthropocentrism is a philosophy of human creation, the activity of which is conditioned by the unity of mind and soul, which explains its relevance. It is through education, first of all, that we began to prepare a person with an innovative type of thinking, culture and ability to innovate.

This fully applies to civil servants who study and improve their skills throughout their professional careers. Thus, based on the principle of "lifelong learning", the organization of the learning process in general, and improving the language and communication competence of public servants in particular, should be based on anthropocentrism as an anthropological paradigm of European integration humanitarian policy.

At the same time, these approaches should not only be declared, but also be reflected in the methods and training programs, the areas of its improvement are offered: ensuring compliance with the needs of the educational services customer in the field of vocational training; taking into account the tasks, functions and powers of state and local authorities (the program should have a practical focus); laying the foundation of modern methods of training specialists, the principle of educational partnership; creating conditions for personal and professional development and self-development of participants in vocational training; anticipation of mechanisms for adjusting the program at any stage; emphasis on critical and analytical learning and understanding; application of modern approaches to adult education, innovative methods of their education; stimulating motivation to learn; formation of the need for lifelong learning, etc.

No less important is the definition of indicators that would demonstrate the success or failure of a specific vocational training program, this is the prospect of further research.

Keywords: human-centric paradigm, speech-communicative competence, public servants, innovations, educational programs.

References

1. Drach, I. (2011). Lyudynotsentryzm yak filosofske pidgruntia pid chas pidhotovky mahistriv z pedahohiky vyshchoi shkoly [Anthropology as a Philosophical Basis in the Preparation of Masters in Higher School Pedagogy]. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Vpo_2011_3_13.pdf [in Ukrainian].
2. Kovalchuk, V. (2014). Lyudynocentryzm yak humanistychno oriyentovanyj pidxid do formuvannya novoyi lyudyny [Anthropocentrism as a humanistically oriented approach to the formation of a new person]. *Obryi*, 38, 32–34 [in Ukrainian].
3. Kremen, V. (2005). Filosofiya lyudynocentryzmu yak teoretychna skladova nacionalnoi ideyi [Philosophy of anthropocentrism as a theoretical component of the national idea]. *Dzerkalo tyzhnya*, 31. URL: SCIENCE/filosofiya_lyudinotsentrizmu_yak_teoretichna_skladova_natsionalnoi_ideyi-44209.html.9 [in Ukrainian].
4. Kuzmych, A. (2011). Lyudynocentryzm u poetychnyx tekstax Liny Kostenko: komunikatyvnyj aspekt [Anthropocentrism in Lina Kostenko's poetic texts: communicative aspect]. *Visnyk Lvivskogo universytetu. Seriya zhurnalistyka*, 34, 142–148 [in Ukrainian].
5. Pro zatverdzhennia Vymoh do zmistu i struktury prohram pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtiv, holiiv mistsevykh derzhavnykh administratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannya ta deputativ mistsevykh rad: nakaz Natsionalnogo ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby vid 10.10.2019 r. № 185-19. (2019). [in Ukrainian].
6. Redin, P. (2014). Praktychnyj kurs ukrayinskoyi movy [Practical course of the Ukrainian language]. Kharkiv: KRI NAPA "Magistr" [in Ukrainian].
7. Ryabenko, Ye. (2014). Prynyp lyudynocentryzmu v upravlinni vyshhoju osvitoju: motyvaciyni aspekty profesijnoi diyal'nosti vykladacha yak subyekta osvithnogo procesu [The principle of human-centeredness in the management of higher education: motivational aspects of the professional activity of a teacher as a subject of the educational process]. *Gumanitarnyj visnyk ZDIA*. URL: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/znpvgvzdia_2014_56_6.pdf [in Ukrainian].
8. Shtroo, V. (2016). Chelovekocentrirovannyj podkhod i praktika upravleniya personalom v rossijskikh organizacziya [Human-centered approach and practice of personnel management in Russian organizations]. *Organizacziionnaya psikhologiya*, 91–104 [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 28.02.2020 р.

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Карамішев Дмитро Васильович,
д. держ. упр., проф., перший заступник директора,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0003-1617-3240*

УДК 35:071.2

doi: 10.34213/ap.20.01.27

ГЛОБАЛЬНИЙ ІНДЕКС (GI-10) ЯК ІНТЕГРОВАННИЙ СТРАТЕГІЧНИЙ ІНДИКАТОР ЗБАЛАНСОВАНОГО РОЗВИТКУ КРАЇН-ЧЛЕНІВ ОЕСР

Узагальнено експертно-аналітичну інформацію про глобальні дослідження, що містять сукупні дані щодо інтегрованого оцінювання всебічного розвитку країн членів організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), отримані за 10 релевантними міжнародними індексами з подальшим використанням індикатора Global Governance – Глобального індексу (GI-10) як інтегрованого індексу збалансованого розвитку, що характеризує сучасне соціально-економічне становище цих країн, їх позиціонування у глобальному вимірі, а також надає можливість регулюючого впливу та визначення стратегічних орієнтирів розвитку як окремих країн, так і міждержавних утворень.

Ключові слова: світові інтеграційні процеси, глобальне врядування, збалансований глобальний розвиток суспільства, індикатори глобального розвитку, інтегрований індекс глобального розвитку, країни – члени ОЕСР.

Постановка проблеми. Розуміння об'єктивних тенденцій глобального розвитку та становлення системи управління глобальним розвитком поступово впливає на формування та реалізацію державної політики різних країн, яка все більше виходить із необхідності співставлення та узгодження з проголошеними міжнародними принципами й концепціями організації та розвитку суспільства. При цьому світові інтеграційні процеси визначають не лише динаміку та особливості функціонування і розвитку сучасного суспільства, а й сприяють становленню нової системи стратегічного управління глобальним розвитком з притаманними їй єдиними цивілізаційними імперативами побудови нового світового порядку.

Щодо Global Governance, то на особливу увагу заслуговують дослідження Andrew Heywood [8], R. A. Rhodes [12], James N. Rosenau [13], Ramesh Thakur, Luk Van Langenhove [14], Rorden Wilkinson and Steve Hughes [6] та ін., у роботах яких зазначена концепція актуалізується й набуває особливого значення, оскільки передбачає перехід від правління до урядування. Це означає принципову заміну традиційних ієрархічних форм організації владно-суспільних відносин більш гнучкими, в тому числі мережевими з метою задоволення колективних інтересів суспільства в глобальному вимірі.

Проте, незважаючи на значну кількість публікацій за зазначеною проблематикою, сьогодні поки бракує системних досліджень використання інтегрованого підходу щодо оцінювання ефективності стратегічного управління глобальним розвитком, що передбачає не лише наявність індикаторів стану та

динаміки розвитку суспільства у зазначених сферах, а й можливостей комплексного оцінювання регулюючого впливу на глобальний розвиток у різних країнах світу в контексті глобального врядування. Виходячи з цього, зрозумілим є те, що в якості інструментів для співставлення результатів оцінювання різноманітних, у тому числі статистичних показників розвитку, має бути розроблена та сформована універсальна інформаційно-аналітична система розвитку суспільства, що включатиме інтегровані домінанти, індикатори та характеристики розвитку відповідно до глобальних ціннісних орієнтирів світового співтовариства у XXI ст. [2].

Метою статті є узагальнення експертно-аналітичної інформації, яка стосується глобальних досліджень, що містять сукупні дані щодо інтегрованого оцінювання всебічного розвитку країн-членів організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), отримані за 10 релевантними міжнародними індексами з подальшим використанням індикатора Global Governance – Глобального індексу (GI-10) як інтегрованого індексу збалансованого розвитку, що характеризує сучасне соціально-економічне становище цих країн, їх позиціонування у глобальному вимірі, а також уможливає регулюючий вплив та визначення стратегічних орієнтирів розвитку як окремих країн, так і міждержавних утворень.

Це дослідження є продовженням попередніх розвідок автора [2; 3; 11] й містить нові актуальні результати у сфері комплексного оцінювання розвитку країн ОЕСР за інтегрованим індексом збалансованого глобального розвитку GI-10.

Виклад основного матеріалу. Категорійну основу визначення глобального управління утворює поняття *Governance*, що відноситься до “процесів взаємодії і прийняття рішень між суб’єктами, які беруть участь у колективних рішеннях і діях, що призводять до створення, зміцнення або відтворення соціальних норм і інститутів” [9]. Від розуміння *Governance* як врядування виходить цільова спрямованість щодо вироблення дієвої системи колективного ухвалення рішень в умовах існування значної кількості суб’єктів та за відсутності формалізованих процедур, здатних забезпечувати належні умови та засоби контролю за дотриманням певних правил у процесі взаємовідносин між відповідними суб’єктами. Ще одне визначення *Governance* тлумачиться не лише як управлінська діяльність, а передусім як суспільна координація, що уможливає й полегшує колективні дії через колективно прийняті рішення, але не у вертикальному, а в горизонтальному вимірі [8].

Щодо *Global Governance*, то найбільш лаконічно його можна охарактеризувати як “колективне вирішення спільних проблем на глобальному рівні” [6]. Глобальне управління (англ. – *Global Governance*) можна охарактеризувати як політичну взаємодію міжнародних акторів з метою вирішення проблем, які зачіпають більше, ніж одна держава або регіон [12], або виявлення тих вузлових проблем, що впливають на всю земну кулю і управління ними [7]. При цьому мається на увазі, що це функція реалізації влади в непрямої спосіб, що являє собою скоріше колективні домовленості, які залежно від умов, терміновості й доцільності реалізації можуть носити як формальний, так і неформальний характер.

Сучасні концепції управління глобальним розвитком суспільства мають багато в чому універсальний характер і передбачають, по-перше, сталість розвитку, яка базується на положенні, що якість життя людей і стан суспільства знаходяться під впливом сукупності соціальної, економічної й екологічної сфер; по друге, глобальний характер процесів, багаторівневості

та публічність і відповідно транспарентність процесів управління, а також спільність у протистоянні глобальним викликам; по третє, спрямованість на узгодженість дій між акторами – суб'єктами глобального управління та досягнення суспільного консенсусу шляхом прийняття колективних рішень стосовно спільних питань, які стосуються передусім безпеки та подальшого існування цивілізації на основі спільних ціннісних орієнтацій та переконань; по четверте – модернізацію, технологічність та швидке просування найсучасніших засобів комунікації й перспектив одночасного використання великих масивів інформаційних даних.

А для того, щоб глобальне управління було ефективним, воно має базуватися на загальних цілях і цінностях, які поділятимуться світовим співтовариством та стануть зрозумілими і досяжними, в тому числі для окремих національних держав [16; 3].

Формування порядку денного світового розвитку характеризується посиленням ролі визнаних політичних утворень, що носять статус міжнародних міждержавних організацій, які опосередковано впливають на вироблення рішень із глобальних проблем у наднаціональній площині. За своїм політичним впливом вони можуть перевищувати можливості окремих, навіть достатньо впливових і потужних в економічному плані держав. Діяльність більшості з них спрямована на розвиток економічного співробітництва. Об'єднання переважно формуються навколо країн, які є регіональними лідерами й володіють певним економічним і політичним ресурсом [4]. Значущість деяких з них обумовлена суттєвим впливом на провідні міжнародні, в тому числі неурядові фінансові інституції, які виконують функції розподілу коштів, що спрямовуються на фінансування глобальних проектів розвитку як на рівні міждержавних утворень, так і окремих національних держав. У зв'язку з цим саме заможні країни, будучи фактично донорами вищезазначених міжнародних фінансових інституцій, суттєво впливають на регулювання світових глобалізаційних процесів [11].

Розгляд можливостей і перспектив взаємодії деяких ключових, як формальних, так і неформально діючих міжнародних утворень, які мають прямий або опосередкований вплив на прийняття спільних рішень стосовно глобального розвитку, дозволив нам конкретизувати роль і політичний вплив на сучасні глобалізаційні процеси суспільного розвитку об'єднання країн ОЕСР як організації, представники якої на ширшому рівні репрезентують насамперед важливі у глобалізованому середовищі економічні інтереси співтовариства держав з розвиненою демократією і ринковою економікою. Відповідні країни-члени ОЕСР можуть посилити свій вплив у сфері *Global Governance*, зберігаючи при цьому його неформальний характер і властиві йому переваги порівняно з формалізованим. У зв'язку з цим слід певною мірою погодитись із запропонованим трактуванням *Global Governance* як не просто глобального управління, а як глобального врядування та розвитку [1].

Слід також додати, що цілі і стратегії ОЕСР як глобального утворення не обмежуються економічним розвитком. Значна увага у діяльності організації приділяється політиці та стратегіям, що спрямовані на вирішення соціальних питань, а також питанням міжнародно-правових відносин у різних сферах розвитку суспільства.

Система оцінювання глобального розвитку описана в публікаціях [2; 11]. Проте вважаємо за потрібне акцентувати увагу на деяких аспектах системи оцінювання, оскільки це може бути доцільним для цілісного розуміння загаль-

ної ідеї стосовно проведення нового дослідження та отримання результатів вимірювання GI-10 у динаміці на основі першої спроби узагальнення дворічного емпіричного досвіду спостереження щодо фактичного становища країн у системі рейтингового оцінювання за інтегрованими показниками розвитку.

Отже, досвід використання системи індикаторів для кількісного та якісного оцінювання суспільного розвитку свідчить про те, що він має під собою і наукову основу, і здатність до практичного використання, в тому числі на міжнародному рівні. Найбільш детально система індикаторів розвитку розроблена комісіями ООН [16]. Вона покликана оцінити просування до основних цілей і відповідних стратегій, визначених ООН, тобто економічного зростання й боротьби з бідністю. Економічне зростання розглядається як передумови та засіб забезпечення охорони здоров'я, освіти, безпеки, постачання питної води, збереження природи та ін. Для вивчення й порівняння розвитку країн світу загалом аналізуються значна кількість різних показників [10; 15; 17; 18].

Широке визнання у світі отримала система індикаторів ОЕСР. Ця організація розробила й широко використовує модель "тиск – стан – реакція". Мається на увазі, що людська діяльність чинить "тиск" на економіку, соціальну сферу і т.д. і впливає на якість життя і кількість матеріальних благ; суспільство реагує на ці зміни через загальноекономічну й галузеву політику та через зміни в суспільній свідомості й поведінці ("реакція на тиск"). Конструктивні системи індикаторів розвитку розробляються і в групі Світового банку. Основний внесок у формування системи індикаторів робиться щорічною доповіддю Світового банку "Індикатори світового розвитку" [18].

Стосовно інтегрованих індексів розвитку, то їх слід розглядати як важливі маркери соціального проектування та глобального управління суспільним розвитком й орієнтир суспільного розвитку для країн, які прагнуть відповідних змін [11].

З огляду на це пропонується авторське бачення глобального оцінювання розвитку країн ОЕСР із використанням стратегічного інтегрованого показника Глобального індексу розвитку. На нашу думку, цей індекс є найбільш релевантним для країн-членів ОЕСР, які демонструють стабільні показники зростання як за соціо-гуманітарною, так і економіко-технологічною складовою. Тому, враховуючи надважливу роль ОЕСР як міждержавного об'єднання, що включає найбільш потужні за своїм потенціалом країни та їх глобальним впливом на формування політики у світі, в подальшому ми розраховуємо придатність цього індексу насамперед для висвітлення динамічних процесів розвитку саме цього пулу країн. Початок відповідної аналітичної роботи вже закладений і підтверджений першими результатами власного комплексного дослідження, що має на меті щорічне оцінювання країн-членів ОЕСР за 10 ключовими індексами, які формують запропонований і введений нами в обіг Глобальний індекс розвитку [2; 3].

До речі, слід зауважити, що пропонується розглядати референтні країни, як такі, що демонструють стабільність стосовно розвитку. Тобто йдеться про те, які країни й відповідно напрями розвитку можливо розглядати як орієнтир з метою подальшого використання такого досвіду для визначення власних пріоритетів в управлінні всім національним комплексом. При цьому, розуміючи важливість оцінювання переважно розвинених країн Європи, треба мати можливість аналізувати й розвинені країни інших соціокультурних просторів, враховуючи, що йдеться про використання системи індикаторів для кількісного і якісного оцінювання глобального суспільного розвитку, який за визначенням має поширення на все світове співтовариство.

За наявності великої системи показників найкраще вирішення завдання в порівнянні різних об'єктів у різні моменти часу дає той з них, який може об'єднати інформацію, що міститься в усіх розглянутих вихідних показниках, тобто агрегований показник. Наявність інтегрованого індикатора суспільного розвитку дозволяє з певною долею вірогідності робити висновок про ступінь стійкості країни, оптимальності траєкторії її розвитку та є доречним для прийняття рішень, у тому числі стосовно визначення стратегічних пріоритетів розвитку окремих національних держав [11].

Побудова Глобального індексу розвитку передбачає можливість застосування різних методичних підходів. При цьому максимальне спрощення предмету аналізу дозволяє виявити й проаналізувати ті його властивості, які неможливо помітити при великій кількості елементів у досліджуваній системі. Враховуючи зазначені тенденції, з метою всебічного оцінювання впливу світових глобальних процесів на розвиток як формалізованих міждержавних утворень, так і окремих країн, пропонуємо ввести в науковий обіг і використовувати в подальшому агрегований показник у вигляді інтегрованого Глобального індексу розвитку під назвою "Глобальний індекс" (The Global Index – GI-X) [Там само].

"Глобальний" означає узагальнений і всеохоплюючий за основними сферами розвитку суспільства збалансований інтегральний показник. У даному контексті йдеться саме про Глобальний індекс розвитку (GI-X), змістовна характеристика якого відображає комплексний розвиток країни, який пропонується оцінювати за 10 окремими інтегрованими індексами шляхом агрегування та узагальнення. На нашу думку, його можна вважати Глобальним індексом, який збалансований за трьома складовими: соціо-гуманітарною, економіко-технологічною та суспільно-політичною [Там само].

Процес визначення параметрів системи оцінювання проводився на підставі сформованої первинної інформаційної бази в певній послідовності. Визначені індикатори забезпечують принцип сумісності та порівнянності суб'єктів оцінювання. Визначаються глобальні індекси розвитку країн шляхом обчислення суми інтегральних індексів за певними напрямками для кожної країни як суб'єкта оцінювання. Тобто формування показників первинної інформаційної бази є суттєво важливим для забезпечення якості результатів і забезпечення довіри до системи оцінювання. Вони репрезентуються у вигляді уніфікованої електронної таблиці, яка включає дані, що зібрані для окремого суб'єкта оцінювання за процедурами та правилами збору достовірної, об'єктивної та точної інформації, яка підтверджується відповідними опублікованими щорічними звітами та підлягає верифікації.

Як зазначалося, інтегрований Глобальний індекс розвитку (The Global Index – GI-X) побудований на основі аналізу офіційної інформації, що стосується емпіричних спостережень, та шляхом оцінювання комплексу взаємопов'язаних між собою постійних складових розвитку, які стосуються різних сфер суспільства (суспільно-політичної, соціо-гуманітарної та економіко-технологічної) та може між іншим демонструвати рівень збалансованого розвитку країни у стратегічному вимірі [Там само].

У побудову Глобального індексу (The Global Index – GI-X) закладено сукупні інтегровані дані, які відображають результати рейтингового оцінювання всебічного розвитку різних країн світу, отримані за 10 релевантними, тобто адекватними вирішенню поставленого завдання загальноповідомими міжнародними індексами, розрахованими найбільш авторитетними експертно-аналітичними центрами, які працюють у царині досліджень глобальних процесів,

що стосуються функціонування та розвитку суспільства, на основі щорічної офіційної доступної статистичної інформації [11].

У досліджуваному контексті до складу інтегрованого Глобального індексу (The Global Index – GI-X) включено 10 компонентів, що змістовно представлені найбільш значущими з позиції комплексності можливостями зів'язування та взаємодоповнення, а також цілеспрямованості в напрямку глобального розвитку релевантними індексами (табл. 1), врахування яких за оригінальною методологією дозволяє розрахувати Глобальний індекс (The Global Index – GI-X) за потенційною шкалою оцінювання в діапазоні значень від 0 до 100. Згідно з авторською методикою розрахунку, значення кожного із включених індексів має максимальне значення ($\leq 9,99$). При цьому інтегрований Глобальний індекс, максимальне сумарне значення якого дорівнює $\leq 99,99$ скоригований за показником ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності (ВВП ППС) ($\leq 0,99$), що, на нашу думку, надає певної об'єктивізації та збалансованості зазначеному індексу, розуміючи при цьому, що показник ВВП ППС вже не є визначальним у сенсі глобального розвитку, оскільки сучасне розуміння акцентів глобального розвитку завдяки його комплексності, інтегрованості, а також технологічності та інноваційності не робить наголос на домінуванні економічної складової у відповідному оцінюванні [Там само].

Таблиця 1

Компоненти інтегрованого Глобального індексу
(The Global Index – GI-10)

№ з/н	Назва індексу	Організації	Роки	Кількість країн
1	The Human Development Index http://www.hdr.undp.org/	United Nations Development Programme (UNDP)	2019 за 2018	189
2	The Social Progress Index https://www.socialprogress.org/	Social Progress Imperative (USA)	2019	149
3	The Legatum Prosperity Index https://www.prosperity.com/	Legatum Institute Foundation (GBR)	2019	167
4	The Sustainable Development Goals Index http://sdgindex.org/reports/	Sustainable Development Solutions Network – SDSN (FRA-USA) & Bertelsmann Stiftung (DEU)	2019	162
5	The Fragile States Index http://www.worldpolicy.org/	Fund for Peace & Foreign Policy Journal (USA)	2019	178
6	The Global Competitiveness Index http://www.reports.weforum.org/	World Economic Forum (CHE)	2019	141
7	The BDO IBC – International Business Compass https://www.bdo-ibc.com/	BDO & HWWI (DEU)	2018	174
8	The Global Innovation Index https://www.globalinnovationindex.org/	Cornell University (USA) & INSEAD (FRA) & WIPO (CHE)	2019	129
9	The ICT Development Index http://www.itu.int/	International Telecommunication Union – UN Specialized Agency (CHE)	2017	176
10	The Environmental Performance Index http://www.yale.edu/esi/	Yale Center for Environmental Law and Policy (USA)	2018	180

Усі 10 компонентів – індексів мають відношення до реалізації політики в певних сферах суспільства (соціо-гуманітарній, економічній, екологічній, інформаційній та ін.) на різних рівнях управлінського впливу в системі багаторівневого публічного управління глобальним розвитком. При цьому перші п'ять індексів розкривають і відображають більшою мірою соціо-гуманітарну складову, а наступні п'ять – економіко-технологічну складову політики стосовно глобального розвитку [11].

У даній статті ми не розглядаємо методологічні підходи до обчислення та застосування наведених індексів, що складають основу інтегрованого Глобального індексу, оскільки всі вони побудовані авторитетними міжнародними неурядовими організаціями та експертно-аналітичними центрами на основі власних аналітичних можливостей, загальновідомих інтегральних оцінок із використанням багатого арсеналу статистичних методів стандартизації та низки показників. Кожен із розглянутих індексів виконує свою аналітичну місію, ґрунтується на відповідному наборі базових показників й обчислюється із застосуванням методології агрегування. Крім того, слід зазначити, що під час визначення індикаторів – складових Глобального індексу – враховувалося те, що чим тісніше пов'язаний показник із середньою величиною показників у даній сфері, тим більш репрезентативним є висвітлення процесів, що досліджуються [Там само].

В експертному середовищі існують різні думки стосовно методів визначення ваги різних показників, які в сукупності складають інтегрований показник. Зокрема вважається, що різні індикатори мають різний ступінь об'єктивності та відповідальності за кінцевий результат оцінювання й кожна окрема сфера може мати пріоритет по відношенню до іншої в оцінюванні глобального розвитку, тому ваги окремих показників мають бути різними. Однак, на нашу думку, такий суб'єктивізм є необґрунтованим, оскільки сьогодні не існує об'єктивної й достовірної методики розрахунку ваг для інтегральних агрегованих показників, які характеризують вплив досить мінливих соціально-економічних та інших чинників на глобальний розвиток суспільства [Там само].

У зв'язку з цим нами запропоновано визначити ваги окремих індексів, які покладені в основу інтегрованого Глобального індексу, ґрунтуючись на принципах рівності, що закладені в тому числі у діяльність ООН та її інституцій і відповідно до цього надавати кожному із зазначених агрегованих індексів однаковий ваговий коефіцієнт, незважаючи на певні потенційні розбіжності у вагомості, оскільки штучне встановлення таких розбіжностей у вигляді надання різної ваги індексам під час їх якісного оцінювання свідчитиме про певний суб'єктивізм та упередженість [Там само].

Оскільки питання визначення вагових коефіцієнтів для окремих індексів, які враховуються при обчисленні Глобального індексу, несе суб'єктивний характер і не має емпіричної бази для здійснення відповідної дії, запропоновано умовно присвоїти кожному з цих індексів ваговий коефіцієнт, що дорівнює одиниці [Там само].

Зазначений підхід до виокремлення домінуючих складових стратегічного управління глобальним розвитком співвідноситься із загальноприйнятою науковим співтовариством концепцією сталого розвитку, де преваюють саме економічна, соціальна та екологічна складові й не акцентується увага на суспільно-політичній, і навіть не приділяється належної уваги інституціональній складовій.

Це свідчить про те, що відповідно до цілей сталого розвитку слушно робити акцент саме на визначених консенсусом та емпірично підтверджених складових розвитку, не без урахування звичайно аналізу суспільно-політичних процесів і тенденцій та інституціональних засад і особливостей глобального розвитку [11].

Що стосується глобальних досліджень, які не оновлювалися протягом останніх двох років (йдеться про три дослідження: The BDO IBC – International Business Compass; The ICT Development Index; The Environmental Performance Index), то враховуючи авторитет організацій, що їх здійснювали, і глобальність досліджень, а також намагання переглянути показники залежно від умов, що змінюються у світі, обиралися останні, доступні на даний час дані, що відображають результати досліджень щодо побудови відповідних індексів.

З огляду на це пропонуємо оновлений Рейтинг GI-10 у версії 2019.1 відповідно до останніх офіційно доступних спостережень переважно станом на кінець першого кварталу 2020 р.

У табл. 2 наведено результати інтегрованого оцінювання глобального розвитку країн-членів ОЕСР на основі доступних даних, що є актуальними станом на 25.03.2020 р., за десятьма інтегрованими індексами, скорегованими за показником ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності (GDP based on purchasing-power-parity (PPP) per capita (англ.) за даними Всесвітнього банку [29].

Зазначена інформація представлена в порівнянні з аналогічними доступними даними станом на перший квартал минулого року, що містить результати оцінювання переважно за 2018 р. Саме порівняння наведених даних, на нашу думку, свідчить про те, що методика визначення GI-10 є релевантною, оскільки коливання в межах рейтингової шкали оцінювання досить незначні.

Оцінюючи динаміку розвитку країн, слід зробити такі висновки. По-перше, рейтинг виявився дуже стійким і демонструє стабільність у розподілі основних суб'єктів оцінювання за шкалою оцінювання. У цілому перша десятка не зазнала змін. Швейцарія зберігає лідерство, проте воно вже не таке відчутне. По-друге, що стосується регіонального виміру в межах загальної сукупності, то слід відзначити стабільність країн Скандинавії. Причому Данія (+0.82) і Швеція (+0.82) демонструють упевнене зростання. Заслужує на увагу суттєве зростання показників розвитку країн Балтії (Естонія (+1.51), Латвія (+1,41), Литва (+0,99)). Поліпшення позицій відчутне для країн середземномор'я (Іспанія (+0.69), Італія (+0,31), Греція (+0,68), Туреччина (+1.29)). Однак спостерігається певна стагнація показників розвитку країн "Вишеградської четвірки" (Польща (-0.40), Угорщина (-0,29), Словакія (-0.19)) за виключенням Чехії (+0,71). По-третє, заслуговує на увагу визначення середнього значення індексу як для всієї спільноти країн-членів ОЕСР (GI-X_2019.1=76.54), так і для окремих регіональних утворень.

У підсумку рейтинг країн ОЕСР за Глобальним індикатором збалансованого розвитку GI-10 у 2019 р. у порівнянні з 2018 р. має такий вигляд (табл. 3).

Отже, інтегрований підхід до оцінювання надав можливість насамперед робити висновки стосовно ефективності стратегій збалансованості розвитку зазначених країн. Так, за результатами вимірювання інтегрованого Глобального індексу розвитку країн ОЕСР слід зазначити, що в цілому високий рівень індексу зазначеної групи країн свідчить про її стійкий і збалансований розвиток.

Результати інтегрованого оцінювання глобального розвитку
країн-членів ОЕСР за GI-10_2019.1*

№ з/п	Країни ОЕСР	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	GDP ***	2019.1	2018
1	Австралія	9.4	8.8	8.3	6.2	9.5	8.4	9.0	7.8	8.6	7.9	0.81	84.71	85.21
2	Австрія	8.0	8.0	8.7	9.5	8.6	7.9	8.5	7.9	7.9	9.2	0.85	85.05	84.35
3	Бельгія	8.3	8.1	8.8	8.4	8.2	7.8	8.3	7.7	7.5	8.5	0.80	82.40	82.70
4	Великобританія	8.5	8.7	8.9	8.7	7.6	9.1	9.2	9.5	9.5	9.4	0.76	89.86	90.85
5	Греція	6.8	7.0	5.8	5.0	5.0	4.1	2.1	5.9	6.2	7.8	0.51	56.21	55.63
6	Данія	8.9	9.8	9.9	9.9	9.6	9.0	9.4	9.3	9.6	9.7	0.86	95.96	95.14
7	Естонія	7.0	7.5	7.9	9.0	6.7	6.9	7.3	7.6	8.3	5.2	0.63	74.03	72.52
8	Ізраїль	7.8	6.9	6.9	5.1	-1.2	8.0	7.9	9.0	7.7	8.1	0.68	66.88	67.08
9	Ірландія	9.7	8.6	8.8	8.1	8.9	7.6	9.5	8.8	8.0	9.1	0.96	88.06	89.35
10	Ісландія	9.4	9.4	9.0	8.6	9.4	7.4	8.4	8.0	9.9	8.9	0.88	89.28	89.97
11	Іспанія	7.5	8.3	7.5	7.9	6.8	7.7	5.7	7.1	7.3	8.8	0.66	75.26	74.57
12	Італія	7.1	7.8	7.0	7.0	6.4	7.0	6.0	7.0	5.3	8.4	0.71	69.71	69.40
13	Канада	8.7	9.1	8.6	8.0	9.3	8.6	9.1	8.3	7.1	7.5	0.78	85.08	84.98
14	Респуб. Корея	7.8	7.7	7.1	8.2	8.0	8.7	7.8	8.9	9.8	4.0	0.69	78.69	77.89
15	Латвія	6.1	6.4	6.5	7.6	6.3	5.9	6.3	6.6	6.5	6.3	0.53	65.03	63.62
16	Литва	6.6	6.8	6.7	6.8	7.3	6.1	6.6	6.2	5.9	7.1	0.62	66.72	65.73
17	Люксембург	7.9	8.4	9.1	6.6	9.0	8.2	8.4**	8.2	9.1	9.3	0.98	85.18	87.38
18	Мексика	2.4	4.5	3.3	2.2	1.9	5.2	2.8	4.4	1.3	2.8	0.33	31.13	31.01
19	Нідерланди	9.0	8.9	9.4	9.1	8.7	9.6	9.6	9.6	9.3	8.2	0.87	92.27	92.06
20	Німеччина	9.6	9.2	9.2	9.4	8.8	9.3	8.8	9.1	8.8	8.7	0.82	91.72	91.53
21	Нова Зеландія	8.6	9.3	9.3	8.9	9.2	8.1	8.7	7.5	8.7	8.3	0.70	87.30	86.92
22	Норвегія	9.9	9.9	9.8	9.2	9.8	8.3	9.3	8.1	9.2	8.6	0.91	93.01	93.40
23	Польща	6.8	6.7	6.4	7.1	6.5	6.3	6.5	6.1	5.1	5.0	0.56	63.06	63.46
24	Португалія	6.0	8.2	7.4	7.4	8.5	6.6	5.5	6.8	5.6	7.4	0.60	70.00	69.01
25	Словаччина	6.4	6.5	6.8	7.3	6.9	5.8	6.1	6.3	5.4	7.2	0.61	65.31	65.50
26	Словенія	7.6	7.9	7.3	8.8	8.4	6.5	6.9	6.9	6.7	6.6	0.65	74.25	75.15
27	США	8.5	7.4	8.2	6.5	7.4	9.8	8.6	9.7	8.4	7.3	0.89	82.69	82.99
28	Туреччина	4.1	2.9	0.9	2.1	-2.0	3.9	3.3	5.1	3.3	-0.8	0.49	23.29	20.00
29	Угорщина	5.7	6.1	5.4	7.5	5.5	5.3	6.2	6.7	5.2	5.7	0.55	59.85	60.14
30	Фінляндія	8.8	9.6	9.5	9.7	9.9	8.9	8.2	9.4	7.8	9.0	0.79	91.59	91.27
31	Франція	7.4	8.5	7.7	9.6	8.1	8.5	7.2	8.4	8.5	9.8	0.75	84.45	84.54
32	Чехія	7.4	7.6	7.2	9.3	7.5	6.8	7.6	7.4	5.7	6.7	0.67	73.87	73.16
33	Чилі	5.8	6.3	6.3	6.9	7.1	6.7	6.7	4.9	4.4	1.6	0.43	57.13	56.84
34	Швейцарія	9.8	9.7	9.7	8.3	9.7	9.5	9.7	9.9	9.7	9.9	0.92	96.82	97.82
35	Швеція	9.2	9.5	9.6	9.8	9.1	9.2	8.9	9.8	8.9	9.5	0.83	94.33	93.52
36	Японія	8.1	9.0	8.1	8.5	7.8	9.4	8.0	8.5	9.0	8.0	0.74	85.14	85.56

* перша версія дослідження GI-10_2019.1 – за офіційними даними останніх щорічних звітів на кінець 1-го кварталу поточного року (станом на 25.03.2020)

** у випадку, якщо країна відсутня в рейтингу, береться середнє значення від суми всіх наявних показників її розвитку

*** ВВП ППС на душу населення (GDP based on purchasing-power-parity (PPP) per capita) за даними Всесвітнього банку (07.01.2020) за 2019 р.

Рейтинг країн ОЕСР за Глобальним індикатором збалансованого розвитку
GI-10_2019.1 у порівнянні з GI-10_2018

№ з/п	Країна	GI-10 2019.1	GI-10 2018	2019.1/ 2018
1	Швейцарія	96.82	97.82	-1.00
2	Данія	95.96	95.14	+0.82
3	Швеція	94.33	93.52	+0.81
4	Норвегія	93.01	93.40	- 0.39
5	Нідерланди	92.27	92.06	+0.21
6	Німеччина	91.72	91.53	+0.19
7	Фінляндія	91.59	91.27	+0.32
8	Великобританія	89.86	90.85	- 0.99
9	Ісландія	89.28	89.97	- 0.69
10	Ірландія	88.06	89.35	- 0.29
11	Нова Зеландія	87.30	86.92	+ 0.38
12	Люксембург	85.18	87.38	- 2.20
13	Японія	85.14	85.56	- 0.42
14	Канада	85.08	84.98	+ 0.10
15	Австрія	85.05	84.35	+ 0.70
16	Австралія	84.71	85.21	- 0.50
17	Франція	84.45	84.54	- 0.09
18	США	82.69	82.99	- 0.30
19	Бельгія	82.40	82.70	- 0.30
20	Республіка Корея	78.69	77.89	+ 0.80
21	Іспанія	75.26	74.57	+ 0.69
22	Словенія	74.25	75.35	- 1.10
23	Естонія	74.03	72.52	+ 1.51
24	Чехія	73.87	73.16	+ 0.71
25	Португалія	70.00	69.01	+ 0.99
26	Італія	69.71	69.40	+ 0.31
27	Ізраїль	66.88	67.08	- 0.20
28	Литва	66.72	65.73	+ 0.99
29	Словаччина	65.31	65.50	- 0.19
30	Латвія	65.03	63.62	+ 1.41
31	Польща	63.06	63.46	- 0.40
32	Угорщина	59.85	60.14	- 0.29
33	Чилі	57.13	56.84	+ 0.29
34	Греція	56.21	55.53	+ 0.68
35	Мексика	31.13	31.01	+ 0.12
36	Туреччина	23.29	22.00	+ 1.29

Висновки та перспективи подальших досліджень. Для формування більш повної та об'єктивної картини глобального розвитку на основі зіставлення даних ретроспективного аналізу та стосовно тенденцій, прогнозів і перспектив видається вкрай важливою саме динаміка змін результатів оцінювання за певний проміжок часу, що потребує врахування не лише останніх рейтингових оцінок, а й проведення оцінювання даних як мінімум за п'ять

попередніх років. Це дозволить зробити певні висновки не лише стосовно перспектив розвитку окремих країн, а й стратегічного управління глобальним розвитком та відносно ефективності впливу державної політики на його складові з урахуванням відповідних тригерів, які надають поштовх певним процесам та приводять у дію відповідні механізми.

Дуже корисним для подальших кроків з удосконалення системи оцінювання є визначення сутності та змісту інтегральних індексів розвитку за окремими складовими, що являє собою сукупність показників та відповідно індикаторів, які визначають результати у певній сфері суспільного розвитку, враховуючи його соціо-гуманітарну та економіко-технологічну складові. При цьому, вибір відповідних індикаторів в межах системи оцінювання передбачає встановлення абсолютних вимірів результатів в контексті забезпечення достовірної оцінки його позиціонування у глобальному вимірі. Окремо слід наголосити на тому, що при визначенні відповідних показників необхідно керуватися певними принципами та чітко визначеними ознаками, що формують їх змістовну частину, яка має бути однозначною та відображати всі основні характеристики розвитку відповідно до принципів однорідності та пропорційності визначених показників на основі офіційної статистичної інформації.

Ще однією корисною якістю запропонованої системи оцінювання спільнот, прикладом чого є оцінювання розвитку країн ОЕСР, є наявність у системі оцінювання такого наочного параметра, як індикатор розвитку певної системи (спільноти, утворення) та позиціонування індикатора розвитку окремого суб'єкта ранжування відносно індикатора розвитку системи. Доречним є те, що вимір індикатора розвитку системи є тією об'єктивною межею, відносно якої позиціонують окремі країни як суб'єкти оцінювання на відповідних шкалах оцінювання системи залежно від досягнутих успіхів за результатами діяльності. Вимір індикатора суб'єкта (або групи суб'єктів) відносно системи – спільноти надає можливість оцінити результати розвитку окремих регіональних утворень (наприклад, країн Балтії, Скандинавії, Вишеградської четвірки або Середземномор'я) та перспектив їх збалансованого розвитку у межах спільноти.

До речі, намагання суб'єкта оцінювання у разі відставання досягти рівня системи є одночасно і мотиваційним і підсилюючим фактором для всієї системи, що в підсумку забезпечує синергетичний ефект під час здійснення відповідного процесу. Проте це може мати й обмежувальний характер стосовно набуття певними країнами членства в утвореннях, якщо за своїм глобальним індексом ця країна не відповідає умовам приєднання до спільноти. При цьому тут немає дискримінації, а є чіткий стратегічний орієнтир, тобто критерій за яким країна має вважатися тією, що досягла рівня відповідності умовам функціонування спільноти насамперед за соціо-гуманітарними та економіко-технологічними критеріями забезпечення відповідності умовам функціонування та розвитку співтовариства країн.

Проведений аналіз фактично ставить за мету пошук найбільш оптимальної моделі, а в подальшому і стратегії розвитку наднаціональних утворень (спільнот, співтовариств) в умовах глобалізації. Зіставлення результатів оцінювання збалансованого розвитку країн-членів ОЕСР у динаміці (за два роки) дозволяє дійти висновку, що в цілому рейтинг виявився достатньо стійким і демонструє стабільність у розподілі не лише окремих країн як суб'єктів оцінювання за відповідною шкалою, а й певних регіональних груп країн і надає

підстави для використання цих даних під час формування аналітичних прогнозів щодо стратегічних перспектив розвитку країн як в узагальненому вигляді, так і за окремими напрямками.

Аналітичний супровід процесів, пов'язаних з формуванням системи стратегічного управління глобальним розвитком, може бути одним із компонентів забезпечення його ефективності. При цьому доречним видається необхідність формування системи індикаторів глобального розвитку. З огляду на це видається доцільним продовжити роботу щодо запровадження в науковий та практичний обіг інтегрованого індексу глобального розвитку, виходячи із співвідношення соціо-гуманітарної та економіко-технологічної складової для досягнення відповідних узгоджених глобальних цілей, які налаштовують суспільство на розвиток, сприяють інноваційному мисленню, інтеграційним процесам, зростанню обсягів інвестицій у власний ресурсний та інтелектуальний потенціал. Це дозволить досягти певних важливих для суспільства результатів, а також згуртувати та консолідувати суспільство навколо об'єднуючих цілей і цінностей [2].

Глобальний індекс має стати одним із дієвих наочних стратегічних індикаторів збалансованого розвитку країн ОЕСР, оперативно визначати сильні позиції та проблемні зони у різних напрямках публічної політики і на цій основі приймати більш обґрунтовані управлінські рішення стосовно орієнтирів глобального розвитку в контексті Global Governance.

Список використаних джерел

1. Глобальное управление: возможности и риски / под ред. В. Г. Барановского, Н. И. Иванова. М. : ИМЭМО РАН, 2015. 315 с.
2. Карамішев Д. В. Домінанти Global Governance у вимірах глобального розвитку. *Теорія та практика державного управління*. 2018. Вип. 4. С. 8–20.
3. Карамішев Д. В. Імперативи глобального розвитку: фокус на Global Governance. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2018. № 2. С. 365–388.
4. Окара Д. В., Чернишев В. Г., Шинкаренко Л. В. Дослідження розвитку України на підставі індексу глобальної конкурентоспроможності. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2018. Вип. 22. С. 84–90.
5. Global Governance. Critical Perspectives. Ed. by Rorden Wilkinson and Steve Hughes. Routledge. London–New York. 2003. P. 1–2.
6. Global Governance 2025. *Critical Juncture* / EU Institute for Security Studies, 2010. P. 11.
7. Groom A., Powell D. From World Politics to Global Governance – A Theme in Need of a Focus. *Contemporary International Relations*. L.-N.Y., 1994.
8. Heywood Andrew. Key concepts in Politics. *Palgrave key concepts series*. Houndmills, Basingstoke (England) : Palgrave Macmillan, 2000. P. 19.
9. Hufty Marc. Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework (GAF). Wiesmann, U., Hurni, H., et al. eds. *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*. Bern : Geographica Bernensia, 2011. P. 403–424.
10. Indicators of sustainable development: framework and methodologies. *Commission on sustainable development*. 9-th session, UN, 2001.
11. Karamyshev D. V. Global Development Index as Indicator of Global Governance: Integrated Assessment of OECD Member Countries Development. *Public Policy and Administration*. 2019, Vol. 18, No 4. P. 377–394.
12. Rhodes R. A. The New Governance: Governing without Government. *From Government to Governance* / Bellamy R. and Palumbo A.(eds.) : Ashgate, 2010. P. 3–4.
13. Rosenau James N. Governance. Global Governance. *Critical Concepts in Political Science* / Ed. by Sinclair T. J. Vol. 1. London – New York : Routledge, 2004. P. 405.
14. Thakur Ramesh, Van Langenhove Luk. Enhancing Global Governance through Regional Integration. *Global Governance*. 3 July, September. № 12. 2006. P. 233–240.
15. World Bank (2006). Where is the Wealth of Nations. The World Bank, Washington D.C.
16. URL: <http://www.un.org/en/index.html> (дата звернення 18.02.2020).

17. URL: <http://www.neweconomics.org/> New Economics Foundation (дата звернення 18.02.2020).
18. URL: <http://www.datatopics.worldbank.org/world-development-indicators> (дата звернення 18.02.2020).
19. URL: <http://www.hdr.undp.org/> The Human Development Index (дата звернення 18.02.2020).
20. URL: <https://www.socialprogress.org/> The Social Progress Index (дата звернення 18.02.2020).
21. URL: <https://www.prosperity.com/> The Legatum Prosperity Index (дата звернення 18.02.2020).
22. URL: <http://sdgindex.org/reports/> The Sustainable Development Goals Index (дата звернення 18.02.2020).
23. URL: <http://www.worldpolicy.org/> The Fragile States Index (дата звернення 18.02.2020).
24. URL: <http://www.reports.weforum.org/> The Global Competitiveness Index (дата звернення 18.02.2020).
25. URL: <https://www.bdo-ibc.com/> The BDO IBC - International Business Compass (дата звернення 18.02.2020).
26. URL: <https://www.globalinnovationindex.org/> The Global Innovation Index (дата звернення 18.02.2020).
27. URL: <http://www.itu.int/> The ICT Development Index (дата звернення 18.02.2020).
28. URL: <http://www.yale.edu/esi/> The Environmental Performance Index (дата звернення 18.02.2020).
29. URL: <http://www.worldbank.org/> GDP based on purchasing-power-parity (PPP) per capita (дата звернення 18.02.2020).

Karamyshev D. V.,

*Doctor of Public Administration, Full Professor, First Deputy Director, KRINAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0003-1617-3240*

GLOBAL INDEX (GI-10) AS AN INTEGRATED STRATEGIC INDICATOR OF BALANCED DEVELOPMENT OF OECD MEMBER COUNTRIES

The paper generalizes expert analytical information related to global research that contains aggregate data on an integrated assessment of the comprehensive development of the member countries of the Organization of Economic Cooperation and Development (OECD), measured by 10 relevant international indices to be used further as Global Governance Indicator – Global Index (GI-10), an integrated index of balanced development, characterizing the current socio-economic state of these countries, their positioning in the global dimension, and opening up new opportunities for regulated impact and defining strategic development guides for both individual countries and interstate entities.

The presented research is a continuation of the previous scientific surveys carried out by the author; it contains new actual results obtained in the field of comprehensive assessment of OECD member countries' development by the integrated index of global balanced development GI-10. The conducted analysis, in fact, aims to search for the most optimal development model not only for specific countries, but also supra-state formations – communities in the context of globalization.

In conclusion, the author emphasizes the fact that Global Index GI-10 should become one of effective strategic indicators of balanced development of OECD member countries. It is meant to determine in a prompt manner the strong points and bottlenecks in a variety of public policy areas, which will foster formation and implementation of more substantiated management decisions as to global development guides in terms of Global Governance.

For the subsequent steps in improvement of the assessment system, it is very useful to define the essence and content of the integrated development indices according to their separate components, providing a totality of measures and, thus, indicators which determine the results of social development in a specific area, taking into account the socio-humanitarian and economic and technological components.

Keywords: world integration processes, global governance, balanced global development of society, global development indicators, integrated index of global development, OECD member countries.

References

1. Hlobalnoe upravlenye: vozmozhnosty y risky. (2015). V.H. Baranovskoho, N.Y. Yvanova (Eds.). Moskow: IMEMO RAN [in Russian].
2. Karamyshev, D.V. (2018). Dominanty Global Governance u vymirakh hlobalnoho rozvytku. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia, issue 4, 8–20* [in Ukrainian].
3. Karamyshev, D.V. (2018). Imperatyvy hlobalnoho rozvytku: fokus na Global Governance. *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok, issue 2, 365–388* [in Ukrainian].
4. Okara, D.V., Chernyshev, V.H., Shynkarenko, L.V. (2018). Doslidzhennia rozvytku Ukrainy na pidstavi indeksu hlobalnoi konkurentospromozhnosti. *Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky, issue 22, 84–90* [in Ukrainian].
5. Global Governance. Critical Perspectives. (2003). Ed. by Rorden Wilkinson and Steve Hughes. Routledge. London–New York, 1–2.
6. Global Governance 2025. (2010). *Critical Juncture*. EU Institute for Security Studies, 11.
7. Groom, A., Powell, D. (1994). From World Politics to Global Governance – A Theme in Need of a Focus. *Contemporary International Relations*. L.-N.Y.
8. Heywood, Andrew. (2000). Key concepts in Politics. *Palgrave key concepts series*. Houndmills, Basingstoke (England): Palgrave Macmillian.
9. Hufty, Marc. (2011). Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework (GAF). Wiesmann, U., Hurni, H., et al. (Eds.). *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*. Bern: Geographica Bernensia, 403–424.
10. Indicators of sustainable development: framework and methodologies. (2001). *Commission on sustainable development*. 9-th session, UN.
11. Karamyshev, D.V. (2019). Global Development Index as Indicator of Global Governance: Integrated Assessment of OECD Member Countries Development. *Public Policy and Administration, vol. 18, 4, 377–394*.
12. Rhodes, R.A. (2010). The New Governance: Governing without Government. *From Government to Governance*, Bellamy, R. and Palumbo, A. (Eds.). *Ashgate, 3–4*.
13. Rosenau, James N. (2004). Governance. *Global Governance. Critical Concepts in Political Science*. Ed. by Sinclair T.J. London–New York: Routledge, vol. 1, 405.
14. Thakur, Ramesh, Van Langenhove, Luk. (2006). Enhancing Global Governance through Regional Integration. *Global Governance*, 3 July, September, 12, 233–240.
15. World Bank. (2006). Where is the Wealth of Nations. The World Bank, Washington D.C.
16. URL: <http://www.un.org/en/index.html>.
17. URL: <http://www.neweconomics.org/> / New Economics Foundation.
18. URL: <http://www.datatopics.worldbank.org/world-development-indicators>.
19. URL: <http://www.hdr.undp.org/> / The Human Development Index.
20. URL: <https://www.socialprogress.org/> / The Social Progress Index.
21. URL: <https://www.prosperity.com/> / The Legatum Prosperity Index.
22. URL: <http://sdgindex.org/reports/> / The Sustainable Development Goals Index.
23. URL: <http://www.worldpolicy.org/> / The Fragile States Index.
24. URL: <http://www.reports.weforum.org/> / The Global Competitiveness Index.
25. URL: <https://www.bdo-ibc.com/> / The BDO IBC - International Business Compass.
26. URL: <https://www.globalinnovationindex.org/> / The Global Innovation Index.
27. URL: <http://www.itu.int/> / The ICT Development Index.
28. URL: <http://www.yale.edu/esi/> / The Environmental Performance Index.
29. URL: <http://www.worldbank.org/> / GDP based on purchasing-power-parity (PPP) per capita.

Надійшла до редколегії 28.02.2020 р.

Ревенко Олена Вікторівна,

*к.е.н., доц., доцент кафедри економіки підприємства та менеджменту,
Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця,
м. Харків*

ORCID 0000-0003-0110-7291;

Ревенко Тетяна Вікторівна,

*к.держ.упр., провідний фахівець відділу з координації наукової роботи та докторантури,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

ORCID 0000-0003-4624-0838

УДК 336.22:316:4

doi: 10.34213/ap.20.01.28

ПОДАТКОВИЙ ІМІДЖ КРАЇНИ ТА БІЗНЕСУ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Теоретично обґрунтовано складові формування національного податкового іміджу та податкового іміджу бізнесу, що дозволяє ідентифікувати їх вплив на механізм забезпечення податкової конкуренції країни в інтеграційних умовах. Визначено загальні риси та податкові аспекти соціальної відповідальності в рамках заходів, що застосовуються бізнесом в умовах пандемії коронавірусу в Європейських країнах та в Україні. Також набуло подальшого розвитку визначення стратегічних умов створення податкового іміджу бізнесу з урахуванням концепції соціальної відповідальності.

Ключові слова: податковий імідж бізнесу, національний податковий імідж, соціальна відповідальність бізнесу в умовах пандемії коронавірусу, податкова культура, модернізація податкових органів, податковий потенціал.

Постановка проблеми. В сучасних умовах кожна країна, яка себе поважає, намагається створити свій неповторний бренд, власний імідж серед черги інших. І, щоб таким чином довести свою унікальність, вони покращують економіку, рівень податків та законів, і як наслідок – рівень життя населення та конкурентоспроможність бізнесу. Щоб в очах інших держав виглядати привабливими для інвестицій, інновацій та співпраці, саме податковий імідж країни та бізнесу постає одним із найбільш важливих факторів у її досягненні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми інтеграційних процесів та податкової гармонізації досліджені у роботах Г. Білецької, Ю. Іванова, В. Кармаїти, О. Кирєєвої, М. Куца, М. Пінської, О. Погорлецького та ін. Висвітленню особливостей регулювання зовнішньоекономічної діяльності присвячено багато праць таких відомих вчених економістів, як: Б. Мільнер, Д. Ванькович, К. Весельська, М. Заєць, Т. Кізима, Ю. Козак, О. Савіцька, В. Скриль, Д. Черваньов, В. Шелудько та ін. Проблемам соціальної відповідальності та іміджу у сфері державного управління присвячені роботи І. Савченко, С. Горбунової-Рубан, А. Мелякова, О. Амоші, О. Новікової, О. Чечель та ін. Проте все далі виникають нові проблеми, що вимагають вдосконалених підходів до процесу забезпечення ефективної конкуренції у податкових відносинах з огляду на виникаючі інтеграційні моделі. На сьогодні в науковій літературі не вистачає методичних підходів щодо комплексного аналізу податкових наслідків інтеграційних процесів України та формування податкового іміджу країни і бізнесу в даному контексті.

Мета дослідження. Вказані вище проблеми зумовляють мету дослідження, що полягає у визначенні податкових наслідків інтеграційних процесів України у ЄС, а також напрямів поліпшення податкового іміджу країни і бізнесу в контексті соціальної відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Загалом імідж визначається як цілісний, якісно визначений образ певного об'єкта, сукупність асоціацій і вражень про нього, що формуються у зовнішнього (або внутрішнього) оцінювача. Залежно від об'єкта, імідж якого розглядається, існують різні підходи до трактування сутності цього поняття. Так, імідж країни – це емоційно забарвлений образ держави та її складових: соціального, політичного, культурного та економічного (зокрема інвестиційного) аспектів, в уявленні різних цільових груп на міжнародному, національному та локальному рівнях [1, с. 6].

Формування позитивного іміджу держави – це одне з найбільш важливих стратегічних завдань національного рівня. Ключовим чинником при цьому виступає саме економіка, яка повинна виконувати певні функції, ставити перед собою завдання та виконувати їх. Таким чином, якщо економіка виконуватиме свої обов'язки та досягатиме цілі, вона буде ефективною, а ефективна економіка в свою чергу – запорука розвитку і успіху всієї держави.

Ключовим елементом економіки виступають податки, а отже важливою категорією визначення бренду є створення податкового іміджу. Ця категорія являється комплексною, вона характеризує різні сфери діяльності держави, та дає змогу визначити оцінку для потенційних інвесторів.

У сучасних умовах євроінтеграції створення податкового іміджу для України є актуальним питанням, адже вона розвивається та налагоджує нові зв'язки. Слід зазначити, що окремі аспекти податкового іміджу різних суб'єктів (країни, регіону, підприємства, сектору бізнесу) матимуть свій вплив на проходження процесу євроінтеграції.

Таким чином, можна стверджувати, що це одна з головних сфер формування та ефективної роботи економіки. А швидкість розвитку її напрямків залежить від податкової системи. Така система включає в себе державні та місцеві податки, які повинні сплачувати юридичні і фізичні особи за певних умов чи обставин. Ці відносини регулюються державною податковою політикою, яка направлена на створення оптимальної системи оподаткування та формування достатнього обсягу податкових надходжень до бюджету.

Для глобального споживача або платника податків-нерезидента важливого значення набуває бренд країни, продукцію якої він споживає або у бізнес-середовищі якої він вкладає кошти. Отже, з такої точки зору найбільш конкурентоспроможною буде сприйматись країна, податковий клімат якої сприятливий для підприємницької діяльності [5, с. 431]. Тому країна має прагнути створити національний податковий імідж, який стане відображенням переваг її податкового клімату та гарантом певної лояльності до платників податків національних податкових органів. Такий податковий бренд потрібно активно пропагувати через глобальні та національні засоби масової інформації.

Податковий імідж – це не менш важливий показник розвитку країни для її "сусідів" та ефективності податкової системи України в цілому. Це достатньо широке поняття, що включає в себе конкретні елементи і становить сукупність певних рис країни, які своїм значенням можуть розповісти іншим країнам про загальний стан держави [8].

Загальний імідж держави в науковій літературі вже давно виступає як об'єкт дослідження, але до податкового іміджу науковий інтерес з'явився нещодавно. Охопити всебічність та взаємовплив понять податкового іміджу на рівні країни та бізнесу можна через розгляд їх ключових елементів, що показані на рис. 1.

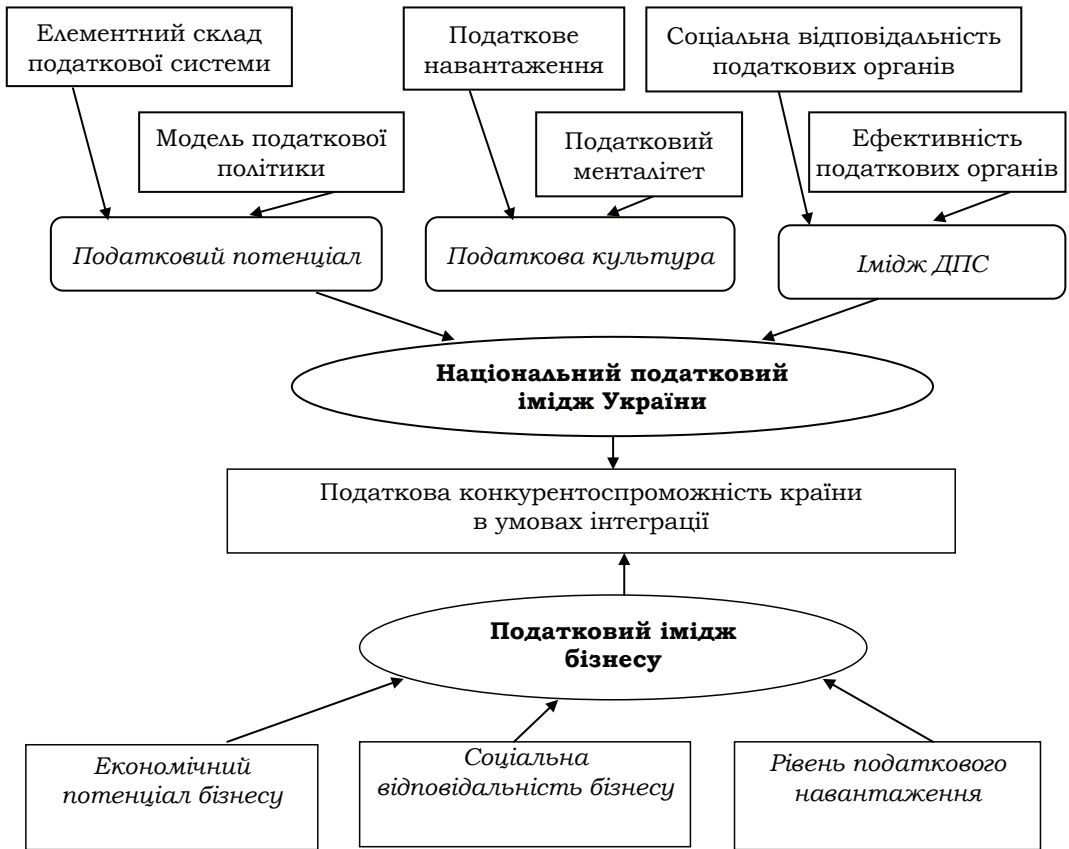


Рис. 1. Складові формування податкового іміджу країни та бізнесу

Кожен із цих елементів був окремо розглянутий різними вченими. Та найбільше їх цікавило те, що всі вони пов'язані між собою. Спільною рисою для цих елементів є схожий вплив на стабільний розвиток податкової системи.

Для повноцінного функціонування податкової системи існує податкова політика. *Податкова політика* – діяльність держави у сфері встановлення, правового регламентування та організації справляння податків та платежів до централізованих фондів грошових ресурсів держави. Використовуючи податкову політику, держава може впливати на розвиток економіки, рівень життя населення та соціальні процеси. Тому її можна вважати ключовим елементом впливу на загальний розвиток країни.

Загалом, податкова політика створюється на основі певних державних цілей та завдань. Виділяють короткострокові та довгострокові завдання. У різних країнах суттєво відрізняється економічна ситуація, тому відповідно різняться цілі і використовуються різні методи щодо їх досягнення. Для розрахунку таких цілей важливий виважений науковий підхід, що ґрунтується на попередньому досвіді та прогнозуванні. І тільки після цього створюється певна стратегія податкової політики. Обрана модель податкової політики в країні є одним з ключових факторів впливу на національний податковий імідж в цілому, та податковий імідж бізнесу зокрема. Особливостями сучасного періоду

є ситуаційні зміни, спричинені пандемією коронавірусу. Вони різняться від країни до країни, але все ж таки є певні спільні риси податкової підтримки населення та бізнесу в європейських країнах та Україні:

- передбачення відстрочки податкових платежів як для фізичних, так і для юридичних осіб без застосування штрафних санкцій;
- перенесення строків подачі податкової звітності, у т.ч. річної декларації фізичних осіб;
- мораторій на проведення податкових перевірок на визначений строк;
- звільнення від сплати певних податків підприємств, що працюють або постраждали в період карантину (наприклад, ЄСВ) тощо.

Подібні заходи не тільки стосуються економічної безпеки, а й зміцнюють національний податковий імідж, не відлякуючи іноземних представників бізнесу чи інвесторів.

Податкова культура – це одне із ключових понять в податковому іміджі, вона являє собою самосвідомість громадян до сплати податків. Нажаль, на сьогоднішній день в Україні цей показник дуже низький, оскільки населення не довіряє уряду. Це і не дивно, хоч податки являються нецільовими надходженнями, людина, за своєю природою, хоче бачити та відчувати, куди насправді йдуть її гроші. Іншими словами, коли люди зможуть побачити реалізацію податкових коштів (податкову віддачу), як наприклад у багатьох країнах Європи, вони не боятимуться віддавати частку своїх доходів державі. І лише за таких умов в нашій країні може поліпшитися податкова культура та дисципліна, а громадяни будуть більш свідомо ставитися до сплати податків.

Хоч податки і є головним джерелом надходження до бюджету, ця дія не являється примусовою. А для добровільної сплати повинен бути певний податковий менталітет, який дозволить населенню без зайвих сумнівів сплачувати податки. На жаль, у більшості українців такий менталітет сформовано на низькому рівні.

Як вже зазначалось, поняття податкової культури є не тільки ключовим елементом податкового іміджу, але являється також головним та базовим критерієм всієї податкової системи. Таким чином, воно впливає на еволюційний процес становлення податкової системи та поведінку всіх її учасників. Отже, обов'язковою умовою позитивного сприйняття країни, успішного розвитку внутрішніх громадських зв'язків є формування єдиної, загальноприйнятної для переважної частини населення, різних його верств і соціальних груп, ціннісної основи народної свідомості та формування національної ідеї країни [3].

Податковий потенціал – це можливість визначати найбільший рівень податкових надходжень з потенційних баз, які наявні на період розрахунку. Це максимально можливий рівень податкових надходжень для прогнозування та більш точного планування податкової політики та стратегії.

Також важливим критерієм є податкове навантаження на суб'єкти оподаткування. Ці показники для різних держав можуть бути однаковими, але матимуть різну силу, ефективність та вплив. Для кожної країни притаманний свій рівень оптимального податкового навантаження. Цей елемент показує наскільки суб'єкти навантажені обов'язком сплати податків. Відповідно до звіту про глобальну конкурентоспроможність, опублікованого Всесвітнім економічним форумом, рівень податкового навантаження в Україні становить 52,2 %,

а методика ВЕФ передбачає, що чим менше податкове навантаження, тим вище країна в рейтингу [6]. Проте, деякі європейські країни мають вище навантаження: Швейцарія, Бельгія, Франція, Італія тощо.

Крім цього потрібно згадати, що уряд України активно працює над модернізацією податкових органів відповідно до європейських стандартів:

1. *Реформування системи контролюючих органів у сфері оподаткування.* Даний процес має величезне значення для вдосконалення податкових відносин. Разом з тим, він повинен відповідати умовам їх виникнення та доцільності здійснення витрат на реформування цих органів. Вагомим недоліком у цьому плані є хаотичність трансформації, почасти викликаної змінами у керівництві публічної влади.

2. *Реорганізація органів податкової служби.* Така тенденція може виявлятися, наприклад, через об'єднання, розділення, зміну внутрішньої організаційної структури (кількості і складу департаментів, управлінь тощо).

3. *Перехід до клієнтоорієнтованої діяльності.* Важливими проявами цієї тенденції є переорієнтація діяльності податкових органів на полегшене надання платникам затребуваних сервісів (прикладом є перша хвиля створення Центрів обслуговування платників податків в обласних центрах України у 2012 р.) та встановлення відносин з платниками на діалоговій основі і демократичних принципах. Це викликано масштабною діяльністю щодо боротьби з корупцією та необхідністю повернути довіру платників до діяльності податкових органів.

4. *Технологізація податкових процедур.* Це здійснено в Україні на основі довгострокових проектів модернізації, які передбачають широке застосування сучасних інформаційних технологій. Основна мета при цьому – вдосконалення податкового адміністрування та підвищення ефективності податкових органів. Вони використовують технологічні бази, які, в свою чергу, допомагають підвищити якість:

- проведення окремих видів податкового контролю;
- ведення реєстрів;
- інформаційного забезпечення діяльності податкових органів;
- надання електронних податкових консультацій;
- усіх видів комунікацій платників податків з податковими органами;
- інформування громадськості про зміни податкового законодавства;
- створення архівів законодавства та баз податкових знань у постійно оновлюваному та інтерактивному режимі [7].

Використання сучасних технологій автоматизації процесів адміністрування, які здатні швидко та гнучко реагувати на зміни інструментів податкового регулювання, постійне залучення цільових інтелектуальних ресурсів та налагодження відносин з податковими службами Європи, допоможе знайти вітчизняним органам відповіді на практичні питання соціального розвитку та інтеграції України до ЄС. Таке реформування спрямоване, перш за все, на підвищення ефективності функціонування податкових органів.

Зрозуміло, що ДПС не тільки повинна працювати ефективно, а й вміти за допомогою результатів доводити доцільність своєї діяльності громадянам. Саме так і формується імідж, який мотивує людей відповідально ставитися до сплати податків. Іншими словами, імідж як один із важливих аспектів загального сприйняття податкових органів, залежить від їх ефективності та соціальної відповідальності, як показано на рис 1.

Цікавим є формування податкового іміджу самого бізнесу, який безпосередньо буде підкріплювати імідж країни. Як видно з рис. 1, цей показник буде утворюватись залежно від економічного потенціалу бізнесу, його соціальної відповідальності та рівня податкового навантаження. І якщо перший і третій пункт не викликає сумнівів, то другий настільки є важливим в сучасних умовах, що стає справжнім випробуванням на міцність, моральність і патріотизм під час пандемії коронавірусу. І тут вже не про піар. Змінились і ролі бізнесу, і їх цілісне відношення до того, що відбувається, і, звісно, маркетингові заходи, які впливають на результати, в тому числі податкові бази. Серед них: позитив у подачі інформації, дистанційне обслуговування та доставка, безготівковий розрахунок, зміна (доповнення) асортименту відповідно до потреб (продуктові та гігієнічні набори, виготовлення захисних аксесуарів /одягу (масок, легких дитячих рукавичок, антисептичних засобів замість косметичних заходів), детальний огляд товару через сайт, консультування, налагодження сайтів та програмного забезпечення для дистанційної роботи, знижки на певні категорії товарів, безкоштовна доставка поштою, просто зняття стресу шопінгом та ін. Так, дійсно, більшість з цих заходів спрямовані на збереження діяльності самих підприємств. Таку модель поведінки бізнесу можна спостерігати і в Україні, і в Європі. Але ж є і інша сторона медалі – підтримка економічного потенціалу, збереження робочих місць (в т.ч. убезпечення працівників при неминучому контакті з клієнтом), товарне забезпечення потреб населення, що в цілому знижує рівень паніки, створює цінову конкуренцію, підтримує споживання, що, до речі, забезпечує надходження до бюджету непрямих податків (ПДВ, акцизного податку). Отже, дійсний зв'язок соціальної відповідальності та податкового іміджу бізнесу має значно ширший діапазон аспектів, ніж добровільна сплата податку.

Усе це приводить до покращення загального іміджу податкової системи нашої держави. Таким чином можна сказати, що податковий імідж є загальним поняттям, що включає в себе певні елементи, та враховує їх розвиток. Тобто реформуючи та зміцнюючи кожен з цих елементів, можна досягнути певного економічного рівня розвитку та податкового іміджу.

На жаль, незважаючи на всі спроби, реформування українського податкового законодавства не настільки ефективно, яким би хотілось його бачити. Через це багато хто, використовуючи прогалини в законі, проводить махінації та ухиляється від сплати податків.

У зв'язку з цим доцільно проаналізувати податкові аспекти самих інтеграційних процесів. Слід погодитись із зауваженням, що все ж таки Україна має подумати не лише про те, як увійти в Європу, а й про те, як при цьому не розчинитись в ній, не зникнути, а зберегти себе, свою унікальну національність [4].

Як відомо, Україна вже змогла досягти великого зростання у торгівлі з ЄС. Ключовим для подальшого покращення може стати законодавча конвергенція, тобто Україна має гармонізувати свої нормативні акти й закони з європейськими нормами та стандартами. Для покращення зовнішнього іміджу України, насамперед, повинен покращитись внутрішній. Тобто країна повинна виглядати на зовнішніх аренах так, як би “хотіла виглядати сама”. Таким чином спочатку потрібно створити економіку для народу.

В державах-членах ЄС норми та принципи міжнародного податкового права більшою мірою реалізуються через призму їх зобов'язань в рамках ЄС. Узагальнення податкових наслідків інтеграції України до ЄС представлені на рис. 2.

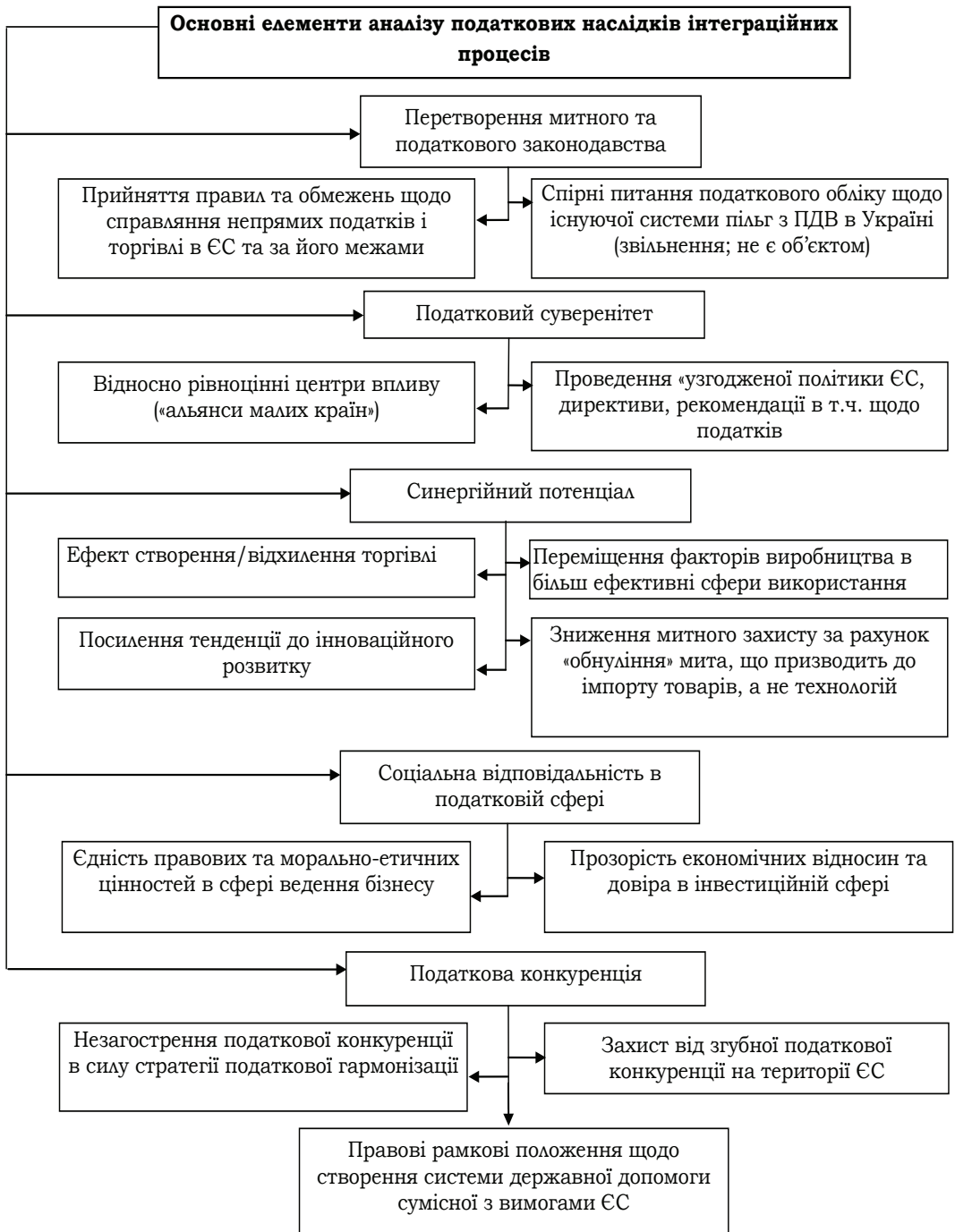


Рис 2. Податкові наслідки для України у випадку інтеграції до ЄС

Проаналізувавши податкові системи країн ЄС, можна сказати, що їхні податкові системи мають багато суттєвих переваг. Наприклад, менша кількість податків дає змогу ефективніше адмініструвати їх і сприяє прозорості системи.

Наступне – це наявність реально діючої системи оподаткування, яка сприяє наповненню в бюджет та є гарантією соціальної справедливості. А також підвищений рівень оподаткування суб'єктів господарювання, що дає державі повною мірою реалізувати свою функцію.

Незважаючи на видимі зміни, на сьогодні маємо багато проблем та прогалин в українській економіці. Це також стосується і податкової системи. Поступово країна намагається змінюватися, зокрема шляхом редагування податкового кодексу та діджиталізації послуг, та все ж до ідеалу ще далеко. Але що таке ідеал у розумінні економіки, податків, міжнародного іміджу держави? Ідеал, перш за все, – ті методи вдосконалення, за яких країна почне не-впинний розвиток; ті умови, які створить країна для кращого життя та праці; це створення такої економіки, яка зможе привернути увагу країн всього світу, та дозволить їм рахуватися з нами та будувати відносини з більшим ступенем довіри.

У сучасному світі міжнародний імідж будь-якої держави говорить про її силу економічну чи політичну, про високий рівень культурного розвитку. Він також є показником авторитетності й успішності тієї чи іншої країни на світовій арені. Все ж таки про позитивний імідж можна говорити лише тоді, коли до країни ставляться прихильно не лише зарубіжні держави, а й насамперед, власні громадяни. Особливої ж уваги своєму іміджеві повинні приділяти країни, які розвиваються, до складу яких входить і Україна.

Таким чином, щоб говорити про імідж, потрібно розуміти, як країну сприймають у світі, слухати та реагувати на побажання з боку розвинених країн. Одну із ключових ролей відіграють аналітичні центри, які є проміжною ланкою між суспільством та урядом. Вони є також важливими центрами вироблення матеріалів для аналізу та напрямку стратегій в економічній політиці.

Українська податкова система та законодавство мають певні проблеми, які потрібно вирішити перед вступом до ЄС. Головним інструментом покращення як внутрішнього, так і зовнішнього іміджу є, з одного боку, зміна або реформування податкової системи, а з іншого – податкова культура та соціальна відповідальність бізнесу. Найболючішими проблемами вважають корупцію та ще значну тіньову економіку.

Першочерговим завданням є законодавча реформа. Вона буде спрямована на покращення податкового кодексу та його частин. Так, змінивши законодавчу базу, можна змінити подальший план розвитку податкової системи. Крім цього такі зміни вплинуть і на самих платників, оскільки законне підґрунтя буде давати більше впевненості в діяльності податкових органів та податків взагалі на національному рівні.

Наступний крок – викорінення корупції, яке стане одним із головних інструментів щодо покращення податкової ситуації країни. Саме збільшення податкових надходжень до бюджету, зменшення підприємств, що виходять в тінь. Звичайно, такий крок стане ще одним кроком наближення до ЄС та збільшення загального податкового іміджу серед інших держав та серед власних громадян [2].

Також потрібно реформувати непрямі податки, зокрема ПДВ. Наразі наявні складні адміністративні операції, пов'язані з цим податком та широке коло пільг. Отже спростивши їх, можливо буде покращити рівень контролю за дотриманням податкових зобов'язань щодо ПДВ.

Для подолаття проблем потрібно, перш за все, визначити подальші податкові пріоритети, потім вже по мірі реалізовувати задумане. Безпосередньо створення сприятливих умов для вільної конкуренції, тобто зменшення адміністративних бар'єрів на шляху руху капіталу, в тому числі і в зовнішній торгівлі. Також можливе створення спеціальних податкових режимів для інвестиційних коштів. Не втручання влади в процеси оподаткування, крім того створення певних пільгових режимів під час здійснення великих капіталоукладень в Україну.

Враховуючи лише податковий інструмент регулювання економіки, можна взагалі вважати входження до ЄС доцільним та правильним. Незважаючи на певні ризики, що наявні у будь-якому важкому рішенні, є досить багато переваг, що підвищують загальний економічний рівень, податковий рівень та загальний імідж держави.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, можна сказати, що все-таки важливим та ефективним елементом створення позитивного бачення України іноземними країнами (особливо для інвестування, та ведення тут бізнесу) є саме податковий імідж. Якщо буде поставлена першочергова мета щодо його підвищення, будуть реформовані та удосконалені і його елементи. Такими елементами є саме податкова культура, податковий потенціал, конкурентоспроможність, сама податкова система та податкова політика. Досягненню визначеного результату також буде сприяти загальне підвищення економічної ситуації країни, яка тим чи іншим боком залежить від іміджу. У подальшому це дозволить позитивно впливати на загальну податкову культуру населення, можливо навіть змінить загальний менталітет та податкову самосвідомість громадян.

Тож на основі проведеного аналізу обґрунтовано, що поліпшення податкового іміджу України можливо шляхом подальшого реформування системи податкових органів та їх стабільності, підвищення якості клієнтоорієнтованої діяльності, та продовження технологізації всіх податкових процедур.

Безпосередній вплив на нього має податковий імідж бізнесу. Доведено, що в інтеграційних умовах соціальна відповідальність в податковій сфері здатна забезпечити єдність правових та морально-етичних цінностей в сфері ведення бізнесу та прозорість економічних відносин і довіру в інвестиційній сфері. Докладне дослідження вказаних аспектів викликає певний науковий інтерес та має суттєві перспективи подальших розвідок.

Список використаних джерел

1. Вербицька Г. Міжнародний імідж України: проблеми та шляхи реформування. *Український інформаційний простір* : науковий журнал / Київський нац. ун-т культури і мистецтв, Ін-т журналістики і міжнародних відносин. Київ, 2013. Ч. 2. С. 4–9.
2. Види податків у ЄС. URL: http://ukrainepravo.com/international_law/european_union_law/vydy-podatkov-u-es/ (дата звернення: 11.02.2020).
3. Емерсон М. Три рівні євроінтеграції: як ЄС змінити бачення свого майбутнього. URL: <https://www.euointegration.com.ua/articles/2019/06/14/7097339/> (дата звернення: 11.02.2020).

4. Мінґареллі Х. Сьогодні головною перешкодою для українських товарів на шляху до Європи залишається саме законодавство. URL: <https://tyzhden.ua/Society/205349> (дата звернення: 11.02.2020).

5. Податкова політика: теорія, методологія, інструментарій : навч. посіб. / за ред. д.е.н., проф. Ю. Б. Іванова, д.е.н., проф. І. А. Майбурова. Харків : ВД "ІНЖЕК", 2010. 492 с.

6. Податкове навантаження. URL: https://biz.ligazakon.net/ua/news/174450_podatkove-navantazhennya-v-ukraїn (дата звернення: 11.02.2020).

7. Ревенко О. В. Проблеми формування іміджу та соціальної відповідальності органів ДФС в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 2 (50). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2018-1/doc/5/02.pdf> (дата звернення: 11.02.2020).

8. Чечель О. Ю. Формування іміджу держави на міжнародній арені. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/10_2016/20.pdf (дата звернення: 11.02.2020).

Revenko O. V.,

PhD in Economics, Associate Professor of Business Economics and Management Department, KhNUE, Kharkiv

ORCID 0000-0003-0110-7291;

Revenko T. V.,

PhD in Public Administration, Leading Specialist of Research Coordination and Doctoral Studies Department, KRI NAPA, Kharkiv

ORCID 0000-0003-4624-0838

TAX IMAGE OF THE COUNTRY AND BUSINESS IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION

Important institutes for economic development are taxes, which need more of attention and reform, taking into attention their impact on the tax image and socio-economic development of the country. An effective element in creating a positive vision of Ukraine for foreign countries (especially for investing and doing business here) is the tax image. If the priority goal of raising it is set, its elements will be reformed and improved. These elements include tax culture, tax potential, competitiveness, tax system and tax policy. The achievement of a certain result will also be facilitated by the general improvement of the economic situation of the country, which in one way or another depends on the image. In the future, this will have a positive impact on the general tax culture of the population, and may even change the general mentality and tax awareness of citizens.

The components of national tax image formation and tax image of business are theoretically substantiated, which allows to identify their influence on the mechanism of ensuring tax competition of the country under integration conditions. Therefore, on the basis of the conducted analysis, it is proved that improvement of the Ukrainian tax image is possible by further reforming the system of tax authorities, ensuring its stability, improving the quality of client-oriented activity, and continuing digitalization of all tax procedures.

The general features and tax aspects of social responsibility in the framework of measures applied by the business in the conditions of the coronavirus pandemic in European countries and in Ukraine are determined. It also further developed the definition of strategic conditions for creating a tax image of a business, taking into attention the concept of social responsibility.

It has been proved that under integration conditions social responsibility in the tax sphere is able to ensure the unity of legal and moral and ethical values in the field of doing business and transparency of economic relations and trust in the investment sphere.

Keywords: business tax image, national tax image, business social responsibility in the context of a coronavirus pandemic, tax culture, tax authorities modernization, tax potential.

References

1. Verbytska, H. (2013). Mizhnarodnyi imidzh Ukrainy: problemy ta shliakhy reformuvannia [Ukraine's International Image: Problems and Ways to Reform]. *Ukrainskyi informatsiynyi prostir: Naukovyi zhurnal*. Kyivskyi nats. un-t kultury i mystetstv, In-t zhurnalistyky i mizhnarodnykh vidnosyn. Kyiv, vol. 2, 4–9 [in Ukrainian].

2. Vydy podatktiv u YeS [Types of taxes in the EU]. URL: http://ukrainepravo.com/international_law/european_union_law/vydy-podatktiv-u-es/ [in Ukrainian].

3. Emerson, M. (2019). Tryi rivni yevrointehratsii: yak YeS zminyty bachennia svoho maibutnoho [Three levels of European integration: how the EU can change its vision for the future]. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2019/06/14/7097339/> [in Ukrainian].
4. Mingarelli, Kh. Sohodni holovnoiu pereshkodoiu dlia ukrainskykh tovariv na shliakhu do Yevropy zalyshaietsia same zakonodavstvo [Today, legislation itself remains a major obstacle to Ukrainian goods on their way to Europe]. URL: <https://tyzhden.ua/Society/205349> [in Ukrainian].
5. Ivanov Yu.B., Maiburov I.A. (Eds). Podatkova polityka: teoriia, metodolohiia, instrumentarii: navchalnyi posibnyk [Tax Policy: Theory, Methodology, Instrumentation: A Tutorial]. (2010). Kharkiv: VD "INZhEK" [in Ukrainian].
6. Podatkove navantazhennia [Tax burden]. URL: https://biz.ligazakon.net/ua/news/174450_podatkove-navantazhennya-v-ukran [in Ukrainian].
7. Revenko, O.V. (2016). Problemy formuvannia imidzhu ta sotsialnoi vidpovidalnosti orhaniv DFS v Ukraini [Problems of formation of image and social responsibility of SFS bodies in Ukraine]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*, 2 (50). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2018-1/doc/5/02.pdf> [in Ukrainian].
8. Chechel, O.Yu. (2016). Formuvannia imidzhu derzhavy na mizhnarodnii areni [Formation of the state image in the international arena]. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/10_2016/20.pdf [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 28.02.2020 р.

Шойко Василь Анатолійович,
к.і.н., доц.,
заступник начальника інституту – головний інженер,
Український науково-дослідний інститут цивільного захисту,
м. Київ
ORCID 0000-0001-8670-8779

УДК 351:33

doi: 10.34213/ap.20.01.29

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Розглянуто європейський досвід формування організаційного забезпечення механізмів державного управління у сфері цивільного захисту для їх можливої практичної реалізації в Україні. Проаналізовано особливості роботи спеціального урядового комітету КОБРА ("Cabinet Office Briefing Room A" – COBRA), який є найвищим органом, що приймає рішення у сфері цивільного захисту Великобританії, а також централізованого органу МВС Німеччини (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe), який забезпечує координацію вищезгаданих, муніципальних, урядових та органів громадського захисту території.

Ключові слова: концепція цивільної оборони, механізми державного управління у сфері цивільного захисту, протипожежні органи, комітет для координації сил цивільної оборони в Європейському економічному співтоваристві, Генеральний Директорат Європейської Комісії з питань навколишнього середовища.

Постановка проблеми. У багатьох країнах, особливо членах Європейського Союзу, сьогодні існує добре розроблена й ефективна система органів влади, структурованих сил і засобів цивільного захисту або протипожежних органів, які забезпечують захист та виживання населення, що має сприяти зростанню економічного потенціалу та забезпеченню умов для розвитку соціальної інфраструктури держав, як у мирний час, так і під час різних катастроф, аварій тощо [7, с. 1001].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У наукових працях як вітчизняних, так і зарубіжних учених досліджуються питання державного управління системами цивільного захисту в окремих країнах. Зокрема, зазначеній проблематиці присвячено праці С. Андреева, Ю. Воробйова, А. Капля, К. Мяснянкіна та ін. Однак всі вони мають фрагментарний характер і не дають всебічного аналізу сучасного стану побудови, експлуатації та управління механізмами цивільної оборони країн ЄС.

Мета статті полягає у вивченні європейського досвіду формування організаційного забезпечення механізмів державного управління у сфері цивільного захисту для їх можливої практичної реалізації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Система цивільного захисту відіграє важливу роль у забезпеченні національної безпеки європейських країн і саме її формуванню та розвитку приділяється все більше уваги в рамках європейських структур безпеки [3, с. 130]. В останні роки розуміння змісту, принципів і організаційного забезпечення цивільного захисту в європейських країнах зазнало значних змін, які зумовлені рядом чинників, представлених на рис. 1.

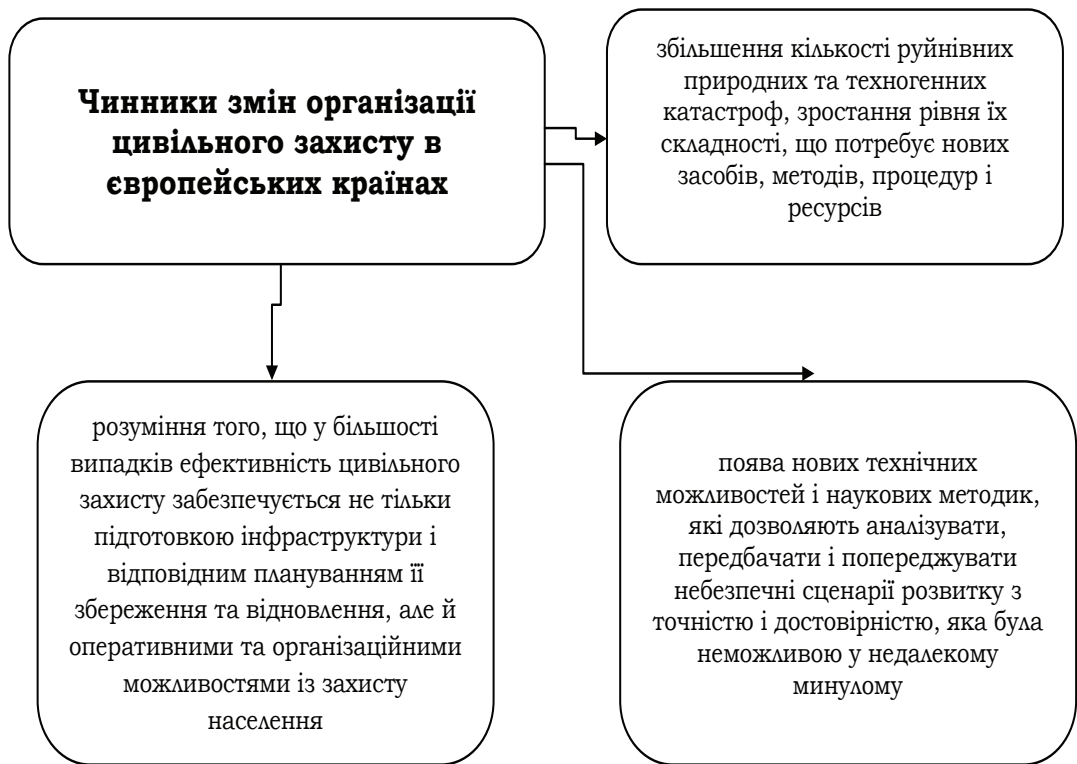


Рис. 1. Чинники змін організації цивільного захисту в європейських країнах

Розвиток інтеграційних процесів між Україною та Європейським Союзом вимагає розуміння нових підходів до побудови та механізмів реалізації як загальної політики ЄС, в цілому, так і взаємодії їх окремих компонентів. Тому важливо проаналізувати досвід та розглянути підходи до управління ЄС у формулюванні та реалізації політики цивільного захисту.

Генеральний Директорат Європейської Комісії з питань навколишнього середовища, який знаходиться у Брюсселі, безпосередньо відповідає за реалізацію політики ЄС щодо організації захисту навколишнього середовища, охорони повітря, розвитку біотехнологій, контролю за роботою хімічної галузі, безпеки розвитку промисловості та технологій, використання землі та природних ресурсів [6, с. 94]. У 1985 р. у Західній Європі був створений спеціальний комітет для координації сил цивільної оборони в Європейському економічному співтоваристві, в тому числі з питань запобігання та реагування на катастрофи та стихійні лиха.

У листопаді 1988 р. у Брюсселі відбулася нарада представників провідних органів цивільної оборони країн ЄС, на якій обговорювалися питання

вдосконалення координації дій щодо ліквідації наслідків серйозних аварій на виробництві та руйнівних стихійних лих [4, с. 56]. Система цивільного захисту в Європі отримала свій подальший розвиток 23 жовтня 2001 р., коли Рада Європейського Парламенту одногосно прийняла рішення про створення механізму співдружності для посилення та сприяння співпраці у сфері цивільної допомоги.

Сьогодні 30 країн (27 країн-членів ЄС, а також 3 країни, що не є членами ЄС (Ліхтенштейн, Королівство Норвегія та Республіка Ісландія), беруть участь у роботі механізму співдружності [4].

Проаналізуємо досвід формування змісту та організаційно-правового забезпечення систем цивільного захисту країн Європейського Союзу з метою виявлення найкращих якостей, особливостей, притаманних цим системам для їх можливої практичної реалізації в Україні [6, с. 95].

Так, система захисту людей і територій від надзвичайних ситуацій у Великобританії базується на досвіді реалізації порятунку людей, культурних та матеріальних цінностей від бомбардувань під час Першої та Другої світових воєн та подальших розгортань збройних конфліктів. Ця система практично не відрізняється від подібних систем у Німеччині та Франції. Загальне управління нею забезпечує Міністерство внутрішніх справ через відповідні управління та міжміністерський плановий комітет, який координує діяльність міністерств і відомств [2, с. 32].

Відповідно до законодавства, міністр внутрішніх справ Великобританії несе загальну відповідальність за забезпечення безпеки населення, запобігання та реагування на надзвичайні ситуації та кризи. Міністр очолює спеціальний комітет Кабінету Міністрів, до складу якого входять керівники інших ключових міністерств та відомств (наприклад, міністр охорони здоров'я, відповідальний за реагування на виникнення епідемій тощо). Повсякденна робота з планування, координації та підвищення ефективності діяльності органів державної влади з усього спектру надзвичайних ситуацій проводиться спеціальним секретаріатом Кабінету Міністрів.

На місцевому рівні реалізація основних заходів організовується радами графств адміністративних округів, муніципалітетів міст через спеціально створені комітети, які під час воєнних дій об'єднуються в округи й підокруги цивільної оборони та співпрацюють з військовим командуванням своєї країни та членів НАТО. Зокрема, система оповіщення у Великобританії об'єднується з системою оповіщення оперативного центру Атлантичної зони протиповітряної оборони НАТО.

Система захисту населення та територій від різних видів надзвичайних ситуацій у Великобританії не має власних сил і засобів, за винятком корпусу спостереження, призначеного для радіаційної розвідки та дозиметричного контролю, який став основою формування національної системи спостереження за радіаційною обстановкою. У той же час військово-політичне керівництво країни докладає максимум зусиль для підготовки населення до реагування на надзвичайні ситуації та для розвитку умінь кваліфікованого персоналу у сфері запобігання та усунення їх негативних наслідків, справедливо вважаючи, що це дозволить якомога швидше привести в дію відповідні підрозділи аварійно-рятувальних робіт [8, с. 372]. Основні завдання системи цивільної оборони у Великобританії представлені на рис. 2.

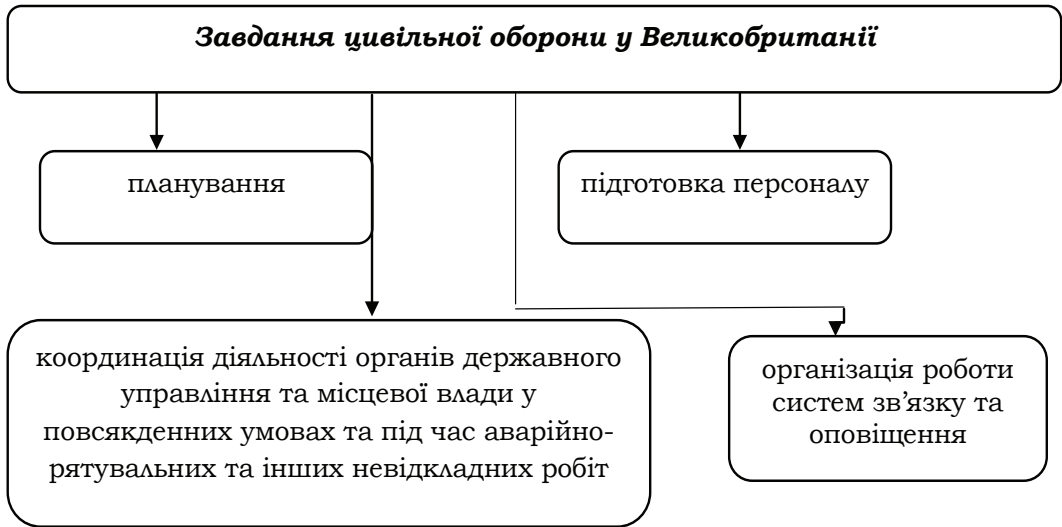


Рис. 2. Основні завдання системи цивільної оборони у Великобританії

Законодавством Великобританії передбачені два рівні реагування на надзвичайні ситуації: національний та регіональний. Плануванню дій з ліквідації та реагування на національному рівні підлягають надзвичайні ситуації, пов'язані з найсерйознішими актами терористичної діяльності, війною, загрозами регіонам країни та їх оточенню (наприклад, через ядерне, хімічне, чи радіологічне забруднення).

У цьому випадку спеціальний урядовий комітет КОБРА ("Cabinet Office Briefing Room A" – COBRA) є найвищим органом, що приймає рішення. До його складу входять міністр внутрішніх справ, начальники контррозвідки (MI 5), поліція, галузеві міністерства та відомства, члени спеціального секретаріату Кабінету Міністрів, координатор Кабінету Міністрів з питань безпеки та розвідки тощо. Як правило, на засіданнях цього комітету головує Прем'єр-міністр Великобританії [9, с. 66].

Повноваження Комітету КОБРА включають прийняття рішень щодо: мобілізації Збройних сил; накладення обмежень на свободу пересування населення; заборони зборів; реквізиції чи знищення майна; створення спеціальних судів; припинення роботи інституцій, бізнесу тощо.

Закондавство країни передбачає, що у разі виникнення надзвичайних ситуацій та криз у регіонах, реагування на них та усунення їх наслідків доручаються: відповідним державним органам, службам (пожежним, поліцейським, військовим, медичним, прибережним, екологічним, дорожнього нагляду тощо), центральним урядовим офісам на місцях (де створюються відповідні спеціалізовані групи) та місцевим органам влади. До цієї роботи також активно залучається приватний сектор, який володіє мережами електро- та

водопостачання, телефонними та телекомунікаційними станціями, лініями електропередач, надає транспортні та інші послуги, а також добровільні громадські організації [8, с. 373].

У структурі Федерального відомства захисту населення та допомоги при катастрофах Федерального МВС Німеччини (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe) створено централізований орган, який забезпечує координацію виконавчих, муніципальних, урядових та органів громадського захисту територій, у контексті національної безпеки.

Разом з Федеральним відомством у структурі Федерального МВС Німеччини працює Департамент з питань кризового менеджменту та захисту населення. Основні завдання Департаменту полягають у координації управління у цій галузі між федерацією та федеральними землями, вирішенні питань правового забезпечення, бюджетного фінансування та кадрової політики. У той же час ключові завдання у випадку виникнення криз чи надзвичайних ситуацій на земельному та місцевому рівнях все ще належать до компетенції федеральних земель, а вирішення цих проблем забезпечують земельні МВС [5, с. 371].

Слід також звернути увагу на Федеральне агентство технічної допомоги (Bundesanstalt Technisches Hilfswerk) як Федеральну робочу групу. Агенство звітує перед Федеральним МВС і виконує завдання з питань цивільного захисту. Федеральне агентство технічної допомоги на 99 % складається з добровольців (станом на 2018 р. – приблизно 75 000 учасників). Законодавством передбачено, що Федеральне агентство технічної допомоги спочатку має бути запрошене до роботи органом з безпеки (наприклад, округом, містом, чи муніципалітетом), якщо місцеві органи цивільної оборони не можуть подолати проблему .

У серпні 2016 р. уряд ФРН вперше після закінчення холодної війни представив нову Концепцію цивільної оборони [1, с. 340]. Відповідно до положень зазначеної Концепції, основою розвитку системи цивільної оборони Німеччини має бути комплексна інтегрована система механізмів державного управління запобіганням різним небезпекам та реагуванням на надзвичайні ситуації різного характеру, розроблена з використанням поточного та перспективного потенціалів цивільної оборони. Зазначена система повинна забезпечити створення умов для виживання населення та підтримання функціонування інфраструктурних об'єктів (структур), важливих для діяльності держави та її обороноздатності.

Прийняття Концепції цивільної оборони у Німеччині означає насамперед захист населення в часи напруженості. Проте незмінним залишається те, що цивільний захист може бути реалізований на високому рівні лише за участі громадян. Німеччина накопичила значний досвід зі створення та експлуатації ефективних систем цивільного захисту та їх фінансової й ресурсної підтримки. На нашу думку, використання цього досвіду у процесі реформування служби цивільної оборони України підвищить її ефективність як у мирний час, так і у військових потребах. Зміст німецької моделі побудови систем цивільного захисту схематично представлений на рис. 3.

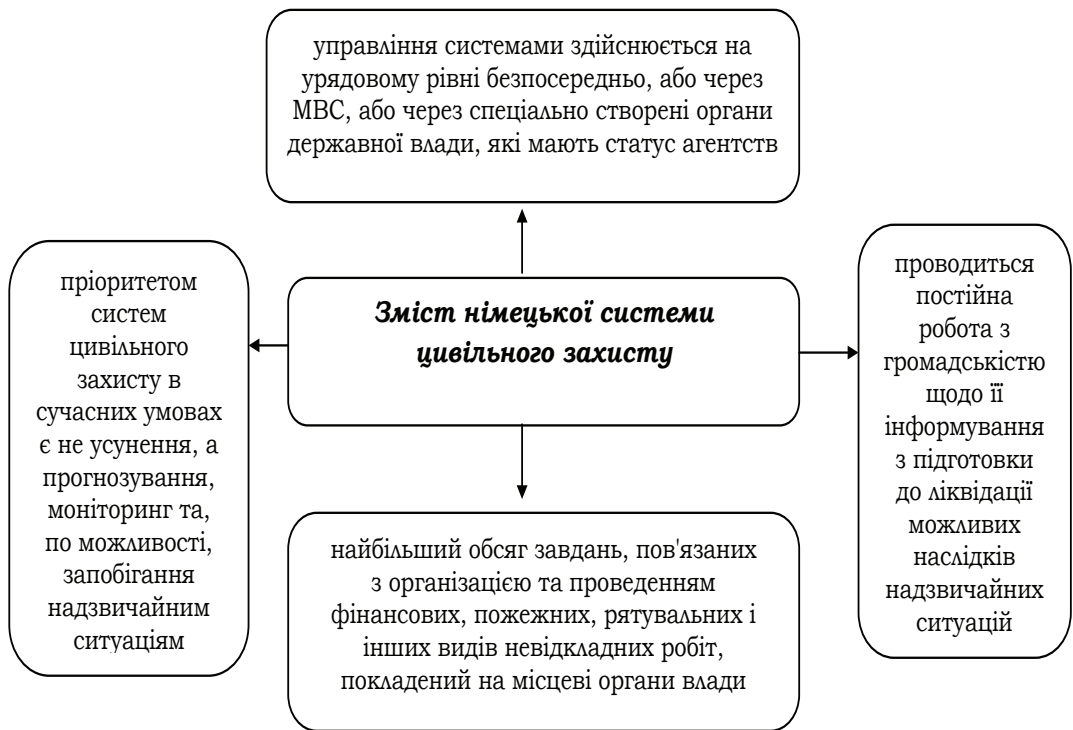


Рис. 3. Зміст німецької системи цивільного захисту

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, держави-члени ЄС мають досить потужні й ефективні системи цивільного захисту з їх належною фінансовою та ресурсною підтримкою, що дає змогу захистити своє населення та території від надзвичайних ситуацій різного характеру. Проаналізований досвід формування та побудови систем механізмів державного управління у сфері цивільного захисту може бути корисним для нашої країни й дозволить підвищити ефективність служб цивільного захисту в мирний та воєнний час. Це особливо актуально з огляду на вибір Україною стратегічного курсу на європейську інтеграцію.

Список використаних джерел

1. Лещенко О. Я. Міжнародний досвід трансформації систем цивільного захисту в умовах сучасних воєнно-політичних конфліктів. *Молодий вчений ("Young Scientist"): науковий журнал*. 2017. Вип. № 8 (48). С. 339–344. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/8/75.pdf> (дата звернення: 11.02.2020).
2. Васійчук О. В., Гончарук С. І., Качан С. І., Мохняк С. М. Основи цивільного захисту. Львів : Вид-во Нац. ун-у "Львівська політехніка", 2010. С. 32.
3. Рогуля А. О. Європейський досвід функціонування системи цивільного захисту населення у забезпеченні національної безпеки. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 45. С. 130–138. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_45_18 (дата звернення: 11.02.2020).
4. Рогуля А. О. Функції органів місцевого самоврядування в організації безпеки життєдіяльності територіальних громад України : дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.04. Київ, 2019. 243 с.

5. Руденко І., Полукаров Ю. Досвід Федеративної Республіки Німеччини з організації системи цивільного захисту. *Проблеми охорони праці, промислової та цивільної безпеки*. 2019. С. 370–378. URL: <http://confopcb.iee.kpi.ua/proc/article/download/183762/183581> (дата звернення: 11.02.2020).

6. Тищенко В. О. Сучасний стан державного управління у сфері цивільного захисту у країнах Євроосоюзу. *Економіка та держава*. 2013. № 4. С. 94–97.

7. Троян І. М. Зарубіжний досвід правового регулювання проходження служби в органах пожежного нагляду та можливість його адаптації. *Форум права*. 2012. № 1. С. 1001–1007. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_1_159 (дата звернення: 11.02.2020).

8. Труш О. О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів ЄС Західної Європи. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 4. С. 364–373. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2009_4_54 (дата звернення: 11.02.2020).

9. Халмурадов Б. Д., Глива В. А. Вступ до фаху : навч. посіб. для студентів за напрямом підготовки “Цивільна безпека”. Київ : Центр учбової літератури, 2015. 200 с.

Shoyko V. A.,

*PhD in Historical Sciences, Associate Professor, Deputy Chief of the Institute – Chief Engineer,
Ukrainian Civil Defense Research Institute, Kyiv
ORCID 0000-0001-8670-8779*

EUROPEAN EXPERIENCE IN THE FORMATION OF ORGANIZATIONAL SUPPORT FOR PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION

The article examines the European experience of forming the organizational support of public administration mechanisms in the field of civil protection for their possible practical implementation in Ukraine. It is proved that the development of integration processes between Ukraine and the European Union requires understanding of new approaches to the construction and mechanisms of implementation of both the common EU policy, as a whole, and the interaction of their individual components.

It is determined that the organization of a system of protection of people and territories from emergencies in the United Kingdom is based on the experience of realizing the salvation of people, cultural and material assets from bombing during the First and Second World Wars and the subsequent deployment of armed conflicts. This system is virtually indistinguishable from similar systems in Germany and France, the overall management of which is provided by the Ministry of the Interior through appropriate departments and an inter-ministerial planning committee that coordinates the activities of ministries and agencies.

The peculiarities of the work of the Cabinet Office Briefing Room A - COBRA, which is the highest decision-making body in the field of civil protection in the UK, are analyzed. It includes the Minister of Internal Affairs, Chiefs of Counterintelligence (MI 5), police, sectoral ministries and agencies, members of the Special Secretariat of the Cabinet of Ministers, the coordinator of the Cabinet of Ministers for Security and Intelligence, and more.

Emphasis is placed on the existence in Germany in the Federal Ministry of Internal Affairs of a centralized body, which coordinates the executive, municipal, governmental and public protection bodies of the territories, in the context of national security, which is contained in the structure of the Federal Office for Population Protection and Disaster Relief .

Keywords: Concept of Civil Defense in Germany, Civil Protection Mechanisms, Civil Protection Bodies, Committee for the Coordination of Civil Defense Forces in the European Economic Community, Directorate General for the Environment of the European Commission.

References

1. Leshchenko, O.Ya. (2017). Mizhnarodnyi dosvid transformatsii system tsyvilnoho zakhystu v umovakh suchasnykh voienno-politychnykh konfliktiv. *Molodyi vchenyi ("Young Scientist"): naukovyi zhurnal*, 8 (48), 339–344. URL: <http://molodyvchenyi.in.ua/files/journal/2017/8/75.pdf> [in Ukrainian].

2. Vasiichuk, O.V., Honcharuk, S.I., Kachan, S.I., Mokhniak, S.M. (2010). *Osnovy tsyvilnoho zakhystu*. Lviv: Vyd-vo Nats. un-u "Lvivska politekhnika", 32 [in Ukrainian].

3. Rohulia, A.O. (2015). Yevropeyskyi dosvid funktsionuvannia systemy tsyvilnoho zakhystu naselennia u zabezpechenni natsionalno bezpeky. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, 45, 130–138. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_45_18 [in Ukrainian].

4. Rohulia, A.O. (2019). Funktsii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v orhanizatsii bezpeky zhyttiediialnosti terytorialnykh hromad Ukrainy. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
5. Rudenko, I., Polukarov, Yu. (2019). Dosvid Federatyvnoi Respubliky Nimechchyny z orhanizatsii systemy tsyvilnoho zakhystu. *Problemy okhorony pratsi, promyslovoi ta tsyvilnoi bezpeky*, 370–378. URL: <http://confopcb.iee.kpi.ua/proc/article/download/183762/183581> [in Ukrainian].
6. Tyshchenko, V.O. (2013). Suchasnyi stan derzhavnoho upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu u krainakh Yevrosoiuzu. *Ekonomika ta derzhava*, 4, 94–97 [in Ukrainian].
7. Troian, I.M. (2012). Zarubizhnyi dosvid pravovoho rehuliuвання prokhodzhennia sluzhby v orhanakh pozhezhnoho nahliadu ta mozhlyvist yoho adaptatsii. *Forum prava*, 1, 1001–1007. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_1_159 [in Ukrainian].
8. Trush, O.O. (2009). Dosvid pobudovy ta funktsionuvannia system tsyvilnoho zakhystu krain-chleniv EU Zakhidnoi Yevropy. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, 4, 364–373. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2009_4_54 [in Ukrainian].
9. Khalmuradov, B.D., Hlyva, V.A. (2015). Vstup do fakhu. Kyiv: Tsentр uchbovoi literatury [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 28.02.2020 р.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Слагін Віктор Павлович,

*д.держ.упр., проф., завідувач кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-1954-3000;*

Благовестов Микола Олександрович,

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0001-8735-0211*

УДК 35.316

doi: 10.34213/ap.20.01.30

СИСТЕМА ОЦІНКИ ЯКОСТІ НЕФОРМАЛЬНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Проаналізовано основні дослідження у сфері оцінювання результатів неформального навчання на території України та країн-членів Європейського Союзу. Відокремлено базові характеристики існуючих методик оцінювання послуг у галузі освіти, виявлено класифікацію існуючих підходів для визначення проблем забезпечення та покращення якості освітніх послуг. Запропоновано створення окремого Комітету з питань системи оцінювання якості неформальної освіти в Україні та розроблено модель оцінки рівня якості неформальної освіти на базі кваліметричного підходу факторно-критеріальних моделей. Виявлено, що на відміну від країн-членів ЄС, в Україні відсутні стратегічні напрями, що дозволяють визнавати результати якості неформальної освіти з отриманими компетенціями, що призводить до необхідності у розробці і застосуванні відповідних для цього методів у державному та приватному секторах. На перший план виходить потреба у детальному опрацюванні технологій оцінювання і контролю якості неформальної освіти, розробці та конкретизації освітньої кваліметрії ефективності оцінки досягнень осіб, які навчаються та дослідження методик і властивостей критеріїв, які б дозволили підвищити точність визначення рівня досягнень у галузі неформальної освіти. Встановлено, що наявність механізму визнання результатів неформального навчання в Україні свідчить про позитивні зрушення у сторону державної підтримки неформальної освіти.

Ключові слова: неформальна освіта, оцінювання якості неформального навчання, валідація, сертифікація.

Постановка проблеми. У зв'язку з переходом до економіки і суспільства, заснованого на знанні, яке є невід'ємним компонентом навчання протягом усього життя, неформальна освіта набуває особливої значимості як у всьому світі, так і в Україні. Неформальна освіта сприяє розвитку соціокультурного, комунікативного, пізнавального, мотиваційного і творчого потенціалів особистості, підвищуючи її конкурентоспроможність на ринку праці, а також дозволяє сформувати вміння брати активну участь у суспільних процесах і адаптуватися до культурного, етнічного і мовного різноманіття.

Основною характеристикою сучасної системи освіти є поширення та популяризація неформального навчання як децентралізованого, особистісно і практично орієнтованого, додаткового до інституційних навчально-виховних

© Слагін В. П., Благовестов М. О., 2020

форм і заходів. Теоретики та практики неформальної освіти визначають її цілі через соціальні й особистісні перетворення, відповідний цілеутворенню зміст навчально-розвивальної діяльності, інноваційні форми та методи, орієнтовані на інтереси та пізнавальну активність учасників. Водночас, дискусійним залишається питання оцінювання результатів неформальної освіти, що зумовлюється пануючим тлумаченням поняття неформального навчання як не сертифікованого, без нормативно-правових наслідків у сферах фахової освіти, працевлаштування та побудови кар'єри.

Таким чином, актуальність дослідження оцінювання продуктивності неформальної освіти визначається суперечністю між задекларованим визнанням її ефективності та відсутністю державних механізмів і досвіду врахування результатів неформального навчання.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Значний внесок у дослідження розвитку неформальної освіти внесли зарубіжні вчені М. Ахмед, Н. Букина, Т. Джеффс і М. Смит, Дж. Дьюї, Ф. Кумбс, М. Ноулз, А. Роджерс, О. Ройтблат, Т. Сімкінс, П. Фордхем та ін.

Зарубіжний досвід валідації результатів неформального навчання частково висвітлений у працях В. Давидової [1], О. Сандецької [2], Н. Терьохіна [3] та ін.

Механізм апробації результатів неформального навчання позначений у дослідженнях вітчизняних науковців Н. Василенко [4] та В. Савченко [5]. Проте відсутній чіткий аналіз проблем оцінки ефективності неформальних освітніх методів.

Метою статті є вивчення особливостей системи оцінки якості неформальної освіти в Україні та огляд тенденцій її розвитку на основі досвіду країн-членів Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Неформальна освіта розвивається як нова форма освітнього процесу, додаткові можливості розвитку громадянського суспільства; включає освітній процес неформального характеру; зорієнтована на мотивацію, різні форми навчання та суб'єктивність сприйняття осіб, які навчаються.

Проведений аналіз змісту поняття “неформальна освіта” дозволяє зауважити, що більшість дослідників підкреслюють відсутність єдиного стандарту визнання документу про участь у неформальному навчанні на законодавчому рівні.

Сертифікати неформального навчання щодо участі у тренінгах, конференціях, онлайн навчанні тощо, не визнаються органами державної влади та бюджетними організаціями, що мають власні програми навчання, як документи про підвищення кваліфікації, не дають прав на кар'єрне зростання або зміну оплати праці.

Така ситуація призводить до того, що неформальне навчання стає особистою справою конкретної людини, що відображає рівень її мотивації у саморозвитку. У Європейських країнах сьогодні актуальним є питання визнання якості неформальної освіти та підтримки з боку держави, роботодавців.

Для України питання становлення неформальної освіти актуальне, як і для інших країн. Це пояснюється розвитком інформаційних технологій, що відкривають нові можливості навчання, і специфікою ринку праці, що спонукає більш відповідально ставитися до пошуку ефективних шляхів самореалізації та самостійного отримання нових професійних компетенцій.

В Україні формуються власні механізми визнання в формі компетенцій, незалежно від того, як вони були отримані – в рамках формальної або нефор-

мальної освіти. Розвитку цих механізмів сприяють професійні стандарти, що розробляються в багатьох галузях виробничої діяльності.

Однак прискоренню процесу легітимізації компетенцій, набутих посередництвом неформальної освіти, перешкоджає відсутність професійних освітніх стандартів, що містять системний і структурований опис кваліфікацій за видами і рівнями професійної діяльності.

Освітні системи країн Європейського Союзу мають спеціальні норми, що дозволяють визнавати результати якості неформальної освіти включаючи отримані компетенції, як інструмент мотивації навчання протягом усього життя.

У Фінляндії та Австралії право громадян на визнання якості неформальної освіти, у більшості освітніх областей передбачено законодавством, що дозволяє скоротити тривалість навчання та оптимізувати витрати. З 2006 р. в Фінляндії проводиться так звана демонстрація вмінь (незалежно від того, де вони були отримані), за результатами якої присвоюються кваліфікації всім віковим групам населення.

Слід підкреслити, що в Фінляндії визнання неформальної освіти здійснюється за відсутності офіційно затвердженої рамки кваліфікацій та всі кваліфікації традиційно засновані на компетенціях, визначених спільно з потенційними роботодавцями.

В Австралії існує національна рамка кваліфікацій, що охоплює всі кваліфікації професійної освіти. Кваліфіковані оцінювачі визначають результати особи під час попереднього навчання, трудової діяльності або протягом життя і як результати цього навчання корелюється з офіційною кваліфікацією, на яку вона претендує.

Методи оцінки включають співбесіду, спостереження за виконанням роботи в реальному або імітаційному трудовому середовищі. При прийнятті рішення беруться до уваги документи, що надаються зацікавленими особами, публікації, опис участі в профільних проектах – тренінгах і приклади виробленої продукції, що підтверджують результати навчання в рамках конкретної кваліфікації за результатами професійної діяльності.

У роботі В. Давидової мотиваційною умовою забезпечення ефективності неформальної освіти у Швеції визначається проведення системного моніторингу на базі науково обґрунтованих методик оцінювання навчальної діяльності [1].

Запропонована Методика самооцінювання М. Скелда, що враховує очікування учасників від навчального процесу та характер їхньої мотивації до участі в неформальній освітній діяльності. Методика базується на самооцінці змін щодо розвитку особистісних якостей та встановлення відповідності між планом діяльності та отриманими результатами. Моніторинг здійснюється Всешведською радою неформальної освіти дорослих та відповідно до його результатів розподіляється фінансування. Критерії оцінювання включають сферу діяльності провайдера неформальної освіти, чисельність учасників, кількість навчальних годин (кредитів) та їх тематичний зміст, джерела фінансування [1].

О. Сандецькою описано наступні моделі оцінювання освітніх досягнень дорослих у Польщі залежно від статусу тих, хто навчається, предмету й критеріїв оцінювання [2]:

1. Технологічна модель передбачає оцінювання досягнення освітніх цілей незалежно від обставин; оцінка відображає об'єктивні знання. Прикладом означеної технологічної моделі в Україні є ЗНО (зовнішнє незалежне оцінювання),

орієнтоване на констатацію фактів щодо підготовленості його учасників. Вона не може використовуватися у системі неформальної освіти, оскільки передбачає наявність стандартів і нормативів, не враховуючи емоційні стани суб'єктів навчання.

2. Модель суб'єктної оцінки Д. Кіркпатріка базується на оцінюванні декількох рівнів освітньої діяльності:

а) рівень реакції (емоційного стану задоволення від навчання та забезпечення освітньої мотивації) визначається засобами анонімного опитування по закінченню навчального курсу щодо задоволеності отриманими знаннями та процесом навчання. Вихідна позиція оцінювання на рівні реакції щодо позитивної реакції, що не завжди визначається засвоєнням знань, але негативна реакція зумовлена саме нестачею знань;

б) рівень засвоєння знань і умінь характеризується через виконання навчальних завдань;

в) рівень збереження (підтвердження достовірності рівня навченості трети особами – роботодавцями, колегами, членами сім'ї);

г) рівень результатів (непряме оцінювання без кількісного відображення в конкретних показниках). Така модель, на нашу думку, є більш доцільною для системи неформальної освіти, оскільки відображає не тільки наявну ситуацію, але й вектор розвитку суб'єктів освітнього простору.

Тобто, описаний досвід оцінювання результатів освіти спирається на використання декількох підходів; при роботі з дорослими людьми першочерговим виступає особистісно орієнтований підхід, який враховує навчальну мотивацію та рівень задоволеності одержаними освітніми послугами.

У процесі визначення освітніх послуг як відносин між суб'єктами за їхньою згодою на договірних засадах, було проаналізовано працю В. Александра, який співвідносить моделі типових освітніх послуг з оцінкою їх якості на основі порівняння очікуваних й отриманих вигод.

При цьому він виділяє три моделі освітньої послуги:

1. *Перший навчає, другий навчається, третій контролює.* Якість оцінювання забезпечується наявністю контролю третьої сторони.

2. *Перший навчається, другий навчається і контролює.* Якість оцінюється замовником освітньої послуги, який не будучи професіоналом, часто не може об'єктивно оцінити ситуацію та стан.

3. *Перший навчає і контролює, другий навчається.* Якість оцінюється зацікавленою особою і залежить від її кваліфікації, мотивації, цінностей, ставлення, тощо.

У роботі Н. Терьохіної описано дві форми визнання результатів навчання – сертифікацію та валідацію. Сертифікація відображає результати офіційного визнання набуття освіти через отримання диплому, свідоцтва і переважно здійснюється державними або ліцензованими державою інституціями. Валідація передбачає визнання компетентності незалежно від місця або часу її здобуття і враховує всі форми навчання, у т.ч. неформальне й інформальне. Тобто, валідація визнає спроможність знань незалежно від форми або способу їх отримання [3; 6].

Якість освіти у світі оцінюють за певними показниками (індикаторами). Найпоширенішими серед них є освітні індикатори Ради з освіти Європейського Союзу. Освітні індикатори Міжнародного Консультативного форуму з освіти для усіх, Освітні індикатори ЮНЕСКО, ОЕСР та інші, що ґрунтовно проаналізовані О. Локшиною. Вона вважає, що найбільш універсальну на

сьогодні модель розробили фахівці Організації з економічного співробітництва та розвитку, якою запропоновано 38 індикаторів. Згрупованих у 3 розділи: контекстуальна інформація. Ресурсний внесок і освітній процес та індикатори досягнень [10].

Модель ОЕСР є базовою для багатьох країн світу, які вносять в неї свою національну специфіку. Значний інтерес у цьому контексті викликає досвід США, який у значній мірі відображено на сайті освітньої статистики цієї країни.

Останнім часом багато уваги якості освіти в Україні приділяють також громадські організації та політичні партії. Вони використовують результати відповідних досліджень у своїй практичній діяльності, лобіюють окремі освітні проекти і програми. В. Кремень вказує, що стан розвитку науки й освіти в Україні перебуває в центрі уваги громадськості, стає предметом соціологічних досліджень, зокрема загальнонаціонального моніторингу.

В Україні також розпочато процес підтвердження результатів неформального навчання. Так, у публікаціях В. Савченка [5] і Н. Василенка [4] описано процедуру визнання результатів неформальної освіти за робітничими спеціальностями (кухара, зварника, охоронника) згідно Закону України "Про професійний розвиток працівників", де розроблені Методичні рекомендації щодо критеріїв оцінювання професійних знань, умінь та навичок, переліку засобів вимірювання професійних знань, умінь та навичок, та анкет самооцінювання за результатами неформального навчання. В основу такого механізму покладено методики самооцінювання, експертизи, атестування шляхом проведення кваліфікаційних пробних робіт й іспитів (співбесіда, опитування, тестування).

Важливим фактом є те, що процедура визнання результатів неформального навчання в Україні здійснюється органами Міністерства соціальної політики України, а не Міністерством освіти і науки України, що визначає пріоритетність неформального навчання саме для подолання безробіття та підвищення мобільності працездатного населення.

Сучасна система освіти визначається за результатами навчально-виховної діяльності та її результати верифікуються процесом оцінювання. У педагогіці оцінка визначається як кількісна або якісна міра, заснована на певних критеріях, для опису результатів окремої навчальної дисципліни, курсу, модуля, теми або освітньої програми загалом.

У цілому оцінювання якості освіти є формалізованим процесом визначення рівня оволодіння суб'єктами навчання запланованими результатами та виконує функцію вдосконалення якості навчального процесу [7]. Теорія оцінки ефективності діяльності передбачає зіставлення цілей, ресурсів та результатів. Основними цілями неформальної освіти є розвиток грамотності учасників, але, залежно від потреб, розглядається не лише база грамотності, пов'язана з уміньми читати, писати та висловлюватися.

Науковці розширюють тлумачення грамотності залежно від виду діяльності людини, а саме розрізняють такі види грамотності: технологічна, економічна, громадсько-правова, політична, соціально-комунікативна, загальнокультурна, гностична, методологічна [8]. Кожний із видів грамотності, за умови формування його у процесі неформальної освіти, вимагає окремих інструментів оцінювання.

Проведений В. Александровим аналіз стандартів неперервної освіти в Україні дозволив автору сформулювати висновки про відсутність єдиної системи регулювання неперервної освіти та методології розробки державних

стандартів її функціонування внаслідок відсутності необхідних законів і стандартів, їх різнорівневості, несумісності, ненаступності та неуніфікованості; нестачею їх підкріплення механізмами оцінки якості освітніх послуг, у т.ч. інституцій незалежного контролю [9].

Можна характеризувати різні підходи до визначення якості освіти: інтуїтивно-емпіричний, формально-звітний, психологічний, педагогічний, процесуальний, підсумковий, комплексний, багатопараметричний, методологічний, інтегрований, особистісно орієнтований, соціальний, кваліметричний [9].

Таким чином, формально-звітний підхід до оцінювання результатів навчання, поширений в системі формальної освіти, не є єдиним можливим; він може бути поглиблений та розширений шляхом додавання інших підходів – психологічного, педагогічного.

Щодо неформальної освіти, то внаслідок її характерологічних ознак, доцільним буде особистісно орієнтований, соціальний та інтуїтивно-емпіричний підходи до оцінювання, як це представлено у описаній моделі суб'єктної оцінки Д. Кіркпатріка. Розглядаючи модель освіти як універсальний засіб запису, інтерпретації та передачі загальнолюдського досвіду, С. Архіпова пояснює монополію та централізацію освіти державними системами як необхідність забезпечення соціальних завдань щодо відтворення робочої сили. Тобто, діяльність соціальних інститутів освіти відображає мономодель, яка суперечить потребам окремих людей або груп, орієнтуючись на “усередненого” споживача освітніх послуг. Дослідниця зазначає необхідність розвитку поліфункціональної освітньої моделі шляхом переорієнтації цінності освіти для конкретних людей [8].

З огляду на представлені моделі типових освітніх послуг, ефективність неформальної освіти регулюється саме замовниками освітніх послуг. Але якість неформальної освіти можна підвищити за рахунок наявності незалежної третьої сторони, представленої, наприклад, державними механізмами визнання сертифікатів неформального навчання.

На основі вищевказаного можна запропонувати створення окремого Комітету з питань системи оцінювання якості неформальної освіти в Україні на базі Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти. Основною метою якого буде офіційне визнання діяльності провайдерів неформальної освіти шляхом валідації їх результатів.

Для оцінювання якості неформальної освіти за основу взято Факторно-критеріальну модель “Оцінки рівня підготовки магістра за спеціальністю “Державне управління” (спеціалізація “Управління освітою”) до моніторингу якості освіти” [10] та запропоновано її використовувати для оцінки рівня якості неформальної освіти” на засадах кваліметричного підходу факторно-критеріальних моделей.

У запропонованій факторно-критеріальній моделі виділено три основні параметри (абсолютні показники): $P1$ – сформованість ключових компетентностей осіб; $P2$ – сформованість загальних компетентностей; $P3$ – сформованість спеціальних компетентностей (у контексті підготовки до проведення освітнього моніторингу і прийняття на його основі управлінських рішень). Слід підкреслити, що параметри, що пов'язані із сформованістю спеціальних компетентностей суттєво залежить від динаміки цілей підготовки у рамках програми. Крім того спеціальні компетентності можуть об'єднуватися в групи і стати основою формування інших параметрів, які відповідно стануть складовими запропонованої моделі. Додавання параметрів буде впливати

на специфіку моделі. Щодо параметрів, то факторами (F) в них виступають відповідно окремі компетентності. Вагомість критерія (V) – розуміння і спроможність до виконання певних дій у рамках цих компетентностей. Коефіцієнт прояву (K) – зіставлення критеріїв моделі та виявлення стану діяльності суб'єкта управління.

Факторно-критеріальна модель “Оцінка рівня якості неформальної освіти”

Фактор (F)	Ваго- мість (m)	Вагомість критерія (V)	Коефі- цієнт прояву (K)
<i>Параметр (P1) – ключові компетентності</i>			
Спрямування своєї освітньої діяльності на освоєння нових навичок відповідно до загальних стандартів освіти		Розуміння загальної специфіки стандартів і тенденцій розвитку у світі; розуміння ціннісних орієнтирів спрямованих на освоєння нових навичок;	
Організація самостійної пізнавальної діяльності		Здатність сформулювати мету своєї індивідуальної освітньої траєкторії, розробити програму самоосвіти і саморозвитку; здатність її реалізувати	
Спроможність працювати з інформацією на основі сучасних технологій		Володіння прикладним програмним забезпеченням у сфері своєї професійної діяльності; користування інтернет-ресурсами; володіння засобами комунікації на основі інтернет-технологій;	
Організація комунікацій для досягнення цілей освіти		Наявність мовної компетентності стосовно використання державної мови, однієї з мов міжнародного спілкування; здатність обмінюватись професійною інформацією;	
Розуміння ситуації з метою підготовки конкуренто-спроможних фахівців		Здатність з'ясувати потреби економіки у фахівцях певних спеціальностей; розробка проектів рішень щодо удосконалення підготовки фахівців у системі професійної освіти.	
<i>Параметр (P2) – загальні компетентності</i>			
Здатність до абстрактного мислення, аналізу та синтезу		Здатність до абстрактного мислення, аналізу та синтезу поставлених теоретичних та практичних завдань.	
Здатність до адаптації та креативності		Здатність до адаптації та дії в новій ситуації та креативності	
Навички міжособистісної взаємодії		Здатність працювати в команді	
Здатність спілкуватися з представниками інших професійних груп		Вміння спілкуватися з представниками інших професійних груп; вміння обмінюватися інформацією	
<i>Параметр (P3) – спеціальні компетентності</i>			
Розв'язання теоретичних та практичних завдань		Здатність до розв'язання теоретичних та практичних завдань	
Здатність працювати автономно		Здатність працювати автономно та приймати обґрунтовані рішення	
Розуміння специфіки професійної діяльності		Володіння практичними навичками та підприємливість під час виконання поставлених завдань	
Здатність оцінювати та забезпечувати якість виконуваних робіт		Здатність оцінити ризики прийнятих рішень та проаналізувати отримані результати виконаної роботи	

Параметр складається із суми факторів і обчислюється за формулою:

$$P = F1 + \dots + Fn.$$

Кожний критерій у свою чергу характеризується відносними показниками Vn , які оцінюються коефіцієнтом прояву. Ці коефіцієнти мають бути в межах одиниці і відповідати: 0; 0,25; 0,5; 0,75; 1,0 (хоч можуть допускатися проміжні значення).

Градація вагомості критерію:

0 – критерій практично не виконується;

0,25 – критерій виявляється менший ніж на половину висунутих вимог;

0,5 – критерій виявляється на половину висунутих вимог;

0,75 – критерій виявляється більше ніж на половину висунутих вимог, але менше ніж на відповідні вимоги;

1 – критерій виявляється встановленим вимогам.

У факторно-критеріальній моделі, що розглядається, кожному критерію відповідає максимально 100 балів, що відповідає 100% сформованості певної компетентності, таким чином коефіцієнт проявлення критерію може бути від 0 до 1. Кожен фактор також має вагомість (m) у межах, тобто в її частках, і обчислюється за такою формулою

$$F = \frac{(V1 + V1)}{n}$$

Саме одиниця, що розглядається, є символом цілого. Вагомість кожного фактора повинна обчислюватися за методом експертних оцінок. Загальна підготовленість є загальним параметром – $Pzag.$, що складається з суми параметрів $P1, P2, P3$ ($Pzag. = P1, P2, P3$).

Щодо оцінки сформованості компетентностей у осіб, то можна використовувати таку шкалу:

0 < $Pzag.$ ≤ 0,5 – сформованість компетентностей є недостатньою;

0,5 < $Pzag.$ ≤ 0,70 – сформованість компетентностей є задовільною;

0,71 < $Pzag.$ ≤ 0,90 – сформованість компетентностей є достатньою;

0,91 < $Pzag.$ ≤ 1 – сформованість компетентностей є оптимальною.

Встановлена динаміка змін дає можливість визначити напрямок розвитку, а за необхідності – проводити регулювання процесу удосконалення.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Підсумовуючи викладене вище, слід зазначити, що вироблення загальної системи оцінки якості неформальної освіти в Україні вкрай важливо для розвитку суспільства та економіки в цілому, так як сприяє зниженню рівня безробіття, забезпечує рівний доступ до отримання кваліфікацій, а також відіграє позитивну роль в усуненні невідповідності попиту і пропозиції умінь на ринку праці. На відміну від країн Європейського Союзу, в Україні відсутні стратегічні напрями, що дозволяють визнавати результати якості неформальної освіти для підтвердження її компетентностей, що є інструментом підтримки навчання протягом усього життя.

Для систематизації отриманої інформації стосовно ефективності надання послуг неформальної освіти у Харківському регіоні, в подальшому необхідно провести апробацію запропонованої факторно-критеріальної моделі “Оцінка рівня якості неформальної освіти” на базі діючих професійних курсів та тре-

нінгів за різними напрямками, центрів громадської освіти, освітніх онлайн-курсів та професійних стажувань та виявити базові недоліки під час її адаптації до потреб сучасного освітнього процесу у цих закладах.

Кожний критерій даної моделі характеризується відносними показниками, що дозволяє доопрацювати виявленні погрішності та бачити динаміку покращення оцінки рівня якості неформальної освіти у вищезазначених закладах.

Список використаних джерел

1. Давидова В. Д. Неформальна освіта дорослих у навчальних гуртках Швеції : авто-реф. дис. ... канд. пед. наук : спец. 13.00.01. Київ, 2008. 20 с.
2. Сандецька О. О. Проблеми оцінювання освітніх досягнень дорослих у Польщі. 2011. (Педагогічний альманах). (12).
3. Терьохіна Н. Неформальна освіта як важлива складова системи освіти дорослих. *Порівняльно-педагогічні студії*. 2014. № 6. С. 109–114.
4. Василенко Н. Г. Стан і проблеми запровадження системи визнання результатів неформального професійного навчання в Україні. *Актуальні проблеми професійної орієнтації та професійного навчання населення в умовах соціально-економічної нестабільності* : матеріали VII Міжнар. наук.-практ. конф. (28 жовт. 2014 р., м. Київ) : у 2 ч. Ч. 2 / уклад. : Л. М. Капченко, С. О. Тарасюк, Л. Г. Авдєєв та ін. Київ : ІПК ДСЗУ, 2014. С. 130–138.
5. Савченко В. А. Проблеми щодо підтвердження результатів неформального навчання. *Актуальні проблеми професійної орієнтації та професійного навчання населення в умовах соціально-економічної нестабільності* : матеріали VII Міжнар. наук.-практ. конф. (28 жовт. 2014 р., м. Київ) : у 2 ч. Ч. 2 / уклад. : Л. М. Капченко, С. О. Тарасюк, Л. Г. Авдєєв та ін. Київ : ІПК ДСЗУ, 2014. С. 59–66.
6. Bentley T. Learning beyond the classroom : Education for a Changing World. London : Routledge, 1998. 212 с..
7. Національний освітній глосарій : вища освіта / авт.-уклад. : І. І. Бабин, Я. Я. Болюбаш, А. А. Гармаш та ін. ; за ред. Д. В. Табачника і В. Г. Кременя. Київ : ТОВ Вид. дім "Плеяди", 2011. 100 с.
8. Архипова С. П. Основи андрагогіки. Черкаси : Черкаський держ. ун-т ім. Б. Хмельницького, Ужгородський нац. ун-т, 2002. 183 с.
9. Державні механізми управління якістю неперервної освіти в Україні : монографія / Сумський держ. ун-т. Суми, 2012. 366 с.
10. Лунячек В. Е. Підготовка магістрів державного управління до забезпечення якості освіти : монографія. Харк. нац. ун-т імені В. Н. Каразіна. Харків, 2011. 372 с.

Yelahin V. P.,

*Doctor of Public Administration, Full Professor,
Head of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0002-1954-3000;*

Blagovestov M. A.,

*Postgraduate Student of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0001-8735-0211*

QUALITY ASSESSMENT SYSTEM FOR NON-FORMAL EDUCATION IN UKRAINE

The article analyzes the main studies in the field of evaluation of the results of non-formal learning in the territory of Ukraine and the European Union. The basic characteristics of the existing methods of evaluation of educational services are separated, the classification of the existing approaches for identifying problems of providing and improving the quality of educational services is revealed. The creation of a separate Committee on the Quality Assessment System for Non-Formal Education in Ukraine is proposed, and a model for assessing the quality level of non-formal education is developed based on the qualitative approach of factor-criteria models. It is revealed that unlike the countries of the European Union, in Ukraine there are no strategic directions that allow to recognize the results of the quality of non-formal education with competencies, which leads to the need for the development and application of appropriate methods in the public and private

sectors. The need to elaborate on the technologies of assessment and quality control of non-formal education, the development and specification of educational qualimetry and the effectiveness of evaluating the achievements of learners and the study of methods and properties of criteria that would improve the accuracy of determining the level of achievement in the field of non-formal education. It is established that the existence of a mechanism for recognizing the results of non-formal education in Ukraine indicates a positive shift towards state support for non-formal education

Keywords: non-formal education, quality assessment of non-formal learning, validation, certification.

References

1. Davydova, V.D. (2008). Neformalna osvita doroslykh u navchalnykh hurtkakh Shvetsii [Non-formal adult education in educational circles in Sweden]. *Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
2. Sandetska, O.O. (2011). Problemy otsiniuvannia osvitynikh dosiahnen doroslykh u Polshchi Sandetska. *Pedahohichnyi almanakh – Pedagogical almanac*, 12, 175–178 [in Ukrainian].
3. Terokhina, N. (2014). Neformalna osvita yak vazhlyva skladova systemy osvity doroslykh. *Porivniialno-pedahohichni studii – Comparative-pedagogical studios*, 6, 109–114. [in Ukrainian].
4. Vasilenko, N.H. (2014). Stan i problemy zaprovadzhennia systemy vyznannia rezultativ neformalnoho profesiinoho navchannia v Ukraini. *Aktualni problemy profesiinoy oriientsii ta profesiinoho navchannia naseleennia v umovakh sotsialno-ekonomichnoi nestabilnosti*. Proceedings of the VII International Scientific and Practical Conference, 28 zhovtnia 2014 r. Kyiv: Vyd-vo IPK DSZU, 130–138 [in Ukrainian].
5. Savchenko, V.A. (2014). Problemy shchodo pidtverdzhennia rezultativ neformalnoho navchannia. *Aktualni problemy profesiinoy oriientsii ta profesiinoho navchannia naseleennia v umovakh sotsialno-ekonomichnoi nestabilnosti*. Proceedings of the VII International Scientific and Practical Conference, 28 zhovtnia 2014 r. Kyiv: Vyd-vo IPK DSZU, 59–66 [in Ukrainian].
6. Bentley, T. (1998). *Learning beyond the classroom: Education for a Changing World*. London: Routledge.
7. Babyn, I.I., Boliubash, Ya.Ya., Harmash, A.A. et al. (2011). *Natsionalnyi osvityni hlosarii: vyshcha osvita*. Kyiv: TOV Vydavnychi dim Pleiady [in Ukrainian].
8. Arkhypova, S.P. (2002). *Osnovy andrahohiky*. Cherkasy: Cherkaskyi derzhavnyi universytet imeni B. Khmelnytskoho, Uzhhorodskiy natsionalnyi universytet [in Ukrainian].
9. Aleksandrov, V.T. (2012). *Derzhavni mekhanizmy upravlinnia yakistiu neperervnoy osvity v Ukraini [State mechanisms for quality management of continuing education in Ukraine]*. Sumy: Sumskiy derzhavnyi universytet [in Ukrainian].
10. Luniachek, V.E. (2011). *Pidhotovka mahistriv derzhavnogo upravlinnia do zabezpechennia yakosti osvity [Preparation of masters of public administration for quality assurance of education]*. Kharkiv: Kharkivskiy natsionalnyi universytet imeni V.N. Karazina [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 12.02.2020 р.

Бєлова Людмила Олександрівна,
д.соц.н., проф.,
директор Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
заслужений працівник освіти України,
президент Харківського університетського консорціуму,
м. Харків
ORCID 0000-0003-1679-5146

УДК 351.1:378

doi: 10.34213/ap.20.01.31

КЛАСТЕРІЗАЦІЯ ОСВІТНЬОГО ПРОСТОРУ СЛОБОЖАНЩИНИ ШЛЯХОМ СТВОРЕННЯ І ФУНКЦІОНУВАННЯ ХАРКІВСЬКОГО УНІВЕРСИТЕТСЬКОГО КОНСОРЦІУМУ

На підставі аналізу змісту Паризького комюніке, Болонської декларації, Стратегії реформування вищої освіти України до 2020 року робиться висновок, що їх поєднує ідея посилення академічної свободи вишів і запровадження принципів доброчесності в освітній процес, розбудови інституційної автономії закладів вищої освіти, активізації участі студентів і працівників у врядуванні вишів та розвитку громадської відповідальності освітян за перебіг суспільно-політичних трансформацій.

Аналізується історичний досвід створення і функціонування інноваційних освітніх кластерів (*innovation educational cluster, EdClusters*), активна політика запровадження яких розпочалась у Європейських країнах ще на початку 90-х років ХХ ст.

Розглядається практичний досвід створення і функціонування на Слобожанщині такого інноваційного освітнього кластеру, як Харківський університетський консорціум (*Унікон*), основною метою діяльності якого визначено співробітництво, поєднання інформаційних, кадрових і фінансових ресурсів для досягнення науково обґрунтованого соціального ефекту у сфері академічної мобільності, наукових досліджень, технологічних розробок і інновацій, удосконалення і підвищення якості та ін.

Ключові слова: Харківський університетський консорціум, освітній процес, інноваційний освітній кластер, інституційна автономність закладів вищої освіти, споживач освітніх послуг, освітнє середовище, Європейський простір вищої освіти.

Постановка проблеми. Основним меседжем Паризького комюніке (25 травня 2018 р.) стало поглиблення співробітництва в межах Європейського простору вищої освіти (далі – ЄПВО) щодо посилення академічної свободи вишів і запровадження принципів доброчесності в освітній процес, розбудови інституційної автономії закладів вищої освіти, активізації участі студентів і працівників у врядуванні вишів та розвиток громадської відповідальності освітян за перебіг суспільно-політичних трансформацій.

Зокрема, в Комюніке наголошується: “Протягом останніх 20 років основною місією Болонського процесу та головною метою структурних реформ є забезпечення й покращення якості та відповідність навчання й викладання. Навчання впродовж життя стає все важливішим для наших суспільств та економік, а також і для благополуччя наших громадян. Настав час додати співпрацю в практиках інноваційного навчання та викладання як ще одну віху ЄПВО. Таким чином, ми зобов’язуємося розвивати нові й інклюзивні підходи до постійного вдосконалення навчання та викладання в усьому ЄПВО і ми можемо досягти успіху лише, якщо робитимемо це в тісній співпраці з Європейською спільнотою вищої освіти та у повній відповідності до академічної свободи та інституційної автономії” [1].

Така спільна позиція міністрів освіти країн, які приєдналися до Болонської декларації (19 червня 1999 р.), знайшла своє відображення у національному законодавстві шляхом прийняття Стратегії реформування вищої освіти України до 2020 року [2]. Провідною ідеєю цієї Стратегії визначено інституціоналізацію системи забезпечення якості вищої освіти на національному, регіональному та локальному рівнях за участю державних, громадських та професійних групців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування освітніх кластерів розглядаються у працях В. Андрущенка, М. Білинської, В. Васильєвої, О. Величко, А. Гриневиц, А. Даниленко, М. Дарманського, С. Квіта, В. Кремня, В. Лугового, Т. Лукіної, Г. Мартинова, С. Ніколаєнка, Н. Протасової, І. Совсун та ін. Методологічні аспекти реформування вищої освіти в Україні містяться в роботах С. Головка, А. Горбунової, М. Степка, сутність адміністративно-правового регулювання вищої освіти в Україні в аспектах уточнення її правового забезпечення розкрито у докторському дослідженні М. Курка.

Мета статті – висвітлити історичний досвід створення й функціонування інноваційних освітніх кластерів та показати діяльність Харківського університетського консорціуму як інноваційного освітнього кластеру.

Виклад основного матеріалу. Практика створення майданчиків, які б забезпечували інституційний розвиток галузі освіти як на загальнонаціональному, так і регіональному рівнях, не є новою. Такими інституціональними формами розгортання освітнього середовища стали інноваційні освітні кластери (*innovation educational cluster, EdClusters*), активна політика запровадження яких розпочалась у Європейських країнах ще на початку 90-х років ХХ ст. Перші інноваційні освітні кластери були створені в медичній сфері (*зокрема, у Великій Британії*) з метою більш активного запровадження теоретичних розробок у практичну діяльність закладів охорони суспільного здоров'я.

З часом дія *EdClusters* поширилась на всі сфери суспільної життєдіяльності й сьогодні інноваційні освітні кластери стають найпотужнішими центрами розвитку освіти і науки відповідних регіонів. Наприклад, освітній консорціум *Kentucky Valley Educational Cooperative* об'єднує 17 освітніх округів задля надання можливості студентам здійснити позитивні зміни у своїх громадах через розгалужену мережу партнерств і програм, *Remake Learning Network* щороку проводить понад 230 заходів, залучаючи більше ніж 30 000 учасників до різних форм інноваційного навчання, а *Josh Schachter of CommunityShare* розробив платформу, яка об'єднує викладачів і студентів із "фондами знань" у громаді, що дозволило активізувати співпрацю понад 450 викладачів, 2500 студентів та 360 партнерів у своїй громаді [3]. Отже, інноваційні освітні кластери являють собою громадські об'єднання, діяльність яких спрямована на інтеграцію зусиль усіх стейкхолдерів та активізацію місцевої спільноти, яка об'єднує освітян, підприємців, представників державного сектору, дослідників та інші зацікавлені сторони громади (сім'ї, місцеве самоврядування, некомерційні організації) для підтримки інноваційного викладання та навчання у своєму регіоні. Працюючи разом, ці партнери формують мережу, яка має унікальний дизайн для розробки, запуску, ітерації та поширення проривних навчальних практик та інструментів.

Історично так склалось, що Слобідський край вважають не лише першою столицею України, а й найпотужнішим центром розвитку науки і освіти нашої

держави. І тут ми можемо пишатись своєю працею, адже Харківщина поступово займає позицію одного із найпотужніших регіонів України. За рейтинговими показниками Кабінету Міністрів України щодо соціально-економічного розвитку регіонів України у 2019 р., який складався за 64 показниками, Харківська область посіла почесне перше місце, а за напрямком “Доступність і якість послуг у сфері освіти” – перше місце серед регіонів, випередивши столицю України.

Невипадковим фактом можна вважати й започаткування вперше в Україні, саме на Слобожанщині, на засіданні Ради ректорів закладів вищої освіти Харківської області 24 липня 2015 р. у стінах Національного технічного університету “Харківський політехнічний інститут” Харківського університетського консорціуму (*Унікон*), до складу якого увійшов 31 ЗВО нашого регіону. Всі ці виші мають світове ім’я, а їх наукові й технічні розробки користуються попитом у всьому світі. Основною метою діяльності Харківського університетського консорціуму було визначено співробітництво, поєднання інформаційних, кадрових і фінансових ресурсів для досягнення науково обґрунтованого соціального ефекту у сфері академічної мобільності, наукових досліджень, технологічних розробок та інновацій, удосконалення і підвищення якості тощо.

Зокрема, на порядку денному роботи Консорціуму стояли такі питання: взаємодія з імплементації нової редакції Законів України “Про вищу освіту” та “Про освіту”; спільна розробка та кадрове забезпечення програм підготовки докторів філософії; обмін досвідом розробки та впровадження програм підготовки докторів наук та науково-методичних матеріалів; створення міжуніверситетських потоків для викладання загальних дисциплін; поширення досвіду, обмін університетськими нормативно-правовими документами, спільна розробка стандартів освіти, освітньо-професійних програм тощо [4].

За чотири роки функціонування Харківському університетському консорціуму вдалося не тільки акумулювати найкращі практики у галузі науки та освіти, а й створити інституційний майданчик для реалізації інфраструктурних програм і проектів в освітньому середовищі Слобожанщини. Серед найбільш вагомих проектів, реалізованих за ініціатииви Консорціуму, варто назвати:

- проєкт “Голос громади у місцевому самоврядуванні” Програми DOBRE в об’єднаних територіальних громадах Харківської області;
- регіональний турнір з фінансової грамотності на Кубок голови Харківської обласної державної адміністрації;
- проєкт залучення медіапростору до процесу освіти;
- мистецький фестиваль “Гаудеамус Орега”, присвячений міжнародному Дню студента;
- молодіжний форум “Залучення молоді до процесу прийняття рішень у своїй громаді”;
- проєкт “Родинне коло Харківщини” для родин загиблих в АТО;
- регіональний турнір з дебатів “Студенти PRO”;
- проєкт “Патріоти – до влади” та ін.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, все наведене вище свідчить про те, що саме сьогодні відбуваються значні трансформації не тільки в суспільній свідомості, а й в усіх сферах суспільного життя України. Останні новели, які були започатковані впровадженням законів України “Про вищу освіту” та “Про освіту”, вже

починають змінювати характер відносин у науковому середовищі, роблячи його більш конкурентним, а відтак і більш орієнтованим на кінцевого споживача освітніх послуг. Змінюються стандарт вищої школи, з'являються незалежні центри оцінювання якості вищої освіти, трансформуються галузі знань і наукові спеціальності. При цьому слід зазначити, що ми йдемо в мейнстрімі президентських реформ, ставимо й вирішуємо найактуальніші проблеми розвитку сучасного Українського суспільства.

Перспективами подальших досліджень у цьому напрямі можна вважати розробку Стратегії розвитку Харківського університетського консорціуму в контексті реформування системи вищої освіти на регіональному рівні.

Список використаних джерел

1. PARIS COMMUNIQUÉ. Paris, May 25th 2018. URL: http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/EHEAParis2018_Communique_final_952771.pdf (дата звернення: 11.02.2020).
2. Стратегія реформування вищої освіти України до 2020 року. URL: http://mdu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/01/strategiya_reformuvannya_vyshchoyi_osvity_2.0.pdf (дата звернення: 11.02.2020).
3. Katrina Stevens. Education Innovation Clusters: Moving Forward. URL: <https://medium.com/@OfficeofEdTech/education-innovation-clusters-moving-forward-aa6970fa7b8d> (дата звернення: 11.02.2020).
4. Положення про Харківський університетський консорціум. URL: <http://unicon.org.ua/> (дата звернення: 11.02.2020).

Byelova L. O.,

*Doctor of Sciences (Sociology), Full Professor, Director of KRI NAPA,
Honored Worker of Education of Ukraine, President of Kharkiv University Consortium, Kharkiv
ORCID 0000-0003-1679-5146*

CLUSTERIZATION OF SLOBOZHANSCHINA'S EDUCATIONAL SPACE BY CREATION AND FUNCTIONING KHARKIV UNIVERSITY CONSORTIUM

Based on the analysis of the content of the Paris Communiqué, the Bologna Declaration, the Strategy of reforming higher education of Ukraine until 2020, it is concluded that they are united by the idea of enhancing academic freedom of higher education and introducing the principles of integrity in the educational process, building institutional autonomy of higher education institutions and institutions of higher education. Employees in governing higher education and developing the social responsibility of educators for the course of socio-political transformations.

The historical experience of the creation and operation of innovative educational clusters (EdClusters), whose active policy of implementation began in European countries in the early 1990s, is analyzed.

Practical experience of creation and functioning in the Slobozhanshchina of such innovative educational cluster as Kharkiv University Consortium (UniCon) is presented. The main purpose of its activity is cooperation, combination of information, personnel and financial resources for achievement of scientifically grounded social effect in the field of academic mobility, academic research development and innovation, improvement and improvement of quality, etc.

The article concludes that today significant transformations are taking place not only in the public consciousness, but also in all spheres of public life in Ukraine. Recent innovations, which were initiated with the implementation of the Law of Ukraine "On Higher Education" and "On Education", are already beginning to change the nature of relations in the scientific environment, making it more competitive and thus more focused on the end user of educational services. The standard of higher education is changing, independent centers for assessing the quality of higher education are emerging, fields of knowledge and scientific specialties are being transformed. It is very gratifying that we are following the mainstream of presidential reforms, setting and solving the most pressing problems of the development of modern Ukrainian society.

Prospects for further research in this direction can be considered the development of the Development Strategy of the Kharkiv University Consortium in the context of reforming the higher education system at the regional level.

Keywords: Kharkiv University Consortium, educational process, innovative educational cluster, institutional autonomy of higher education institutions, consumer of educational services, educational environment, European Higher Education Area.

References

1. PARIS COMMUNIQUÉ. Paris, May 25th 2018. (2018). URL: http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/EHEAParis2018_Communique_final_952771.pdf.
2. Stratehiiia reformuvannia vyshchoi osvity Ukrainy do 2020 roku [Strategy for reforming higher education in Ukraine until 2020]. (2015). URL: http://mdu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/01/strategiya_reformuvannya_vyshchoyi_osvity_2.0.pdf [in Ukrainian].
3. Katrina Stevens. Education Innovation Clusters: Moving Forward. URL: <https://medium.com/@OfficeofEdTech/education-innovation-clusters-moving-forward-aa6970fa7b8d>.
4. Polozhennia pro Kharkivskiyi universytetskyi konsortsium [Regulations About the Kharkov University Consortium]. (2015). URL: <http://unicon.org.ua/> [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 12.02.2020 р.

Сичова Вікторія Вікторівна,

д. держ. упр., проф.,

*професор кафедри соціології управління та соціальної роботи соціологічного факультету,
Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна,
м. Харків*

ORCID 0000-0001-5001-8389;

Капінус Олександра Ярославівна,

*помічник керівника з розвитку та впровадження нових технологій,
Асоціація "Підтримки ЖК, ЖБК та ОСББ",
м. Харків*

ORCID 0000-0003-0219-9802

УДК 323.21:351.84:364

doi: 10.34213/ap.20.01.32

ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано трансформацію державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб у напрямку публічної політики. Доведено, що діяльність неурядових організацій як нових акторів публічної політики щодо ВПО впливала на розширення предметного поля державної політики у зазначеній сфері. З'ясовано, що з лютого 2016 р. активно запроваджувалися інструменти публічної політики щодо ВПО: парламентські слухання, петиції, громадська експертиза, експертно-аналітичні структури, громадська експертиза, громадський контроль за діяльністю влади, громадський бюджет. Виявлено, що з вересня 2019 р., за відсутності комплексності, координації дій держави у виробленні та впровадженні політики щодо ВПО, ініціативу в сфері захисту прав і свобод вимушених переселенців перебрали на себе інститути громадянського суспільства. Визначено три періоди у трансформації державної політики щодо ВПО у напрямку публічної політики: 1) жовтень 2014 р. – лютий 2016 р. – початок трансформації державної політики щодо ВПО у напрямку публічної політики; 2) лютий 2016 р. – серпень 2019 р. – інституціоналізація публічної політики щодо ВПО; 3) вересень 2019 р. – дотепер – подальший розвиток публічної політики щодо ВПО.

Ключові слова: трансформація, державна політика, громадські об'єднання, публічна політика, внутрішньо переміщені особи.

Постановка проблеми. Російська агресія проти України (з 2014 р.) спричинила значне піднесення волонтерського руху в країні, подальший розвиток громадянського суспільства. Поступово зростає вплив на політичний процес громадських об'єднань, що здійснюють допомогу внутрішньо переміщеним особам, артикулюють та агрегують їхні інтереси, орієнтують органи влади на вирішення суспільно-значущих проблем. Збільшення суб'єктів політики щодо внутрішньо переміщених осіб актуалізує дослідження з трансформації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виникнення такої категорії громадян, як внутрішньо переміщені особи обумовило дослідження науковців (Н. Діденко, О. Малиновська, В. Надрага, О. Полякова, О. Поступна) та аналітичних центрів (зокрема, CEDOS в особі О. Слободян, А. Солодька [31]) щодо висвітлення проблем у реалізації державної політики щодо ВПО. Предметом журналістських оглядів І. Лиховид [9], К. Реуцького, Ю. Банкової [30] стала взаємодія держави та громадянського суспільства в питаннях адаптації та інтеграції внутрішньо переміщених осіб в Україні. Разом із тим, напрям трансформації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні ще не став предметом жодного дослідження, чим обумовлюється актуальність зазначеної теми.

Метою статті є обґрунтування поступової трансформації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні у напрямку публічної політики, тобто зростання впливу інститутів громадянського суспільства на процесі вироблення та реалізації політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні, а також збільшення арсеналу інструментів публічної політики у взаємодії суб'єктів політичного процесу.

Виклад основного матеріалу дослідження. З початку окупації Криму, вторгнення російських військ на Сході України за розпорядженням уряду голови обласних та Київської міської державних адміністрацій почали формувати регіональні штаби з розміщення громадян України, які переселялися з Автономної Республіки Крим, Донбасу в інші регіони України. Вони щоденно реєстрували переселенців [20]. У червні 2014 р. за розпорядженням уряду питання соціального забезпечення вимушених переселенців передавалися спеціально сформованому Міжвідомчому координаційному штабу, під керівництвом заступника Голови Державної служби з надзвичайних ситуацій (ДСНС) [12]. Представники 15 міністерств і відомств у його складі в межах своїх повноважень забезпечували новий напрям державної політики – організацію соціального захисту вимушених переселенців [12]. Подальше створення урядових структур (Державної служби України з питань Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та тимчасово переміщених осіб, Державного агентства з відновлення Донбасу) за відсутності системного бачення державної політики у зазначеній сфері не змогло вирішити поставлених завдань.

Функцію соціальної підтримки вимушених переселенців взяли на себе громадські об'єднання, більшість із яких сконцентрувалася в Донецькій, Луганській, Харківській, Дніпропетровській та Запорізькій областях. Стрімка організаційна оформленість громадянського суспільства (з 2014 р. до 2018 р. кількість громадських об'єднань зросла з 61090 до 80500) [4], розширення сфери волонтерської діяльності (2015 р.) стали передумовами публічної політики щодо вимушених переселенців.

Для розроблення Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” (жовтень 2014 р.) урядовці залучили громадські об'єднання – Українську Гельсінську спілку з прав людини, Харківську правозахисну групу, Центр інформації про права людини, проєкт “Без кордонів”. Законом було закріплено спеціальний статус вимушених переселенців – внутрішньо переміщені особи (ВПО) [17, ст. 1].

До жовтня 2014 р. реєстрація ВПО здійснювалася водночас Міністерством соціальної політики України (Мінсоцполітики) та ДСНС, що призводило до певної дезорганізації процесу. З жовтня 2014 р. єдина система реєстрації ВПО стала компетенцією першого [21; 22]. Задля цього було створено окремий відділ організації соціального захисту внутрішньо переміщених осіб в Управлінні організації соціального захисту постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій Мінсоцполітики. На регіональному та місцевому рівнях обов'язки обліку та призначення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам були також покладені на управління соціального захисту населення. Разом із тим, постало питання спроможності інституційного потенціалу цього міністерства у виробленні довготермінової політики.

Поряд із соціальним захистом громадські об'єднання почали ініціювати питання захисту прав і свобод вимушено переміщених осіб, що перетворилося на новий напрям державної політики. Так, 11 провідних

громадських об'єднань¹, за підтримки Міністерства закордонних справ Данії проєкту Програми розвитку ООН “Демократизація, права людини і розвиток громадянського суспільства в Україні”, у жовтні 2014 р. створили Ресурсний центр допомоги вимушеним переселенцям (далі – Ресурсний центр). До його складу увійшов також Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради з прав людини [27]. Ресурсний центр не обмежився функціями координатора громадських і державних ініціатив із розроблення політики щодо внутрішньо переміщених осіб. Він став актором публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, бо своєю діяльністю почав процес змін у законодавстві в частині захисту їхніх виборчих прав [15], сприяв введенню посади Уповноваженого з питань дотримання прав ВПО у Секретаріаті Омбудсмена та створенню відповідного відділу (лютий 2015 р.) як окремого підрозділу з функціями моніторингу дотримання прав переселенців [27; 7].

Виявлення Ресурсним центром порушень прав внутрішньо переміщених осіб стали вагомим чинником для затвердження “Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року”. Для розроблення Плану дій щодо її реалізації Указом Президента України органи влади зобов'язувалися залучати інститути громадянського суспільства, провідних вітчизняних учених і міжнародних експертів для [19, п. 2]. Ресурсний центр допомоги вимушеним переселенцям став одним із таких суб'єктів публічної політики щодо ВПО [29].

Взаємодія громадської ініціативи (ГІ) КримSOS із Управлінням організації соціального захисту постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій Мінсоцполітики дозволила підвищити ефективність державної політики щодо ВПО. За підтримки Уряду Великої Британії ГІ КримSOS із вересня 2015 р. протягом 9 місяців реалізовувала проєкт Благодійного Фонду (БФ) “Stabilization Support Services” – програма “Радник”. 27 радників із питань внутрішньо переміщених осіб (4 – на центральному рівні, 23 – на рівні департаментів соціального захисту населення в областях) налагоджували комунікації між переселенцями та місцевими органами влади з метою отримання останніми інформації про проблеми ВПО [25]. Дякуючи зазначеній інформації, з грудня 2015 р. з'явився новий напрям державної політики щодо ВПО – розширення можливостей для працевлаштування та підвищення конкурентоздатності ВПО на ринку праці через професійне навчання. Це знайшло відображення в “Комплексній державній програмі щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року” (далі – Комплексна програма). Її проєкт розробляли, зокрема науковці; до її реалізації були залучені громадські об'єднання [18]. Останні критикували Комплексну програму за відсутність у ній заходів із вирішення питань житла, роботи, пільгових кредитів для ведення малого бізнесу для вимушених переселенців. Це окреслювало нові завдання перед публічною політикою щодо ВПО.

¹ Громадські ініціативи (“КримSOS”, “Дім друзів”), Громадські організації (Центр соціальна дія (проєкт “Без кордонів”, “Центр громадянської просвіти “Альменда”, “Центр зайнятості вільних людей”, “Кримська діаспора”, “Центр громадянських свобод”) та Благодійні Фонди (“Право на захист”, “Восток-SOS”, “Рокада”).

Новим актором публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб на початку 2016 року стала Громадська організація (ГО) “Громадський холдинг “Група впливу”, створена командою Донецької обласної організації “Комітет виборців України”. Так, за підтримки Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) протягом 2016–2019 рр. вона брала участь у законотворчому процесі щодо виборчих і соціальних прав внутрішньо переміщених осіб; виготовленні “Альтернативного звіту уряду від ГО”. Дякуючи її проектам, продовжив роботу Ресурсний центр для допомоги вимушеним переселенцям; у Виборчому кодексі (грудень 2019 р.) були враховані політичні права переселенців [3].

Черговим інструментом формування публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб стали відкриті парламентські слухання на тему “Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на території, не контрольованій українською владою в зоні проведення антитерористичної операції”. Вони відбулися 17.02.2016 р. за ініціативи Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин. На них були присутні 850 осіб, більшість із яких – представники громадських об’єднань [1]. Варто зазначити, що на початок 2016 р. з внутрішньо переміщеними особами вже працювали 168 регіональних організацій [28]. Разом із тим, від уряду доповідачами були лише заступники міністрів [1]. Можливо, така ситуація пояснювалася посиленням “каральних” функцій Міністерства соціальної політики, що напередодні, 16 лютого 2016 року видало лист про посилення контролю щодо обліку внутрішньо переміщених осіб [27]. У відповідь на це, на парламентських слуханнях Уповноважена Верховної Ради України з прав людини В. Лутковська підняла питання про необхідність переформатування державної політики в цій сфері, у напрямку зміни ставлення до вимушених переселенців із “ворогів” на “потенціал”, рушійну силу реформ [1]. У рекомендаціях парламентських слухань, зокрема, наголошувалося на необхідності приведення у відповідність до Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” деяких урядових нормативно-правових актів [26; 16].

До управлінь праці та соціального захисту населення з 18.02.2016 р. почали надходити складені Службою безпеки України (СБУ) та Державною прикордонною службою України списки, згідно з якими призупинялася дія довідки переселенця, а значить, і соціальні виплати тим, хто проживав на тимчасово непідконтрольній території України. Міністр соціальної політики України пояснював це “ліквідацією шахрайських схем”, що побудовані навколо виплат переселенцям [32]. У свою чергу, працівники зазначених управлінь (не лише переселенці) звернулися до юридичних приймалень БФ “Восток-SOS” (з 19.02.2016 р.) з проханнями вирішити проблему соціальних виплат ВПО. Це стало яскравим підтвердженням зростання суб’єктності громадських об’єднань у виробленні політики в сфері захисту прав вимушених переселенців.

Голова БФ “Восток-SOS” О. Виноградова скористалася найбільш доступним, популярним і ефективним інструментом реалізації публічної політики – петицією. Електронне звернення до органів влади мало повернути увагу влади до важливих для громади питань, а також залучити громадян до процесу прийняття рішень. Петиція містила вимогу припинення прак-

тики призупинення дії довідок внутрішньо переміщених осіб на підставі “списків СБУ” з метою збереження виплат соціальних допомог і пенсій зазначеній категорії громадян. На сайті Верховної Ради України за три місяці (21.03.2016 р. – 21.06.2016 р.) вона збрала всього 840 підписів [11]. Тож постанова уряду (08.06.2016 р.) свідчила про незмінність позиції влади в частині обов’язковості проходження перевірки місця фактичного проживання/перебування переміщених осіб як умови призначення (відновлення) всіх соціальних виплат [5]. Разом із тим з лютого 2016 р. петиції від ВПО стали звичною практикою.

Представляється, що уряд відреагував на вимогу в петиції спонуканням Мінсоцполітики прискорити створення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб. Остання запрацювала з вересня 2016 р., і забезпечила частковий доступ для волонтерських, неурядових та інших організацій, що надавали допомогу ВПО [14]. Використання інструментів електронного врядування забезпечило публічний характер державній політиці щодо внутрішньо переміщених осіб.

Керівництво держави усвідомило важливість встановлення та зміцнення партнерства з громадянським суспільством. Затвердження 26 лютого 2016 р. Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. (далі – Національна стратегія) [10] забезпечило подальшу трансформацію державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб у напрямку публічної політики. Створена у листопаді 2016 р. Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства (консультативно-дорадчий орган при Президентові України) наполовину складалася з представників громадських об’єднань, зокрема тих, що вирішували проблеми ВПО, у т.ч. ГІ “КримSOS” (голова правління Т. Ташева) [13].

Парламентські слухання актуалізували питання захисту прав і свобод вимушених переселенців і створення умов для їх повернення. З квітня 2016 р. захист прав і свобод ВПО стали однією з функцій створеного Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (МТОТ) [31]. Виникнення МТОТ було результатом ініціативи та лобювання громадськості, зокрема БФ “Право на захист”. З 2016 р. він реалізовував проєкт “Адвокація, захист та правова допомога внутрішньо переміщеним особам” за підтримки Агентства ООН у справах біженців; разом із владою готував відповідні стратегічні документи й проєкти нормативних актів [30]. Функції соціального захисту ВПО залишилися прерогативою Міністерства соціальної політики України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Відбувалися подальші структурні та функціональні трансформації державних інститутів, що втрачали традиційність і піддавалися інноваціям. Завдяки півдній взаємодії з профільними громадськими об’єднаннями (ГО “ДонбасSOS”, БФ “Восток-SOS”, БФ “Право на захист”), МТОТ отримало репутацію найбільш відкритого й прогресивного органу влади [30]. Воно послідовно реалізовувало напрями Національної стратегії в частині проведення консультацій із громадськістю. За підтримки Проєкту Ради Європи “Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні” при МТОТ було створено міжвідомчу Робочу групу з удосконалення законодавства у сфері прав людини внутрішньо переміщених осіб (листопад 2016 р.) [8], а також Експертну групу з розробки пакету нормативно-правових актів для покращення ситуації постраждалих під час конфлікту [30].

Наступним кроком МТОТ у реалізації завдань Національної стратегії стало сприяння запровадженню громадської експертизи діяльності виконавчих органів влади. Так, МТОТ позитивно реагувало на запити ГО “Українська Демократія” (11.10.2017 р., 24.09.2018 р.) щодо проведення громадських експертиз на предмет його взаємодії з громадськістю. А також досить швидко затверджувало заходи, спрямовані на реалізацію експертних пропозицій ГО “Українська Демократія” (10.01.2018 р., 26.12.2018 р.) [2].

Плідна співпраця з громадськістю дозволила МТОТ підготувати та винести у 2017 р. на громадське обговорення “Стратегію інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року” (далі – Стратегія) [23]. Вона стала основним документом після завершення дії у 2017 р. Комплексної державної програми. Стратегія детально прописувала шлях інтеграції переселенців у життя нових міст і сіл. Разом із тим, ефективність її реалізації послаблювалася через відсутність координованих дій із іншими заінтересованими відомствами – Міністерством соціальної політики України та Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [9].

Подальші трансформаційні зміни державної політики щодо ВПО у напряму публічної політики засвідчило створення в серпні 2018 р. Громадської ради – *тимчасового консультативно-дорадчого органу* при Міністерстві з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України. Вона стала суб’єктом публічної політики щодо ВПО у процесі проведення *антикорупційної експертизи діяльності міністерства* [24]. Водночас заступник міністра з питань тимчасово окупованих територій Г. Тука заперечував її впливовість у частині контролю за діяльністю міністерства. Екс-радниця міністра з питань тимчасово окупованих територій Т. Селезньова пояснювала це неусвідомленістю громадськістю власної ролі в державі, обмеженістю її дій критикою державної політики, замість брати відповідальність за її формування та реалізацію.

Нових ознак прозорості публічна політика щодо ВПО набула з 2018 р. із залученням до участі в управлінні місцевим розвитком вимушених переселенців, які зареєструвалися у підконтрольних Україні містах, інших населених пунктах. Це стало можливим, завдяки застосуванню такого механізму прямої участі громадян у прийнятті рішень щодо використання публічних бюджетів, як Громадські бюджети (бюджети участі). В Україні з серпня 2015 р. до травня 2019 р. їх запровадили щонайменше 154 громади.

Після приєднання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України до Міністерства у справах ветеранів та утворення Міністерства у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (вересень 2019 р.) функція захисту прав і свобод ВПО, яку виконувало МТОТ, була втрачена. Відновлення попереднього міністерства як Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій (березень 2020 р.) [6] не повернуло йому зазначених повноважень. Тож, за відсутності комплексності, координації дій держави у виробленні та впровадженні політики щодо ВПО, ініціативу у взаємодії з владою в сфері захисту прав і свобод вимушених переселенців перебрали на себе інститути громадянського суспільства.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. В Україні відбулася кардинальна трансформація

державної політики щодо ВПО у напрямку публічної політики. Початок змін можна датувати з жовтня 2014 р. до лютого 2016 р. з перетворення громадських об'єднань на нових акторів публічної політики щодо ВПО. Завдяки їм до предметного поля державної політики були введені питання захисту прав і свобод, розширення можливостей у працевлаштуванні вимушених переселенців. У наступний період (лютий 2016 р. – серпень 2019 р.) відбулася інституціоналізація публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб. Були запроваджені всі інструменти публічної політики: парламентські слухання, петиції, громадська експертиза, взаємодія влади та представників громадських об'єднань; експертно-аналітичні структури, громадська експертиза, громадський контроль за діяльністю влади, громадський бюджет. Третій період (вересень 2019 р. – дотепер) свідчить про подальший розвиток публічної політики щодо ВПО у зв'язку з посиленням ролі інститутів громадянського суспільства.

Подальші розвідки у зазначеному напрямі будуть присвячені дослідженню характеру та формам взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства у системі публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб.

Список використаних джерел

1. Відбулися парламентські слухання щодо захисту прав внутрішньо переміщених осіб громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території. URL: <https://naiu.org.ua/vidbulysya-parlamentski-sluhannya-shhodo-zahystu-prav-vnutrishno-peremishhenyh-osib> (дата звернення: 11.02.2020).
2. Громадська експертиза. URL: <https://mtot.gov.ua/ua/gromadska-ekspertiza> (дата звернення: 11.02.2020).
3. Громадський холдинг “Група впливу”. URL: <https://www.vplyv.org.ua/about-us#history> (дата звернення: 11.02.2020).
4. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 11.02.2020).
5. Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 р № 365. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF> (дата звернення: 11.02.2020).
6. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 р. № 212. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-optimizaciyi-sistm110320emi-centralnih-organiv-vikonavchoyi-vladi> (дата звернення: 11.02.2020).
7. Дотримання прав внутрішньо переміщених осіб – один із пріоритетних напрямів діяльності Секретаріату Уповноваженого з прав людини. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/3215-eq-dotrimannya-prav-vnutrishno-peremischenix-osib-odin-iz-prioritetnix-n/> (дата звернення: 11.02.2020).
8. Засідання міжвідомчої Робочої групи з удосконалення законодавства у сфері прав людини внутрішньо переміщених осіб. URL: https://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps-old-ukr/-/asset_publisher/apxzANo4kCFp/ (дата звернення: 11.02.2020).
9. Лиховид І. Теоретичний “крок назустріч”: Нова Стратегія для переселенців і ... шість старих проблем. *День*. 2017. № 195 (дата звернення: 11.02.2020).
10. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки : затверджено Указом Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016/print> (дата звернення: 11.02.2020).
11. Петиція. URL: <https://itd.rada.gov.ua/services/Petition/Index/1475?page=936&tact=1> (дата звернення: 11.02.2020).
12. Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.06.2014 р. № 588-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2014-%D1%80> (дата звернення: 11.02.2020).

13. Положення про Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства : затверджено Указом Президента України від 04.11.2016 р. № 487/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2016> (дата звернення: 11.02.2020).

14. Порядок створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних (ЄІБД) про внутрішньо переміщених осіб : затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 646. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF> (дата звернення: 11.02.2020).

15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб : проєкт Закону України № 2501а-1 від 21.08.2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56287 (дата звернення: 11.02.2020).

16. Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 24.01.2015 р. № 921-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 6. Ст. 58

17. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 1. Ст. 1.

18. Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1094. *Офіційний вісник України*. 2016. № 2. Ст. 582.

19. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015/print> (дата звернення: 11.02.2020).

20. Про затвердження плану додаткових заходів з тимчасового розміщення громадян України, які переселяються з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя в інші регіони України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 298. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/298-2014-%D1%80/print> (дата звернення: 11.02.2020).

21. Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 505. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF> (дата звернення: 11.02.2020).

22. Про облік внутрішньо переміщених осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 509. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF> (дата звернення: 11.02.2020).

23. Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 р. № 909-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-2017-%D1%80/print> (дата звернення: 11.02.2020).

24. Протокол першого засідання Громадської ради при Міністерстві з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, 2018, 27 серпня. URL: <https://mtot.gov.ua/files/uploads/Protokol.pdf> (дата звернення: 11.02.2020).

25. Радник: експертиза, адвокація, соціальна згуртованість. URL: <https://radnyk.org/> (дата звернення: 11.02.2020).

26. Рекомендації парламентських слухань на тему: "Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції" : Постанова Верховної Ради України від 31.03.2016 р. № 1074-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 18. Ст. 203.

27. Ресурсний центр допомагає у вирішенні нагальних потреб внутрішньо переміщених осіб. URL: <http://dhrp.org.ua/uk/news/631-20150217-ua> (дата звернення: 11.02.2020).

28. Ресурсний центр для вимушених переселенців досліджував регіональні організації, які допомагають ВПО. URL: <http://dhrp.org.ua/uk/news/1423-20160906-ua> (дата звернення: 11.02.2020).

29. Ресурсний центр допомоги переселенцям звітує про роботу за півріччя. URL: <https://krymsos.com/settlers/news/resursnii-tsentr-dopomogi-pereselentsyam-zvituye-pro-robotu-za-pivrichchya/> (дата звернення: 11.02.2020).

30. Реуцький К., Банкова Ю. Громадський "наглядач": що треба знати про скандал з Міністерством з питань окупованих територій. URL: <https://hromadske.ua/posts/hromadska-rada-pri-ministerstvi-timchasovo-okupovanih-teritorii> (дата звернення: 11.02.2020).

31. Слободян О., Солодзько А. Огляд ситуації з ВПО в першому півріччі 2016 року. URL: <https://cedos.org.ua/uk/articles/ohlyad-sytuatsiyi-z-vpo-za-pershe-pivrichchya-2016-roku>

32. Українські правозахисники зустрілись із Спеціальним доповідачем ООН з прав людини з питань ВПО. URL: http://vpl.com.ua/uk/news/ukrayinski_pravozakhysnyky_zustrilyis_iz_spetsialnym_dopovidachem_oon_z_prav_lyudyny_z_pytan_vnutrishno_peremishchenykh_osib/ (дата звернення: 11.02.2020).

Sychova V. V.,

Doctor of Public Administration, Full Professor, Professor of Sociology of Management & Social Work Department, V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv

ORCID 0000-0001-5001-8389;

Kapinus O. Y.,

Assistant to the Head of Development and Implementation of New Technologies of Association “Support to the HC, HCC and ACAB”, Kharkiv

ORCID 0000-0003-0219-9802

TRANSFORMATION OF STATE POLICY ON INTERNALLY DISPLACED PERSONS IN UKRAINE

The Russian aggression against Ukraine (since 2014) has contributed to further development of civil society. A growing number of the actors of internally displaced persons policy (IDP) and their enhanced impact on political process have changed the nature of the state IDP policy in Ukraine.

The research task is substantiation of a gradual transformation of the state policy on internally displaced persons in Ukraine towards public policy, that is, a growing impact of civil society institutions on the processes of the IDP policy-making and implementation in Ukraine, as well as expansion of the variety of public policy tools for the interaction of political process actors.

The authors prove that the activity of the new public policy actors (in particular, the Citizens' initiative “CrymSOS”, charitable foundations “Vostok-SOS” and “The Right to Protection”, NGO “Civil Holding Group of Influence”) gave rise to introducing the issues of protection of the rights and freedoms, and strengthening of the employment capacity of forced migrants into the state policy domain. The country's leadership has realized the importance of establishing and strengthening partnership with civil society. There have been further structural and functional transformations of public institutions that were losing their traditional character and experiencing innovations. From February 2016, public authorities and civil society institutions have implemented public policy tools regarding IDP: interaction between the authorities and public associations representatives (The Coordination Council for the Promotion of Civil Society Development under the President of Ukraine, the Public Council of the Ministry for Temporarily Occupied Territories and Internally Displaced Persons of Ukraine); parliamentary hearings, petitions, public expertise, expert and analytical structures, public monitoring of the authorities, public budget. However, since September 2019, under the lack of comprehensive coordinated activities on behalf of the state as to the making and implementing of IDP policies, the initiative in protection of the rights and freedoms of internally displaced persons has been taken by civil society institutions.

It can be asserted that the state IDP policy has acquired all the features of a public policy. The authors designate three periods in the process of the transformation of the state IDP policy: 1) October 2014 – February 2016 – the state IDP policy started transformation towards public policy; 2) February 2016–August 2019 – institutionalization of public IDP policy took place; 3) September 2019–to present – further development of the public IDP policy continues in connection with the increased significance of civil society institutions.

Keywords: transformation, state policy, public associations, public policy, internally displaced persons.

References

1. Vidbulysia parlamentski slukhannia shchodo zakhystu prav vnutrishno peremishchenykh osib ta hromadian Ukrainy, yaki prozhyvaiut na tymchasovo okupovanii terytorii. URL: <https://naiu.org.ua/vidbulysya-parlamentski-sluhannya-shhodo-zahystu-prav-vnutrishno-peremishhenykh-osib> [in Ukrainian].

2. Hromadska ekspertyza. URL: <https://mtot.gov.ua/ua/gromadska-ekspertiza> [in Ukrainian].

3. Hromadskyi kholdynh “Hrupa vplyvu”. URL: <https://www.vplyv.org.ua/about-us#history> [in Ukrainian].

4. Derzhavna sluzhba statystryky Ukrainy. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].
5. Deiaki pytannia zdiisnennia sotsialnykh vyplat vnutrishno peremishchenym osobam: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 08.06.2016 r № 365. (2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF>.
6. Deiaki pytannia optymizatsii systemy tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady: Postanova Kabinetu ministriv Ukrainy vid 11.03.2020 r. № 212. (2020). URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-optimizatsiyi-sistm110320emi-centralnih-organiv-vikonavchoyi-vladi>.
7. Dotrymannia prav vnutrishno peremishchenykh osib – odyn iz priorytetnykh napriamiv diialnosti Sekretariatu Upovnovazhenoho z prav liudyny. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/3215-eq-dotrimannya-prav-vnutrishno-peremischenix-osib-odin-iz-prioritetnix-n/> [in Ukrainian].
8. Zasadnna mizhvidomchoi Robochoi hrupy z udoskonalennia zakonodavstva u sferi prav liudyny vnutrishno peremishchenykh osib. URL: https://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps-old-ukr/-/asset_publisher/apxzANo4kCFp/ [in Ukrainian].
9. Lykhovyd, I. Teoretychnyi “krok nazustrich”: Nova Stratehiia dlia pereselentsiv i ... shist starykh problem. (2017). *Den*, 195 [in Ukrainian].
10. Natsionalna stratehiia spryiannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini na 2016–2020 roky: zatverdzheno Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 26.02.2016 r. № 68/2016. (2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016/print>.
11. Petytsiia. URL: <https://itd.rada.gov.ua/services/Petition/Index/1475?page=936&tact=1> [in Ukrainian].
12. Pytannia sotsialnoho zabezpechennia hromadian Ukrainy, yaki peremishchuiutsia z tymchasovo okupovanoi terytorii ta raioniv provedennia antyterorystychnoi operatsii: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.06.2014 r. № 588-r. (2014). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2014-%D1%80>.
13. Polozhennia pro Koordynatsiinu radu spryiannia rozvytku hromadianskoho suspilstva: zatverdzheno Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 04.11.2016 r. № 487/2016. (2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2016>.
14. Poriadok stvorenna, vedennia ta dostupu do vidomostei Yedynoi informatsiinoi bazy danykh (eIBD) pro vnutrishno peremishchenykh osib: zatverdzhenyi Postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22.09.2016 r. № 646. (2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF>.
15. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv shchodo zabezpechennia vyborchykh prav vnutrishno peremishchenykh osib: proiekt Zakonu Ukrainy № 2501a-1 vid 21.08.2015 r. (2015). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56287.
16. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo posylennia harantii dotrymannia prav i svobod vnutrishno peremishchenykh osib: Zakon Ukrainy vid 24.01.2015 r. № 921-VIII. (2016). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 6, art. 58.
17. Pro zabezpechennia prav i svobod vnutrishno peremishchenykh osib: Zakon Ukrainy vid 20.10.2014 r. № 1706-VII. (2015). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1, art. 1.
18. Pro zatverdzhennia Kompleksnoi derzhavnoi prohramy shchodo pidtrymky, sotsialnoi adaptatsii ta reintehratsii hromadian Ukrainy, yaki pereselylysia z tymchasovo okupovanoi terytorii Ukrainy ta raioniv provedennia antyterorystychnoi operatsii v inshi rehiony Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16.12.2015 r. № 1094. (2016). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 2, art. 582.
19. Pro zatverdzhennia Natsionalnoi stratehii u sferi prav liudyny: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 25.08.2015 r. № 501/2015. (2015). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015/print>.
20. Pro zatverdzhennia planu dodatkovykh zakhodiv z tymchasovoho rozmishchennia hromadian Ukrainy, yaki pereseliiutsia z Avtonomnoi Respubliky Krym ta m. Sevastopolia v inshi rehiony Ukrainy: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. № 298. (2014). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/298-2014-%D1%80/print>.
21. Pro nadannia shchomisiachnoi adresnoi dopomohy vnutrishno peremishchenym osobam dlia pokryttia vytrat na prozhyvannia, v tomu chysli na oplatu zhytlovo-komunalnykh posluh: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.10.2014 r. № 505. (2014). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>.
22. Pro oblik vnutrishno peremishchenykh osib: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.10.2014 r. № 509. (2014). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>.
23. Pro skhvalennia Stratehii intehtatsii vnutrishno peremishchenykh osib ta vprovadzhennia dovhostrokovykh rishen shchodo vnutrishno peremishchennia na period do 2020 roku: skhvaleno

rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15.11.2017 r. № 909-r. (2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-2017-%D1%80/print>.

24. Protokol pershoho zasidannia Hromadskoi rady pry Ministerstvi z pytan tymchasovo okupovanykh terytorii ta vnutrishno peremishchenykh osob Ukrainy, 2018, 27 serpnia. (2018). URL: <https://mtot.gov.ua/files/uploads/Protokol.pdf> [in Ukrainian].

25. Radnyk: ekspertyza, advokatsiia, sotsialna zghurtovanist. URL: <https://radnyk.org/> [in Ukrainian].

26. Rekomendatsii parlamentskykh slukhan na temu: "Stan dotrymannia prav vnutrishno peremishchenykh osob ta hromadian Ukrainy, yaki prozhyvaiut na tymchasovo okupovanii terytorii Ukrainy ta na tymchasovo nekontrolovanii terytorii v zoni provedennia antyterorystychnoi operatsii": Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 31.03.2016 r. № 1074-VIII. (2016). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 18, art. 203.

27. Resursnyi tsentr dopomahaie u vyrishenni nahalnykh potreb vnutrishno peremishchenykh osob. URL: <http://dhrp.org.ua/uk/news/631-20150217-ua> [in Ukrainian].

28. Resursnyi tsentr dlia vymushenykh pereselentsiv doslidzhuvav rehionalni orhanizatsii, yaki dopomahaiut VPO. URL: <http://dhrp.org.ua/uk/news/1423-20160906-ua> [in Ukrainian].

29. Resursnyi tsentr dopomohy pereselentsiam zvitue pro robotu za pivrichchia. URL: <https://krymsos.com/settlers/news/resursnii-tsentri-dopomogi-pereselentsyam-zvituye-pro-robotu-za-pivrichchia/> [in Ukrainian].

30. Rieutskyi, K., Bankova, Yu. Hromadskyi "nahliadach": shcho treba znaty pro skandal z Ministerstvom z pytan okupovanykh terytorii. URL: <https://hromadske.ua/posts/hromadska-rada-pri-ministerstvi-tymchasovo-okupovanih-teritorii> [in Ukrainian].

31. Slobodian, O., Solodko, A. Ohliad sytuatsii z VPO v pershomu pivrichchi 2016 roku. (2016). URL: <https://cedos.org.ua/uk/articles/ohlyad-sytuatsiyi-z-vpo-za-pershe-pivrichchia-2016-roku> [in Ukrainian].

32. Ukrainski pravozakhysnyky zustrilys iz Spetsialnym dopovidachem OON z prav liudyny z pytan VPO. URL: http://vpl.com.ua/uk/news/ukrayinski_pravozakhysnyky_zustrilys_iz_spetsialnym_dopovidachem_oon_z_prav_lyudyny_z_pytan_vnutrishno_peremishchenykh_osib/ [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 28.02.2020 р.

Венцель Віктор Тарасович,
к.е.н., докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ
ORCID 0000-0002-1902-6126

УДК 351:364.1

doi: 10.34213/ap.20.01.33

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ АНАЛІЗ МІНІМАЛЬНОЇ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ ТА ПРОЖИТКОВОГО МІНІМУМУ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

Здійснено соціально-економічний аналіз оплати праці як одного з інструментів забезпечення виконання державою соціальної функції. Розглянуто зміст окремих функцій заробітної плати. Акцентовано увагу на оплаті праці як на ключовій соціальній категорії, що впливає на життєвий рівень населення. Проаналізовано законодавчі норми щодо підходів до визначення та встановлення мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму. Проведено порівняльний аналіз показників номінальної та реальної заробітної плати, номінального та фактичного прожиткового мінімуму. Обґрунтовано необхідність вдосконалення підходів до визначення ключових соціальних стандартів, якими виступають мінімальна заробітна плата та прожитковий мінімум.

Ключові слова: соціальна функція, заробітна плата, мінімальна заробітна плата, номінальна та реальна зарплата, прожитковий мінімум, рівень життя, економічний розвиток.

Постановка проблеми. Сучасна соціально-економічна та суспільно-політична ситуація в Україні, яка характеризується перманентною внутрішньою нестабільністю та вразливістю до зовнішніх чинників, зумовлює необхідність формування ефективної політики для забезпечення соціальної стабільності та генерування достатнього обсягу фінансових ресурсів для належного виконання державою основних функцій. За цих умов актуальною проблемою є забезпечення належного життєвого рівня громадян та створення дієвої системи соціальних гарантій. Серед основних інструментів державного впливу на економічні та соціальні процеси, а також на забезпечення громадян мінімально необхідними ресурсами для задоволення основних фізіологічних та матеріальних потреб слід виокремити мінімальну заробітну плату та прожитковий мінімум. Важливим питанням є достатність встановлених державою соціальних стандартів для забезпечення належного життєвого рівня громадян та їх співвідношення із загальним рівнем економічного та соціального розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика забезпечення належного життєвого рівня населення, визначення та встановлення мінімально необхідного рівня фінансового забезпечення громадян, забезпечення відповідності видатків соціального спрямування з наявними обсягами грошових ресурсів була й залишається однією з основних тем наукових досліджень. Коло питань, пов'язаних із переліченими аспектами, розглядався багатьма відомими науковцями, серед яких А. Пігу, П. Самуельсон, Р. Солоу, Дж. Стігліц, М. Фрідман, С. Фішер, а також представники вітчизняної науки, такі як А. Гальчинський, В. Геєць, Т. Єфіменко, І. Луніна, О. Мельниченко, І. Новак, В. Тропіна, С. Юрій, Д. Полозенко, Н. Федірко, С. Цимбалюк та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Одночасно з цим, постійний розвиток і трансформація суспільних та економічних відносин обумовлює необхідність продовження досліджень проблематики

державного регулювання та впливу на процеси життєдіяльності суспільства. Основні напрямки досліджень повинні бути спрямовані на необхідність надання державою соціальних гарантій у обсягах, які здатні забезпечити достатній життєвий рівень населення, виходячи з умом економічного та соціального розвитку у відповідному періоді.

Метою статті є проведення дослідження проблематики співвідношення рівня соціально-економічного розвитку із розмірами мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму, які є інструментами виконання державою соціальної функції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним із найважливіших аспектів у системі соціально-економічних відносин є заробітна плата. Заробітна плата відображає рівень добробуту працівника і повинна бути взаємопов'язана з рівнем кваліфікації та продуктивності праці у виробничих сферах або визначатися відповідно до встановлених кваліфікаційних критеріїв та системи оцінювання якості та ефективності роботи працівників у невиробничих сферах.

Як економічна категорія заробітна плата відображає відносини між працівником і роботодавцем щодо розподілу вартості створеного результату праці [20, с. 289]. З точки зору ринкової економіки, заробітна плата – це ціна праці, яка є результатом домовленості між працівником, який володіє певними кваліфікаційними здібностями і навичками (власником/продавцем праці) та роботодавцем (покупцем праці). Як соціальна категорія заробітна плата виступає своєрідною гарантією забезпечення достатнього життєвого рівня особи для себе та своєї сім'ї [20, с. 290] з урахуванням рівня економічного та соціального розвитку держави.

Функція заробітної плати полягає в забезпеченні матеріальних та нематеріальних потреб найманих працівників з одночасним врахуванням інтересів роботодавця [5].

Функція заробітної плати – це її призначення в системі взаємовідносин і реалізації інтересів суб'єктів соціально-трудова відносин, якими є найманий працівник і роботодавців. До основних функцій заробітної плати можна віднести: відтворювальну, стимулюючу, регулюючу, соціальну [4; 5]. Призначення відтворювальної функції полягає у забезпечення працівника та його родини необхідними ресурсами та життєвими благами для відновлення фізичного потенціалу та забезпечення духовних потреб [4]. Стимулююча функція передбачає наявність залежності рівня заробітної плати від кількості (обсягів), якості і результатів праці. Регулююча функція виступає засобом розподілу і перерозподілу робочої сили за видами економічної діяльності, за регіонами країни, за рівнем кваліфікації, спеціалізації, якості робочої сили [4]. За допомогою соціальної функції повинна забезпечуватися соціальна справедливість та недискримінаційність в оплаті праці. Найкращим чином соціальна функція може бути забезпечена при використанні державного регулювання та договірних взаємовідносин. Українське законодавство, а саме Закон України “Про оплату праці”, визначає спрямованість держави на забезпечення лише відтворювальної і стимулюючої функцій заробітної плати [14].

В умовах функціонування ринкових механізмів регулювання економіки працівники не завжди мають можливість отримувати справедливу винагороду за свою працю, що зумовлюється наявністю приватних інтересів роботодавців щодо максимізації власних доходів та конкурентним підприємницьким середовищем. У такому випадку необхідним є часткове державне

регулювання взаємовідносин між працівниками та роботодавцями. Одним із головних важелів впливу держави на рівень оплати праці в секторах виробничої та невиробничої сфери є встановлення соціальних гарантій щодо оплати праці працівників (мінімальна заробітна плата, прожитковий мінімум). Мінімальна заробітна плата виступає головною складовою в системі державних соціальних гарантій. Її величина залежить від економічних можливостей держави та встановленої системи розрахунку її величини. Однак, існують загальноприйняті показники, які дають змогу оцінити життєвий рівень населення. Зокрема, експерти Світового банку вважають, що існування людини менше ніж на \$1,9 на день означає екстремальну бідність або крайнє зубожіння [22]. Цей показник стосується найбідніших країн. Існування людини на менше ніж \$3,2 на день є межею бідності для країн з рівнем доходу нижчим від середнього, а показник в \$5,5 в день визначає межу бідності країнах з рівнем доходу вище середнього [22].

В Україні мінімальна заробітна плата визначається щорічно у законах про Державний бюджет на відповідний рік. Законодавче тлумачення мінімальної заробітної плати наведено в Законі України “Про оплату праці”. Необхідно звернути увагу, що чинна редакція цього Закону, яка почала діяти з 2017 р., визначає, що мінімальна заробітна плата – це встановлений законом мінімальний розмір оплати праці за виконану працівником місячну (годинну) норму праці [7]. Однак, до 2017 р. в Законі було визначено, що мінімальна заробітна плата – це законодавчо встановлений розмір заробітної плати за просту, некваліфіковану працю, нижче якого не може провадитися оплата за виконану працівником місячну, а також погодинну норму праці (обсяг робіт) [14]. Тобто, починаючи з 2017 р., кардинально змінилася сутність мінімальної заробітної плати. Тепер – це мінімально можливий розмір оплати праці. До 2017 р. мінімальна заробітна плата виплачувалася за просту роботу, яка не потребувала жодної кваліфікації. Чинна редакція передбачає, що, загалом, будь-який працівник може отримувати мінімальну заробітну плату, навіть з високою кваліфікацією. Таке трактування мінімальної заробітної плати нівелює професійну підготовку працівників, не стимулює до розвитку професійних навичок, дає змогу роботодавцям виплачувати необґрунтовано низьку заробітну плату.

Розмір мінімальної заробітної плати безпосередньо впливає на обсяги та структуру видаткової частини державного та місцевих бюджетів, оскільки для формування фонду оплати праці бюджетних установ та організацій ця величина є одним із базових елементів. Для підприємницьких структур мінімальна заробітна плата є показником, який відображає економічну та соціальну політику держави, а також мікроекономічною категорією, що впливає на їх поточну комерційну діяльність та на формування виробничої та фінансової стратегії.

Найбільш об’єктивну характеристику рівня оплати праці надає співставлення показників номінальної та реальної зарплати [1]. Реальна зарплата є відображенням доходу, скоригованого на індекс споживчих цін. В сучасних умовах рівень і темпи зростання реальної заробітної плати залежать, в основному, від зростання продуктивності праці, технологічного розвитку, новітніх форм та методів організації процесу виробництва, виконання робіт чи надання послуг [1]. Незважаючи на постійне зростання заробітної плати в Україні її реальний розмір є значно нижчим від темпів збільшення номінального розміру, а в 2014 та 2015 рр. реальна зарплата взагалі мала від’ємну динаміку (табл. 1).

Темпи зростання/зниження номінальної та реальної заробітної плати

Періоди	Номінальна заробітна плата		Темпи зростання (зниження) реальної заробітної плати до попереднього року, %
	Середній розмір заробітної плати, грн	Темпи зростання середньої заробітної плати до попереднього року, %	
2010 р.	2250	117,6	110,2
2011 р.	2648	117,7	108,7
2012 р.	3041	114,8	114,4
2013 р.	3282	107,9	108,2
2014 р.	3480	106,0	93,5
2015 р.	4195	120,5	79,8
2016 р.	5183	123,6	109,0
2017 р.	7104	137,1	119,1
2018 р.	8865	124,8	112,5
2019 р.	10497	118,4	109,8

Джерело: на підставі даних [1; 19; 20].

Важливою проблемою є те, що підвищення заробітної плати здебільшого стосується працівників, які виконують некваліфіковану працю. Розрахунок заробітної плати для працівників бюджетної сфери здійснюється на підставі тарифної системи оплати праці, базовою величиною для якої починаючи з 2017 року визначено прожитковий мінімум для працездатних осіб на 1 січня календарного року [16]. У 2015–2016 рр. середньорічний розмір прожиткового мінімуму дорівнював розміру мінімальної заробітної плати (табл. 2). Починаючи з 2017 р. середньорічний розмір прожиткового мінімуму встановлювався на рівні, який був значно нижчим від розміру мінімальної зарплати (табл. 2): у 2017 р. прожитковий мінімум становив 52,0 % від розміру мінімальної зарплати, у 2018 р. – 48,6 %, у 2019 р. – 47,8 %, у 2020 р. – 45,6 %.

Таблиця 2

Порівняльна характеристика показників прожиткового мінімуму та мінімальної зарплати у 2015–2020 рр.

Періоди	Середньорічний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, грн	Середньорічний розмір мінімальної заробітної плати, грн	Співвідношення прожиткового мінімуму до мінімальної заробітної плати
A	1	2	3 = 1 / 2
2015 р.	1 271,3	1 271,3	100,0 %
2016 р.	1 438,5	1 438,5	100,0 %
2017 р.	1 662,5	3 200,0	52,0 %
2018 р.	1 808,2	3 723,0	48,6 %
2019 р.	1 971,9	4 123,0	47,8 %
2020 р.	2 155,6	4 723,0	45,6 %

Джерело: розроблено автором на підставі даних [8–13].

Таким чином, розмір прожиткового мінімуму, який визначає оплату праці у бюджетній сфері і який становить менше половини від розміру мінімальної заробітної плати, порушує соціальну справедливість, яка проявляється у зрівнянні заробітної плати без урахування кваліфікації працівників та складності виконуваної ними роботи. В умовах 2020 р. для працівника 12-го тарифного розряду встановлено оклад 4456 грн (майже на рівні мінімальної зарплати), а для працівника найнижчого 1-го розряду посадовий встановлено 2101 грн [16; 17]. Однак, обидва вони отримають однакову суму коштів, тому що законодавство вимагає здійснювати оплату праці у розмірі не нижчому за розмір мінімальної заробітної плати [14]. Для забезпечення диференціації зарплати залежно від характеру, компетентності, ступеня відповідальності роботи, а також підвищення мотивації працівників та забезпечення соціальної справедливості необхідно законодавчо закріпити норму щодо встановлення найнижчого посадового окладу на рівні мінімальної заробітної плати [2].

Соціальна політика в Україні значною мірою ґрунтується на використанні показника прожиткового мінімуму як базового стандарту, для визначення державних соціальних гарантій, а також стандартів у сфері доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, освіти і охорони здоров'я [6]. Законом України "Про прожитковий мінімум" [15] встановлено, що прожитковий мінімум – це вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості. Прожитковий мінімум визначається нормативним методом у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо за соціальними і демографічними групами населення: діти віком до 6 років; діти віком від 6 до 18 років; працездатні особи; особи, які втратили працездатність [15]. Соціально-економічне значення прожиткового мінімуму полягає в тому, що він використовується для оцінювання загального рівня життя в країні, встановлення розмірів пенсій та соціальної допомоги різним категоріям громадян, формування державного та місцевих бюджетів [15]. Статтею 46 Конституції України визначено, що пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом [3]. Одночасно з цим, крім номінального розміру прожиткового мінімуму, що встановлюється законом, Міністерством соціальної України політики здійснюється розрахунок фактичного розміру прожиткового мінімуму, який суттєво відрізняється від законодавчо встановлюваного рівня (табл. 3).

Наведені дані свідчать, що розмір прожиткового мінімуму, який встановлюється законом, є майже наполовину меншим від величини його фактичного розміру, який розраховується на основі середніх цін на споживчі товари і послуги та тарифів на житлово-комунальні послуги. Таким чином, можна стверджувати, що розміри прожиткового мінімуму, які встановлюються законами України не можуть забезпечувати громадянам гарантоване у Законі України "Про прожитковий мінімум" право на достатній для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набір продуктів харчування, а також мінімальний набір непродовольчих товарів та мінімальний набір послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості [15].

Порівняльна характеристика розміру прожиткового мінімуму в Україні за 2015–2020 рр.

Періоди	Середньорічний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб (встановлений Законом), грн	Фактичний середньорічний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, грн	Відхилення	
			сума, грн	у %
А	1	2	3 = 1 - 2	4 = 1 / 2
2015 рік	1 271,3	2 361,0	-1 089,7	53,8
2016 рік	1 438,5	2 708,0	-1 269,5	53,1
2017 рік	1 662,5	3 040,0	-1 377,5	54,7
2018 рік	1 808,2	3 376,0	-1 567,8	53,6
2019 рік	1 971,9	3 791,0	-1 819,1	52,0
2020 рік	2 155,6	3 916,0 *	-1 760,4	55,0

* станом на січень 2020 року

Джерело: розроблено автором на підставі даних [8–13; 22].

Темпи економічного зростання в Україні залишаються надто низькими, щоб зменшити бідність і досягти рівня доходів сусідніх європейських країн [24]. У зв'язку зі своєю залежністю від експорту сировинних товарів Україна залишається вразливою до зовнішньоекономічних шоків і цінових циклів на товарних ринках [23]. Серйозною проблемою на шляху до економічного розвитку та покращання добробуту населення є низька ефективність використання робочої сили, капіталу та землі. Середньостатистичний робітник у Німеччині за 17 днів виробляє стільки ж продукції (робіт, послуг), скільки середньостатистичний робітник в Україні за один рік [23]. Значні відмінності у рівні продуктивності праці у порівнянні з розвинутими країнами зумовлені як відставанням України в ефективності виробництва, так і меншою кількістю основного капіталу [23]. Незважаючи на певний прогрес подолання розриву в ефективності використання робочої сили та капіталу Україна залишається обмеженою у кількості основного капіталу через нестачу інвестицій, включаючи і прямі іноземні інвестиції [23]. Рівень капіталу на одного працівника в Україні на тому ж рівні, що й наприкінці 1990-х років [23].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. На сьогодні в Україні заробітна плата не забезпечує належне виконання своїх функцій, що зумовлено низьким рівнем розвитку економіки, відсутністю дієвого державного регулювання та нагляду, незадовільним рівнем контролю у сфері упередження зловживань, пов'язаних із виплатою заробітної плати.

Потребує кардинального і невідкладного поліпшення система державного регулювання трудових відносин, яка повинна забезпечити дотримання прав працівників на адекватну до своєї трудової участі грошову винагороду та мінімізувати можливості для зловживання у сфері оплати праці з боку роботодавців. Необхідно вдосконалити законодавче поле, що регулює виплату мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму. Мінімальна заробітна

плата повинна відігравати функцію мінімального рівня грошової винагороди за працю, яка не потребує кваліфікації або бути гарантованою величиною, нижче від якої не може здійснюватися оплата праці. На даний час в Україні існує система оплати праці, яка дає можливість нараховувати заробітну плату нижче мінімально встановленого розміру, однак, в подальшому роботодавець зобов'язаний здійснювати обов'язкове донарахування до рівня мінімальної зарплати. Це – демотивуючий аспект з точки зору стимулюючої та регулюючої функцій заробітної плати. Регулюючий вплив держави повинен проявлятися в економічно обґрунтованому встановленні номінального розміру прожиткового мінімуму, який повинен бути максимально наближеним до його фактичної величини відповідно до встановлених стандартів та фізіологічних потреб людини. У зв'язку з цим, необхідно розробити системний механізм визначення мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму в залежності від показників соціально-економічного розвитку з урахуванням об'єктивних життєвих потреб людини.

Список використаних джерел

1. Венцель В. Т. Соціально-економічний аналіз оплати праці як атрибутивної ознаки соціальної функції держави. *Публічне управління і адміністрування в Україні. Науковий журнал*. 2019. Вип. 9. С. 17–21.
2. Ковязіна К. О. Щодо удосконалення соціальних стандартів. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/sots_standart-2ffd3.pdf (дата звернення: 27.02.2020).
3. Конституція України від 28.06.1996 р. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27.02.2020).
4. Луняк І. В. Заробітна плата як найважливіший фактор реалізації інвестиційно-інноваційної моделі розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 21. С. 21–24.
5. Малицька І. Д. Функції заробітної плати та стан їх виконання в Україні. *Держава і право*. 2011. Вип. 51. С. 409–413.
6. Небава М. І. Протиріччя формування прожиткового мінімуму в Україні як базового стандарту соціальної політики. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Економіка*. 2012. Вип. 11. С. 152–167.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 06.12.2016 р. № 1774-VIII. Дата оновлення: 19.12.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1774-19#Text> (дата звернення: 27.02.2020).
8. Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28.12.2014 р. № 80. Дата оновлення: 29.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80-19> (дата звернення: 27.02.2020).
9. Про Державний бюджет України на 2016 рік : Закон України від 25.12.2015 р. № 928. Дата оновлення: 01.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928-19> (дата звернення: 27.02.2020).
10. Про Державний бюджет України на 2017 рік : Закон України від 21.12.2016 р. № 1801. Дата оновлення: 02.12.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19> (дата звернення: 27.02.2020).
11. Про Державний бюджет України на 2018 рік : Закон України від 07.12.2017 р. № 2246. Дата оновлення: 13.12.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19> (дата звернення: 27.02.2020).
12. Про Державний бюджет України на 2019 рік : Закон України від 23.11.2018 р. № 2629. Дата оновлення: 13.12.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-viii> (дата звернення: 27.02.2020).
13. Про Державний бюджет України на 2020 рік : Закон України від 14.11.2019 р. № 294. Дата оновлення: 17.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-IX> (дата звернення: 27.02.2020).
14. Про оплату праці : Закон України 24.03.1995 р. № 108/95. Дата оновлення: 26.11.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80/ed20161126> (дата звернення: 27.02.2020).

15. Про прожитковий мінімум : Закон України від 15.07.1999 р. № 966. Дата оновлення: 20.01.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14#top> (дата звернення: 27.02.2020).
16. Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери : Постанова КМУ від 30.08.2002 р. № 1298. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1298-2002-%D0%BF> (дата звернення: 27.02.2020).
17. Про оплату праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери : Постанова КМУ від 28.12.2016 р. № 1037. Дата оновлення: 28.12.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1037-2016-%D0%BF> (дата звернення: 27.02.2020).
18. Середньомісячна заробітна плата штатних працівників за видами економічної діяльності у 2010–2019 роках / Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 28.02.2020).
19. Темпи зростання/зниження номінальної та реальної заробітної плати. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/gdn/tznr/tznr_u/tznr_u_bez.htm (дата звернення: 28.02.2020).
20. Трудове право України : підручник / за аг. ред. М. І. Іншина, В. Л. Костюка, В. П. Мельника. Вид. 2-ге, перероб. і доп. Київ : Центр учбової літератури, 2016. 472 с.
21. Фактичний розмір прожиткового мінімуму у 2015–2020 роках / Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/12286.html> (дата звернення: 28.02.2020).
22. Policy Research Notes “Ending Extreme Poverty and Sharing Prosperity: Progress and Policies” / Marcio Cruz, James Foster, Bryce Quillin and Philip Schellekens. World Bank, October 2015.
23. The World Bank. Україна Економічний огляд. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/724161558601576209/Ukraine-Economic-Update-Spring-2019-uk.pdf> (дата звернення: 28.02.2020).
24. The World Bank. Україна Спеціальна доповідь: Реалізація потенціалу економічного росту України. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/233891558601579588/Ukraine-Special-Focus-Note-Spring-2019-uk.pdf> (дата звернення: 28.02.2020).

Ventsel V. T.,

*PhD in Economics, Doctoral Student of Social and Humanitarian Policy Department, NAPA, Kyiv
ORCID 0000-0002-1902-6126*

SOCIAL AND ECONOMIC ANALYSIS OF THE MINIMUM WAGE AND A LIVING WAGE IN THE CONTEXT OF REALIZATION OF THE SOCIAL FUNCTION OF THE STATE

The wage's function is to meet the material and intangible needs of employees while taking into account the interests of the employer. In the context of market mechanisms for regulating the economy, employees do not always have the opportunity to receive a fair remuneration for their work, which is conditioned by the existence of private interests of employers to maximize their income and a competitive entrepreneurial environment. In this case, a partial state regulation of the relationship between employees and employers is necessary. One of the possibilities of influence of the state on the level of remuneration in the sectors of production and non-productive sphere is the establishment of social guarantees regarding the remuneration of workers (minimum wage, living wage). Minimum wage is a major component of the state social guarantees system. The value of the minimum wage directly affects the amount and structure of the expenditures of the state and local budgets, since this amount is one of the basic elements for forming the payroll fund of budgetary institutions.

Comparison of nominal and real wages is the most objective feature of the level of remuneration. Despite the steady increase in wages in Ukraine, its real value is much lower than the rate of increase in nominal wage, and in 2014 and 2015 real wages had a negative trend altogether. Social policy in Ukraine is largely based on the use of the living wage as a basic standard for defining state social guarantees. The nominal cost of living wage is almost half less than the value of its actual size. Thereby, it can be argued that the nominal living wage established by the laws of Ukraine cannot provide citizens with the right to a sufficient standard of living, as well as meeting the basic social and cultural needs of the individual.

The system of state regulation of labor relations in Ukraine needs improvement in order to ensure the rights of workers with a salary that is adequate to the results of their work. The legislative framework governing the payment of the minimum wage and the subsistence minimum needs to be improved.

Keywords: social function, wages, minimum wage, nominal and real wages, living wage, standard of living, economic development.

References

1. Ventsel, V.T. (2019). Sotsialno-ekonomichniy analiz oplaty pratsi yak atrybutyvnoi oznaky sotsialnoi funktsii derzhavy. *Publichne upravlinnia i administruvannia v Ukraini. Naukovyi zhurnal*, 9, 17–21 [in Ukrainian].
2. Koviagina, K.O. Shchodo udoskonalennia sotsialnykh standartiv. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/sots_standart-2ffd3.pdf [in Ukrainian].
3. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996. (1996). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Luniak, I.V. (2015). Zarobitna plata yak naivazhlyvshy faktor realizatsii investytsiino-innovatsiinoi modeli rozvytku. *Investytsii: praktyka ta dosvid*, 21, 21–24 [in Ukrainian].
5. Malyska, I.D. (2011). Funktsii zarobitnoi platy ta stan yikh vykonannia v Ukraini. *Derzhava i pravo*, 51, 409–413 [in Ukrainian].
6. Nebava, M.I. (2012). Protrychchia formuvannia prozhytkovoho minimumu v Ukraini yak bazovoho standartu sotsialnoi polityky. *Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia. Seriya : Ekonomika*, 11, 152–167 [in Ukrainian].
7. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 06.12.2016 r. № 1774-VIII. (2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1774-19#Text>.
8. Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2015 rik: Zakon Ukrainy vid 28.12.2014 r. № 80. (2014). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.
9. Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2016 rik: Zakon Ukrainy vid 25.12. № 928. (2015). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.
10. Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2017 rik: Zakon Ukrainy vid 21.12.2016 r. № 1801. (2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.
11. Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2018 rik: Zakon Ukrainy vid 07.12.2017 r. № 2246. (2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.
12. Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2019 rik: Zakon Ukrainy vid 23.11.2018 r. № 2629. (2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-viii>.
13. Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2020 rik: Zakon Ukrainy vid 14.11.2019 r. № 294. (2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-IX>.
14. Pro oplatu pratsi: Zakon Ukrainy 24.03.1995 r. № 108/95. (1995). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80/ed20161126>.
15. Pro prozhytkovyi minimum: Zakon Ukrainy vid 15.07.1999 r. № 966. (1999). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14#top>.
16. Pro oplatu pratsi pratsivnykiv na osnovi Yedynoi taryfnoi sitky rozriadiv i koefitsientiv z oplaty pratsi pratsivnykiv ustanov, zakladiv ta orhanizatsii okremykh haluzei biudzhethnoi sfery: Postanova KMU vid 30.08.2002 r. № 1298. (2002). URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1298-2002-%D0%BF>.
17. Pro oplatu pratsi pratsivnykiv ustanov, zakladiv ta orhanizatsii okremykh haluzei biudzhethnoi sfery: Postanova KMU vid 28.12.2016 r. № 1037. (2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1037-2016-%D0%BF>.
18. Serednomisiachna zarobitna plata shtatnykh pratsivnykiv za vydamy ekonomichnoi diialnosti u 2010–2019 rokakh. *Ofitsiyni sait Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy*. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
19. Tempy zrostannia/znyzhennia nominalnoi ta realnoi zarobitnoi platy. *Ofitsiyni sait Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy*. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/gdn/tznr/tznr_u/tznr_u_bez.htm.
20. Inshyna, M.I., Kostiuka, V.L., Melnyka, V.P. (Eds.). (2016). *Trudove pravo Ukrainy [Labor Law of Ukraine]*. Kyiv [in Ukrainian].
21. Faktychnyi rozmir prozhytkovoho minimumu u 2015–2020 rokakh. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/12286.html>.
22. Policy Research Notes “Ending Extreme Poverty and Sharing Prosperity: Progress and Policies”. Marcio Cruz, James Foster, Bryce Quillin and Philip Schellekens. World Bank, October 2015.
23. The World Bank. *Ukraina Ekonomichniy ohliad*. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/724161558601576209/Ukraine-Economic-Update-Spring-2019-uk.pdf> [in Ukrainian].
24. The World Bank. *Ukraina Spetsialna dopovid: Realizatsiia potentsialu ekonomichnoho rostu Ukrainy*. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/233891558601579588/Ukraine-Special-Focus-Note-Spring-2019-uk.pdf> [in Ukrainian].

Надійшла до редакції 28.02.2020 р.

Вороніна Юлія Євгенівна,

к. держ. упр.,

старший викладач кафедри публічного управління, адміністрування та права,
Таврійський державний агротехнологічний університет ім. Дмитра Моторного,
м. Мелітополь

ORCID 0000-0002-3242-8293

УДК 316.342.71

doi: 10.34213/ap.20.01.34

ВИНИКНЕННЯ ТА ВИРІШЕННЯ КОНФЛІКТНИХ СИТУАЦІЙ В ГРОМАДЯНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ

Проаналізовано специфіку виникнення конфліктів, які складають основну частину життя людини, групи осіб, суспільства тощо. Для їх розв'язання та попередження потрібно виробити ефективний механізм управління конфліктами. Конфлікти являють собою велику стихійну силу зі значними деструктивними наслідками. Разом з тим можна й потрібно управляти їхнім розвитком і розв'язанням, належним чином діагностуючи динаміку розвитку конфлікту і виробляючи стратегію дій у конфліктній взаємодії. Громадянське суспільство має свою силу і владу. І саме його сила є однією з найважливіших умов демократії. Відповідно, центральне завдання розвитку демократії – це надання сили цьому суспільству.

Ключові слова: конфлікт, громадське суспільство, державне управління, влада, соціальні відносини.

Постановка проблеми. Суспільство є неоднорідним феноменом, адже воно складається з багатьох особистостей зі своїми цінностями, принципами, світоглядом, потребами. Тому вкорінений у суспільну свідомість і державне управління гуманістичний принцип передбачає глибоке розуміння кожного і вміння вирішувати конфлікти так, щоб ніхто не почувався обійденим у його інтересах. Для гуманізації суспільної свідомості важливо розуміти причини конфліктів, що виникають у суспільній і політичній сферах, і вміти відшукати оптимальний спосіб їх вирішення. Коли виникає питання взаємодії суспільства і влади, особливо у сфері вивчення реакції суспільства на дії та рішення владних органів, неможливо оминати такі явища, як соціальні протиріччя, конфлікти і форми протесту проти наявної політичної системи. Актуальність теми загострилася зі зростанням напруження в українському суспільстві та маніпуляції протестними настроями громадян з боку влади [1, с. 67].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема конфліктів і їх вирішення цікавила багатьох дослідників, які зробили свій внесок в аналіз, класифікацію і способи вирішення конфліктів, зокрема й у сфері державного управління. Цю тему розробляли О. Данільян, Р. Дарендорф, В. Полосін та ін. Важливе значення в розвитку досліджень цієї проблеми мають праці В. Бородінова, Л. Герасінової та Є. Ходаківського. Значну увагу питанню вирішення конфліктів громадськості приділяє Т. Карлов [4]. Однак дослідження не достатньо враховують те, як способи і моделі вирішення конфліктів впливають на гуманізацію суспільної свідомості, розвиток і підтримку демократичних цінностей [1, с. 220].

Метою статті є дослідження проблеми виникнення та вирішення конфліктних ситуацій в громадському суспільстві, запобігання конфліктів як таких, що дестабілізують суспільні відносини, руйнують відносини між його членами, і сприяють адекватному та ефективному їх розв'язанню.

Виклад основного матеріалу. Сучасне українське державотворення супроводжується виникненням конфліктних ситуацій між гілками влади, різни-

ми політичними силами та громадськістю, окремими політичними лідерами та суспільством, місцевою та центральною владою, між владою та народом. Безконфліктне державне управління неможливе, тому необхідність попередження і запобігання розвитку конфліктів, які в більшості носять суб'єктивний характер, і вирішення в конструктивний спосіб об'єктивних протиріччя управління, потребує наукового осмислення та розробки відповідних механізмів, які б дали можливість діагностувати їх на найбільш ранній стадії.

Сьогодні в Україні кількість конфліктів зростає, що створює перешкоди для становлення незалежної, демократичної правової держави. Таким чином у процесі реформування громадянських відносин проблема конфлікту потребує інноваційного наукового осмислення через призму теорії "принципал агент" і розробки технологій запобігання конфлікту і його розв'язання. Ключовим елементом системи управління є відносини між суспільством та органами публічної влади. У цьому зв'язку можна стверджувати, що управління це складна система агентських відносин між суспільством (принципалами) і органами публічної влади (агентами), які діють і в інтересах суспільства, і у своїх інтересах. Теорія агентських відносин вивчає ситуації, у яких одна особа (принципал) доручає іншій особі (агентові) виконання деяких завдань в інтересах принципала, при цьому рішення цих завдань не завжди перебуває в рамках інтересів агента. Принципал може досягти цього результату за допомогою морального переконання або соціально-матеріального стимулювання агента [2, с. 167].

Ситуаційно-управлінські конфлікти обумовлені помилками, допущеними принципалами і агентами в процесі вирішення управлінських та інших завдань. Прийняття помилового управлінського рішення об'єктивно створює можливість конфліктів між авторами рішення і його виконавцями. Невиконання службовцями завдань, поставлених керівництвом, також викликає небезпеку виникнення конфлікту. Ситуаційно-управлінські конфлікти в управлінні зумовлені протиріччями, які виникають у результаті недосконалості механізмів прийняття управлінських рішень. Вони дають можливість виявити прогалини в системі прийняття рішень і змінити її в такий спосіб, щоб результати прийнятих рішень не залежали від суб'єктів їх прийняття. Таким чином, ситуаційно-управлінські конфлікти дають можливість удосконалити механізми прийняття управлінських рішень.

Люди за характером, за темпераментом і багатьом іншим критеріям неоднакові, тому вони по-різному сприймають ситуацію, в якій опиняються. Людина, наскільки б безконфліктною вона не була, не в змозі уникнути розбіжностей з оточуючими. Скільки людей – стільки думок, і інтереси різних людей вступають в протиріччя один з одним. Різниця в сприйнятті часто призводить до того, що люди не погоджуються один з одним з певного приводу. Ця незгода виникає, коли ситуація дійсно носить конфліктний характер. Конфлікт визначається тим, що свідомо поведінка однієї зі сторін (особистості, або групи) порушує інтереси іншої сторони [3, с. 85].

Конфлікти "створюється" людьми, як та сила, яка може і прагне побачити в його діях динаміку суспільного прогресу. Протягом свого існування людство мало справу з різними типами конфліктів. Особливо гостро вони виявляються в нестабільних середовищах, у перехідні періоди. Яка ж їхня природа? Які причини виникнення? Чи можна уникнути конфліктів? Чи існує механізм їх попередження та розв'язання? Ці та безліч інших питань завжди цікавили й цікавлять учених, політиків, психологів, соціологів, свідомих громадян.

На практиці політикам постійно доводилось мати справу з конфліктними ситуаціями різних рівнів. Від того, який вихід із цих ситуацій вони знаходили, часто залежали долі тисяч і мільйонів людей, долі країн, урядів, не кажучи вже про долю самих політиків. Тому ми маємо право визначати й саму політику як діяльність, спрямовану на попередження та розв'язання конфліктів економічного й соціально політичного характеру, як систему розв'язання конфліктів, виходу з конфліктних і кризових ситуацій суспільного розвитку, недопущення катастроф. Сотні різних не збройних конфліктів відбуваються як у демократичних суспільствах, так і в суспільствах перехідного типу. Слід зазначити, що на Заході дослідження конфліктів є одним із важливих напрямків роботи провідних наукових центрів. Наприклад, у США цією проблемою займаються такі університети, як Гарвардський, Вісконсинський, Джорджтаунський, Мічиганський, Сіракузький та ін. Їхні дослідження фінансуються фондами Форда, Карнегі, Національним інститутом розв'язання конфліктів при університеті Дж. Мейсона. Ведуться не тільки теоретичні пошуки, а й пошук можливостей їх практичного втілення. Крім того, тут навчаються практично вести переговори, суперечки і бути посередником у конфлікті. Нині конфліктологічна проблематика досить інтенсивно почала розроблятися в Україні, зокрема в Інституті соціології НАН України, Інституті соціології ім. Г. С. Сковороди, Українському науково-дослідному інституті проблем молоді, Національному інституті стратегічних досліджень, Міжрегіональному інституті глобальної і регіональної безпеки, Військово-гуманітарному інституту НАОУ та інших. І це тільки початок. Попереду розробка багатьох проблем теоретичної та прикладної конфліктології [4, с. 67].

Першочерговим завданням є освоєння українськими політиками, державними службовцями певних знань з теорії конфліктів, технології їх розв'язання, попередження у зв'язку з управлінськими ролями. Нинішній етап державотворення в Україні супроводжується конфліктами між виконавчою і законодавчою владою, партіями, окремими політичними лідерами, фракціями в парламенті, апаратами Президента й уряду, між центральною і місцевою владою, різними прошарками населення. Словом, конфлікт – соціальний феномен. Причому, конфліктність у процесі формування політичної системи зумовлена багатьма чинниками, зокрема зміною суспільних відносин, формуванням нових соціальних структур, утвердженням і формуванням нової політичної еліти, яка нестримно прагне до влади, але не знає, що з нею робити, тощо. Нині в українському суспільстві відбувається зміна ціннісних орієнтацій, усвідомлення та формування особистісних, групових, національних інтересів, утверджується відкрите суспільство, руйнуються старі і створюються нові схеми легітимізації тощо. Політичні відносини складаються так, що влада або причетність до неї відкривають величезні можливості для таких людей, що обертається для суспільства багатьма негараздами. У перехідні періоди в суспільстві здійснюється руйнація системи ціннісних орієнтацій, відбувається зміна рабської психології меншовартості на психологію державного народу. Ця руйнація не може відбуватися безконфліктно, без радикальних змін – особистісних і політичних. Корупція, яка спостерігається в усіх гілках влади, – це теж проблема конфліктності, що потребує серйозного вивчення і дій у рамках правового поля [5, с. 134].

В Україні становлення громадянського суспільства проходить в особливих умовах. По-перше, воно формується, коли проблема громадянського суспільства вже не є актуальною для розвинених країн світу. Їхній розвиток лише підкреслює необхідність виходу за межі наявного досвіду щодо становлення соціальної державності. Це передбачає пошук критеріїв поєднання існуючого

досвіду з особливостями розвитку країн, які прагнуть побудувати соціальні демократичні суспільства. Тому ці країни в сучасних умовах виходять на інший рівень трансформації суспільної систем, пов'язаної зі становленням соціальної державності, яка передбачає розширення прерогатив держави щодо втручання в суспільні відносини, проведення нею активної соціальної політики. По-друге, становлення громадянського суспільства в Україні проходить за умов створення національної державності, формування власних державних інституцій, що так чи інакше має за мету зміцнення державницьких засад, в організації суспільної життєдіяльності, утворення нових державних органів влади й управління. По-третє, формаційні зміни соціальних пріоритетів передбачають певний перехідний період протистояння різновекторних тенденцій суспільного розвитку, одна із яких спирається на вкоріненні впродовж значного історичного періоду стереотипів соціально-політичного облаштування, а інша зорієнтована на визначення гуманітарних цінностей, наближення до загально визнаних стандартів правової демократичної державності, які, однак, практично неадаптовані українським суспільством [6, с. 98].

Держава є арбітром у подоланні політичних суперечностей, тому вона повинна відповідати за недопущення конфлікту в будь-яких сферах громадянського суспільства. Але водночас складається такий стан, за якого у конфлікт входять представники державної влади, що породжує відповідні конфлікти на нижчих рівнях. Найчастіші конфлікти народжуються із протиріч, що нерідко трансформуються у протистояння між главами держав, органами законодавчої влади та органами виконавчої влади. Конфлікти між вказаними суб'єктами державно-правових відносин найнебезпечніші, бо призводять не тільки до кризи влади, але й до руйнування державного механізму, до протистояння та дезорганізації суспільства в цілому [7, с. 323].

Для формування громадянського суспільства особливої ваги набуває принцип соціальної участі. Це поняття, що поєднує широкий спектр ситуацій, коли громадяни безпосередньої, або через свої об'єднання беруть участь в процесі розробки та реалізації соціально значущих рішень тієї чи іншої соціальної політики, що стосується їх інтересів [8, с. 87].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Громадянське суспільство має свою силу і владу. І саме його сила є однією із найважливіших умов демократії. Відповідно, центральне завдання розвитку демократії – це надання сили цьому суспільству. Методу вирішення цього завдання потребують не лише країни, які перебувають на стадії розвитку, а й нації, що витворили своє власне громадянське суспільство. Конфлікт або консенсус все-таки має здобути перевагу у людській психології і тим самим стати фундаментом громадянського суспільства у XXI ст. Українська спільнота також мусить визнати, що є сьогодні кращим для неї: покладатися на природний шлях вирішення конфліктів (за принципом “виживає сильніший”) чи сідати за круглий стіл переговорів і завдяки дискурсу досягати консенсусу.

Список використаних джерел

1. Гірник А. М. Основи конфліктології. Київ : Києво-Могилянська акад., 2010. 222 с.
2. Данільян О. Г. Політична влада як механізм розв'язання суперечностей у сучасних соціальних системах. *Актуальні проблеми державного управління*. 2001. № 1 (9). С. 162–188.
3. Дарендорф Р. У пошуках нового устрою: Лекції на тему політики свободи у XXI ст. / пер. з нім. А. Орган. Київ : Києво-Могилянська акад., 2006. 109 с.
4. Карлов Т. Удосконалення механізмів управління конфліктами у взаємодії органів влади та громадськості в Україні: регіональний підхід. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 3 (38). С. 69–74.

5. Герасіна Л. М., Требін М. П., Воднік В. Д. Конфліктологія : навч. посіб. Харків : Право, 2012. 128 с.
6. Слободянюк А. В. Психологія управління та конфліктологія : навч. посіб. для практичних та семінарських занять. Вінниця : ВНТУ, 2010. 120 с.
7. Ходаківський Є. І., Богоявленська Ю. В., Грабар Т. П. Психологія управління : підручник. Київ : Центр учбової л-ри, 2011. 664 с.
8. Яхно Т. П., Куревіна І. О. Конфліктологія та теорія переговорів : навч. посіб. Київ : Центр учбової л-ри, 2012. 168 с.

Voronina Y. E.,

*PhD in Public Administration, Senior Teacher of Public Management, Administration and Law Department, TDATU the name of Dmytro Agile, Melitopol
ORCID 0000-0002-3242-8293*

AN ORIGIN AND DECISION OF CONFLICT SITUATIONS ARE IN CIVIL SOCIETY

The analysis of specific of origin of conflicts is done that fold basic part of life of man, group of persons, society and others like that. For their decision and warning it is needed to produce the effective mechanism of management conflicts. Conflicts show a soba large elemental force, with considerable destructive consequences. At the same time it is possible and needed to manage their development and decision, properly diagnosing the dynamics of development of conflict and producing strategy of actions in conflict co-operation. Among influences on development of conflict a central place belongs to his decision. Not all conflicts can be warned far. Therefore it is very important to be able deservingly to go out a conflict. Of conflict envisages activity of both parties in relation to transformation of terms in that they co-operate, removal of reasons of conflict. For this purpose necessary change of opponents (or even one of them), their positions, what of them defended in a conflict. Sometimes, a decision of conflict is base on change of relation of opponents to his object or to each other. Most terms and factors of successful decision of conflicts have psychological character, as they represent the features of behavior and co-operation of opponents. Some researchers distinguish organizational, historical, legal and other factors. Most credible in the decision of conflict, in opinion of scientists, there is the use of compromise, in fact steps to meet, does that even one of parties, allow to attain an asymmetric (one side enters anymore, other – less than) or symmetric (parties yield mutual approximately equal) agreement. The value of compromise appears in that he can be attained in those cases, when parties elect different strategies. Such often is in life.

Civil society has the force and power. And exactly his force is one of major terms of democracy. Accordingly, a central task to development of democracy is a grant of force to this society. The method of decision of this task is needed by not only countries that are on the stage of development but also nations that were up the own civil society. A conflict or consensus nevertheless must score an advantage in human psychology and to become the same by foundation of civil society in XXI century. The Ukrainian association must admit also, that is today the best for her: to depend upon the natural way of decision of conflicts (the “prepotent survives” on principle) or sit down for round of negotiations table and due to дискусурци to arrive at to the consensus.

Keywords: conflict, public society, state administration, power, social relations.

References

1. Hirnyk, A.M. (2010). *Osnovy konfliktolohii*. Kyiv: Kyievo-Mohylianska akad. [in Ukrainian].
2. Danilian, O.H. (2001). *Politychna vlada yak mekhanizm rozviazannia superechnosteі u suchasnykh sotsialnykh systemakh. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia, 1 (9), 162–188.*
3. Darendorf, R. (2006). *U poshukakh novoho ustroiі: Lektsii na temu polityky svobody u XXI st.* Kyiv: Kyievo-Mohylianska akad. [in Ukrainian].
4. Karlov, T. (2018). *Udoskonalennia mekhanizmiv upravlinnia konfliktamy u vzaiemodii orhaniv vlady ta hromadskosti v Ukraini: rehionalnyi pidkhid. Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovriaduvannia, 3 (38), 69–74.*
5. Herasina, L.M., Trebin, M.P., Vodnik, V.D. (2012). *Konfliktolohiia*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
6. Slobodianiuk, A.V. (2010) *Psykholohiia upravlinnia ta konfliktolohiia*. Vinnytsia: VNTU [in Ukrainian].
7. Khodakivskiy, Ye.I. (2011). *Psykholohiia upravlinnia*. Kyiv: Tsentr uchbovoi lit. [in Ukrainian].
8. Yakhno, T.P. (2012). *Konfliktolohiia ta teoriia perehovoriv*. Kyiv: Tsentr uchbovoi lit [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 28.02.2020 р.

Kovalova T. V.,
PhD in Philology, Associate Professor,
Associate Professor of Law and European Integration Department,
Kharkiv Regional Institute of Public Administration
of National Academy of Public Administration,
Kharkiv
ORCID 0000-0003-2079-7101

УДК 351/354:303.01:323.22/28

doi: 10.34213/ap.20.01.35

THE TYPOLOGY OF THE LANGUAGE POLICY IN THE CONTEMPORARY CONDITIONS OF THE STATE DEVELOPMENT

The article gives a definition of the typology of the language policy, studies the typologies of the language policy represented in the works of science of native and foreign scientists, makes the generalization of the existing typologies. It also clarifies that the introduction of a certain type of the language policy depends on the range of factors, that is why it is necessary to research the current language situation in Ukraine as a set of demographic, social-linguistic and political parameters and define its similarity on each one to the countries where this policy was successful to make any conclusions about any type of it being appropriate for the Ukrainian situation.

Keywords: language policy, typology of the language policy, the language situation.

Target Setting. The issues of classification and typology are extremely important to execute any scientific research. Learning the types of the language policy developed with the influence of different factors like historical, political, ideological, demographical ones, has practical meaning when forming the language policy, especially at the stage of state development.

Analysis of the latest research and publications. The typology of the language policy was researched by O. Gryshayeva, V. Klokov, Y. Kobenko, V. Kulyk, L. Nikolsky, I. Popesku, J. Fishman, J. Leclerc, R. Philipson, H. Shiffman and others.

The Objective of the Article. To give, based on the analysis of the types of the language policy by the native and foreign researchers, the definition of the typology of the language policy and generalize the typologies of the language policy represented in the national and foreign works of science, to define the type of the language policy appropriate for Ukraine.

Description of the basic material. Typology increases the content meaning of scientific information, as it allows to judge about the features and properties of the object dependently on its place in this system [11, p. 37].

Typology is defined as “a kind of scientific systematization, classification of something according to the common features” [10, p. 118].

It's necessary to admit, that there is no single-valued opinion among the scientists about the interpretation of the typology and its difference from classification. Some of them think that classification is a structural component of the typology, the others, using the systematization in their research, mix these learning methods recognizing their identity [9, p. 94], the third ones think that the typology is a special type of scientific classification, its separate case, it an essential, contentful classification [6, p. 44].

We can define, based on the defined features of the typology and the differences between it and the classification, the typology of the language policy as a scientific systematization of the models of the language policy, which are different in the

quality features, in particular, in the methods and means of regulation of the language relationships in a state.

One of the first researches who proposed the typification of the language policy is J. Fishman. He attempts to give the extended typology of possible ways to solve the problem of choosing the language for the state communication in different countries, which are developing, dependently on the language situations existing there [12]. At this, the researcher comes out the concept of “the great tradition” foreseeing presence of the set of the cultural signs: common history, customs, values, religion, the government which assist the integration of the citizens into a community (nation), and the official language is the main mean of its expression.

So, the scientist brings to the policy of type A the cases of choosing the language of the former metropolis on the role of the state one, which is connected to the absence of the feeling of social and cultural integration at the national level (the absence of “the great tradition”, which can be relied upon to unite the nation) [12, p. 30]. Such a language is used in the basic administrative areas, such as the state documentation, court proceeding, educational area and also in industry and trade, and it is possible only in the multi-tribal states with huge language diversity. In situations like these we can follow the prevalence of the state language on the cost of the local languages, and the possibility to get well-paid positions and moving to the elite class becomes the moving factor to learn the official language, but the awakening of the national self-awareness in different ethnic groups, especially in the areas of compact inhabitation, can cause language conflicts.

Type B is opposite to type A and is provided in a case, when the elite or the main part of the people concludes that there is “a great tradition” existing in the state together with the corresponding language [12, p. 39]. Choosing this type is possible at the considerable social and cultural and political integrity, which gives the authentic language a possibility to be chosen as a state one. At this, the language policy may have to objectives at the same time, which are “nationalism” and “state development”, and successfully exist in mono-lingual states, as the national official or state language is authentic and acceptable for absolute majority of the population. While using the leading language, it is possible, at the same time, to keep the local language as the national symbol. Some minor European peoples do like this, in particular, the Welsh (inhabitants of Wales) in the United Kingdom. They learn their national language at school as the foreign language is usually learnt, speak and sing it at the celebrations, organize the competitions on the best knowledge of the Welsh language, but, in general, the Welsh speak and communicate in English.

According to this type of the language policy, O. Gryshayeva gives an example with the Swahili language in Tanzania: the colonial era made a big number of Tanzanians refuse their native language and consider English as its substitute. Now the mistake is being corrected and Swahili takes its legitimate position as the mean of political and economic communication, social life, educational area. Moreover, there is the trend appeared to call the Africans “swahilis”, independently on the fact, that the Swahilis belong to different groups historically [2, p. 132].

Type C is a result of existence of two or more “great traditions” competing, each of them having its own social, religious or geographical basis and language tradition. The main problem of the situations like those is reaching the balance between the general nationalism (or “state nationalism”) with the regional or group nationalism. Under these conditions, to avoid the threat of the state division on separate independent regions, the language policy should constantly keep “nationalism” and “state development” balance.

J. Fishman appoints, that the regional, religious, ethnic, language and social groups should receive a certain autonomy from the state, but not on the cost of the national unity. The most frequent way to solve it is to keep the language of ex-rulers as the national official language together with one or more local languages, and local languages get the official status in corresponding regions.

The language policy of type C is the most acceptable policy within a multi-language state, though the demands made by the state to its citizens are too big, that is why it allows speaking at least two languages, and three languages at the regional level.

R. Phillipson defines three types of language policy: 1) status planning, 2) corpus planning, 3) implementation planning.

Status planning is mainly the competence of the state institutions and concerns the issue of separate languages to obtain defined functions with help of constitution and/or other legal acts. Corpus planning is made by the institutions created especially for this purpose, which are aimed to define the correct usage of vocabulary, grammar and spelling of the language. Implementation planning is connected to teaching the languages within the educational system. State institutions directly impact the educational process within the educational system in educational institutions, for example, via the implementation of obligatory teaching of a certain language [15, p. 14].

H. Schiffman defines the language policy of tolerance and the language policy of promotion dependently on the type of the language rights of national minorities [16].

The policy of tolerance may be hidden and open. The open one defines the rights of any or all linguistic groups to use their language in any areas chosen by them. The language of the majority has no exceptional rights. The open policy guarantees the safest policy of tolerance.

If we observe the hidden language policy, then any language is mentioned in any law or legal act. The warrants of language rights must follow other policies, constitutional provisions, the spirit of law etc. [16].

The policy of promotion appears, when the language of a dominating group (for example, the language majority) is fixed by certain regulations and almost all the resources are devoted to promote this language. This language can also be hidden or open. The policy of hidden promotion promotes one (or more) languages without any clear definition of them. The policy of open promotion actually promotes a language/languages according to the legislation [16].

The most detailed typology of the language policy was developed by J. Leclerc. It describes the existing language policies in many countries in the most complete way. On the grounds of studying language policies of 400 countries of the world, the researcher defines 9 types of language policy, mentioned below [14].

1. The assimilative policy defined with the usage of planned actions to fasten minimization or liquidation of certain language groups (prohibition, social devaluation, repressions or genocide in marginal cases). This type of policy is used in Transdnistria.

2. The hands-off policy defined, first of all, by choosing the way of “laissez-faire” (when everything follows its way and develops objectively), ignoring the problems appearing and letting the balance of powers develop normally. Practically it means the choice on the benefit of the dominating language, while the principles of free choice, tolerance or accepting the differences are declared (this policy is a feature of Czechia).

3. The policy of the official language improving is, actually, the policy of a single language which is in promoting a single language in political, legal, social, economic and other areas.

4. Branch-wide (sector-wide) policy, as a rule, is limited with one language aspect, sometimes, as maximum, two or three. It is in approval of one or two more or less developed legal measures in one, two or three areas according to the usage of languages of national minorities or immigrants. The final evolution of the branch-wide approach is reaching the differentiated legal status of the language (for example, the French language got the official status in Canada on demand of French-speaking population, but French native speakers are mainly concentrated in the province of Quebec).

5. The policy of two or three languages. According to the official bilingual policy, the constitution or the law defines the equality of two or more languages. As a rule, it's the right of legal equality, but the real existing equality is not obligatory. The policy of two languages grounded on personal rights is used to all the members of the language community independently on the place of inhabitation on the national territory or is spread not to the whole territory, but to a part of it (for example, for the Swedish language in Finland).

6. The policy of differentiated legal status of languages. It is grounded on the suggestion, that, one hand, the majority of the country has all the language rights, on the other hand, the minority or minorities have less rights, and it is recognized both legally and officially. In other words, these rights, always supported by the legislation or provisions of the constitution, are obligatory of a wide range for the majority and limit the minorities.

7. The policy of strategical multi-language usage is grounded on a pragmatic choice. The state, even with a single language officially, can use two or more other languages, if it is conditioned with the needs of communication, political, social, economic situation etc. Not giving any privilege to any language, the policy of strategical multi-language usage considers one language as an addition to another one and aims to use all the language resources of the country in the most positive way (this policy is usual for Singapore).

8. The language policy of internationalization is used when the state, as a rule, it's an ex-colony, supports the preference of its language beyond political borders. This type of the policy can be used just to spread the spoken language which has already obtained a considerable prestige and the state is afraid to lose it (this policy is provided by Portugal according to Portuguese language).

9. The mixed language policy, when the state uses different types of intrusion at the same time. As a rule, the mixed language policy combines, for example, 1) hands-off policy according to the language of a minority; 2) hands-off policy according to an official language and assimilative policy according to minorities; 3) promotion of the official language and differentiated status of minorities languages.

There is also a classification, known in the theory of the language policy, proposed by H. Kloss [13]. He differentiates the kinds of language policy according to the range of features:

– according to the promotion ability: promotive, tolerating and mixed kinds of language policy. So, the promotive policy encourages the usage of a certain language (languages) with help of constitutional, administrative and legal instruments; at the same time the state gives or assures the means (money, staff, space) for the language; makes more accurate and reserves the areas of survival (schools, courts, administration) for the language; it can promote one or several

languages without any declaring. The tolerating policy allows using the language without any definition of means, time and place. The mixed policy may tolerate a language (languages) of minorities, maintain the chosen administrative aspects: for example, warning signs in four languages in Singapore, providing the court translation in courts, paid education in other languages (for example, in Czechia);

– according to the legal limitations, the language policy may also tolerate/promote certain measures in chosen areas (branch-wide language policy) or on certain territories (territorial policy). The right to use the language may be limited, for example, with religion, army, bureaucracy;

– according to the language's interpretation, there are equal rights and restricted (limiting) language policies. At this, the languages of small minorities can be considered as those with equal rights with the numerous ones and, vice versa, the rights of communities of many millions may be ignored.

I. Popesku also defines several types of language policy [8]. Dependently on the objective of the language policy he defines the following ones:

– the constructive language policy aimed to widen the functions of the languages, the areas of their usage, social and communicative roles, to develop and create standard languages (a classical example of such a policy exists in Switzerland, where all the languages of the authentic population received the status of official languages);

– the destructive language policy (an example is the language policy of Russian tsarism of the end of XIX-the beginning of XX centuries, aimed to destroy any springs of the state development within national minorities, collapse their languages and, when possible, make them Russified [8].

According to the subject of forming the language policy, he defines:

– the centralized language policy on the level of the state, which foresees the system of common and obligatory for all the regions and ethnic groups measures according to providing the political course defined by the state at the local level;

– the non-centralized policy, which is the policy of the local authorities, which doesn't have any obligatory powers outside the region and doesn't have any state support, it's the policy of separate parties and public movements. As an example, he takes the program of so-called League of Nations, fighting for the rebirth of the Irish language and transforming it to become the national one within Irish national liberation movement [8].

The other approach to classify the language policy is to divide it on endogloss and exogloss types, which is proposed by V. Klokov, R. Bell, Y. Kobenko [1; 3; 4]. According to the point, which language – the authentic or the “imported” one – will obtain the preference, they define the exogloss or the endogloss language policies, and, at the same time, the one or another definition of the strategy of the language policy is, as a rule, considered from the position of the authentic language culture, and the form of the language itself gets the status of the official or the national language.

Y. Kobenko describes this types of the language policy as follows: according to the belonging of the chosen communicative mean to the authentic language culture, a certain administrative-territorial formation may provide the exogloss or the endogloss language policy. The exogloss policy of the recipient language, when it's keeping its national language territory, is orientated to be developed with help of language means of the donor language and is permissive, which means that it allows a considerable amount of xenomorphic materials of the donor language to its content. The merged form of the explication of such a policy is mixing the

languages and the loss of the language identity [4, p. 51]. So-called autarchy (self-sufficiency) as a feature of the endogloss policy, excludes or prohibits word-formation with the means of another language. As a result of this radicalisation with the means of the endogloss language policy comes exhausting of the internal language resources of the language, and it's not able to form the words by itself any further.

The ideal vector of the language development is the balance between the exogloss destination of the language development and the desire to keep the richness of the language (endoglossy), which is reached with the moderate language policy that assists the natural development of the language as the system.

L. B. Nikolsky relied on the understanding of the language policy as a mean of reaching the interests of certain social classes. According to the main parameters, the researcher defines several types of language policy:

– according to the destination: the retrospective one (aimed to keep the existing situation or rebirth of the language, as, for example, in Israel) and the perspective one (which foresees the change of the existing functional charge of the language and the language situation, as, for example in Baltic countries after the USSR collapse);

– according to the class content: the democratic one (in the interests of the wide range of society) and anti-democratic (in the interests of a narrow range of society);

– according to the ethnic orientation: the international one (which foresees the legal equal rights for all the languages, shows its tolerance to the elements of another language) and the national one (which is orientated on the language of one ethnic group, and is turned against the usage of the elements of another language, as, for example, Urdu in Pakistan, which was the native language for 7 % of the population of the country) [7, p. 118].

The Ukrainian researcher V. Kulyk defines several types of language policy [5]. Dependently on amount of groups, which the language policy is aimed to, he defines 2 types.

The first type is grounded on the division of the policy on the one which is aimed to satisfy the rights and/or needs of all the citizens, and the one, which cares just of one group and language, which are usually the title ones. At the same time, this care of just one language may aim not just to limit the usage of other languages and discriminating of their native speakers, but also providing the unity of all the social groups based on one single language [5, p. 312].

The other type of language policy is grounded on providing the rights or satisfying the needs of the citizens to use their language during certain practice. In this situation 2 approaches may be used: the first one foresees respect to the choice of the citizen in the matter which language of those used in the country he chooses to communicate with authorities and to obtain their services. When the second type is used, there is no choice for such a person, as he/she doesn't know enough languages which are settled in a certain practice (in communicating with the authorities, health care etc.). The authorities allow the person, mentioned above, to use his/her language, giving him/her an official knowing this language or an interpreter, but it is considered as the humane treatment, not as the responsibility risen from the guaranteed right. [5, p. 313]

Also V. Kulyk defines the territorial and personal types of the language policy. The territorial type foresees, that the guaranteed right to use a certain language is limited with a certain part of the territory of the state, where this language only is used officially. As an example of this policy, V. Kulyk gives Switzerland and Belgium,

where in each part of the country only one of official languages is used (in Brussels and in some Swiss cantons the official status is given to two languages used by the population) and they have equal rights just on the federal level [5, p. 316].

As an alternative to the territorial type of the language policy, V. Kulyk defines the personal type, according to which the law gives equal rights to persons or groups without any relation to the territory where they are located, as they say, to “transfer” their rights with themselves, independently on the territorial concentration of the members of language groups. This principle is the most appropriate in the situations when the borders between the groups and the languages are smooth and are in constant movement.

Conclusions of the research given and the prospectives of further studies.

The conducted research of the types of the language policy doesn't lay any claim to be compendiously right, but it gives a possibility to generalize theoretical studies of national and foreign scientists in this area. On the grounds of the typologies analysed it can be defined, that today Ukraine has the language policy of type B (according to J. Fishman), promotion of the state language and differentiated legal status of the languages, centralized, constructive, mainly exogloss. Success or failure of providing of a certain type of the policy depends on the range of factors, that is why, to make any conclusions about appropriateness of any certain type for Ukrainian situation, it is necessary to research the current language situation in Ukraine as a set of the demographic, social linguistic and political parameters and settle its similarity according to each of them to any other country, where this policy was successful.

References

1. Bell, R. (1980). *Sotsiolingvistika: tseli, metody i problemy*. Moscow [in Russian].
2. Grishaeva, E.B. (2007). *Tipologiya yazykovykh politik i yazykovogo planirovaniya v polietnicheskom i multikulturnom prostranstve (funktsionalnyy aspekt)*. *Doctor's thesis*. Krasnoyarsk [in Russian].
3. Klokov, V.T. (1994). *Yazykovaya politika vo frankoyazychnykh stranah Afriki*. Saratov : Izd-vo Saratov. un-ta [in Russian].
4. Kobenko, Yu.V. (2010). *Ekzoglossnyiy i endoglossnyiy tipy yazykovoy politiki*. *Vestnik TGPU, issue 7 (97), 51–54* [in Russian].
5. Kulyk, V. (2008). *Zakordonnyj dosvid rozvyazannya movnyx problem ta mozhlyvist jogo zastosuvannya v Ukrayini. Movna sytuaciya v Ukrayini: mizh konfliktom i konsensusom*. Kyiv: IPIEND imeni I. F. Kurasa NAN Ukrayiny, 299–334 [in Ukrainian].
6. Malikov, A.V. (1998). *Netraditsionnye teorii obschestvennogo razvitiya i tipologii gosudarstva*. Moscow : Yurist, 6, 43–47 [in Russian].
7. Nikolskiy, L.B. (1976). *Sinhronnaya sotsiolingvistika (Teoriya i problemy)*. Moscow : Nauka [in Russian].
8. Popesku, I.V. *Teoreticheskie osnovy yazykovoy politiki*. *Russkaya obschina*. URL: <http://www.russian.kiev.ua/material.php?id=9001564> [in Russian].
9. Rakitov, A.I. (1982). *Istoricheskoe poznanie: sistemno-gnoseologicheskiy podhod*. Moscow: Politizdat [in Russian].
10. Slovyk ukrayinskoyi movy. (1980). (Vols. 1–11). Kyiv: Nauk. dumka, vol. 10: T–F [in Ukrainian].
11. Shapiro, S.I. (1973). *Ot algoritmov – k suzhdeniyam*. Moscow: Sov. radio [in Russian].
12. Fishman, J. (1970). *Sociolinguistics, a Brief Introduction*. Rowley.
13. Kloss, H. (1977). *The American Bilingual Tradition*. Rowley.
14. Leclerc, J. *Index par politique linguistique*. URL: http://www.axl.cefanelaval.ca/monde/index_politique-Ing.htm.
15. Philipson, R. (2003). *English-only Europe?: Challenging language policy*. London; New York: Routledge.
16. Schiffman, Harold F. *Language Policy Theory: Types of Linguistic Minority Rights*. URL: <https://www.sas.upenn.edu/~haroldfs/540/theory/lgpolthr.html>.

Ковальова Тетяна Володимирівна,
к.філол.н., доц., доцент кафедри права та європейської інтеграції,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0003-2079-7101

ТИПОЛОГІЯ МОВНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

У статті дається визначення типології мовної політики, вивчаються типології мовної політики, представлені в працях вітчизняних і зарубіжних учених, робиться узагальнення існуючих типологій.

Здійснення типології в наукових дослідженнях необхідне з огляду на те, що остання підвищує змістовність наукової інформації, оскільки дозволяє вивчати ознаки і властивості об'єкта залежно від того, яке місце він посідає в цій системі. Слід зауважити, що серед учених немає одностайної думки щодо інтерпретації типології та її відмінності від класифікації. На підставі встановлених характеристик типології та відмінностей між нею і класифікацією у статті визначено типологію мовної політики як наукову систематизацію моделей мовної політики, які відрізняються між собою якісними ознаками, а саме – методами та засобами регулювання мовних відносин у державі.

З'ясовано, що запровадження певного типу політики залежить від низки чинників, тому щоби зробити висновки про придатність певного типу для української ситуації, необхідно дослідити сучасну мовну ситуацію в Україні як набір демографічних, соціолінгвістичних і політичних параметрів й установити її подібність за кожним із них до тих чи інших країн, де така політика проводилася успішно.

Ключові слова: мовна політика, типологія мовної політики, мовна ситуація.

Список використаних джерел

1. Белл Р. Социолінгвистика: цели, методы и проблемы / пер. с англ. Москва, 1980.
2. Гришаева Е. Б. Типология языковых политик и языкового планирования в полиэтническом и мультикультурном пространстве (функциональный аспект): дис. ... д.філол.н. Красноярск, 2007. 592 с.
3. Клоков В. Т. Языковая политика во франкоязычных странах Африки. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1994. 130 с.
4. Кобенко Ю. В. Экзоглосный и эндоглосный типы языковой политики. *Вестник ТГПУ*. 2010. Вып. 7 (97). С. 51–54.
5. Кулик В. Закордонний досвід розв'язання мовних проблем та можливість його застосування в Україні. *Мовна ситуація в Україні: між конфліктом і консенсусом*. Київ : ІПіЕНД імені І. Ф. Кураса НАН України, 2008. С. 299–334.
6. Маликов А. В. Нетрадиционные теории общественного развития и типологии государства. Москва : Юрист, 1998. № 6. С. 43–47.
7. Никольський Л. Б. Синхронная социолінгвистика (Теория и проблемы). Москва : Наука, 1976. 168 с.
8. Попеску И. В. Теоретические основы языковой политики. *Русская община*. URL: <http://www.russian.kiev.ua/material.php?id=9001564> (дата звернення: 11.02.2020).
9. Ракитов А. И. Историческое познание: системно-гносеологический подход. Москва : Политиздат, 1982. 303 с.
10. Словник української мови : в 11 т. / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні ; редкол. : І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1970–1980. Т. 10: Т-Ф / ред. тому: А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк. 1979. 658 с.
11. Шапиро С. И. От алгоритмов – к суждениям. Москва : Сов. радио, 1973. 288 с.
12. Fishman, J. Socioliftguistics, a Brief Introduction. Rowley, 1970. 126 p.
13. Kloss, H. The American Bilingual Tradition. Rowley, 1977. 347 p.
14. Leclerc, J. Index par politique linguistique. URL: http://www.axl.cefanelaval.ca/monde/index_politique-Ing.htm (дата звернення: 11.02.2020).
15. Philipson, R. English-only Europe?: Challenging language policy. London ; New York : Routledge, 2003. 256 p.
16. Schiffman, Harold F. Language Policy Theory: Types of Linguistic Minority Rights. URL: <https://www.sas.upenn.edu/~haroldfs/540/theory/lgpalthr.html>.

Надійшла до редколегії 25.02.2020 р.

Мороз Світлана Анатоліївна,
к. держ. упр., старший науковий співробітник Наєвчально-науково-виробничого центру,
Національний університет цивільного захисту України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-2696-1278

УДК 354:378

doi: 10.34213/ap.20.01.36

РІВЕНЬ ВІДПОВІДНІСТЬ УНІВЕРСИТЕТСЬКИХ ЗНАНЬ ВИМОГАМ РИНКУ ПРАЦІ: АНАЛІЗ ДУМКИ ПРАЦЕДАВЦІВ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Обґрунтовано можливість участі працедавців у системі забезпечення якості вищої освіти вищої освіти через механізм їх опитування щодо відповідності університетських знань вимогам ринку праці. Проаналізовано думки працедавців щодо рівня відповідності набутих випускниками закладів вищої освіти під час навчання компетентностей сучасним вимогам ринку праці. Встановлено, що переважна більшість працедавців не задоволена рівнем розвитку компетентностей молодих фахівців, а відповідно й якістю діяльності закладів вищої освіти. Зроблено висновок про можливість вдосконалення системи підготовки фахівців з вищою освітою за рахунок підвищення ролі працедавців у формуванні змісту навчальних програм та оцінюванні результатів їх засвоєння випускниками закладів вищої освіти.

Ключові слова: відповідність університетських знань вимогам ринку праці; опитування працедавців; вдосконалення механізмів державного управління забезпеченням якості вищої освіти; якість вищої освіти; якість діяльності закладів вищої освіти.

Постановка проблеми. Сформульовані відповідно до підсумкового документа роботи 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН “Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року” Цілі сталого розвитку в Україні зосереджені на формуванні основи для “інтеграції зусиль, спрямованих на забезпечення економічного зростання, соціальної справедливості та раціонального природокористування” [18]. За кожним з цих напрямів експертами були сформульовані Цілі сталого розвитку в Україні та визначені конкретні заходи щодо забезпечення їх досягнення. Виконання цих завдань, принаймні тих з них, що пов’язані із забезпеченням: якісної освіти (четверта ціль відповідно до адаптованих для України цілей сталого розвитку (2015–2030 рр.)); гідної праці та економічного зростання (восьма ціль згідно переліку); розвитку промисловості, інновацій та інфраструктури (дев’ята ціль згідно переліку); сталого розвитку міст і громад (одинадцята ціль згідно переліку); відповідального споживання та виробництва (дванадцята ціль згідно переліку) тощо, неможливо уявити без реалізації суб’єктом управлінських відносин обґрунтованої за змістом та збалансованої за напрямками кадрової політики.

На рівні держави основні завдання кадрової політики були сформульовані у Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 рр. За напрямом підготовки кадрів Стратегією передбачено, в тому числі, й “проведення оптимізації державних стандартів вищої освіти” [15]. Вдосконалення змісту державних стандартів вищої освіти є не лише необхідним елементом системи підготовки фахівців з вищою освітою, а й одним з обов’язковим напрямом у процедурі забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти як на університетському, так і на державному рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика забезпечення якості освітньої діяльності ЗВО та якості вищої освіти, як і питання вдосконалення змісту державних стандартів вищої освіти, не є принципово новим напрямом в організації наукових пошуків у межах галузі знань “Публічне управління та адміністрування”. Відповідні питання перебували у фокусі наукової уваги таких вчених, як В. Бабаєв (визначено місце та роль студентів у забезпеченні якості вищої освіти, а також обґрунтовано напрями вдосконалення механізмів державного управління якістю освітньої діяльності ЗВО) [13]; Л. Белова, В. Бульба (проведено аналіз ефективності управління якістю освіти та освітньої діяльності, а також визначено основні проблеми функціонування системи її забезпечення) [1]; Л. Гаєвська (визначено проблеми інтегрування системи освіти України в європейський інтелектуальний простір, а також обґрунтовано шляхи їх вирішення) [2]; С. Домбровська (визначено місце та роль нових освітніх стандартів в системі забезпечення якості вищої освіти; проведено аналіз ефективності використання ресурсів вищої освіти в системі реформування освітянської галузі) [3]; В. Загорський, З. Бурик (окреслено проблеми та визначено перспективи стратегічного планування розвитку освіти на регіональному рівні; проведено аналіз зміни динаміки фінансування освіти регіону, а також результативності функціонування системи вищої освіти щодо забезпечення потреб ринку праці) [4]; В. Зайчук (розглянуто проблематику управління якістю освіти через призму державної освітньої політики) [5]; Д. Карамішев (ідентифіковано проблеми формування системи рейтингового оцінювання ЗВО в Україні та запропоновано шляхи їх вирішення; обґрунтовано напрями вдосконалення методики вимірювання результатів діяльності ЗВО) [6]; Т. Лукіна (визначено місце управління якістю освіти дорослих в систем державного управління освітою) [7]; В. Мороз (обґрунтовано необхідність сприйняття структури закладу вищої освіти на рівні об’єкта державного управління; висвітлено зв’язок між структурою ЗВО та якістю надання ним освітніх послуг) [8]; В. Садковий (розглянуто проблему забезпечення вищої освіти через призму інтеграційних процесів системи вищої освіти до європейського освітнього простору; визначено напрями вдосконалення змісту освітніх стандартів та практики їх впровадження у навчальний процес) [16] та ін. Окремі питання порушеної проблематики були розглянуті нами під час попередніх напрямів наукових пошуків [9; 10]. Не дивлячись на достатній рівень уваги вчених до проблематики державного управління забезпеченням якості освітньої діяльності та якості вищої освіти, окремі питання все ще залишаються відкритими для подальших наукових досліджень. Серед питань, що потребують додаткової уваги вчених, неабиякої значущості набувають ті з них, змістовне спрямування яких зосереджено на визначенні місця та ролі держави у забезпеченні ефективної взаємодії системи вищої освіти з ринком праці.

Проблематика участі держави у забезпеченні взаємодії ЗВО з ринком праці, з огляду на складність та багатогранність прояву свого змісту, не лише не втратила своєї актуальності за результатами проведених досліджень, а й набула нового значення. Серед існуючих у межах державно-управлінської наукової думки напрямів дослідження бракує тих з них, результати за якими були б отриманні за допомогою емпіричних методів дослідження. Іншими словами, переважна більшість результатів наукових пошуків щодо взаємодії університетської інституції та інституту ринку праці були отримані вченими за допомогою суто теоретичних методів наукового пізнання. Таке обмежен-

ня у використанні вченими інструментарію дослідження зумовлює зниження якості отримання наукових результатів, а за певних умов, стає причиною і їх викривлення. Отже, доповнення існуючих результатів наукових досліджень проблематики взаємодії ЗВО з ринком праці в контексті забезпечення відповідності університетських знань вимогам працедавців тими з напрямів наукових пошуків, що зосереджені на оцінюванні станів предмету безпосередньої уваги, є не лише практично значущим і необхідним для вирішення завданням у межах галузі “Публічне управління і адміністрування”, а й перспективним вектором в організації наукової роботи з теоретико-методологічного обґрунтування державного управління забезпеченням якості вищої освіти.

Мета статті. За результатами аналізу думок працедавців щодо рівня відповідності університетських знань вимогам ринку праці визначити напрями вдосконалення механізмів державного управління у сфері забезпечення якості вищої освіти.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проблематика вдосконалення змісту державних стандартів вищої освіти, з огляду на свою складність і багатогранність прояву, має достатньо розгалужену за напрямками можливих досліджень систему. Залежно від рівня актуальності кожного з напрямів, як і фокусу наукової уваги дослідника, відповідна проблематика набуває свого унікального сенсу. Серед питань вдосконалення змісту державних стандартів вищої освіти великого значення набувають і ті з них, зміст яких пов'язано із з'ясуванням думок основних стейкхолдерів щодо якості освітньої діяльності та якості вищої освіти. З огляду на те, що норми Стандартів і рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG) конкретизують стейкхолдерів через “всіх учасників (суб'єктів) у межах закладу, включаючи студентів і персонал, а також зовнішніх стейкхолдерів, таких як працедавці та зовнішні партнери закладу” [17, с. 9], нами було прийнято рішення зосередитись на з'ясуванні думки працедавців щодо питань якості вищої освіти. Організація наукових досліджень за цим напрямом може бути здійснена з використанням інструментарію як суто теоретичних методів наукового пізнання, так і методів емпіричного дослідження. В основу цієї публікації покладено використання методу опитування у вигляді анкетування. Організація та проведення анкетування працедавців було здійснено в межах авторського позагрантового проекту “Оцінка якості вищої освіти”. Програма заходів з реалізації цього проекту передбачала проведення опитування студентів та працедавців за однією і тією самою анкетною. Результати аналізу опитування студентів були висвітлені у межах наших попередніх наукових робіт [11; 12], отже в межах цієї публікації ми звернемо увагу на деякі з результатів опитування працедавців.

В опитуванні взяли участь 184 працедавців з Харківської, Полтавської, Сумської, а також підконтрольних Україні частин Донецької та Луганської областей. Кількість залучених до опитування респондентів, як і обмеженість території охоплення відповідним дослідженням, не дозволяють нам вести мову про його репрезентативність. Разом з тим сформульовані за результатами аналізу відповідей працедавців узагальнення можуть бути використані суб'єктами публічного управління для вдосконалення як змісту державних стандартів вищої освіти, так й механізмів державного управління у сфері забезпечення якості вищої освіти в Україні.

Серед питань анкети, які були запропоновані респондентам для відповіді, було в тому числі з'ясування рівня відповідності університетських знань

вимогам ринку праці. Результати відповідей респондентів на це питання подано на рис. 1.

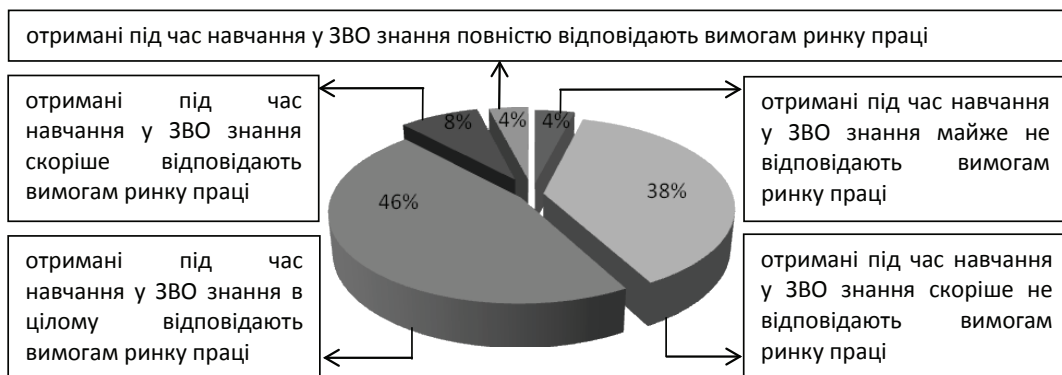


Рис.1. Рівень відповідності отриманих студентами вітчизняних ЗВО знань, вмінь та навичок сучасним вимогам ринку праці

За результатами аналізу відповідей респондентів можемо сформулювати такі основні узагальнення.

По-перше, кардинально протилежної думки щодо рівня відповідності університетських знань вимогам ринку праці дотримується 8 % респондентів, з яких 4 % вважають, що такої відповідності “майже немає”, а 4 % переконані в тому, що така відповідність є достатньо наявною. Встановлення своєрідного балансу між тими, хто заперечує існування відповідного зв’язку та тими, хто переконаний у його наявності, свідчить, хоча й на опосередкованому рівні, про існування певного протиріччя, що є підставою для його вирішення, в тому числі й за участю суб’єктів публічного управління.

По-друге, майже половина респондентів (46 %) вважають, що отримані під час навчання у ЗВО знання в цілому відповідають вимогам ринку праці. У межах запропонованої нами анкети шкали оцінювання це твердження було нейтральним між полярними за змістом варіантами відповідей. Такий результат не став несподіванкою для організаторів дослідження, адже під час попередньо проведених експертних інтерв’ю з працедавцями було з’ясовано домінування саме такої думки. За умови спрощення шкали відповідей респондентів, наприклад за рахунок виключення з неї того варіанту, який відповідає нейтральній думці, а саме твердження “отримані під час навчання у ЗВО знання в цілому відповідають вимогам ринку праці”, можемо отримати дещо спрощений результат. Умовно залишаючи за межами нашого аналізу те значення, яке було обраховано для вище наведеного твердження, тобто абстрагуючись від відповідей, що були надані на підтримку нейтрального твердження, можемо отримати, з одного боку, дещо спрощений за своїм змістом підсумок (пов’язано з виключенням з фокусу уваги частини відповідей респондентів), а з іншого – більш конкретний за своїм значенням результат (пов’язано з розмежуванням відповідей між полярними твердженнями “повністю відповідають” та “не відповідають”). За умови такого абстрагування думка респондентів щодо рівня відповідності університетських знань вимогам ринку праці може бути подана через призму такого співвідношення між “повністю відповідають” та “не відповідають” як 12 і 42 % відповідно. Іншими словами,

кількість тих працедавців, які вважають, що сформовані у студентів під час навчання у ЗВО компетенції не відповідають сучасним вимогам ринку праці, у 3,5 рази більше чим тих, які переконані в існуванні такої відповідності. За умови цілісного сприйняття отриманих результатів, тобто без абстрагування від частини з них, відповідне співвідношення має дещо інший вигляд, а саме: 42 % респондентів підтримують думку про невідповідність університетських знань вимогам ринку праці, тоді як 58 % респондентів погоджуються з твердженням про існування відповідності.

По-третє, достатньо значущим (38 %) є показник незадоволеності працедавців якістю підготовки фахівців з вищою освітою на рівні “отримані під час навчання у ЗВО знання скоріше не відповідають вимогам ринку праці”. Такий рівень незадоволеності, з одного боку, є значно меншим від рівня, який було обраховано для тих працедавців, які підтримали твердження про те, що “отримані під час навчання у ЗВО знання в цілому відповідають вимогам ринку праці” (46 %), але з іншого боку – його значення є достатньо високим. Незадоволеність працедавців рівнем відповідності сформованих у випускників у ЗВО компетенцій вимогам ринку праці стає причиною організації перепідготовки молодих фахівців на робочому місці. Складається парадоксальна ситуація, за якої випускник ЗВО, потрапляючи до організації (на виробництво), розглядається в її межах не як джерело нових знань та ідей, а як стаття додаткових витрат на перенавчання.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. З огляду на наведене вище можемо сформулювати такі основні висновки.

1. Майже чотири з десяти працедавців переконані в тому, що “отримані під час навчання у ЗВО знання скоріше не відповідають вимогам ринку праці”. За умови певних абстрагувань частка незадоволених якістю вищої освіти працедавців може бути обрахована на ще на більшому рівні. Така незадоволеність працедавців є свідченням невиконання ЗВО деяких з покладених на нього завдань, серед яких “провадження на високому рівні освітньої діяльності, яка забезпечує здобуття особами вищої освіти відповідного ступеня за обраними ними спеціальностями” визначається Законом України “Про вищу освіту” на першому місці [14]. Вирішення протиріччя між можливостями ЗВО у формуванні компетенцій майбутніх фахівців та потребами (запитами) ринку праці може бути здійснено за такими напрямками:

– залучення працедавців до формування змісту та практики реалізації освітніх програм, а також до процедур акредитації освітніх програм (існуючи на цей час механізми участі працедавців, наприклад, на рівні погодження змісту освітньої програми, залучення до викладання окремих освітніх компонент та представництво у галузевих експертних радах не забезпечують очікуваного результату). Пропонуємо встановити норму щодо обсягів обов’язкової участі працедавців у навчальному процесі та процедурах експертизи освітніх програм. Реалізація цієї пропозиції на практиці може бути здійснена шляхом укладання ЗВО договорів з галузевими спілками (об’єднаннями) та найбільш потужними (авторитетними) суб’єктами господарювання (організаціями);

– наближення компетенцій випускників ЗВО до потреб (запитів) ринку праці. Реалізація цієї пропозиції на практиці може бути здійснена через реалізацію потенціалів дуальної освіти. Пропонуємо замінити так звану виробничу практику студентів (стажування) на участь у реальному виробничому процесі в межах дуальної форми навчання. Крім того, відповідна пропозиція

може бути реалізована за рахунок запровадження механізму кваліфікаційних іспитів. Такий механізм повинен передбачати проведення окремого кваліфікаційного іспиту для підтвердження випускником ЗВО здобутого ним фаху. До такого іспиту повинні залучатися представники працедавців з правом вирішального голосу щодо підсумкової оцінки.

2. Залучення працедавців як одного із суб'єктів забезпечення якості вищої освіти до контролю так званих вихідних знань випускників ЗВО має стати повсякденною практикою реалізації освітніх програм. Крім того, працедавці повинні бути залучені до моніторингу якості надання ЗВО освітніх послуг. Іншими словами, з'ясування думки працедавців щодо змісту та практики організації навчального процесу повинно стати одним із напрямів діяльності гаранта та членів проектної групи освітньої програми. З іншого боку, використання думки працедавців на рівні експертної оцінки має певні обмеження, природа виникнення яких обумовлена досвідом та здобутками конкретного суб'єкта у професійній діяльності за відповідним напрямом. Іншими словами, залучаючи працедавців до оцінювання якості освітньої діяльності ЗВО та якості вищої освіти організатор моніторингу повинен взяти до уваги, з одного боку, результати професійної діяльності тієї організації, яку представляє працедавець (ефективність діяльності організації та частка ринку, що нею контролюється; динаміка розвитку організації (нарощування активів) та рівень використання інновацій у виробництві основного продукту; рівень конкурентоспроможності тощо), а з іншого – мотивацію працедавця до участі у процесі забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти (бажання бути залученим до процесу оцінювання якості вищої освіти та реалізації заходів з її підвищення).

Вище сформульовані узагальнення та висновки не вичерпують питання з'ясування рівня відповідності отриманих університетських знань, вмінь та навичок вимогам ринку праці, а отже можуть бути уточненні під час подальших напрямів наукових пошуків. Найбільш перспективними з напрямів організації подальших наукових досліджень є ті, фокусом наукової уваги яких є питання оцінювання якості освітньої діяльності та якості вищої освіти, наприклад за тим напрямом, власне якому була присвячена саме ця публікація, здобувачами вищої освіти та науково-педагогічними працівниками. Порівняння думок працедавців, студентів та науково-педагогічних працівників щодо рівня відповідності університетських знань вимогам ринку праці може стати підґрунтям для вдосконалення змісту та практики використання механізмів державного управління забезпеченням якості вищої освіти.

Список використаних джерел

1. Белова Л. О., Бульба В. Г., Поступна О. В. Стан і проблеми здійснення управління якістю освіти та освітньої діяльності в Україні: експертне оцінювання. *Теорія та практика державного управління*. 2018. Вип. 2 (61). URL: http://kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-2/doc/1/1_1.pdf (дата звернення: 11.02.2020).
2. Гаєвська Л. А. Управління освітою: нові пріоритети. *Проблеми та перспективи входження України в європейський інтелектуальний простір: освітні аспекти* : зб. наук.-експерт. матеріалів. Київ : НІСД, 2009. С. 73–77.
3. Домбровська С. М. Якість освіти як одна з заporук вдалого державного реформування вищої школи України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 1. С. 149–154.
4. Загорський В. С., Бурик З. М. Стратегічні пріоритети планування розвитку освіти регіону відповідно до вимог ринку праці. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 38. С. 153–163.
5. Зайчук В. О. Управління якістю освіти як складова державної освітньої політики. *Педагогіка і психологія*. 2007. № 2. С. 18–26.

6. Карамішев Д. В. Стратегічні орієнтири розвитку моніторингу освітньої діяльності закладів вищої освіти як складової системи управління якістю. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. № 2 (56). С. 8–19.
7. Лукіна Т. О. Управління якістю освіти дорослих як проблема державного управління освітою в Україні. *Вісник післядипломної освіти*. 2016. Вип. 2 (31). С. 54–65.
8. Мороз В. М., Мороз С. А. Структура вищого учебного заведения как объект государственного управления. *Повышение квалификации и профессиональное совершенствование педагогов* : междунар. науч.-практ. конф., 26–27 нояб. 2015 г. Алматы, 2015. С. 156–161.
9. Мороз С. А. Державне управління розвитком трудового потенціалу ВНЗ: компетенція людини, університету та держави. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електрон. наук. фахове вид. Академії муніципального управління. 2016. № 4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=967> (дата звернення: 11.02.2020).
10. Мороз С. А., Мороз В. М., Домбровська С. М. Французька модель підготовки науково-педагогічних кадрів: особливості розбудови та перспективи використання для розвитку трудового потенціалу вітчизняних ВНЗ. *Вісник НУЦЗУ. Серія "Державне управління"*. 2016. № 1 (4). С. 213–222.
11. Мороз С. А. Рівень відповідності університетських знань вимогам ринку праці: аналіз думки студентів вітчизняних ЗВО та напрями вдосконалення механізмів державного управління системою вищої освіти. *Вісник НУЦЗУ. Серія "Державне управління"*. 2019. Вип. 2 (11). С. 303–315.
12. Мороз С. А. Якість вищої освіти як детермінанта добробуту людини та держави: оцінка студентів вітчизняних ЗВО. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2019. № 4. URL: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2019-4-5203> (дата звернення: 11.02.2020).
13. Мороз В. М., Садковий В. П., Бабаєв В. М., Мороз С. А. Онлайн опитування студентів у системі забезпечення якості вищої освіти. *Інформаційні технології та засоби навчання*. 2018. № 6. URL: <https://journal.iitta.gov.ua/index.php/itlt/article/view/2415> (дата звернення: 11.02.2020).
14. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 63. С. 7–14.
15. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 10. С. 44.
16. Садковий В. П. Удосконалення державних механізмів управління якістю вищої освіти України. *Державне будівництво*. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_10 (дата звернення: 11.02.2020).
17. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG) / Європейська асоціація забезпечення якості вищої освіти. Київ : ТОВ "ЦС", 2015. 32 с.
18. Цілі сталого розвитку в Україні / Представництво ООН в Україні. URL: <http://sdg.org.ua/ua/sdgs-and-governments> (дата звернення: 11.02.2020).

Moroz S. A.,

PhD in Public Administration, Senior Research Officer of Training Research and Production Center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
ORCID 0000-0002-2696-1278

THE LEVEL OF ACCORDANCE OF UNIVERSITY KNOWLEDGE TO THE REQUIREMENTS OF THE LABOUR MARKET: ANALYSIS OF THE VIEWS OF EMPLOYERS AND WAYS TO IMPROVE PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS IN THE SPHERE OF ENSURING THE HIGHER EDUCATION QUALITY

The problem of higher education institutions providing the quality of educational activities and the quality of higher education, including through the mechanism of improving the content and practice of educational programs' realization, can be considered through the prism of accordance of university knowledge to the requirements of the labour market. The assessment of the level of such accordance can be made with the help of a survey of the main stakeholders of the higher education quality. Given the fact that employers are one of stakeholders of the higher education quality, their opinion regarding the level of accordance between university knowledge to the demands of the labour market, as well as improving the content and practice of using of public administration mechanisms in the sphere of ensuring of higher education quality was chosen with the author of an article as the subject of study.

Clarification of the employers' opinions was made using the tools of the survey method, namely questionnaire. Survey of employers was conducted as part of the author's outside the grant project "Assessment of the higher education quality" The survey involved 184 employers from Kharkiv, Poltava, Sumy, as well as Ukrainian-controlled parts of Donetsk and Lugansk regions. According to the results of the analysis of the respondents' answers, the following facts were obtained: 4% of employers believe that "the knowledge obtained during studying in the Institute of higher education almost fully does not meet the requirements of the labour market"; 38 % of employers are convinced that "the knowledge obtained during studying in the Institute of higher education most likely does not meet the requirements of the labour market"; 46 % of employers support the opinion that "the knowledge obtained during studying in the Institute of higher education generally meets the requirements of the labour market"; 8 % of employers agree with the statement that "the knowledge gained during studying in the Institute of higher education is more likely meet the requirements of the labour market"; 4 % of employers are convinced that "the knowledge gained during studying in the Institute of higher education fully complies with the requirements of the labour market" (answer options are given according to the order of their placement in the questionnaire and in compliance with the principle of their presentation from "I completely disagree with the existence of accordance between university knowledge and labour market requirements" to "I completely agree with the existence of the accordance between university knowledge and the labour market requirements"). Summarizing the opinions of respondents (abstracting from insignificant groups of respondents' answers and grouping answers, with the direction to increase the scope of problematics consideration) letting us make a conclusion, that the number of those employers who believe that the competencies formed among students during their studying in Universities of higher education do not meet the modern requirements of the labour market in 3.5 times more than those who are convinced of the existence of such a accordance.

Based on the results of the analysis of the employers' answers, it was proposed to provide a norm for their involvement in the formation of the content of educational programs and practice of their realization, as well as in the procedures of educational programs' accreditation. Establishing at the institutional level the norms regarding the amount of employers' participation in the educational process and the examination procedures of educational programs, on the one hand, will lead to increase of the level of accordance between university knowledge and the labour market requirements, and on the other - will lead to increase of the educational activities quality and the higher education quality. In addition, in order to make the competencies of the graduates of Institutions of higher education closer to the needs (demands) of the labour market, it was proposed to supplement the existing system of assessment of the final knowledge of the graduates of Institutions of higher education with the obligations of the qualification exam. Employers or their representatives should become the main subjects for the knowledge assessment within the framework of such a qualification exam.

Keywords: accordance of University knowledge to the requirements of the labour market; survey of employers; improving mechanisms of public administration over ensuring the higher education quality; quality of activity of higher educational institutions.

References

1. Bielova, L.O., Bulba, V.H., Postupna, O.V. (2018). Stan i problemy zdiisnennia upravlinnia yakistiu osvity ta osvitnoi diialnosti v Ukraini: ekspertne otsiniuvannia. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and Practice of Public Administration*, 2(61). URL: http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-2/doc/1/1_1.pdf [in Ukrainian].
2. Haievskia, L.A. (2009). Upravlinnia osvitoiu: novi priorityty [Management of Education: New Priorities]. *Problemy ta perspektyvy vkhodzhennia Ukrainy v yevropeiskyi intelektualnyi prostir: osvitni aspekty: zb. nauk.-ekspert. materialiv*. Kyiv: NISD, 73–77 [in Ukrainian].
3. Dombrovska, S.M. (2011). Yakist osvity yak odna z zaporuk vdaloho derzhavnoho reformuvannia vyshchoi shkoly Ukrainy [The quality of education as one of the keys to successful state reforming of Ukrainian higher education]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*, 1, 149–154 [in Ukrainian].
4. Zahorskyi, V.S., Buryk, Z.M. (2014). Stratehichni priorityty planuvannia rozvytku osvity rehionu vidpovidno do vymoh rynku pratsi [Strategic priorities for planning education development in the region in accordance with the requirements of the labor market]. *Efektynnist derzhavnoho upravlinnia*, 38, 153–163 [in Ukrainian].

5. Zaichuk, V.O. (2007). Upravlinnia yakistiu osvity yak skladova derzhavnoi osvitnoi polityky [Quality Management of Education as a Component of State Education Policy]. *Pedahohika i psykholohiia*, 2, 18–26 [in Ukrainian].
6. Karamyshev, D.V. (2019). Stratehichni oriientyry rozvytku monitorynhu osvitnoi diialnosti zakladiv vyshchoi osvity yak skladovoi systemy upravlinnia yakistiu [Strategic guidelines for the development of the monitoring of the educational activities of higher education institutions as a component of the quality management system]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*, 2 (56), 8–19 [in Ukrainian].
7. Lukina, T.O. (2016). Upravlinnia yakistiu osvity doroslykh yak problema derzhavnoho upravlinnia osvitou v Ukraini [Adult Education Quality Management as a Problem of State Education Management in Ukraine]. *Visnyk pisladyplomnoi osvity*, 2 (31), 54–65 [in Ukrainian].
8. Moroz, S.A., & Moroz, V.M. (2015). Struktura vysshego uchebnogo zavedenija kak obekt gosudarstvennogo upravlenija [The structure of a higher educational institution as an object of public administration]. *Povyshenie kvalifikacii i professionalnoe sovershenstvovanie pedagogov: mezhdunar. nauch.-prakt. konf. – Proceedings from Professional development and professional improvement of teachers: Intern. scientific-practical Conf. Almaty*, 156–161 [in Russian].
9. Moroz, S.A. (2016). Derzhavne upravlinnia rozvytkom trudovoho potentsialu VNZ: kompetentsiia liudyny, universytetu ta derzhavy [Public administration of development of labor potential of higher education institution: competence of the person, university and state]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok: elektronne kvalifikacii i professionalnoe sovershenstvovanie pedagogov: mezhdunar. nauch.-prakt. konf. – Proceedings from Professional development and professional improvement of teachers: Intern. scientific-practical Conf. Almaty*, 156–161 [in Russian].
10. Moroz, S.A., Moroz, V.M., Dombrovska, S.M. (2016). Frantsuzka model pidhotovky naukovopedagogichnykh kadriiv: osoblyvosti rozbudovy ta perspektyvy vykorystannia dla rozvytku trudovoho potentsialu vitchyznianskykh VNZ [The French model of training of scientific and pedagogical personnel: peculiarities of development and prospects of use for the development of labor potential of native higher educational institutions] *Visnyk NUTsZU, issue 1 (4)*, 213–222 [in Ukrainian].
11. Moroz, S.A. (2019). Riven vidpovidnist universytetskykh znan vymoham rynku pratsi: analiz dumky studentiv vitchyznianskykh ZVO ta napriamy vdoskonalennia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia systemoi vyshchoi osvity [The level of correspondence of university knowledge to the requirements of the labor market: analysis of the opinion of students of domestic HEIs and directions of improvement of the mechanisms of state management of the higher education system]. *Visnyk NUTsZU (Seriiia "Derzhavne upravlinnia")*, 2 (11), 303–315 [in Ukrainian].
12. Moroz, S.A. (2019). Yakist vyshchoi osvity yak determinanta dobrobutu liudyny ta derzhavy: otsinka studentiv vitchyznianskykh ZVO [The quality of higher education as a determinant of human and state well-being: assessment of students of national HEIs]. *Publichne administruvannia ta natsionalna bezpeka*, 4. URL: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2019-4-5203> [in Ukrainian].
13. Moroz, V.M., Sadkovij, V.P., Babayev, V.M., and Moroz, S.A. (2018). Onlajn opituvannia studentiv u sistemi zabezpechennia yakosti vishoyi osviti [Online Survey of Students in the System of Quality Assurance in Higher Education]. *Informacijni tehnologiyi ta zasobi navchannia* 6. URL: <https://journal.iitta.gov.ua/index.php/itlt/article/view/2415> [in Ukrainian].
14. About higher education: Law of Ukraine dated 01.07.2014 No. 1 556-VII. (2014). *Official Bulletin of Ukraine*, 63, 7–14.
15. Pro Stratehiiu derzhavnoi kadrovoy polityky na 2012-2020 roky: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 01.02.2012 r. № 45/2012. (2012). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 10, 44.
16. Sadkovi, V.P. (2014). Udoskonalennia derzhavnykh mekhanizmiv upravlinnia yakistiu vyshchoi osvity Ukrainy [Improvement of state mechanisms of quality management of higher education in Ukraine]. *Derzhavne budivnytstvo*, 1 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_10 [in Ukrainian].
17. Yevropeiska asotsiatsiia zabezpechennia yakosti vyshchoi osvity, Standarty i rekomendatsii shchodo zabezpechennia yakosti v Yevropeiskomu prostori vyshchoi osvity (ESG). (2015). Kuiv: TOV "TsS".
18. Tsili staloho rozvytku v Ukraini. Predstavnytstvo OON v Ukrain. URL: <http://sdg.org.ua/ua/sdgs-and-governments> [in Ukrainian].

Надійшла до редакції 12.02.2020 р.

Воропай Любов Анатоліївна,
аспірантка кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-0677-8513

УДК 351

doi: 10.34213/ap.20.01.37

КРИТЕРІЇ ФОРМУВАННЯ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ УЧАСНИКІВ АТО

Статтю присвячено проблемам формування й ефективності реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО. Шляхом повного та всебічного аналізу науково-аналітичної літератури та окремих положень діючого законодавства зроблено висновок, що до числа найважливіших елементів державної політики у сфері соціального захисту слід віднести: рівень їх результативності, який можна визначити на підставі співставлення наслідків реалізації державної політики та ступеня вирішення соціально-економічних проблем; цілісність механізму, який функціонує за таких елементів як економічна, соціальна, комунікативна складова, ефекту соціальної політики.

Запропоновано до критеріїв формування та ефективності реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО віднести: критерій "достатності забезпечення необхідними ресурсами" як основоположна засада державно-регуляторної політики, а також інші критерії, які опосередковано визначають ступінь ефективної державної діяльності, наприклад справедливість забезпечуванних державою прав та гарантій; результативність та ефективність, а також здатність держави відстоювати й гарантувати права й свободи громадян.

Ключові слова: державне управління, соціальний захист учасників АТО, критерії державного регулювання соціальної політики, ефективність соціального захисту, критерії формування соціального захисту.

Постановка проблеми. Державно-політичні зміни, які відбуваються з моменту проголошення Україною незалежності, торкнулися всіх без винятку сфер суспільного та державного життя, зокрема: економічної, культурної, духовної, політичної та соціальної. Беззаперечним є той факт, що у сучасних умовах об'єктивні та суб'єктивні критерії впровадження тих чи інших заходів постають результатом якісно-нової державної стратегії. Визначальним критерієм для функціонування цілісної системи розбудови соціальної, правової й демократичної країни є ефективність відповідних соціальних інститутів, які не дивлячись на високоефективну державну політику досить по-різному знаходять своє закріплення у різних підприємствах, установах, організаціях, об'єднань громадян та, власне, кожного окремого індивіда.

Як відомо, соціальну політику держави можна розглядати за різних підходів, виокремлюючи при цьому ті особливості, що притаманні їй залежно від території поширення, напрямку реалізації, терміну дії тощо. Виходячи із доктринально-аналітичного тлумачення виявляється можливим державну соціальну політику розуміти з точки зору двох граней: як цілісну систему прийомів та заходів, яка координується та узгоджується з боку органів державної влади спрямовану на функціонування найрізноманітніших соціальних благ за рахунок відповідного бюджету, а також як комплекс взаємодіючих та взаємообумовлюючих елементів соціальної структури держави та суспільства.

Зазначені обставини набувають особливого значення в умовах існування спеціальних організаційно-правових заходів українських силових структур,

спрямованих на протидію діяльності незаконних російських та проросійських збройних формувань у війні на сході України, оскільки проблематика формування та реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників таких операцій набуває все більшого значення та осмислення, що свідчить про актуальність обраного предмету дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-прикладні аспекти досліджень реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО були предметом осмислення та опрацювання різних учених, зокрема тих, які цікавились проблемами державного регулювання соціального захисту в цілому, наприклад, А. Грін, З. Соломон, а також тих, які намагались опанувати питання забезпечення соціального захисту учасників АТО та їхніх сімей, членів сім'ї, зокрема П. Ворона, І. Грабчук, О. Кондратенко, Л. Сіньова.

Водночас питання визначення критеріїв формування та ефективності реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО, ще не отримали належного теоретико-прикладного обґрунтування та дослідження.

Внаслідок чого **метою** даної статті є наукове обґрунтування та дослідження проблематики визначення критеріїв формування та ефективності реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО.

Виклад основного матеріалу. В рамках діяльності Міністерства соціальної політики серед пріоритетних завдань постає необхідність надання додаткових соціальних гарантій учасникам АТО, членам їх сімей, а також сім'ям, члени яких загинули або постраждали під час проведення АТО, зокрема, у частині поліпшення фінансово-матеріального стану зазначених категорій осіб, забезпечення їх потреб у соціальному обслуговуванні та психологічній підтримці, що пов'язано із зниження їх життєвого рівня та ускладнення морально-психологічного стану. Окрім того, на законодавчому рівні окремо виділені питання стосовно підтримки внутрішньо переміщених осіб з тимчасово окупованої території, районів проведення антитерористичної операції, які проживають в інших адміністративно-територіальних одиницях на території України з метою їх інтегрування до міської територіальної громади, формування та підтримання ідей єдиної державності.

Особлива увага в контексті здійснення державної політики має бути спрямована на розвиток й визначення оптимальних моделей раціонального використання трудового потенціалу української держави, що гостро відчувається в умовах надзвичайно високого дефіциту державного бюджету та місцевих бюджетів, адже в першу чергу, такий трудовий потенціал має бути направлений на модернізацію системи працевлаштування осіб, які належать до соціально-незахищених верств населення, в тому числі учасників АТО. Серед іншого, до вказаних напрямків доцільно впроваджувати й такі елементи як забезпечення права на отримання освіти, покращення життєвого рівня, отримання належного медичного обслуговування, тобто забезпечити максимальне підвищення ефективності державної політики з метою підвищення рівня життя [1, с. 28].

До числа найважливіших елементів соціальної політики у вказаній сфері слід віднести: рівень їх результативності, який можна визначити на підставі співставлення наслідків реалізації державної політики та ступеня вирішення соціально-економічних проблем; цілісність механізму, який функціонує за таких елементів як економічна, соціальна, комунікативна складова, ефекту соціальної політики.

Сучасний розвиток державно-соціальних явищ та процесів у забезпеченні реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО невід'ємно пов'язаний із запобіганням падінню та покращенням рівня якості життя та добробуту населення [4, с. 28]. Істотну роль у протидії тенденції до падіння життєвого рівня відіграє набуття навичок самостійного вирішення ма-

теріальних труднощів, зміна економічної поведінки, подолання психології утриманства і патерналізму, що особливо складно по відношенню до осіб, які брали участь у військових діях. Як відомо, різні соціально-демографічні групи населення мають різні, а інколи й навіть протилежні суб'єктивні здібності й об'єктивні можливості пристосування до радикально мінливих умов існування. У різних груп неоднакові й форми такого пристосування, наприклад, значний вплив має вік, стан здоров'я, ступінь працездатності, сімейний стан, рівень і змісту загальної і спеціальної освіти, спеціальність та кваліфікація, професійна підготовка й трудовий досвід, ступінь їх відповідності вимогам, що пред'являються в процесі їх життєдіяльності. Процес самостійного пристосування проявляється досить різноманітно, наприклад, у вигляді згадуваних феноменів продовження роботи після закінчення участі в АТО, участі окремих осіб у процесах фінансового накопичення та ін. Наведені, а також аналогічні форми активного і пасивного, прямого і непрямого протистояння тенденції до падіння життєвого рівня, в тому числі на індивідуальній основі, набувають широкого поширення, але за відсутності підтримки держави їх значення не набувають бажаних результатів [6, с. 114].

Високий рівень диференціації доходів, стрімке падіння життєвого рівня неоднаково впливає на різні верстви населення. У провідних країнах світу зазначеної проблеми не має в силу того, що держава усуває проблему диференціації доходів у процесі перерозподільної діяльності на законодавчому рівні. Посилення диференціації доходів є проявом того, що згладжування надмірних соціальних відмінностей не стало метою української державної політики, фактично ж, державна влада, стоїть на позиціях невтручання в цій сфері, можливості перерозподілу доходів використовуються лише у незначній мірі.

Відповідно до Концепції державної цільової програми з фізичної, медичної, психологічної реабілітації і соціальної та професійної реадaptaції учасників антитерористичної операції та осіб, які брали участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримуванні збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, на період до 2022 р. затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 475-р, констатовано, що здійснення більшості заходів, спрямованих на формування в державі сучасної системи реабілітації та реадaptaції, потребує узгодженого програмного підходу та координації в рамках єдиного програмного документа, який би забезпечив системність та спрямування на досягнення єдиної мети діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, міжнародних організацій, що, зокрема, забезпечило б і більш ефективне використання коштів, які спрямовуються на удосконалення системи реабілітації та реадaptaції органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [5].

До основних причин виникнення такої ситуації Кабінетом Міністрів України віднесено: недосконалість законодавства і відсутність системності в правовому регулюванні питань реабілітації та реадaptaції учасників; відсутність системності під час організації процесів реабілітації та реадaptaції; відсутність практики і стандартів комплексної, зокрема ранньої, реабілітації учасників; відсутність практики кількісного та якісного оцінювання ефективності реабілітаційного та адаптаційного процесів; неефективність надання соціальних послуг учасникам та членам їх сімей, у тому числі дітям, через діючу систему соціальних служб, недостатнє кадрове забезпечення таких служб, зокрема спеціально підготовленими кадрами; обмеженість практики застосування мультидисциплінарних команд у системі охорони здоров'я; звужене розуміння серед фахівців та в суспільстві загалом поняття "психічного здоров'я", що призводить до заміни психологічної допомоги психіатричною (фармакологічною)

допомогою або неврологічним лікуванням; відсутність організованої практики надання реабілітаційних послуг пацієнтам в гострому періоді; відсутність єдиної системи державних стандартів і протоколів надання психологічної допомоги; невідповідність реабілітаційних установ сучасним міжнародним вимогам до закладів такого типу; недостатня кількість фахівців реабілітаційних спеціальностей, відсутність затверджених стандартів підготовки таких фахівців; відсутність ліцензування фахівців, що надають послуги з реабілітації та реадптації, цілісної системи адміністрування потреб учасників; відсутність практики адресного державного фінансування потреб конкретних учасників в лікувальних і реабілітаційних послугах за принципом “гроші ходять за людиною” [5].

Якщо порівнювати практику реабілітації осіб, які брали участь у бойових діях на рівні міжнародного досвіду, слід наголосити, що ефективні системи організації надання реабілітаційних і соціальних послуг населенню, зокрема ветеранам, вибудовуються та функціонують на таких принципах: простота і ефективність організації та управління; прозорість і публічність; індивідуальний підхід та оцінка результатів; рівність можливостей вибору реабілітаційних послуг; відповідність організації процесу реабілітації до фізіологічних і психологічних етапів виходу людини з кризи; використання особистісного потенціалу кожного ветерана.

В Україні на законодавчому рівні визначено, що застосування означених принципів пов'язано із комплексом таких ідей й позицій як: відповідальність держави за відновлення фізичного та психічного здоров'я учасників; створення умов для психологічної реабілітації членів сімей учасників, у тому числі дітей; запровадження цілісної системи ефективної реадптації учасників; використання успішного світового досвіду адміністрування реабілітаційних послуг та послуг з реадптації, що надаються учасникам; конструктивна взаємодія учасників, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань та міжнародних організацій; мотивація учасників до активної участі у процесах реабілітації та реадптації; залучення громадськості до виконання.

На думку О. Кондратенко, враховуючи сучасні виклики у сфері соціального захисту учасників АТО та членів їхніх сімей, ефективність державного регулювання залежить від ресурсного забезпечення. Автор стверджує, що мова йде не лише про фінансово-економічну сторону питання. Аргументуючи власну позицію, вчений зазначає, що прийняття будь-якого нормативно-правового акту чи створення (модернізація) окремої інституції без ресурсного забезпечення у достатньому обсязі, не приносить бажаного результату (якісних змін) в означеній сфері [2, с. 38].

Саме критерій “достатності забезпечення необхідними ресурсами” має бути основоположним аспектом формування та визначення ефективності реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО й вклучати: науковий, кадровий, фінансовий, економічний, матеріальний, інформаційний, комунікаційний рівень. Окреслені аспекти мають повноцінно функціонувати як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

Наприклад, за інформацією, яка міститься в Єдиному реєстрі учасників АТО за станом на січень 2020 р., нараховується близько 380 тис. осіб, які захищали незалежність, суверенітет й територіальну цілісність України та брали безпосередню участь в АТО.

Виходячи із концептуальних функцій соціального захисту, прямо та опосередковано формується фінансово-економічний механізм державного регулювання, до складу якого входять: фінансове забезпечення, дотації, пільги, привілеї та преференції, інші соціально-економічні умови [3, с. 11].

До інших критеріїв здійснення державної політики у сфері соціального захисту слід віднести коректність державної політики, яка має базуватись на таких умовах:

– справедливість забезпечуваних державою прав та гарантій, окремих пільгових й дотаційних умов на засадах справедливості по відношенню до кожного громадянина. Варто зазначити, що різні науковці досить по-різному визначають поняття “справедливість”, що породжує певні труднощі в оцінюванні самої політики, наприклад у представленні одних – справедливість отожднюється з рівністю і передбачає, обов’язок державної влади та проваджуваної політики однаково ставитись до всіх громадян й кожному надавати соціальні блага в рівних кількостях, на думку інших – справедливість означає, щоб кожному громадянину віддавали пропорційно його заслугам або відповідно до його внесків. Отже, поняття справедливості охоплює і однакове ставлення до громадян, і нагороду по заслугах (пропорційно внеску в спільну справу), і відгук на їхні потреби і потреби. Значною мірою багато аспектів дистрибутивної політики (наприклад, системи пенсійного забезпечення, соціального і медичного страхування) можуть являти собою якусь комбінацію цих критеріїв;

- результативність та ефективність як основоположні засади діяльності;
- здатність держави відстоювати й гарантувати права й свободи громадян.

Відносно результатів політичного курсу за даних обставин, формується якісно-нова система переваг: головними благами для кожного громадянина є економічний добробут, якість життя, особиста безпека. У кожному конкретному випадку для індивіда актуальні всі види соціально-політичних благ та гарантій.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, до числа найважливіших елементів державної політики у сфері соціального захисту слід віднести: рівень їх результативності, який можна визначити на підставі співставлення наслідків реалізації державної політики та ступеня вирішення соціально-економічних проблем; цілісність механізму, який функціонує за таких елементів як економічна, соціальна, комунікативна складова, ефекту соціальної політики.

До критеріїв формування й ефективності реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО слід віднести: критерій “достатності забезпечення необхідними ресурсами” як основоположна засада державно-регуляторної політики, а також інші критерії, які опосередковано визначають ступінь ефективної державної діяльності, наприклад справедливість забезпечуваних державою прав та гарантій; результативність та ефективність, а також здатність держави відстоювати й гарантувати права й свободи громадян.

Методичні рекомендації та правила впровадження окремих елементів державної політики, а також їх ефективність мають стати наступними предметами науково-дослідної роботи у зазначеній сфері.

Список використаних джерел

1. Дмитренко Ю. П. Соціально-правовий захист співробітників правоохоронних органів – учасників проведення АТО. *Забезпечення оперативно-службової діяльності: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення* : матеріали постійно діючого наук.-практ. семінару (Харків, 27 трав. 2016 р). Харків : Право, 2016. Вип. 7. С. 26–29.
2. Кондратенко О. О. Державне регулювання соціального захисту учасників антитерористичної операції та членів їхніх сімей : дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2019. 280 с.
3. Кравченко М. В. Основні проблеми соціального захисту учасників АТО. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 11-12. С. 36–43. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_11-12_7 (дата звернення: 11.02.2020).
4. Крпельницька С. О., Солоджук Т. В. Формування системи соціального забезпечення осіб, які постраждали від АТО в Україні. *Фінансові послуги. Всеукр. наук.-аналіт. журн.* 2016. № 5 (119). С. 27–31.
5. Про схвалення Концепції Державної цільової програми з фізичної, медичної, психологічної реабілітації і соціальної та професійної реадaptaції учасників антитерористичної операції та осіб, які брали участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луган-

ській області, забезпеченні їх здійснення, на період до 2022 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 475-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 59. С. 124.

6. Сінова Л. М. Правове регулювання соціального захисту учасників АТО. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. Вип. 6. С. 113–116.

Voropay L. A.,

Postgraduate Student of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0002-0677-8513

CRITERIA OF FORMATION AND EFFICIENCY OF REALIZATION OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF SOCIAL PROTECTION OF PARTICIPANTS IN THE ANTITERRORIST OPERATION

Article are devoted to problems of formation and efficiency of realization of state policy in the sphere of social protection of participants of ATO. By the full and comprehensive analysis of scientific and analytical literature and separate provisions of the current legislation, the conclusion is drawn that in number of the major elements of state policy in the sphere of social protection it is necessary to carry: level of their effectiveness which can be defined on the basis of comparison of consequences of realization of state policy and degree the solution of social and economic problems; integrity of the mechanism which functions at such elements as economic, social, communicative orientation, effect of social policy. It is installed separately that practice of rehabilitation of persons who were involved in fighting at the level of the international experience should be noted that the effective systems of the organization of rendering rehabilitation and social services to the population, in particular to veterans, are built and function on the following principles: simplicity and efficiency of the organization and management; transparency and publicity; individual approach and assessment of results; equal opportunities of the choice of rehabilitation services; compliance of the organization of process of rehabilitation to physiological and psychological stages of an exit of the person from crisis; use of personal potential of each veteran.

The author it is offered in the sphere of social protection of participants of ATO to refer to criteria of formation and efficiency of realization of state policy: Criterion of “sufficiency of providing with necessary resources” as a fundamental ambush of state regulatory policy and also other criteria which indirectly define extent of effective state activity, for example justice of the rights and guarantees provided with the state; effectiveness and efficiency and also ability of the state to defend and guarantee the rights and freedoms of citizens.

It is defined that the methodical recommendations and rules of introduction of separate elements of state policy and also their efficiency have to become the following objects of research work in the specified sphere.

Keywords: public administration, social protection of participants in the antiterrorist operation, criteria of state regulation of social policy, efficiency of social protection, criteria of formation of social protection.

References

1. Dmytrenko, U.P. (2016). Sotsialno-pravoviy zakhyst spivrobotnykiv pravookhoronnykh orhaniv – uchasnykiv provedennia ATO. *Zabezpechennia operatyvno-sluzhbovoi diialnosti: aktualni problemy ta shliakhy ikh vyrishennia*: mater. postijno diuchoho nauk.-prakt. seminaru (Kharkiv, 27 trav. 2016 r). Kharkiv: Pravo, 7, 26–29 [in Ukrainian].

2. Kondratenko, O.O. (2019). Derzhavne rehuliuвання sotsialnoho zakhystu uchasnykiv antyterrorystychnoi operatsii ta chleniv ikhnikh simej. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

3. Kravchenko, M.V. (2015). Osnovni problemy sotsialnoho zakhystu uchasnykiv ATO. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 11–12, 36–43. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_11-12_7 [in Ukrainian].

4. Kropelnytska, S.O., Solodzhuk, T.V. (2016). Formuvannia systemy sotsialnoho zabezpechennia osib, iaki postrazhdaly vid ATO v Ukraini. *Finansovi posluhy. Vseukr. nauk.-analit. Zhurnal*, 5 (119), 27–31 [in Ukrainian].

5. Pro skhvalennia Kontseptsii Derzhavnoi tsilovoi prohramy z fizychnoi, medychnoi, psykholohichnoi reabilitatsii i sotsialnoi ta profesijnoi readaptatsii uchasnykiv antyterrorystychnoi operatsii ta osib, iaki braly uchast u zdzijsnenni zakhodiv iz zabezpechennia natsionalnoi bezpeky i oborony, vidsichi i strymuvannia zbrojnoi ahresii Rosijskoi Federatsii v Donetskij ta Luhanskij oblastiakh, zabezpechenni ikh zdzijsnennia, na period do 2022 roku: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12.07.2017 r. № 475-r. (2017). *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy. Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 59, art. 124 [in Ukrainian].

6. Sinova, L.M. (2016). Pravove rehuliuвання sotsialnoho zakhystu uchasnykiv ATO. *Yurydychnyj naukovyj elektronnyj zhurnal*. 6, 113–116 [in Ukrainian].

Надійшла до редакції 28.02.2020 р.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- Амосов Олег
Юрійович* д.е.н., проф., завідувач кафедри економічної теорії та фінансів, ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Антипенко Ірина
Вікторівна* к.ю.н., докторант кафедри публічної політики та політичної аналітики, НАДУ, м. Київ
- Антонов Віктор
Григорович* начальник адміністративно-інформаційного відділу, ДЗ “Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр МОЗ України”, м. Київ
- Астапова Тетяна
Олександрівна* к.держ.упр., доц., доцент кафедри іноземних мов, ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Безена Іван
Михайлович* к.філос.н., докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування, ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро
- Белова Людмила
Олександрівна* д.соц.н., проф., директор ХарПІ НАДУ, заслужений працівник освіти України, президент Харківського університетського консорціуму, м. Харків
- Бігарі Марина
Іванівна* аспірантка кафедри української мови, ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Білоус Каріна
Станіславівна* аспірантка кафедри політології та філософії, ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Благовестов Микола
Олександрович* аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики, ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Венцель Віктор
Тарасович* к.е.н., докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики, НАДУ, м. Київ
- Вороніна Юлія
Євгенівна* к.держ.упр., старший викладач кафедри публічного управління, адміністрування та права, Таврійський державний агро-технологічний університет ім. Дмитра Моторного, м. Мелітополь
- Воропай Любов
Анатоліївна* аспірантка кафедри політології та філософії, ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Голинська Олеся
Володимирівна* к.держ.упр., доц., доцент кафедри економічної та фінансової політики, ОРІ НАДУ, м. Одеса
- Гончаренко Марина
Василівна* к.держ.упр., доц., доцент кафедри економічної теорії та фінансів, ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Гришина Наталія
Михайлівна* к.держ.упр., доц., доцент кафедри української мови, ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Дзюндзюк Вячеслав
Борисович* д.держ.упр., проф., завідувач кафедри політології та філософії, ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Древаль Юрій
Дмитрович* д.держ.упр., проф., професор кафедри охорони праці та техногенно-екологічної безпеки, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
- Дунаєв Ігор
Володимирович* д.держ.упр., доц., професор кафедри економічної політики та менеджменту, ХарПІ НАДУ, Голова громадської організації “НДЦ економіко-правових рішень у сфері застосування технологій розподіленого реєстру”, м. Харків
- Єлагін Віктор
Павлович* д.держ.упр., проф., завідувач кафедри соціальної і гуманітарної політики, ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Єфімов Юрій
Вікторович* аспірант кафедри політології та філософії, ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Зайка Світлана
Олександрівна* к.е.н., доц., проректор з науково-педагогічної роботи, Харківський національний технічний університет сільського господарства імені Петра Василенка, м. Харків
- Ігнатенко Ліна
Юріївна* старший викладач кафедри іноземних мов, ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Капінус Олександра
Ярославівна* помічник керівника з розвитку та впровадження нових технологій, Асоціація “Підтримки ЖК, ЖБК та ОСББ”, м. Харків
- Карамішев Дмитро
Васильович* д.держ.упр., проф., перший заступник директора, ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Кириленко Володимир
Анатолійович* д.військ.н., проф., головний науковий співробітник науково-дослідного відділу, Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, м. Київ
- Ковальова Тетяна
Володимирівна* к.філол.н., доц., доцент кафедри права та європейської інтеграції, ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Коваленко Микола
Йосипович* к.т.н., доц., доцент кафедри фізики та вищої математики, Харківський національний аграрний університет ім. В.В. Докучаєва, м. Харків

<i>Коваленко Микола Миколайович</i>	д.держ.упр., проф., професор кафедри економічної теорії та фінансів, ХарPI НАДУ, м. Харків
<i>Копанчук Олена Євгенівна</i>	аспірантка навчально-науково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
<i>Котуков Олександр Анатолійович</i>	к.соц.н., доц., доцент кафедри політології та філософії, ХарPI НАДУ, м. Харків
<i>Кудь Александр Александрович</i>	генеральний директор ТОВ “Сімкорд”, аспірант, ХНЕУ, м. Харків
<i>Кузнецов Андрій Олегович</i>	к.держ.упр., доц., начальник відділу координації наукової роботи і докторантури, ХарPI НАДУ, м. Харків
<i>Лахижа Микола Іванович</i>	д.держ.упр., проф., професор кафедри публічного управління та адміністрування, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України, м. Київ
<i>Лесная Елена Сергійвна</i>	к.держ.упр., доц., доцент кафедри економічної теорії та фінансів, ХарPI НАДУ, м. Харків
<i>Лукін Сергій Юрійович</i>	к.е.н., доц., 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”, м. Київ
<i>Мамонова Валентина Василівна</i>	д.держ.упр., проф., професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування, ХарPI НАДУ, м. Харків
<i>Мейко Олександр Васильович</i>	к.військ.н., начальник Кінологічного навчального центру Державної прикордонної служби України, м. Київ
<i>Меляков Антон Володимирович</i>	к.і.н., доц., професор кафедри соціальної і гуманітарної політики, ХарPI НАДУ, м. Харків
<i>Мороз Світлана Анатоліївна</i>	к.держ.упр., старший науковий співробітник Навчально-науково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
<i>Односталко Данійл Володимирович</i>	аспірант, ОPI НАДУ, м. Одеса
<i>Панченко Олег Анатолійович</i>	д.мед.н., проф., заслужений лікар України, директор ДЗ “Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр МОЗ України”, Президент Громадської організації “Всеукраїнська професійна психіатрична ліга”, м. Київ
<i>Прав Юрій Григорович</i>	к.е.н., доц., доцент кафедри публічного адміністрування, Приватне акціонерне товариство “Вищий навчальний заклад “Міжрегіональна академія управління персоналом”, Навчально-науковий інститут міжнародних відносин та соціальних наук, м. Київ
<i>Ревенко Олена Вікторівна</i>	к.е.н., доц., доцент кафедри економіки підприємства та менеджменту, Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця, м. Харків
<i>Ревенко Тетяна Вікторівна</i>	к.держ.упр., провідний фахівець відділу з координації наукової роботи та докторантури, ХарPI НАДУ, м. Харків
<i>Сасник Світлана Михайлівна</i>	ст. викладач кафедри іноземних мов, Харківський національний університет радіоелектроніки, м. Харків
<i>Сичова Вікторія Вікторівна</i>	д.держ.упр., проф., професор кафедри соціології управління та соціальної роботи соціологічного факультету, Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, м. Харків
<i>Токар Маріан Юрійович</i>	к.і.н., доц., докторант кафедри державного управління, ЛPI НАДУ, м. Львів
<i>Ушакова Марія Володимирівна</i>	аспірантка кафедри управління персоналом та економіки праці, ХарPI НАДУ, м. Харків
<i>Фердман Геннадій Петрович</i>	к.держ.упр., старший науковий співробітник, заступник начальника науково-дослідного центру Збройних Сил України “Державний океанаріум” Інституту Військово-Морських Сил Національного університету “Одеська морська академія” з наукової роботи, м. Одеса
<i>Химчак Віталій Валентинович</i>	аспірант, Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ
<i>Чебан Олександр Іванович</i>	к.держ.упр., доц., доцент кафедри регіональної політики і публічного адміністрування, ОPI НАДУ, м. Одеса
<i>Шойко Василь Анатолійович</i>	к.і.н., доц., заступник начальника інституту – головний інженер, Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, м. Київ
<i>Ясиневиц Станіслав Людвігович</i>	к.держ.упр., член ГО “Нова еліта нації”, м. Одеса

CONTRIBUTORS

- Amosov O. Yu.* Doctor of Economics, Professor, Head of Economic Theory and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Antonov V. G.* Chief of Administrative and Information Department of State Institution "Scientific practical medical rehabilitating diagnostic centre of the ministry of health of Ukraine", Kyiv
- Antypenko I. V.* PhD in Law, Doctoral Student of the Public Policy and Political Analysis Chair, NAPA, Kyiv
- Astapova T. O.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Foreign Languages Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Belova L. O.* Doctor of Sciences (Sociology), Full Professor, Director of KRI NAPA, Honored Worker of Education of Ukraine, President of Kharkiv University Consortium, Kharkiv
- Bezena I. M.* PhD in Philosophy, Doctoral Student of Public Administration and Local Self-Government Department, DRI NAPA, Dnipro
- Bihari M. I.* Postgraduate Student of Ukrainian Language Department, KRI NAPA, Kharkov
- Bilous K. S.* Postgraduate Student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Blagovestov M. A.* Postgraduate Student of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Cheban O. I.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Department of Regional Policy and Public Administration, ORI NAPA, Odesa
- Dunayev I. V.* Doctor of Public Administration, Associate Professor, Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Head of the Non-Governmental Organization "Research center of legal-economic solutions in the area of application of distributed ledger technologies", Kharkiv
- Dreval Y. D.* Doctor in Public Administration, Professor, Professor of Labor Protection and Technogenic and Ecological Safety Department, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv
- Dziundziuk V. B.* Doctor of Public Administration, Professor, Head of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Ferdman G. P.* PhD in Public Administration, Senior Researcher, Deputy Head of the State Oceanarium of the Naval Forces Institute of the National University "Odessa Naval Academy" for Scientific Work, Deputy Head of the Research Center of the Armed Forces of Ukraine, Odesa
- Ignatenko L. Yu.* Senior Lecturer of Foreign Languages Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Goncharenko M. V.* PhD in Public Administration, Associate Professor Associate Professor of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Holynska O. V.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Economic and Finance Policy Department, ORI NAPA, Odesa
- Hryshyna N. M.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Ukrainian Language Department, KRI NAPA, Kharkov
- Kapinus O. Y.* Assistant to the Head of Development and Implementation of New Technologies of Association "Support to the HC, HCC and ACAB", Kharkiv
- Karamyshev D. V.* Doctor of Public Administration, Full Professor, First Deputy Director, KRI NAPA, Kharkiv
- Khymchak V. V.* Postgraduate Student, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv
- Kirylenko V. A.,* Doctor of Military, Professor, Great Sciences Employee, Bogdan Khmelnytsky National Academy of State Border Guard Service of Ukraine, Kyiv
- Kopanchuk O. Yu.* Postgraduate Student of Training and Research and Production Center of the National Defense University of Ukraine, Kharkiv
- Kotukov O. A.* PhD in Sociology, Associate Professor, Associate Professor of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Kovalenko M. M.* Doctor in Public Administration, Professor, Professor of Economic Policy and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Kovalenko N. Y.* PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Physics and Higher Mathematics Department, Kharkiv V. Dokuchaev National Agrarian University, Kharkiv
- Kovalova T. V.* PhD in Philology, Associate Professor, Associate Professor of Law and European Integration Department, KRI NAPA, Kharkiv

- Kud A. A.* CEO of Simcord LLC, Postgraduate Student, Kharkiv National University of Economics, Kharkiv
- Kuznetsov A. O.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Head of the Coordination Department of Scientific Work and Doctoral Studies, KRI NAPA, Kharkiv
- Lakhyzha M. I.* Doctor of Public Administration, Professor, Professor of Public Administration Department, Institute for Personal Training of the State Employment Service of Ukraine, Kyiv
- Lesnaya O. S.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Lukin S. U.* PhD in Economics, Associate Professor, Director of Center of retraining and professional development of employees of state agencies, local governments, state enterprises, institutions and organizations Kyiv Regional State Administration, Kyiv
- Mamonova V. V.* Doctor of Public Administration, Professor, Professor of Regional Development and Local Government Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Mejko O V.* PhD in Military Sciences, Head of the Dog training Center of the State Border Service of Ukraine, Kyiv
- Meliakov A. V.* PhD in History, Associate Professor, Professor of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Moroz S. A.* PhD in Public Administration, Senior Research Officer of Training Research and Production Center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Odnostalko D. V.* Postgraduate Student, ORI NAPA, Odesa
- Panchenko O. A.* Doctor of Medical Science, Professor, Honorable doctor of the State of Ukraine, Director of State Institution “Scientific practical medical rehabilitating diagnostic centre of the ministry of health of Ukraine”, member President of the All-Ukrainian Professional Psychiatric League, Kyiv
- Prav Yu. G.* PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of Public Administration Department, Higher Educational Institution “Interregional Academy of Personnel Management” Private Joint-Stock Company, Educational-Scientific Institute of International Relations and Social Sciences, Kyiv
- Revenko O. V.* PhD in Economics, Associate Professor of Business Economics and Management Department, KhNUE, Kharkiv
- Revenko T. V.* PhD in Public Administration, Leading Specialist of Research Coordination and Doctoral Studies Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Sasnyk S. M.* Senior Lecturer of Foreign Languages Department, Kharkiv National University of Radio Electronics, Kharkiv
- Shoyko V. A.* PhD in Historical Sciences, Associate Professor, Deputy Chief of the Institute – Chief Engineer, Ukrainian Civil Defense Research Institute, Kyiv
- Sychova V. V.* Doctor of Public Administration, Full Professor, Professor of Sociology of Management & Social Work Department, V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv
- Tokar M. Yu.* PhD in Historical Sciences, Associate Professor, Doctoral Student of Public Administration Department, LRI NAPA, Lviv
- Ushakova M. V.* Postgraduate Student of Personnel Management and Labour Economic Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Ventsel V. T.* PhD in Economics, Doctoral Student of Social and Humanitarian Policy Department, NAPA, Kyiv
- Voronina Y. E.* PhD in Public Administration, Senior Teacher of Public Management, Administration and Law Department, TDATU the name of Dmytro Agile, Melitopol
- Voropay L. A.* Postgraduate Student of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Yasinevich S. L.* PhD in Public Administration, Member of NGO “New Elite of the Nation”, Odesa
- Yefimov Yu. V.* Postgraduate Student of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Yelahin V. P.* Doctor of Public Administration, Full Professor, Head of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Zaika S. O.* PhD Economics, Associate Professor, Vice-Rector for Scientific and Pedagogical Work, Kharkiv Petro Vasylenko National Technical University of Agriculture, Kharkiv

Наукове видання

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Збірник наукових праць

№ 1 (57)

Заснований у 1997 р.
Свідоцтво про Державну реєстрацію
Серія КВ № 15528-4100ПР від 6 липня 2009 р.

Виходить двічі на рік

Відповідальний за випуск к.держ.упр., доц. *А. О. Кузнецов*

Редактор	<i>М. М. Сорокун</i>
Коректор	<i>М. М. Сорокун</i>
Комп'ютерна верстка	<i>В. В. Богатова</i>

Підписано до друку 05.06.2020. Формат 70x100¹/₁₆. Папір офсетний.
Гарнітура Bookman Old Style.
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 29,12. Обл.-вид. арк. 31,6. Наклад 100 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
“Магістр”.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1654 від 19.01.2004 р.
61001, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55,
електронна адреса: ond41@ukr.net

Віддруковано з оригінал-макета у друкарні “Тім Пабліш Груп”
61124, м. Харків, вул. Зернова, 51-а, тел. (057) 755-38-01,
e-mail: tpgtim@gmail.com
www.tpg.in.ua