

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ISSN 1727-6667

**Випуск
2 (73)**

**Issue
2 (73)**

**ТЕОРІЯ
ТА ПРАКТИКА
ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ**

**THEORY
AND PRACTICE OF
PUBLIC
ADMINISTRATION**

Збірник наукових праць

Collection of Scientific Works

ХАРКІВ – 2021 – KHARKIV

Редакційна колегія:

Коваленко Микола Миколайович, доктор наук з державного управління, доцент
(головний редактор);
Барка Зін Мохаммед, доктор філософії в публічній економіці, професор (Алжир);
Белова Людмила Олександрівна, доктор соціологічних наук, професор;
Бельська Тетяна Валентинівна, доктор наук з державного управління, доцент;
Бульба Володимир Григорович, доктор наук з державного управління, професор;
Вацьковський Казімеж Станіславович, доктор економічних наук, професор (Польща);
Гайдученко Світлана Олександрівна, доктор наук з державного управління, доцент;
Гончаренко Марина Василівна, кандидат наук з державного управління, доцент;
Древаль Юрій Дмитрович, доктор наук з державного управління, професор;
Мольнар Ерньо, доктор філософії, доцент (Угорщина);
Карамішев Дмитро Васильович, доктор наук з державного управління, професор;
Копчевська Катажина, доктор філософії, доцент (Польща);
Кречун Левію, доктор філософії у менеджменті (Румунія);
Кучабський Олександр Георгійович, доктор наук з державного управління, доцент (Польща);
Латинін Микола Анатолійович, доктор наук з державного управління, професор;
Матішаускас Аінас, доктор філософії в інженерії (Латвія);
Миколайчук Микола Миколайович, доктор наук з державного управління, професор;
Парубчак Іван Орестович, доктор наук з державного управління, професор;
Статівка Наталія Валеріївна, доктор наук з державного управління, професор;
Стоян Олександра Юріївна, доктор наук з державного управління;
Стрельцов Володимир Юрійович, доктор наук з державного управління, доцент;
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 № 4/271-З від 19 березня 2021 р.*

Відповідальний за випуск

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

Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2021. – Вип. 2 (73). – 200 с.

У статтях наукового збірника, згрупованих у п'ять тематичних розділів, висвітлено проблеми розвитку системи державного управління та реформи місцевого самоврядування в Україні, державного регулювання процесів економічного і соціального розвитку, приділено увагу особливостям реалізації вітчизняної державної кадрової політики, а також зовнішній політиці та національній безпеці.

Для науковців, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, а також усіх, хто цікавиться сучасними проблемами державного управління.

Збірник наукових праць включено до Переліку наукових фахових видань України з державного управління
(наказ МОН України від 13 липня 2015 р. № 747).

З 2017 року збірник індексується в міжнародній наукометричній базі
Index Copernicus International (ICV 2017:46.08)
<https://journals.indexcopernicus.com/search/details?id=47072>

Editorial board:

Kovalenko Mykola Mykolaiovych, Doctor of Public Administration, Associate Professor
(*Chief Editor*);
Barka Zine M. Barka, PhD in Public Economy, Professor of Economics (Algeria);
Bielova Liudmyla Oleksandrivna, Doctor of Sociology, Full Professor;
Bielska Tetiana Valentynivna, Doctor of Public Administration, Associate Professor;
Bulba Volodymyr Hryhorovych, Doctor of Public Administration, Full Professor;
Cherviakova Olha Volodymyrivna, Doctor of Public Administration, Associate Professor;
Craciun L., PhD in Management, Associate Professor (Romania);
Goncharenko Maryna Vasylivna, PhD in Public Administration, Associate Professor;
Dreval Yurii Dmytrovych, Doctor of Public Administration, Full Professor;
Haiduchenko Svitlana Oleksandrivna, Doctor of Public Administration, Associate Professor;
Karamyshev Dmytro Vasyliovych, Doctor of Public Administration, Full Professor;
Katarzyna Kopczewska, PhD in Philosophy, Associate Professor (Poland);
Kuczabski Aleksander, Dr. habil. in Public Administration, Associate Professor (Poland);
Latynin Mykola Anatoliiovych, Doctor of Public Administration, Full Professor;
Martišauskas Linas, PhD in Engineering (Latvia);
Molnár Ernő, PhD in Philosophy, Associate Professor (Hungary);
Mykolaichuk Mykola Mykolaiovych, Doctor of Public Administration, Full Professor;
Parubchak Ivan Orestovych, Doctor of Public Administration, Full Professor;
Stativka Nataliia Valeriivna, Doctor of in Public Administration, Full Professor;
Stoian Oleksandra Yuriivna, Doctor of in Public Administration;
Streltsov Volodymyr Yuriiovych, Doctor of Public Administration, Associate Professor;
Wackowski Kazimierz, Dr. habil. in Economics, Full Professor (Poland)

*Recommended for publication by the Academic Council
of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy
fo Public Administration under the President of Ukraine,
the protocol number № 4/271-3 from 19.03.2021.*

Responsible for publication

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

Theory and Practice of Public Administration : Collection of Scientific Works. –
Kharkiv : Publisher of KRI NAPA “Magistr”, 2021. – Issue 2 (73). – 200 p.

The scientific publication papers, grouped together under five headings, are devoted to the problem issues of public administration system development, state regulation of economic and social development processes, directions of reforming the local self-government system in Ukraine, foreign policy and national security issues.

For scientists, researchers, public servants, local officials, and for everyone interested in modern 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 13 July 2015 number 747).

Since 2017 collection has been indexed by
Index Copernicus International (ICV 2017:46.08)
<https://journals.indexcopernicus.com/search/details?id=47072>

ЗМІСТ

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Майстро Сергій Вікторович, Крихтіна Юлія Олександрівна

Сучасний стан розвитку транспортної галузі України та результативність механізмів формування й реалізації державної політики..... 8

**Попов Микола Петрович, Комаровський Віктор Вікторович,
Бондар Анастасія Олександрівна**

Модель цифрової трансформації системи публічного управління 16

Дашкова Кристина Сергіївна

Сучасний стан і напрями наукових досліджень інституціалізації взаємодії органів публічної влади з громадськістю 25

Косухіна Ксенія Валеріївна

Громадські ініціативи як чинник самоорганізації суспільства та суттєвий механізм забезпечення соціальних послуг 33

Крутії Ганна Миколаївна

Публічне управління інноваційним розвитком туризму:
сучасні види та інноваційні технології 40

Кудь Александр Александрович

Правове регулювання децентралізованих інформаційних платформ: проблеми і пропонувані приватноправовий підхід до їхнього вирішення в Україні 47

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

**Лукін Сергій Юрійович, Меляков Антон Володимирович,
Баклан Анастасія Олексіївна**

Гендерні аспекти публічно-приватного партнерства у сфері малого та середнього бізнесу 67

Ваніна Яна Адольфівна, Косенко Аліса Володимирівна

Концептуальні аспекти соціальної відповідальності бізнесу та перспективи її практичної реалізації в Україні..... 76

Сітнік Світлана Петрівна

Нові підходи публічного адміністрування сфери розширених сімейних відносин:
регіональний аспект 86

Мережко Сергій Іванович

Економічний ефект корупції: теоретичний аспект 93

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

<i>Гончаренко Марина Василівна</i> Місцеві фінанси як об'єкт публічного управління: сутнісна характеристика та місце у фінансовій системі держави.....	102
<i>Чернятіна Вікторія Анатоліївна</i> Сталий розвиток сільських територій України в умовах децентралізації, забезпечення їхньої спроможності.....	110
<i>Жидков Костянтин Сергійович</i> Сталий місцевий розвиток: сутність і зміст.....	120
<i>Павлов Єгор Олегович</i> Механізми функціонування місцевого самоврядування.....	128
<i>Рубан Дмитро Олександрович</i> Партисипаторне бюджетування як інструмент розвитку місцевої демократії (на прикладі міста Києва).....	135

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

<i>Живило Євген Олександрович, Живило Ірина Олександрівна</i> Об'єднана підготовка персоналу складових сил оборони сфери кібербезпеки в умовах тотальної оборони держави.....	144
<i>Покотило Тетяна Василівна, Смаглюк Анна Андріївна</i> Організаційні зміни: проблема опору персоналу та шляхи його подолання.....	154

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

<i>Майстро Сергій Вікторович, Кропивницький Віталій Станіславович</i> Механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах.....	164
<i>Котух Євген Володимирович</i> Реалізація національних стратегій кібербезпеки: економіко-політичний аспект.....	171
<i>Ревенко Олена Вікторівна, Ревенко Тетяна Вікторівна</i> Інформаційне забезпечення державної євроінтеграційної політики України та його роль у регулюванні бізнес-середовища.....	176
<i>Криштанович Мирослав Франкович</i> Державне регулювання балтійсько-чорноморським партнерством у зовнішній політиці України та Польщі.....	188
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	196

CONTENTS

THE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN UKRAINE

<i>Maystro S. V., Krykhtina Y. O.</i>	
Current State of Development of the Transport Industry of Ukraine and Effectiveness of Mechanisms of Formation and Implementation of State Policy.....	8
<i>Popov M. P., Komarovskiy V. V., Bondar A. O.</i>	
Model of Digital Transformation of the Public Administration System	16
<i>Dashkova K. S.</i>	
Contemporary State and Destinations of Scientific Research of the Institutionalization of the Interaction of Public Authorities With the Public	25
<i>Kosukhina K. V.</i>	
Public Initiatives as a Factor of Social Self-organization and a Significant Mechanism of Social Services Provision	33
<i>Krutii A. M.</i>	
Public Administration of Innovative Tourism Development: Modern Types and Innovative Technologies	40
<i>Kud A. A.</i>	
Legal Regulation of Decentralized Information Platforms: Problems and the Suggested Private-Law Approach to Their Solution in Ukraine	47

STATE REGULATION OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PROCESSES

<i>Lukin S. Yu., Meliakov A. V., Baklan A. O.</i>	
Gender Aspects of Public-Private Partnership in Small and Medium Business	67
<i>Vanina Y. A., Kosenko A. V.</i>	
Conceptual Aspects of Social Responsibility of Business and Prospects of Its Practical Implementation in Ukraine.....	76
<i>Sitnik S. P.</i>	
New Coming of the Public Administration of the Sphere Extended Family Names: Regional Aspect.....	86
<i>Merezhko S. I.</i>	
The Economic Effect of Corruption: a Theoretical Aspect	93

DIRECTIONS OF LOCAL GOVERNMENT SYSTEM REFORMATION

Goncharenko M. V.	
Local Finance as an Object of Public Administration: the Essential Characteristics and Place in the Financial System of the State	102
Cherniatina V. A.	
Sustainable Development of Rural Territories of Ukraine Under Decentralization Conditions, Ensuring Their Capacity	110
Zhydkov K. S.	
Sustainable Local Development: Essence and Content	120
Pavlov E. O.	
The Mechanisms of Functioning of Local Government	128
Ruban D. O.	
Participatory Budgeting as a Tool for the Development of Local Democracy (on the Example of the City of Kyiv)	135

PECULIARITIES OF STATE PERSONNEL POLICY REALIZATION IN UKRAINE

Zhyvylo Ye. O.	
Joint Training of the Cyber Security Defense Forces Personnel in the Conditions of Total State Defense	144
Pokotylo T. V., Smahliuk A. A.	
Organizational Changes: the Problem of Staff Resistance and Ways to Overcome it	154

FOREIGN POLICY AND NATIONAL SECURITY

Maystro S. V., Kropyvnytskyi V. S.	
Mechanisms of Public Management and Administration in the Sphere of Civil Protection in Foreign Countries	164
Kotukh Ye. V.	
Implementation of National Cybersecurity Strategies: Economic and Political Aspect	171
Revenko O. V., Revenko T. V.	
Information Support of Ukrainian State European Integration Policy and Its Role in Regulating the Business Environment	176
Kryshchanovych M. F.	
State Regulation Balto-Black Sea Partnership in the Foreign Policy of Ukraine and Poland	188
CONTRIBUTORS	196

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Майстро Сергій Вікторович,

д.держ.упр., проф.,

професор кафедри економічної політики та менеджменту,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

ORCID 0000-0003-3035-4304;

Крихтіна Юлія Олександрівна,

к.е.н., доц.,

доцент кафедри менеджменту та адміністрування,

Український державний університет залізничного транспорту,

м. Харків

ORCID 0000-0002-6595-4759

УДК 351:656

doi: 10.34213/tp.21.02.01

СУЧАСНИЙ СТАН РОЗВИТКУ ТРАНСПОРТНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ ТА РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ Й РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Визначено сучасний стан розвитку транспортної галузі України. Схарактеризовано стан розвитку основних секторів транспортної галузі України в сучасних умовах. Здійснено комплексний аналіз сучасного стану та нинішніх проблем розвитку транспортного сектору України у світлі загроз і ризиків, пов'язаних, зокрема, з коронакризою. Визначено результативність механізмів формування й реалізації державної політики розвитку транспортної галузі України. Підкреслено, що транспортна галузь має значний потенціал розвитку через вигідне географічне розміщення України. Зазначено, що транспортна галузь України потребує формування та реалізації відповідної державної політики з метою підвищення її конкурентоспроможності в умовах інтеграційних процесів та викликів і загроз, що існують.

Ключові слова: державна політика, транспортна галузь, проблеми та суперечності розвитку транспортної галузі, результативність механізмів формування й реалізації державної політики, конкурентоспроможність транспортної галузі.

Постановка проблеми. Для подальшого сталого розвитку України в сучасних умовах надзвичайно важливим є підвищення ролі транспортної галузі, яка забезпечує необхідний рівень життєдіяльності суспільства, якісний соціально-економічний розвиток держави, підвищення рівня національної безпеки, досягнення високого авторитету країни в питаннях міжнародного співробітництва. На жаль, у сучасних умовах транспортна галузь України задовольняє лише базові потреби економіки та населення в перевезеннях, чого недостатньо. Адже нинішній рівень безпеки та енергоефективності галузі, показники кількості та якості перевезень пасажирів та вантажів, техногенного навантаження на навколишнє середовище тощо не відповідають вимогам сьогодення.

© Майстро С. В., Крихтіна Ю. О., 2021

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням сучасного стану розвитку транспортної галузі України та визначенню результативності механізмів формування й реалізації державної політики в зазначеній сфері присвячено значну кількість наукових робіт таких українських вчених та практиків, як С. Діденко, О. Ємельянова, Д. Прейгер, М. Самойдук, О. Собкевич та ін. [1; 5; 6].

Однак чимало питань стосовно визначення напрямів формування та реалізації державної політики розвитку транспортної галузі для вирішення проблем та суперечностей, що існують, з метою підвищення рівня її конкурентоспроможності недостатньо досліджено.

Метою цієї статті є дослідження сучасного стану розвитку транспортної галузі України та визначення результативності механізмів формування й реалізації державної політики в зазначеній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Транспортна галузь є однією з базових галузей економіки, має розвинуту мережу автомобільних шляхів, розгалужену залізничну мережу, морські порти та річкові термінали, аеропорти та широку мережу авіаційних сполучень, вантажних митних терміналів тощо, що створює необхідні передумови для задоволення потреб користувачів транспорту в наданні транспортних послуг та забезпеченні необхідних темпів сіспільного розвитку в усіх сферах.

На жаль, у сучасних умовах в Україні спостерігається недостатній рівень розвитку транспортної галузі, а однією з головних причин зазначеного стану справ є системне недофінансування, недостатнє технічне обслуговування інфраструктури та транспорту, технічна відсталість галузі, що загрожує не тільки виконанню нею відповідних соціально-економічних функцій, але і національній безпеці України. Окрім того, в останні роки значно знизився загальний рівень соціально-економічного розвитку країни, що пов'язано з глобальною пандемією.

Детальні дані від Державної служби статистики України (Держстату) показують, що обсяг валового внутрішнього продукту (ВВП) України за підсумками 2020 р. становив 4194 млрд грн, що вказує на скорочення реального ВВП на 4 %. У структурному розрізі попиту найсуттєвішим було скорочення інвестицій, яке становило 24,4 %. У галузевому розрізі найбільше скорочення доданої вартості в 2020 р. зафіксовано у готельно-ресторанному бізнесі (на 28,5 %), а також в "інших видах послуг" (на 23,1 %) [2].

Зазнала значних економічних втрат за вказаний період і транспортна галузь України. Розглянимо статистичну інформацію Держстату, яка формується в цілому за окремими видами транспорту на підставі таких державних статистичних спостережень: "Діяльність підприємств наземного транспорту", "Діяльність підприємств водного транспорту", "Діяльність підприємств авіаційного транспорту", "Діяльність підприємств трубопровідного транспорту", а також адміністративних даних АТ "Укрзалізниця" щодо діяльності залізничного транспорту [4].

Наприклад, за підсумками 2020 р. вантажообіг (сума добутків ваги перевезеного (транспортованого) вантажу (брутто) та відстані перевезення (транспортування) за кожною партією вантажу (вимірюється в тонно-кілометрах)) підприємств транспорту становив 290,3 млрд ткм, або 85,7 % від обсягу 2019 р. Обсяг перевезених вантажів (загальна вага перевезеного (транспортованого) вантажу (брутто), у т. ч. в міжнародному сполученні, власними та (або)

оренованими транспортними засобами) підприємствами транспорту склав 600,0 млн т, що становить 88,8 % від обсягів 2019 р. [4] (табл. 1).

Таблиця 1
Вантажні перевезення в Україні за видами транспорту, 2020 р. [4]

Вид транспорту	Вантажообіг		Перевезено вантажів	
	млн ткм	у % до 2019 р.	млн т	у % до 2019 р.
Транспорт	290342,6	85,7	600,0	88,8
У т. ч. :				
залізничний	175587,2	96,6	305,5	97,6
автомобільний	42296,7	86,5	191,3	78,3
водний	2866,0	84,6	5,6	91,7
трубопровідний	69281,8	66,3	97,5	86,5
авіаційний	310,9	105,2	0,1	93,3

Зокрема, у 2020 р. залізничним транспортом перевезено 305,5 млн т вантажів, що на 2,4 % менше, ніж у 2019 р. Обсяг перевезення брухту чорних металів знизився на 18,2 %, кам'яного вугілля – на 17,3, зерна та продуктів перемелу – на 13,2, коксу – на 10,4, лісових вантажів – на 6,9, цементу – на 6,7, нафти і нафтопродуктів – на 5,1, чорних металів – на 4,2, хімічних і мінеральних добрив – на 1,3 %. Обсяги перевезення будівельних матеріалів збільшилися на 16,8 %, а залізної та марганцевої руди – на 6,9 %.

Незважаючи на складні часи, у 2020 р. АТ “Укрзалізниця” відзвітувало про ремонт 1,3 тис. км колій та оновлення 1,2 тис. стрілочних переводів і найбільшу частину колій було оновлено середнім ремонтом – майже 1,2 тис. км. Окрім того, капітально відремонтовано 52,2 км головних колій, 26,7 км станційних і спеціальних, а також 0,9 км під'їзних колій. Також 141,5 км головних колій було реконструйовано. Однак зазначені обсяги робіт значно менші, ніж за попередній рік: у 2019 р. “Укрзалізниця” капітально відремонтувала 131 км головних (-60 %), 146,4 км станційних і спеціальних колій. Ще 354,2 км головних колій було реконструйовано. Загалом станом на кінець 2020 р. з 27,1 тис. км головних колій 6,4 тис. км потребують капітального ремонту, ще 2,7 тис. км – реконструкції [6].

Підприємствами автомобільного транспорту (з урахуванням перевезень фізичними особами – підприємцями) у 2020 р. виконано вантажообіг в обсязі 42,3 млрд ткм, який зменшився на 13,5 % порівняно з 2019 р., та перевезено 191,3 млн т вантажів, що на 21,7 % менше, ніж у 2019 р.

Водним транспортом у 2020 р. було перевезено вантажів в обсязі 5,6 млн т, що на 8,3 % менше, ніж у 2019 р.

Також у 2020 р. порівняно з 2019 р. на 13,5 % зменшилися обсяги перекачки вантажів трубопровідним транспортом.

Вантажообіг авіаційного транспорту у 2020 р. становив 310,9 млн ткм, що на 5,2 % більше, ніж у 2019 р. При цьому авіаційним транспортом перевезено 86,3 тис. т вантажів, що на 6,7 % менше, ніж у 2019 р. [7].

У цілому за підсумками 2020 р. пасажирообіг (сума добутків кількості перевезених пасажирів та відстані перевезення за кожною поїздкою (вимірюється в пасажиро-кілометрах)) підприємств транспорту становив

49,4 млрд пас. км, або 46,1 % від обсягу 2019 р. Чисельність перевезених пасажирів (чисельність пасажирів, яких перевезено транспортними засобами за всіма видами сполучення) підприємствами транспорту склала 2568,7 млн пасажирів, або 60,3 % від обсягу 2019 р. [4] (табл. 2).

Таблиця 2
Пасажирські перевезення в Україні за видами транспорту, 2020 р. [4]

Вид транспорту	Пасажирообіг		Перевезено пасажирів	
	млн пас. км	у % до 2019 р.	млн. осіб	у % до 2019 р.
Транспорт	49379,8	46,1	2568,7	60,3
У т. ч.:				
залізничний	10450,4	36,8	67,8	43,8
автомобільний	19009,0	56,1	1082,9	60,0
водний	4,0	15,7	0,3	46,0
авіаційний	10780,9	35,6	4,8	35,0
трамвайний	2541,0	68,1	422,8	67,4
тролейбусний	3452,9	63,9	579,0	61,2
метрополітенівський	3141,6	57,4	411,1	57,5

Зокрема, перевезення пасажирів залізничним транспортом (з урахуванням перевезень міською електричкою) у 2020 р. порівняно з 2019 р. зменшилося на 56,2 %. Послугами автомобільного транспорту (з урахуванням перевезень фізичними особами – підприємцями) скористалися 1,1 млрд пасажирів, що на 40,0 % менше, ніж у 2019 р. Авіаційним транспортом перевезено 4,8 млн пасажирів, що на 65,0 % менше, ніж у 2019 р., а міським електро-транспортом перевезено 1412,9 млн пасажирів, що на 38,3 % менше, ніж у 2019 р. [7].

Слід зазначити, що найбільш потерпілим від карантинних заходів видом транспорту є саме авіаційний. Поряд із туристичною галуззю, сектор авіаційних перевезень став одним із секторів світової економіки, які зазнали найбільших втрат унаслідок пандемії COVID-19.

Наприклад, пандемія коронавірусу скоротила глобальні обсяги пасажирських авіаперевезень на 60 %. Як повідомляє Міжнародна організація цивільної авіації, 2020 р. пройшов із показниками 2003 р.: світова авіація перевезла лише 1,8 млрд осіб. Для порівняння, у 2019 р. цей показник перевищував 4,5 млрд. Обсяг загальних глобальних втрат за 2020 р. склав \$370 млрд. Найбільше втратив Азіатсько-Тихоокеанський регіон (\$120 млрд), найменше – Північна Америка (\$88 млрд) [8].

Більше того, у 2021 р. за найкращого сценарію розвитку чисельність авіапасажирів в Україні може відновитися до 71 % порівняно з 2019 р. (до 53 % на міжнародних авіалініях і до 84 % на внутрішніх). А згідно з песимістичним сценарієм розвитку, пасажиропотік відновиться не більше ніж на 49 %. Більшість авіакомпаній через пандемію були змушені звільняти співробітників. У 2020 р. кількість польотів, які забезпечило державне підприємство “Украерорух”, знизилася на 57,6 % (загалом було 142 047 рейсів). Наприклад, через пандемію кількість рейсів “Міжнародних авіаліній України” (МАУ) скоротилася до 100 польотів на тиждень (до пандемії кількість польотів складала 120 на день) [8].

Як вже зазначалося, у розрізі видів діяльності погіршилися показники діяльності практично всіх галузей економіки, зокрема і значний негативний вплив спостерігався у галузі транспорту. Додатковим негативним чинником для показників транспорту було скорочення транзиту газу, що засвідчують показники трубопроводних магістралей. Але якщо на транзит газу вплинули погодні умови та фактори попиту на зовнішніх ринках, то на показниках пасажирських перевезень позначився прямиий вплив коронакризи.

Слід зазначити, у I кварталі 2020 р. вперше з 2016 р. великі та середні українські підприємства (у т. ч. і транспортної галузі) сформували чистий збиток у сумі 4,9 млрд грн, а частка збиткових підприємств зросла до 41 % загальної їхньої кількості [1].

Це стало однією з основних причин падіння інвестицій, адже 65 % капітальних інвестицій фінансуються шляхом інвестування власних коштів підприємств. Окрім інвестиційного фактору, чинник попиту в умовах коронакризи також залишається істотним, що посилює песимістичні прогнози відновлення транспортної галузі України в 2021 р.

Зокрема, у зв'язку з глобальною пандемією, очікувано зменшилися обсяги транспортних перевезень в Україні. За прогнозом, міжнародні перевезення звуться на 30–40 % унаслідок дії карантинних обмежень та падіння промислового виробництва. Внутрішні перевезення також очікує падіння – на 15–20 % від загального обсягу вантажоперевезень. У цілому автоперевізники недоотримають близько 3,8–4 млрд грн, адже введення карантинних обмежень на кілька місяців негативно позначилося на обсягах пасажирських перевезень [1].

Отже, незважаючи на визнання транспортної галузі пріоритетною сферою діяльності, яка повинна підтримуватися державою, фінансуватися і розвиватися, щоб відповідати міжнародним стандартам на відповідному рівні, існує ціла низка проблем та суперечностей, які гальмують розвиток транспортної галузі в умовах європейської інтеграції України.

Тому всебічне оновлення транспортної інфраструктури, забезпечення вільних конкурентних умов подальшого розвитку галузі, ефективний розвиток і координація діяльності різних видів транспорту потребують формування та реалізації ефективної та результативної державної політики, яка має закласти інституційну основу для розвитку та функціонального зростання транспортної галузі України. Адже тільки підвищення ефективності та якості надання транспортних послуг дозволить покращити конкурентоспроможність галузі, стимулюватиме український експорт, сприятиме розвитку внутрішнього ринку, торгівлі, туризму тощо.

Основні напрями та перспективи розвитку транспортної галузі країни в середньостроковій перспективі викладено в Національній транспортній стратегії України на період до 2030 р., у якій розглянуто стратегічні цілі, що їх має бути реалізовано за такими пріоритетними напрямками: упровадження ефективного державного управління в транспортній галузі; забезпечення надання якісних транспортних послуг та інтеграція транспортно-го комплексу України до міжнародної транспортної мережі; забезпечення сталого фінансування транспортного комплексу; підвищення рівня безпеки на транспорті; досягнення міської мобільності та регіональної інтеграції в Україні [3].

Для сталого розвитку транспортної галузі України в довгостроковій перспективі необхідно: створити законодавчо визначені умови, що стимулюють надходження інвестицій, у т. ч. й іноземних, у транспортні інфраструктурні проекти; підвищити інвестиційну привабливість галузі шляхом забезпечення розвитку відповідного конкурентного середовища; створити умови для подальшої економічної та технологічної інтеграції транспортного комплексу в глобальний транспортний ринок; забезпечити погоджений розвиток усіх секторів та сфер транспортної галузі; удосконалити нормативно-правове регулювання спрямоване на забезпечення рівних і сприятливих умов усім учасникам транспортно-логістичного ринку; здійснити розбудову і модернізацію транспортної, складської інфраструктури, вантажних терміналів шляхом створення відповідних сприятливих правових, організаційних і фінансово-економічних умов [5].

Окрім того, у сучасних умовах необхідним є упровадження нових принципів, механізмів та інструментів формування та реалізації державної політики розвитку транспортної галузі, створення умов для забезпечення ефективного контролю виконання відповідних функцій органами публічної влади в зазначеній сфері.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, державна політика має забезпечити випереджальні темпи розвитку транспортної галузі з метою сталого (з урахуванням економічного, соціального та екологічного складників) зростання валового внутрішнього продукту країни та її активної інтеграції у міжнародний транспортний ринок. Для підвищення ефективності транспортної галузі країни необхідно реалізувати програму комплексного оновлення та модернізації транспорту, яка передбачатиме комплекс заходів із нормативно-правового забезпечення створення сприятливого інвестиційного клімату та забезпечення висококонкурентного середовища. Подальша реалізація державної транспортної стратегії шляхом визначення ключових проблем, цілей, принципів та пріоритетів розвитку транспортної галузі з точки зору загальнонаціональних потреб та інтересів сприятиме суттєвому підвищенню ефективності її функціонування, сталому розвитку країни та підвищенню добробуту населення. Важливим напрямом подальшого розвитку транспортної галузі країни є європейська інтеграція України, що вимагає формування й реалізації відповідної державної політики розвитку транспортної галузі, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Діденко С. Транспортна галузь в умовах коронакризи: оцінка негативного впливу та прогноз. URL: <https://ua.news.ua/transportnaya-otrasl-v-uslovyah-koronakryzysa-otsenka-negativnogo-vozdjstviya-y-prognoz/>.
2. Макроекономічний аналіз на 2 квітня 2021 року. URL: <https://nabu.ua/ru/makroekonomichniy-analiz-na-2-kvitnya.html>.
3. Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року / схв. розпорядженням КМУ від 30.05.2018 № 430-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80#n13>.
4. Підсумки роботи транспорту у 2020 році. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
5. Прейгер Д. К., Собкевич О. В., Емельянова О. Ю. Реалізація транспортного потенціалу транспортної інфраструктури України в стратегії посткризового економічного розвитку : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2011. 37 с.

6. Самойдюк М. Укрзалізниця у 2020 році скоротила обсяг капітального ремонту залізничних колій на 60 %. URL: <https://www.railinsider.com.ua/uz-u-2020-roczki-skorotylya-obsyag-kapremontu-zaliznychnyh-kolij-na-60/>.

7. Соціально-економічне становище України за 2020 рік. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

8. Через пандемію обсяг авіаперевезень у 2020 р. впав на 60 % – ІКАО. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3172388-cerez-pandemiu-obsag-aviaperevezhen-u-2020-roci-vpav-na-60-ikao.html>.

Maystro S. V.,

Doctor of Public Administration, Professor, Professor of Economic Policy and Management

Department, KRI NAPA, Kharkiv

ORCID 0000-0003-3035-4304;

Krykhtina Y. O.,

PhD in Economic, Associate Professor of Management and Administration Department, UkrSURT, Kharkiv

ORCID 0000-0002-6595-4759

CURRENT STATE OF DEVELOPMENT OF THE TRANSPORT INDUSTRY OF UKRAINE AND EFFECTIVENESS OF MECHANISMS OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY

The current state of development of the transport industry of Ukraine is determined. The state of development of the main sectors of the transport industry of Ukraine in modern conditions is described. A comprehensive analysis of the current state and existing problems of development of the transport sector of Ukraine in the light of threats and risks associated, including the coronary crisis. The effectiveness of the mechanisms of formation and implementation of the state policy of development of the transport industry of Ukraine is determined. It is emphasized that the transport industry has significant development potential due to the favorable geographical location of Ukraine. It is noted that the transport sector of Ukraine needs the formation and implementation of appropriate state policy in order to increase its competitiveness in terms of integration processes and existing challenges and threats.

It is proved that the state policy should ensure the advanced pace of development of the transport sector in order to achieve sustainable (taking into account economic, social and environmental components) growth of the country's gross domestic product and its active integration into the international transport market. It was found that in order to increase the efficiency of the country's transport industry, it is necessary to implement a program of comprehensive renewal and modernization of transport, which will include a set of measures to ensure a favorable investment climate and a highly competitive environment. Ways to further implement the state transport strategy by identifying key issues, goals, principles and priorities of the transport sector in terms of national needs and interests, which will significantly improve its efficiency, sustainable development and welfare. It is proved that an important direction of further development of the country's transport sector is the integration of Ukraine into the European Union, which requires the formation and implementation of appropriate state policy for the development of the transport sector.

Keywords: state policy, transport sector, problems and contradictions of transport industry development, effectiveness of mechanisms of formation and implementation of state policy, competitiveness of transport sector.

References

1. Didenko, S. Transportna haluz v umovakh koronakryzy: otsinka nehatyvnoho vplyvu ta prohnoz [Transport industry in the context of the coronary crisis: negative impact assessment and forecast]. URL: <https://ua.news/ua/transportnaya-otrasl-v-uslovyah-koronakryzysa-otsenka-negativnogo-vozdjstviya-y-prognoz/> [in Ukrainian].

2. Makroekonomichnyy analiz na 2 kvitnya 2021 roku. [Macroeconomic analysis as of April 2, 2021]. URL: <https://nabu.ua/ru/makroekonomichnyy-analiz-na-2-kvitnya.html> [in Ukrainian].

3. Natsionalna transportna stratehiya Ukrayiny na period do 2030 roku [National Transport Strategy of Ukraine for the period up to 2030]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80#n13> [in Ukrainian].

4. Pidsumky roboty transportu u 2020 rotsi [Results of transport in 2020]. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].
5. Preiger, D., Sobkevich, O., Emelyanova, O. (2011). Realizatsiya transportnoho potentsialu transportnoyi infrastruktury Ukrainy v stratehiyi postkryzovoho ekonomichnoho rozvytku [Realization of the transport potential of the transport infrastructure of Ukraine in the strategy of post-crisis economic development]. Kiyv: National Institute for Strategic Studies [in Ukrainian].
6. Samoidyuk, M. Ukrzaliznytsya u 2020 rotsi skorotyła obsyah kapital'noho remontu zaliznychnykh kolyi na 60% [Ukrzaliznytsia in 2020 reduced the volume of overhaul of railways by 60%]. URL: <https://www.railinsider.com.ua/uz-u-2020-roczy-skorotyła-obsyah-kapremontu-zaliznychnyh-kolij-na-60/> [in Ukrainian].
7. Sotsialno-ekonomichne stanovyshche Ukrainy za 2020 rik [Socio-economic situation of Ukraine in 2020]. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].
8. Cherez pandemiyu obsyah aviaperevezen u 2020 r. vpav na 60 % – ICAO [Due to the pandemic, the volume of air traffic in 2020 fell by 60 % – ICAO]. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3172388-cerez-pandemiu-obsag-aviaperevezen-u-2020-roci-vpav-na-60-ikao.html> [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 11.05.2021 р.

Попов Микола Петрович,
к. держ. упр., доц.,
перший заступник директора
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Одеса
ORCID 0000-0003-0204-1810;

Комаровський Віктор Вікторович,
к. т. н., доц.,
доцент кафедри глобалістики, європейської інтеграції та національної безпеки,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Одеса
ORCID 0000-0001-8778-5223;

Бондар Анастасія Олександрівна,
заступник голови Одеської обласної державної адміністрації,
м. Одеса
ORCID 0000-0003-1241-9629

УДК 351

doi: 10.34213/tp.21.02.02

МОДЕЛЬ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто емпіричну цифрову модель урядування, побудовану на основі узагальнення відомих підходів із подання системи публічного управління на цифровій платформі в інтернет-середовищі. Особливістю запропонованої авторами цифрової моделі публічного управління є врахування специфіки діяльності на локальному рівні з одночасною інтеграцією до зовнішнього інформаційного середовища. Відповідність запропонованої моделі до положень концепції “нового публічного управління” дозволила повною мірою врахувати сучасні тенденції в модернізації системи публічного управління. Застосування запропонованої моделі розглянуто на прикладі цифрової трансформації процесу надання адміністративних послуг.

Ключові слова: цифрова модель публічного управління, адміністративні послуги, стандарт адміністративної послуги, електронний адміністративний регламент.

Постановка проблеми. В основу проведення модернізації функцій публічного управління на основі інформаційних технологій звичайно покладається цифрова модель публічного управління (далі – ЦМПУ). Така ЦМПУ являє собою сукупність спеціалізованих інформаційних платформ зі зворотним зв'язком, що використовуються під час надання адміністративних послуг, з метою отримання запитів або проведення виборів тощо та є інтегрованими в інформаційне середовище. Умови переходу на ЦМПУ визначаються рівнем застосування органами влади цифрових технологій у публічному секторі. Також кожний громадянин є споживачем адміністративних послуг та має можливість впливати на рішення, що приймаються владою будь-якого рівня.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зарубіжними науковцями проаналізовано побудову ЦМПУ, яка відображає прийняту національним урядом стратегію цифрової трансформації системи державного управління на загальнодержавному та місцевому рівнях [6–9; 12]. Також досліджено концепції представлення процесу надання адміністративної послуги на основі використання ЦМПУ, зокрема на місцевому рівні [3–5; 10].

Проблема упровадження концепції цифрового уряду також знайшла своє відображення у працях українських дослідників, у яких було розглянуто основні аспекти побудови моделі цифрової трансформації процесу надання адміністративних послуг [1; 2].

© Попов М. П., Комаровський В. В., Бондар А. О., 2021

Метою статті є визначення передумов упровадження у практику роботи органів публічного управління концепції цифрової трансформації процесу надання адміністративних послуг та розроблення відповідної ЦМПУ.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи питання цифрової трансформації процесу надання адміністративних послуг, передусім слід зважити на зв'язок, що існує між стратегією переходу до електронного (e-) урядування та рівнем розвитку в країні системи публічного управління, яка також проходить певні етапи свого становлення (табл. 1).

Відповідно до етапів розвитку систем державного управління науковцями були запропоновані можливі підходи до побудови моделі ЦМПУ [11; 13; 14]. Узагальнення поданих у них пропозицій та даних, що наведені в табл. 2, дозволяє визначити основні етапи цифрової трансформації системи публічного управління.

Викладене підтверджує тезу, що практика упровадження ЦМПУ має ґрунтуватися на її віднесенні до певних етапів трансформації системи державного управління взагалі. Кожен з етапів характеризується певними функціями державного та публічного управління, які може бути подано відповідними цифровими сервісами.

Модель цифрової трансформації публічного управління. Кейс для України. Беручи до уваги розглянуті етапи трансформації ЦМПУ, для України рівень застосування цифрових технологій у системі державного управління можна визначити як такий, що знаходиться між етапами “Інтерактивна взаємодія – Трансакції”. За таких умов, поточним завданням для розроблення ЦМПУ має бути збільшення обсягів надання адміністративних послуг у цифровій формі, налагодження взаємодії та комунікацій між владою і громадянами в режимі зворотного зв'язку та реального часу.

Для формалізації підходу до побудови ЦМПУ в роботі пропонується покласти в його основу “стандарт адміністративної послуги” (САП), під яким розуміються умови та порядок прийняття рішень, виконання яких є обов'язковим для органів виконавчої влади та посадових осіб.

За такою пропозицією розроблення ЦМПУ слід розпочинати визначенням переліку та розробленням САП. Наступним кроком має бути перехід до регламентів окремих адміністративних послуг, а потім створення на їхній основі і відповідних електронних адміністративних регламентів послуг (ЕАР), що надаватимуться.

Базовий перелік видів послуг, що надаються органами влади під час здійснення публічної функції, включає: звичайна адміністративна послуга, адміністративна публічна послуга та державна адміністративна послуга. Кожна з перерахованих послуг потребує застосування свого ЕАР. Для цього, крім урахування специфіки надання окремих видів послуг, ще на початку розроблення ЦМПУ, слід провести:

- дослідження стану інформаційної інфраструктури, необхідної для технічного забезпечення надання послуг. Аналіз зібраної інформації дозволить встановити її відповідність до вимог із забезпечення технічної сумісності ЕАР;
- оцінювання якості та ефективності системи надання послуг відповідно до вимог адміністративно-управлінського процесу та категоризації процесів на основі ЕАР;
- оцінювання стану внутрішньовідомчої інтеграції інформаційних систем окремих підрозділів органу публічного управління на рівні обміну даними;
- визначення реальної можливості забезпечення доступу громадян до публічної інформації в режимі реального часу.

Таблиця 1

Зв'язок між еволюцією системи державного управління та рівнем застосування інформаційних технологій

Період	Система публічного управління	Концепція е-урядування	Рівень застосування інформаційних технологій
Друга половина XX ст.	Модель управління урядовими структурами з жорсткою ієрархією (Вебера). Ґрунтується на системі певних правил, які визначають функції державних службовців	–	Застосування інформаційних технологій є мінімальним (передача даних із використанням телеграфних або телефонних ліній)
1990-ті роки	Модель “нового публічного управління”: New public management (NPM) передбачає відокремлення великих урядових відомств, поділ державних служб на окремі підрозділи та орієнтацію на управління витратами	Е-урядування (e-Government)	Для NPM метою застосування інформаційних технологій є підвищення ефективності та швидкості передачі інформації між державними службами за певним регламентом. Для цього використовуються спеціальні обчислювальні сервери та існуючі мережі зв'язку.
Початок 2000-х років	Перехід до моделі урядування New approach to public administration (NPA) ґрунтується на відмові від бюрократичної ієрархії та значному підвищенні ролі громадянина під час прийняття рішень. При цьому уряд розглядається тільки як одна зі сторін, що надає послуги	В і д к р и т и й уряд (Open Government)	Застосування цифрових технологій під час переходу до NPA визначається не тільки рівнем їхнього розвитку, але і можливістю подання соціальних процесів в інтернет-середовищі. Значний розвиток мають отримати сервіси оброблення відкритих даних
Сучасний стан	Новий підхід до державної служби New public service (NPS) ґрунтується на припущенні, що в центрі уваги державного управління мають бути громадяни та громадянське суспільство. Завдання державних службовців полягає в тому, щоб допомагати громадянам задовольняти їхні потреби, у розширенні участі громадян у вирішенні виниклих суспільних проблем	Р о з у м н и й уряд (Smart Government)	Модель NPS передбачає обов'язкове застосування цифрових технологій та інтеграцію системи публічного управління в інформаційне середовище, що існує. Використання самонавчальних нейрокомп'ютерних систем та ефекту синергії у взаємодії відкритих комп'ютерних систем дозволяє досягнути необхідного рівня ефективності під час надання адміністративних послуг
Перспектива	Тенденції, що складатимуться в розвитку системи державного та публічного управління, мають визначатися переведенням процесу надання адміністративних послуг та залучення громадян до взаємодії до повної компетенції цифрових систем	I-Government	Комп'ютерні системи стають основою державних інформаційних систем та отримують функцію прогнозування та реагування на індивідуальні потреби споживачів адміністративних послуг. У підсумку це дозволить забезпечити рівень “персоналізовані державні послуги для всіх”

Джерело: розробка автора.

Таблиця 2

Основні етапи цифрової трансформації системи публічного управління

<i>Етап 1. Інформаційний</i>	Послуги, що надаються органами публічного управління, подано в Інтернет-середовищі. На інформаційному етапі громадянам надається доступ до публічної інформації, що включає повідомлення щодо державної політики, законів та нормативних актів. Забезпечується можливість завантаження необхідних бланків та форм із сайтів державних установ
<i>Етап 2. Інтерактивної взаємодії</i>	Передбачає застосування спеціальних сервісів е-урядування, які мають забезпечити можливість взаємодії між урядом, органами публічного управління та громадянами. Крім сервісів, що вже існують, які дозволяють отримувати дані або публічну інформацію, здійснювати пошук у державних базах даних, на цьому рівні користувачі можуть здійснювати певну взаємодію з органами влади, ставити питання, звертатися з пропозиціями або скаргами тощо
<i>Етап 3. Трансакції</i>	Функціональні можливості сервісів на цьому етапі дозволяють проводити онлайн-трансакції в режимі реального часу, здійснювати спілкування з громадянами під час отримання ними дозволів та ліцензій, подання декларацій, проводити електронне голосування
<i>Етап 4. Трансформації</i>	Характеризується повним залученням користувачів до базової цифрової системи публічного управління, яку було створено на етапі трансакції. До напрямів її подальшого розвитку слід віднести можливість забезпечення спілкування та обміну даними як у вертикальній (адміністративні послуги), так і в горизонтальній площині (взаємодія між державними установами на основі інтеграції їхніх інформаційних систем)
<i>Етап 5. Підключення</i>	Відповідно до прийнятого спрямування системи публічного управління на задоволення потреб громадянина, цей підхід базується на взаємодії інформаційних платформ усіх сторін із метою залучення їх до процесу надання адміністративних послуг. Інтеграція до мережевих технологій та соціальних медіа дозволяє створити якісно нову систему взаємодії між органами влади та громадянами
<i>Етап 6. Подальший розвиток ЦМПУ на основі переходу від E-Government 2.0 до E-Government 3.0</i>	Визначається переходом до нового рівня електронного урядування. Він дозволяє досягти значно більшого рівня інтеграції за допомогою використання семантичних мереж, публічної інформаційної інфраструктури та інноваційних засобів комунікації [15]

Рівень та ступень інформатизації процесу надання адміністративної послуги, по суті, визначає ефективність операцій, що здійснюються під час її надання: опрацювання запиту, аналіз документів, звернення до баз даних тощо. До можливих критеріїв оцінювання ефективності цього процесу слід віднести:

1. Рівень упорядкованості структури обміну даними залежно від рівня використання міжвідомчих інформаційних ресурсів.

2. Ступень інтеграції до міжвідомчого інформаційного простору (доступ до державних баз даних та загального інструментарію: серверів цифрових підписів, систем контролю даних тощо).

3. Наявність єдиного стандарту оцінювання цифрової інфраструктури, який має базуватися на модульності та гнучкості архітектури, апаратних і програмних характеристик системи за умови можливості її подальшої модернізації.

Створення стандартів державних послуг (нормативних вимог до їхньої якості, форми й порядку надання) є базою для подальшого розроблення й уніфікації ЕАР. Тому класифікація й категоризація адміністративних послуг, процесів і регламентів, що вже існують, має бути першим кроком у розробленні ЕАР, виконання якого дозволить згрупувати основні процеси і послуги. Як основу для такої класифікації може бути використано рівень унікальності регламенту, згідно з яким процеси й регламенти буде віднесено до категорій:

- стандартні структуровані адміністративні процеси і регламенти, що характеризуються високим ступенем повторюваності й формалізацією;
- індивідуалізовані процеси, що характерні для виняткових ситуацій, коли необхідна інтерактивна взаємодія між органом влади та користувачами;
- переговорні процеси, що характеризуються інтенсивним інформаційним обміном між залученими сторонами;
- слабо структуровані процеси. Прикладами таких процесів можуть бути завдання з удосконалення нормативної бази або інших процедур.

Отже, проведення попереднього аналізу адміністративно-управлінського процесу, що існує, дозволяє виявити загальні характеристики та визначити перелік базових компонентів і сервісів, які потім буде подано в ЕАР. Для структурування процесу представлення адміністративної послуги за формою ЕАР, можна застосовувати певну ієрархію його опису: підпроцеси, операції й мікрооперації. На рівні підпроцесу визначають основні характеристики адміністративного процесу, вид подання інформації на вході й виході системи та її розподіл за структурними підрозділами органу виконавчої влади. Далі, розглядаючи функції вже окремих структурних підрозділів, слід перейти до рівня операцій, виконанням яких вони мають опікуватися. За необхідності кожен з операцій, для її опису в цифровій формі, також можна подати сукупністю окремих мікрооперацій.

З урахуванням викладеного, також можна визначити перелік основних компонентів базової архітектури ЕАР, які необхідно врахувати під час його розроблення та подання у структурі ЦМПУ. Технологічні рішення та стандарти даних для ЕАР мають включати:

1. Опис адміністративних процесів і регламентів, що підлягають переведенню у цифрову форму.
2. Визначення єдиних відкритих стандартів файлів обміну XML, використовуваних під час реалізації адміністративних регламентів і міжвідомчої взаємодії.
3. Перелік базових технологічних компонентів інфраструктури ЕАР.
4. Цифрові архіви і систему управління масивом цифрових даних.
5. Узгодження і прийняття для застосування під час розроблення ЦМПУ єдиного підходу до архітектури ЕАР.

Під час практичної реалізації ЕАР також необхідно розглянути можливість вирішення таких питань:

- створення загальної архітектури програмного забезпечення проміжного рівня для всіх ЕАР, які буде подано в ЦМПУ;
- застосування єдиної методики опису й моделювання адміністративних регламентів і процесів;
- розроблення й запровадження у практику роботи структурних підрозділів органів виконавчої влади єдиного стандарту на масиви даних.

Урахування наведених рекомендацій дозволить урахувати всю розмаїтість, складність, різні рівні розвитку та наявність успадкованих систем, які є в окремих відомствах і на різних рівнях системи публічного управління. Одночасно використання для опису ЕАР певного набору попередньо визначених базових елементів дозволяє стандартизувати близькі за своєю логікою процеси і створити єдину основу для всіх систем, що використовуватимуться в інформаційних системах різних відомств.

У разі подання адміністративних послуг на основі ЕАР у певних випадках також є сенс здійснювати розроблення ЦМПУ на основі концепції сервіс-орієнтованої архітектури інформаційних систем. Такий підхід припускає, що окремі сервіси інформаційних систем, як, наприклад, функціонал управління електронним документообігом, зберігаючи зв'язок з іншими сервісами, за необхідності можуть функціонувати і самостійно. Сервіс-орієнтовану архітектуру інформаційної системи може бути подано у вигляді набору програмних модулів (сервісів), які доступні користувачам або іншим модулям у режимі "запит – відповідь" через формальні інтерфейси доступу. При цьому користувач послуги може звертатися до сервісу, використовуючи наявні інтерфейси.

Викладена пропозиція щодо покладання сервіс-орієнтованої архітектури в основу побудови ЦМПУ дозволяє отримати певні переваги для забезпечення ефективності моделі на основі:

1. Забезпечення можливості обміну інформацією з іншими сервісами, що входять до державної інформаційної мережі.
2. Застосування принципу автономності галузевих інформаційних систем. Це дозволяє забезпечити можливість трансакцій та взаємодію між усіма державними інформаційними системами за умови, коли одна інформаційна система відомства може виконувати свою роботу, не узгоджуючи її з іншими системами.
3. Інтеграції до загального функціоналу інформаційних систем загальнодержавної архітектури е-урядування.
4. Забезпечення можливості взаємодії між сервісами інформаційних систем різних відомств або підрозділів органу публічного управління, необхідної для обміну інформацією між ними.

Таким чином, використання універсальних стандартів та компонентів базової архітектури ЕАР дозволяє отримати необхідну ефективність ЦМПУ за рахунок як уніфікації її структури, так і можливості урахування специфічних вимог до реалізації окремих адміністративних послуг.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Для України, яка перебуває на етапі реформування системи публічного управління, актуальним завданням є розроблення єдиної концепції розвитку сфери е-урядування. В її основу може бути покладено пропозицію щодо цифрової трансформації системи публічного управління на основі децентралізації відповідальності за надання адміністративних послуг. Сенс такого підходу полягає в тому, що відповідальними за створення й експлуатацію відповідних систем будуть безпосередньо відомства, регіональні й місцеві органи влади. Необхідну при цьому координацію й інтеграцію адміністративних процесів буде забезпечено застосуванням єдиних архітектурних принципів та методів опису ЕАР, використанням загальноприйнятих

стандартів на подання баз даних. Доступ до таких баз необхідно надати для всіх без винятку категорій користувачів.

Список використаних джерел

1. Абраменко Ю. Ю., Чикаренко І. А. Зарубіжний досвід е-врядування та проблеми його імплементації в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр.* ДРІДУ НАДУ, 2009. Вип. 2 (2). URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-02/09aууриu.pdf>.
2. Бондаренко М., Колісниченко Н. Моделі створення архітектури системи е-урядування: світовий досвід та українські реалії. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ "Марістр", 2020. Вип. 4 (71). С. 186–195.
3. Al-Khoury A. and Bal J. Electronic government in the GCC countries. *World Academy of Science. Engineering and Technology* : International Journal of Computer and Information Engineering. 2008. Vol. 2, No. 5. P. 1614–1629. URL: <https://publications.waset.org/10055/electronic-government-in-the-gcc-countries>.
4. Andersen K. V., Henriksen H. Z. E-Government Maturity Model: Extension of the Layne and Lee Model. *Government Information Quarterly*. 2006. V. 23. P. 236–248. URL: https://www.researchgate.net/publication/222658012_e-Government_Maturity_Models_Extension_of_the_Layne_and_Lee_Model.
5. Azab N. A. Assessing electronic government readiness of public organizations. *Communications of the IBIMA*. 2009. No. 8 (13). P. 95–106. URL: <https://www.semanticscholar.org/paper/Assessing-Electronic-Government-Readiness-of-Public-Azab/e629c00cfc0832aebdf373ac833bb0cebdb6c8c2>.
6. Bouchaib Bounabat. From e-Government to digital Government: Stakes and Evolution Models. e-TI. 2017. No. 10. P. 8–21. URL: <http://w.revue-eti.net/index.php/eti/article/viewFile/117/pdf>.
7. Digital Agenda for Europe Scoreboard 2012. *European Commission, Brussels*. 2012. June. P. 135. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/78c4b38d-7d77-4445-a18b-1cafd582c1e4>.
8. European e-Government Action Plan 2016–2020. European Commission, Brussels. 2015. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-actionplan-2016-2020>.
9. Government Digital Strategy. Cabinet office. 2012. November. P. 52. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/296336/Government_Digital_Strategy_-_November_2012.pdf.
10. Nabafu R., Maiga G. A Model of Success Factors for Implementing Local eGovernment in Uganda. *Electronic Journal of e-Government*. 2012. Vol. 10, Issue 1. P. 31–46. URL: <https://academic-publishing.org/index.php/ejeg/article/view/560>.
11. Nixon P., Koutrakou V., Rawal R. (2010). Understanding e-Government in Europe. December 10, 2009 by Routledge. London ; Routledge. P. 271–272. URL: <https://www.routledge.com/Understanding-E-Government-in-Europe-Issues-and-Challenges/Nixon-Koutrakou-Rawal/p/book/9780415468008>.
12. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. *Adopted by the OECD Council*. 2014. 15 July P. 12. URL: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>.
13. Rombach D. Steffens R. E-Government. Springer Handbook of Automation. Nof (Ed.). P. 1629–1641. (2009). URL: <https://nivelco.com.ua/documents/technical%20publications%20docs/Nof%20S.Y.%20Springer%20Handbook%20of%20Automation%2C%20Springer%2C%202009.pdf>.
14. Seifert J. W. 2003. A primer on e-government: Sectors, stages, opportunities and challenges of online governance. *Report for Congress. Congressional Research Service for the Library of Congress, Updated*. 2003. January 28. P. 24. URL: <https://fas.org/sgp/crs/RL31057.pdf>.
15. Vlahovic N., Vracic T. An Overview of E-Government 3.0 Implementation. *Encyclopedia of Information Science and Technology / Khosrow-Pour, Mehdi (ur.)*. Hershey, USA : IGI Global, 2015. S. 2700–2708. URL: <https://www.bib.irb.hr/804840>.

Popov M. P.,

PhD in Public Administration, Associate Professor, First Deputy Director ORI NAPA, Odessa
ORCID 0000-0003-0204-1810;

Komarovskyi V. V.,

PhD in the field of Computing Science, Associate Professor of Global Studies, European
Integration and National Security Management Department, ORI NAPA, Odessa
ORCID 0000-0001-8778-5223;

Bondar A. O.,

Vice Governor Odesa Regional State Administration, Odessa
ORCID 0000-0003-1241-9629

MODEL OF DIGITAL TRANSFORMATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

The development of information technology has become a factor that led to the beginning of the digital transformation of administrative services. To transform the functions of public administration on the basis of information technology, it is proposed to use the appropriate digital model of public administration (ADPA). It is a set of specialized information platforms with feedback, each of which is used to provide administrative services, receive inquiries or conduct elections, and so on.

Considering the digital transformation of the system of administrative services, first of all, it should be noted the relationship that exists between the strategy of transition to e-government and the level of development of the adopted model of public administration, which also goes through certain stages of its formation. It is attributed to certain stages of transformation of the public administration system. Each of the stages is characterized by certain functions of public administration, which can be represented by e-government services.

To formalize the approach to the construction of the ADPA, the paper proposes to base it on the “standard of administrative service”. It determines the conditions, procedure, and criteria for action and decision-making, which are established for executive bodies, their subdivisions, and officials. The next step in the development of the ADPA should be the transition to the administrative regulations of a certain list of services, and then, the creation on their basis and the relevant electronic administrative regulations (EAR) services.

The further development of the ADPA should be based on the evolution of the very concept of e-government, which according to the modern approach should include not only websites but also operations such as transaction, interaction, integration, mobile access to e-government services, access to information and provision of information services. Next on the agenda should be issues such as e-democracy, e-participation, the digital transformation of government, or various combinations of the above.

However, Ukraine is still in the early stages of ICT use. Therefore, a single concept for the development of e-government should be developed for the state. It should be based on the use of centralized - decentralized methods of creating architecture and implementation of the ADPA. Decentralization means that departments, regional and local authorities will be directly responsible for the establishment and operation of the relevant systems. Thus coordination and integration of these processes can be provided on the basis of the application of uniform architectural principles and methods of the description of administrative regulations and processes, standards for databases using.

Keywords: digital model of public administration, administrative services, standard of administrative service, electronic administrative regulations.

References

1. Abramenko, Yu.lu., Chykarenko, I.A. (2009). Zarubizhnyi dosvid e-vriaduvannia ta problemy yoho implementatsii v Ukraini [Foreign experience of e-government and problems of its implementation in Ukraine]. *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka*, vol. 2, No. 2. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-02/09ayypiu.pdf> [in Ukrainian].

2. Bondarenko, M., Kolisnichenko, N. (2020). Modeli stvorennia arkhitektury systemy e-uriaduvannia: svitovy dosvid ta ukraïnski realii [Models of creating the architecture of E-government: world experience and ukrainian realities]. *Teoriia ta praktyka publichnoho upravlinnia*, vol. 4, No. 71, 186–195 [in Ukrainian].

3. Al-Khouri, A. and Bal, J. (2008) Electronic government in the GCC countries. World Academy of Science, *Engineering and Technology International Journal of Computer and Information Engineering*, vol. 2, No. 5, 1614–1629. URL: <https://publications.waset.org/10055/electronic-government-in-the-gcc-countries>.
4. Andersen, K.V., Henriksen, H.Z. (2006) E-Government Maturity Model: Extension of the Layne and Lee Model. *Government Information Quarterly*, 23, 236–248. URL: https://www.researchgate.net/publication/222658012_e-Government_Maturity_Models_Extension_of_the_Layne_and_Lee_Model.
5. Azab, N.A. (2009). Assessing electronic government readiness of public organizations. *Communications of the IBIMA*, No. 8 (13), 95–106. URL: <https://www.semanticscholar.org/paper/Assessing-Electronic-Government-Readiness-of-Public-Azab/e629c00cfc0832aebdf373ac833bb0cebdb6c8c2>.
6. Bouchaib Bounabat (2017). From e-Government to digital Government: Stakes and Evolution Models. *e-TI*, No. 10, 8–21. URL: <http://w.revue-eti.net/index.php/eti/article/viewFile/117/pdf>.
7. Digital Agenda for Europe Scoreboard (2012). European Commission, Brussels. June. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/78c4b38d-7d77-4445-a18b-1cafd582c1e4>.
8. European e-Government Action Plan 2016-2020 (2015). European Commission, Brussels. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-actionplan-2016-2020>.
9. Government Digital Strategy (2012). Cabinet office, November. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/296336/Government_Digital_Strategy_-_November_2012.pdf.
10. Nabafu, R. and Maiga, G.A (2012). Model of Success Factors for Implementing Local eGovernment in Uganda. *Electronic Journal of e-Government*, vol. 10, issue 1, 31–46. URL: <https://academic-publishing.org/index.php/ejeg/article/view/560>.
11. Nixon, P., Koutrakou, V., Rawal, R. (2009). Understanding e-Government in Europe. *Published Decembe*, 271–272. URL: <https://www.routledge.com/Understanding-E-Government-in-Europe-Issues-and-Challenges/Nixon-Koutrakou-Rawal/p/book/9780415468008>.
12. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. Adopted by the OECD Council on 15 July 2014. p. 12. URL: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>.
13. Rombach, D., Steffens, R. (2009). E-Government Springer Handbook of Automation. Nof (Ed.). *Springer*, 1629–1641. URL: <https://nivelco.com.ua/documents/technical%20publications%20docs/Nof%20S.Y.%20Springer%20Handbook%20of%20Automation%2C%20Springer%2C%202009.pdf>.
14. Seifert, J.W. (2003). A primer on e-government: Sectors, stages, opportunities and challenges of online governance. Report for Congress. *Congressional Research Service for the Library of Congress, Updated January*, 28, 24. URL: <https://fas.org/sgp/crs/RL31057.pdf>.
15. Vlahovic, N., Vracic, T. (2015). An Overview of E-Government 3.0 Implementation. *Encyclopedia of Information Science and Technology / Khosrow-Pour, Mehdi (ur.)*. Hershey, USA: IGI Global, 2700–2708. URL: <https://www.bib.irb.hr/804840>.

Надійшла до редколегії 11.05.2021 р.

Дашкова Кристина Сергіївна,
аспірантка кафедри права та європейської інтеграції,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0001-6746-6540

УДК 351/354

doi: 10.34213/tp.21.02.03

СУЧАСНИЙ СТАН І НАПРЯМИ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

Розглянуто стан розробленості наукою державного управління проблем інституціонального забезпечення взаємодії органів публічної влади з громадськістю та визначення недосліджених аспектів і перспективних напрямів наукового пошуку в цій царині. Проаналізовано актуальність дослідження питання інституціоналізації відносин публічної влади і суспільства як необхідної умови розбудови демократичної держави та дотримання прав і свобод громадян щодо участі у прийнятті управлінських рішень. Систематизовано новітні публікації, присвячені важливим питанням функціонування органів публічної влади як механізму державного регулювання соціальних інститутів і засобів реалізації інтересів громадськості.

Ключові слова: взаємодія органів влади з громадськістю, громадянське суспільство, інституціоналізація, публічна влада, соціальні інститути.

Постановка проблеми. Сучасні зміни у процесах прийняття суспільно важливих державних рішень, активізація участі громадян у політичному житті країни, посилення необхідності у створенні прозорих взаємин громадян з органами публічної влади сприяють упровадженню нових механізмів організації діяльності органів державної влади, державних установ, органів місцевого самоврядування, громадських організацій. Узаємодія публічної влади та громадян є показником рівня сформованості демократичних відносин у державі.

Упродовж другої половини ХХ ст. – на початку ХІ ст. змінилося розуміння ролі суспільства в упровадженні змін, пріоритетом яких стало вдосконалення національних стратегій взаємодії влади з громадськістю. Інституціоналізація взаємодії держави й громадськості в державному управлінні в Україні перебуває у процесі становлення, чітко не є регламентованою на нормативно-правовому рівні, що й зумовлює актуальність розгляду цього питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання взаємодії органів влади з громадянами висвітлюються в низці досліджень сучасних українських вчених галузі науки державного управління, зокрема: А. Артеменка [1]; Д. Білокопитова [2]; Ю. Борисенка [3]; М. Гирика [4], В. Голуб [7], Б. Николаїшина [10]; С. Сенчі [12]; Т. Тарасенко [13]; В. Ундіра [14]; В. Чорнолуцького [16] та ін.

Дослідники акцентують увагу на важливості залучення громадян до активного політичного життя, на розвиткові соціальних інститутів, способах трансформування процесів комунікації між органами влади і суспільством.

Аналіз публікацій зазначених авторів свідчить про дискретність вивчення взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства. Зокрема, інституціоналізація взаємодії розглядається в контексті глобалізації (Д. Білокопитов), молодіжної політики (І. Артеменко), участі громадськості в

місцевому самоврядуванні (Б. Ніколаїшин), волонтерської діяльності (В. Голуб), соціального партнерства як основи для залучення українців до участі у прийнятті управлінських рішень (І. Артеменко) та ін. Увагу також приділяється етичному компоненту у формуванні відносин влади і суспільства, політичній відповідальності посадових осіб (Т. Тарасенко).

Метою статті є вивчення стану розробленості наукою державного управління проблем інституціонального забезпечення взаємодії органів публічної влади з громадськістю та визначення недосліджених аспектів і перспективних напрямів наукового пошуку в цій царині.

Виклад основного матеріалу. Сучасний науковий державноуправлінський дискурс за зазначеною темою представлений як загальнотеоретичними дослідженнями взаємодії влади з громадськістю, так і вивченням секторальної взаємодії, що знайшло відображення в дисертаційних роботах останніх років.

Сутність і зміст процесу інституціоналізації участі громадян у здійсненні державного управління досліджує М. Гирик [4]. Він визначає механізм реалізації інституту участі громадян у державному управлінні як систему взаємозумовлених нормативно-правового та організаційного механізмів забезпечення реалізації права громадян на участь у здійсненні державного управління. Науковець слушно обґрунтовує, що інститут участі громадян у здійсненні державного управління – це система державноуправлінських та інших соціальних правил поведінки й діяльності, статусів і режимів, яка забезпечує пряму або опосередковану участь громадян у державному управлінні. Своєю чергою, цей інститут є результатом і наслідком процесу інституціоналізації.

Серед загальнотеоретичних праць слід також назвати дисертацію С. Рудовської [11], яка робить теоретико-методологічне обґрунтування консультативно-дорадчої участі громадськості у формуванні публічної політики та визначає напрями її вдосконалення на кожному етапі через відповідні механізми участі громадськості. Дослідницею розроблена модель консультативно-дорадчої участі громадськості в повному циклі формування публічної політики, в основу якої покладено підхід, за якого консультативну участь спрямовано на вирішення суспільної проблеми на етапах розроблення та обговорення варіантів політики, ухвалення владного рішення, реалізації політики, а дорадчу – на запобігання виникненню та/чи загостренню суспільної проблеми.

У дисертаційному дослідженні І. Жукової запропоновано Концепцію державно-громадської стратегії в реформуванні державного управління в Україні [5]. Її метою є забезпечення дієвої системи залучення громадян до розроблення управлінських рішень, зокрема шляхом формування основних напрямів стратегії державно-громадської комунікації та розроблення системи показників оцінювання ефективності цієї стратегії. Авторка також пропонує створення Ресурсного центру з питань організації засобів та каналів громадянського впливу на публічну політику в Україні. У дисертації справедливо зазначається, що якість взаємодії влади із суспільством є першочерговою умовою забезпечення її легітимності, оскільки саме народ є джерелом влади, а основними характеристиками ефективності такої взаємодії є відкритість і прозорість влади.

Взаємодія публічної влади і громадян є складним феноменом. Для формування інституційних засад необхідне громадянське суспільство, яке виступає суб'єктом публічних відносин. Д. Білокопитов запропонував характеризувати громадянське суспільство за ознакою дуальної природи: з одного боку, це суспільний актор, що представлений сукупністю асоціацій, об'єднань, громадських організацій тощо, з іншого – воно має приватну природу, наприклад, об'єднання громадян можуть створюватися за інтересами (наприклад, церкви, профспілки) й бути спрямованими на вирішення локальних проблем, як церкви, профспілки тощо [2, с. 5]. Незважаючи на доцільність такого поділу, на нашу думку, природа громадянського суспільства не обмежується цими двома компонентами, адже інститут влади повинен захищати права не лише об'єднань, спілок та асоціацій, а й окремого громадянина, який не є членом яких-небудь об'єднань.

Автор дисертації визначає основні проблеми взаємодії органів публічної влади і інститутами громадянського суспільства, а саме: недостатнє нормативно-правове забезпечення цього процесу, відсутність належної управлінської культури, централізація та бюрократизація діяльності органів публічної влади.

В. Чорнолуцький наголошує [16, с. 16] на необхідності подальших розробок для створення ефективного механізму розвитку громадянського суспільства. Зокрема, він зазначає, що в Україні, нормативно-правове регулювання відносин між органами публічної влади і громадськістю є фрагментарним. Більшість нормативно-правових актів, покликаних регулювати участь суспільства в реалізації державної політики, є необов'язковими. Також недослідженим залишається питання про забезпечення координації діяльності державних установ щодо формування й розвитку громадянського суспільства.

Науковці зазначають, що форми взаємодії органів публічної влади і громадськості можуть бути як конструктивними, так і деструктивними. На думку І. Артеменка, зустрічі з представниками громадськості, проектна діяльність, акції прямої дії тощо повинні знаходити позитивний відгук у суспільстві [1, с. 9]. Актуальним у цьому плані дослідник називає соціальне партнерство. Воно має стати основою для залучення українців до участі у прийнятті управлінських рішень. Учасники соціального партнерства, органи публічної влади й громадяни країни, повинні співпрацювати у вирішенні важливих питань і бути готовими до відкритого діалогу. Дослідження соціального партнерства як одного з ефективних способів взаємодії влади і громадськості становить інтерес для оцінювання його можливостей в Україні.

На необхідності налагодження системної комунікації посадовців із громадськістю наголошує В. Ундір. Дослідник відзначає, що проведення консультацій із громадськістю є засобом підвищення якості прийнятих рішень у важливих питаннях суспільного й державного життя. Для цього можна використовувати електронні засоби зв'язку, урядові вебсайти та ін. Разом із тим вивчення громадської думки може здійснюватися шляхом проведення соціологічних опитувань, анкетувань, фокус-груп, телефонних "гарячих" дзвінків, інтерв'ю, відгуків та інших видів волевиявлення [14, с. 3–4]. Слід зауважити, що рівень вивчення суспільної думки в Україні є недостатнім, відповідно, органи публічної влади не можуть застосовувати повноцінно цю інформацію для вирішення актуальних питань життєдіяльності країни. Відсутність такої

інформації перешкоджає проведенню повноцінного аналізу механізмів участі громадян в управлінні державою.

С. Сенча звертає увагу на існування в Україні штучних перешкод для здійснення суспільних ініціатив і створення умов для передачі громадських пропозицій до органів публічної влади, про що зазначено в Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. [9]. Дослідник наголошує на важливості залучення суспільства до управління державою з урахуванням досвіду інших країн світу, де громадяни беруть активну участь у місцевому демократичному управлінні. У переважній більшості сучасних країн світу реалізація політики щодо сприяння взаємодії між органами публічної влади та суспільством відбувається за допомогою прийнятих урядом програм, а контроль їхнього виконання здійснюється на рівні вищих органів влади, таких як міністерство, парламент тощо [12, с. 8].

Б. Николаїшин розглядає правові основи участі громадськості в місцевому самоврядуванні [10, с. 2]. Зокрема, науковець наголошує на тому, що це фундаментальне право кожного громадянина України є закладеним у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” й передбачає здійснення місцевих ініціатив, участь у громадських слуханнях і зборах, проведенні виборів тощо. Проблема полягає в тому, що форми громадської участі, що існують в Україні, характеризується різним ступенем нормативного-правового регулювання. Зокрема, місцеві вибори регулюються відповідними законами України, а громадські слухання – виключно статутами територіальних громад, місцеві ініціативи – представницьким органом або статутом територіальної громади. Таким чином, існують суттєві відмінності у процедурах, що визначають участь громадян у вирішенні питань місцевого самоврядування. Неуніфікованість цих процедур створює ґрунт для наукових розробок, у той час як інституціалізація взаємодії органів публічної влади і громадськості передбачає пошук шляхів для створення ефективної процедури участі громадян у місцевих ініціативах і справах.

Т. Тарасенко досліджує роль політичної відповідальності посадових осіб, яка є важливим фактором розвитку форм прямої і представницької демократії. Зокрема, дотримання принципу відповідальності нерозривно пов’язано з необхідністю зміцнення позиції соціальних інститутів та представницьких органів, посадових осіб і місцевих органів влади, територіальної громади тощо. Рівень політичної відповідальності в Україні можна охарактеризувати як низький, що призвело до посилення недовіри громадян до влади [13, с. 1]. Принцип відповідальності є важливим для посилення демократичного контролю й ціннісного впливу інститутів на забезпечення реалізації принципу народовладдя в країні, проте питання політичної відповідальності соціальних інститутів в Україні залишається недослідженим.

В останні роки актуалізувалися дослідження державно-суспільної взаємодії в різних галузях публічного управління, форми та функції якої зумовлюються галузевою специфікою.

О. Лучинська обґрунтовує державно-громадську взаємодію у протидії ВІА/СНІДу як актуальний напрям державної соціальної політики України та один із заходів державної політики інтеграції України в європейський простір [8, с. 14]. Серед спеціальних функцій громадського сектору щодо взаємодії у сфері протидії авторка виділяє адвокацію, комунікацію та соціаль-

ну мобілізацію, експертну діяльність у процесах планування, упровадження та моніторингу політики протидії ВІА-інфекції/СНІДу. Основними формами взаємодії, зазначає дисертантка, є законотворча ініціатива; проведення спільних заходів (громадські слухання, щорічні національні конференції з проблем профілактики СНІДу тощо); навчання фахівців; використання матеріально-технічної бази; вирішення конкретних проблем спільними зусиллями; передаєресация клієнтів; обмін інформацією; спільні бази даних тощо.

У дисертації Г. Жуковської розроблено модель взаємовідносин органів влади та громадськості у протидії торгівлі людьми в Україні [6]. В основу моделі покладено визначення цілей функціонування відносин органів влади та громадськості у протидії торгівлі людьми, установалення суб'єктів і вибір ресурсів для забезпечення умов його здійснення, що дає змогу створити систему протидії торгівлі людьми, здатну раціонально організувати діяльність, ефективно децентралізувати державне управління в усіх напрямках взаємодії незалежно від зміни політичної, ідеологічної чи економічної ситуації;

В. Голуб, досліджуючи волонтерську діяльність у системі відносин держави та суспільства, пропонує запровадження інституту волонтерських муніципальних угод, в основі яких лежить договір між волонтерськими організаціями та місцевими радами, спрямований на розвиток волонтерства на території певної громади [7]. Як важливий напрям взаємодії влади з громадськістю автором визначена державна підтримка молодіжного волонтерства.

Т. Федоренко обґрунтовує диференційований підхід до предметно-суб'єктного складу механізму участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, який передбачає, по-перше, широку участь громадськості в частині обговорення питань, які стосуються забезпечення реалізації конституційних прав людини на охорону здоров'я, медичну допомогу та страхування, по-друге, цілеспрямоване залучення державою спеціалізованих інститутів громадянського суспільства для вдосконалення механізмів формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я (лікарських і пацієнтських організацій, профспілок медичних працівників тощо). У контексті предмета цього дослідження громадськість визначено як соціально активну спільноту людей, спроможних із власної ініціативи та на добровільних засадах брати участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я через легальні й легітимні форми і публічно-управлінські механізми взаємодії з державою та її уповноваженими органами [15, с. 3]. Ця категорія є узагальнювальною для системи суб'єктів, які беруть участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні.

Сьогодні актуальності набуває трансформація взаємодії органів публічної влади і громадян, що відбувається під впливом упровадження Інтернету й цифрових технологій у створення механізмів обміну інформацією між громадянами та органами влади. Цей інноваційний напрям у сфері державного управління отримав назву "мережевий", оскільки в його основу покладено обмін потоками інформації між структурами та соціальними інститутами, які приєднано до мережі. Ю. Борисенко розглядає як перспективну "мережеву" владу в Україні, оскільки її упровадження може стати для країни проривним засобом для підвищення довіри громадян і забезпечення їхньої участі у прийнятті управлінських рішень [3, с. 1].

Упровадження зазначених технологій у діяльність органів влади, з одного боку, є продуктивним процесом, що полегшує доступність громадськості до публічної державної інформації, з іншого – може становити перешкоду для реалізації прав і свобод для інших людей, не обізнаних у використанні технологій. У цілому ж упровадження цифрових та інтернет-технологій у діяльність соціальних інститутів може стати способом покращання взаємодії органів публічної влади й громадян, що підтверджується досвідом багатьох країн, наприклад Естонії, яка першою з європейських країн упровадила у свою систему електронне голосування, а також США, які мають багатфакторну й багатоступеневу систему електронного голосування. Існує причинно-наслідковий зв'язок між упровадженням у роботу соціальних інститутів технологічних досягнень і підвищенням рівня участі громадян у житті країни. Технології як засіб інституціалізації влади можуть усунути бар'єри між членами суспільства і збільшити міжорганізаційні операції. На адміністративному рівні громадяни зможуть звертатися із зовнішніх джерел до посадовців. Невирішеним залишається питання про фактичні механізми реалізації стратегії цифровізації. Також потребує вивчення технологічний вплив діяльності соціальних інститутів на громадські організації та суспільство.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Дослідження інституціалізації взаємодії органів публічної влади з громадськістю є актуальними в науковій думці. Аналіз дисертаційних праць із цієї теми свідчить про фрагментарність її розкриття, відсутність належної теоретичної та нормативно-правової бази, необхідної для вирішення низки проблем із забезпечення взаємодії громадян і влади у прийнятті управлінських рішень, зокрема щодо формування внутрішніх механізмів сприяння розвитку інституційних засад взаємодії громадян і влади, стимулювання політичної активності громадян, розвитку громадянського суспільства. В останні роки актуалізувалися дослідження державно-суспільної взаємодії в різних галузях публічного управління, форми та функції якої зумовляються галузевою специфікою. При цьому залишається низка сфер, у яких така взаємодія є недостатньо вивченою, зокрема правоохоронні органи, судова влада, що повинно стати предметом подальших наукових пошуків.

Список використаних джерел

1. Артеменко І. В. Взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації молодіжної політики : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпр. регіон. ін-т держ. упр. Дніпро, 2017. 23 с.
2. Білокопитов Д. В. Розвиток взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства в умовах глобалізації : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. Харків, 2017. 20 с.
3. Борисенко Ю. В. Формування мережевих систем в управлінні місцевим розвитком, орієнтованим на громаду : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпр. регіон. ін-т держ. упр. Дніпро, 2018. 23 с.
4. Гирик М. А. Інституціоналізація участі громадян у здійсненні державного управління : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2014, 203 с.
5. Жукова І. В. Державно-громадська комунікація: становлення та розвиток в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2021.
6. Жуковська Г. Г. Взаємовідносини органів влади та громадськості у протидії торгівлі людьми : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01, Київ, 2017. 259 с.

7. Голуб В. Л. Волонтерська діяльність в системі взаємовідносин держави та суспільства : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2016.
8. Лучинська О. В. Взаємодія з громадськістю в системі державного управління у сфері протидії ВІЛ/СНІДУ в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Одеса, 2018. 23 с.
9. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. / затв. Указом Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>.
10. Николаішин Б. Н. Формування та розвиток відносин між органами публічної влади і територіальними громадами у контексті адміністративної реформи в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Львів. регіон. ін-т держ. упр. Львів, 2017. 20 с.
11. Рудовська С. І. Консультативно-дорадча участь громадськості у виробленні публічної політики : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2019. 20 с.
12. Сенча С. А. Державний механізм стимулювання розвитку громадянського суспільства (на прикладі Одеської області) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одеський. регіон. ін-т держ. упр. Одеса, 2020. 23 с.
13. Тарасенко Т. М. Політична відповідальність у місцевому самоврядуванні України: публічноуправлінський аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпр. регіон. ін-т держ. упр. Дніпро, 2021. 43 с.
14. Ундір В. О. Взаємовідносини місцевих органів виконавчої влади з об'єднаннями громадян (на прикладі Рівненської області) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Львів. регіон. ін-т держ. упр. Львів, 2015. 20 с.
15. Федоренко Т. А. Механізм участі громадськості в формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2020. 247 с.
16. Чернолуцький В. П. Система забезпечення політичних прав і свобод громадян органами виконавчої влади в умовах децентралізації : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одеський. регіон. ін-т держ. упр. Одеса, 2016. 22 с.

Dashkova K. S.,

*Postgraduate Student of Law and European Integration Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0001-6746-6540*

CONTEMPORARY STATE AND DESTINATIONS OF SCIENTIFIC RESEARCH OF THE INSTITUTIONALIZATION OF THE INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES WITH THE PUBLIC

The article considers the state of the state management scientific development of the problems of the institutional maintenance of the interaction of public authorities with the public and the definition of the unsearched aspects and prospective destinations of the scientific research in this area. There was also analyzed the relevance of the research of the issues of the institutionalization of the relationships of public authorities and the public as the necessary condition to develop a democratic state and observe the rights and freedoms of citizens when they participate in the process of the management decisions making. There were also systematized the newest publications on the important issues of the public authorities functioning as the mechanism of the state regulation of social institutions and the means of the public social interests realization.

The conclusion was made that the research of the institutionalization of the interaction of the public authorities with the public is of immediate interest in the scientific thought. The analysis of the thesis papers on this topic witnesses the fragmentary nature of its development, the absence of any reliable theoretical and legal rules and regulations necessary to solve the range of problems on providing the interaction of citizens with authorities, the stimulation of the political activity of the citizens, the development of the civil society. During the last years, there has been activated the research of the state and the public interaction in different areas of public management, the forms,

and functions of which are conditioned with the special terms of the area. At the same time, there is a range of areas where this interaction is not researched enough, in particular, the law enforcement, the judicial power, and these issues should become a subject of further scientific search.

Keywords: interaction of power with the public, civil society, institutionalization, public power, social institutions.

References

1. Artemenko, I.V. (2017). Vzaiemodiia orhaniv derzhavnoi vlady ta instytutiv hromadianskoho suspilstva u formuvanni y realizatsii molodizhnoi polityky. *Extended abstract of candidate's thesis*. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy, Dnipro rehion. in-t derzh. upr. Dnipro [in Ukrainian].
2. Bilokopytov, D.V. (2017). Rozvytok vzaiemodii orhaniv publichnoi vlady z instytutamy hromadianskoho suspilstva v umovakh hlobalizatsii. *Extended abstract of candidate's thesis*. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy, Kharkiv rehion. in-t derzh. upr. Kharkiv [in Ukrainian].
3. Borysenko, Yu.V. (2018). Formuvannia merezhevykh system v upravlinni mistsevym rozvytkom, oriietovanyv na hromadu. *Extended abstract of candidate's thesis*. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy, Dnipro rehion. in-t derzh. upr. Dnipro [in Ukrainian].
4. Hyryk, M.A. (2014). Instytutsionalizatsiia uchasti hromadian u zdiisnenni derzhavnoho upravlinnia. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
5. Zhukova, I.V. (2021) Derzhavno-hromadska komunikatsiia: stanovlennia ta rozvytok v Ukraini. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
6. Zhukovska, H.H. (2017). Vaiemovidnosyny orhaniv vlady ta hromadskosti u protydii torhivli liudmy. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
7. Holub, V.L. (2016). Volonterska diialnist v systemi vzaiemovidnosyn derzhavy ta suspilstva Ukraini. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
8. Luchynska, O.V. (2018). Vzaiemodiia z hromadskistiu v systemi derzhavnoho upravlinnia u sferi protydii VIL/SNIDU v Ukraini. *Extended abstract of candidate's thesis*. Odessa [in Ukrainian].
9. Natsionalna stratehiia spryannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini na 2016 – 2020 roky: zatverdzhena ukazom Prezydenta Ukraini vid 26.02.2016 r. № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>.
10. Nykolaishyn, B.N. (2017). Formuvannia ta rozvytok vidnosyn mizh orhanamy publichnoi vlady i terytorialnymy hromadamy u konteksti administratyvnoi reformy v Ukraini. *Extended abstract of candidate's thesis*. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy, Lviv rehion. in-t derzh. upr. Lviv [in Ukrainian].
11. Rudovska, S.I. (2019). Konsultatyvno-doradcha uchast hromadskosti u vyroblenni publichnoi polityky. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
12. Sencha, S.A. (2020). Derzhavnyi mekhanizm stymuliuvannia rozvytku hromadianskoho suspilstva (na prykladi Odeskoi oblasti). *Extended abstract of candidate's thesis*. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy, Odesskyi rehion. in-t derzh. upr. Odessa [in Ukrainian].
13. Tarasenko, T.M. (2021). Politychna vidpovidalnist u mistsevomu samovriaduvanni Ukrainy: publichnoupravlinskyi aspekt. *Extended abstract of candidate's thesis*. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy, Dnipro rehion. in-t derzh. upr. Dnipro [in Ukrainian].
14. Undir, V.O. (2015). Vzaiemovidnosyny mistsevyykh orhaniv vykonavchoi vlady z obiednanniamy hromadian (na prykladi Rivnenskoj oblasti). *Extended abstract of candidate's thesis*. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy, Lviv rehion. in-t derzh. upr. Lviv [in Ukrainian].
15. Fedorenko, T.A. (2020). Mekhanizm uchasti hromadskosti v formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky u sferi okhorony zdorovia v Ukraini. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
16. Chornolutskyi, V.P. (2016). Systema zabezpechennia politychnykh prav i svobod hromadian orhanamy vykonavchoi vlady v umovakh detsentralizatsii. *Extended abstract of candidate's thesis*. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy, Odesskyi rehion. in-t derzh. upr. Odessa [in Ukrainian].

Надійшла до редакції 11.05.2021 р.

Косухіна Ксенія Валеріївна,
аспірантка кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORDIC 0000-0003-2795-7710

УДК 351:304.2

doi: 10.34213/tp.21.02.04

ГРОМАДСЬКІ ІНІЦІАТИВИ ЯК ЧИННИК САМООРГАНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА ТА СУТТЄВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Статтю присвячено аналізу розвитку громадських ініціатив в Україні, а також їхній ролі у вибудовуванні діалогу між владою і громадянським суспільством. Розглянуто зв'язок громадської ініціативи із наданням соціальних послуг. Визначено взаємодію інститутів громадянського суспільства з органами публічної влади.

Ключові слова: громадська ініціатива, громадянське суспільство, соціальна послуга, громадські організації.

Постановка проблеми. Проблема відносин громадянського суспільства і держави є однією з ключових у процесі розвитку демократії. Громадянське суспільство може якісно розвиватися лише завдяки належному функціонуванню добровільних суспільних інститутів. Нині в Україні існує гостра потреба ефективного об'єднання зусиль влади і громадян та запровадження нових механізмів залучення громадськості до процесу надання соціальних послуг.

Цим зумовлено **мету статті** – теоретико-методологічне обґрунтування громадських ініціатив як чинника самоорганізації суспільства та механізму забезпечення соціальних послуг. Відповідно до поставленої мети сформульовано завдання: розкрити зміст понять “громадська ініціатива” та “соціальна послуга”, а також визначити механізми взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами публічного управління. Об'єкт дослідження: процес розвитку громадських ініціатив в сучасному суспільстві. Предмет дослідження: громадські ініціативи як чинник самоорганізації суспільства та суттєвий механізм публічного управління у процесі надання соціальних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні досліджувалися багатьма науковцями, такими як Т. Бельська, Н. Бенюх, О. Білий, С. Демченко, В. Дзюндзюк, М. Долішній, Т. Заяць, Г. Зеленько, С. Кадомцева, Н. Калінкіна, В. Корженко, В. Кравчук, В. Куценко, М. Месюк, Ю. Михальський, В. Місюра, В. Нікітін, Л. Новоскольцева, А. Палій, Т. Пантелеєва, О. Пухкал, Ф. Рудич, О. Сергєєва, В. Слюсаренко, С. Телешун, А. Ткачук, О. Чаплигін, Ю. Шаров та ін.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі розвитку України все більшого поширення набувають процеси демократизації, прийняття й реального запровадження в суспільних відносинах європейських демократичних цінностей.

Як свідчить досвід розвинених європейських країн, суспільний прогрес, демократичний розвиток, економічне зростання дуже важко

© Косухіна К. В., 2021

реалізувати без активної участі з боку суспільства. Розвинуте громадянське суспільство є невід'ємним складником усіх демократичних, правових держав світу. Інститути громадянського суспільства та участь їх у публічній політиці є важливим індикатором соціального, економічного та політичного життя. Тому для подальшої успішної розбудови України як демократичної, соціальної, правової держави надзвичайно необхідним є розвиток публічної участі та тісна взаємодія органів державної влади з інститутами громадянського суспільства.

Процес розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні характеризується високою неоднорідністю. Період спаду громадянської активності, байдужості суспільства до актуальних соціально-політичних питань і високий рівень відстороненості від взаємовигідного діалогу з владою змінюється зростанням вільної самоорганізації громадян, інтенсивної взаємодії в суспільстві та співпраці громадян і держави з метою вирішення суспільних проблем.

Причинами таких перепадів у розвитку громадянського суспільства в Україні можна вважати як зовнішні (політичні, економічні, соціокультурні зв'язки із зарубіжними країнами), так і внутрішні чинники (зростання/спад в економіці, прийняття різних законів, зростання/падіння рівня добробуту громадян, державна політика в економічній, політичній, соціальній чи культурній сферах суспільного життя тощо).

Певні елементи громадських інститутів існували в Радянській Україні. Проте основні сутнісні характеристики і діяльність цих інститутів значно відрізнялися від громадянського суспільства країн Західної Європи і США. Причинами таких відмінностей є як різні історичні традиції, так і соціально-культурні особливості зазначених суспільств. У країнах Західної Європи громадянське суспільство формувалося століттями, ґрунтуючись на особистій ініціативі, приватній власності, принципах ринкової економіки і ліберальних цінностях. Формування громадянського суспільства відбувалося “знизу вгору”, від ініціативних громадян до формування професійних, політичних, економічних, культурних спільнот і об'єднань. Велику роль у формуванні інститутів громадянського суспільства відіграв також дух індивідуалізму західноєвропейського та американського суспільств.

В Україні ж завжди були сильні ідеї превалювання громадських інтересів і цінностей над особистісними. З цієї причини формування українського громадянського суспільства значно відрізнялося від аналогічного західноєвропейського процесу, і на нього завжди накладався історичний відбиток, де держава посідала чільну роль у всіх сферах суспільного життя: соціальній, політичній, економічній і культурній.

Ураховуючи громадську активність широких суспільних верств, держава сама культивувала створення елементів громадянського суспільства: професійні спілки, культурні організації й товариства, економічні об'єднання та ін. Ці організації створювалися, як правило, за державною ініціативою та на кошти держави, що суперечить класичній теорії громадянського суспільства, згідно з якою громадянське суспільство повинно бути незалежним політично і фінансово від держави. Держава під своїм наглядом була готова стимулювати громадські ініціативи, громадську самодіяльність і різноманітні рухи в певних ідеологічних межах, делегуючи їм навіть частину своїх повноважень, але припиняла будь-які спроби формування опозиційних

і нелояльних владі організацій, оскільки інакомислення йшло врозрід з генеральною лінією “імперської” політики СРСР.

Громадська ініціатива, будучи базисним складником зрілого громадянського суспільства, є однією з найбільш перспективних форм реалізації громадянами своїх прав і вирішення актуальних проблем на місцевому й регіональному рівнях.

Поняття “громадська ініціатива” трактується науковцями неоднозначно. За визначенням українського дослідника О. Білоусова, громадська ініціатива – це атрибут громадянського суспільства, виражений у різних формах активності його суб’єктів у межах правового поля й націлений на захист їхніх інтересів та внесення змін із метою покращання умов життєдіяльності громадян. Дослідник наполягає, що до громадських ініціатив, незалежно від вектора їхньої спрямованості, може бути віднесено лише ті дії, які, зрештою, націлено на вдосконалення суспільства та поліпшення життя його громадян [1, с. 117].

Термін “громадська ініціатива” сьогодні набуває достатньо широкого використання в політичній практиці як громадських організацій, так і окремих ініціативних груп свідомих громадян. Її можуть розглядати як спосіб спільного управління, що пов’язаний із виробленням консенсусно орієнтованих рішень усіма зацікавленими сторонами за ініціативної підтримки з боку органів влади [10, с. 544–545], або ж як колективні заходи громадян, що спрямовані на надання місцевих суспільних благ або послуг (наприклад, щодо впорядкованості та безпеки) у рамках своєї вулиці, району або міста, де громадяни самі вирішують питання стосовно цілей та засобів реалізації їхнього проєкту за підтримки або сприяння місцевої влади [2, с. 397].

У Новій філософській енциклопедії за редакцією В. Стюпіна, підготовленій російськими вченими, зустрічається таке визначення громадської ініціативи: “...неформальне об’єднання громадян, яке створюється для ненасильницької боротьби з конкретними недоліками суспільства. Такого роду об’єднання відрізняються одне від одного різним ступенем організованості, стійкості, успішності й тривалості” [4].

Наведені визначення описують тільки окремі прояви громадських ініціатив, їх не можна вважати вичерпними. Громадську ініціативу, на нашу думку, слід розглядати в різних сенсах – широкому та вузькому. У широкому сенсі під громадською ініціативою потрібно розуміти будь-яку ініціативу громадянина або групи громадян конкретної держави, спрямовану на вирішення питань у політичній, економічній, соціальній, екологічній, побутовій сферах життя громади (наприклад, громадські ініціативи в містах, селах тощо).

У вузькому сенсі громадська ініціатива – це конкретна індивідуальна або громадська форма волевиявлення громадян, що має відмінні характеристики (назва, програма, органи управління та ін.) і акцентує увагу на вирішенні певної проблеми.

Сам термін підкреслює джерело ініціативи – громадянина, на відміну від державної ініціативи, де таким джерелом виступають представники державної влади.

Механізмом участі інститутів громадянського суспільства у розробленні та реалізації публічної політики є залучення їх до надання соціальних послуг.

Сьогодні окремої уваги приділяється питанню дослідження тенденцій, що спостерігаються в окремих державах та у світі. Однією з таких тенденцій є демократизація суспільного життя, що спричиняє цілу низку змін в усіх сферах життя держави. Безперечно, такі зміни вимагають наукового дослідження, наприклад у частині активізації громадянського суспільства, що дозволить використати потенціал останнього для вдосконалення системи надання публічних послуг шляхом реалізації принципів децентралізації та субсидіарності, налагодження діалогу між владою та громадою [9].

Важливою умовою наближення української системи надання публічних послуг до світових стандартів є побудова партнерських відносин між всіма секторами суспільства: "...активізація та консолідація діяльності державного, приватного і громадського секторів суспільства в інтересах спільного блага" [8, с. 11]. Подібний підхід запропонований Т. Бельською, при цьому зазначається, що влада в умовах глобалізації "не діє як апарат примусу, а кооперується, взаємодіє з громадянським суспільством, делегуючи йому частину своїх повноважень" [7, с. 28].

Відомо, що на рівні громади є сфери, у яких ринковий механізм, що лежить в основі функціонування бізнесу, не забезпечує бажаного рівня ефективності. Це стосується деяких аспектів соціального та культурного спрямування, коли надання послуг не передбачає отримання прибутку. Головним питанням у процесі реалізації соціальної послуги є прояв таких суто людських категорій, як співчуття, підтримка, повага до людини, не характерних для надання послуги приватним соціальним інститутом, коли особа, яка отримує послугу, сприймається як клієнт. Такі ознаки органів самоорганізації населення, як добровільність об'єднання, неприбутковий характер діяльності, особиста зацікавленість у вирішенні проблем у соціальному секторі, виступають запорукою ефективного надання таких послуг.

Громадські, благодійні, релігійні організації, які є видами організацій громадянського суспільства, цілком підпадають під категорію надавачів соціальних послуг. Разом із тим, дозволяючи згаданим організаціям надавати соціальні послуги, Закон України "Про соціальні послуги" чітко визначає вимогу, за якою такі організації в своїх статутних документах мають передбачати перелік соціальних послуг, категорії осіб, які отримують ці послуги. Також організації мають надавати такі послуги із дотриманням державних стандартів як за плату, так і безоплатно. Громадська чи благодійна організація, яка позиціонує себе як суб'єкт надання соціальних послуг, повинна передбачати в своїх статутних документах відповідні норми, мати у своєму штаті чи залучати на договірних основах відповідної підготовки працівників для надання соціальних послуг [8].

Згідно з визначенням Енциклопедичного словника з державного управління, "соціальні послуги" – це комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їхньої життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя [9].

Порядок надання соціальних послуг громадянам чітко визначений законодавством, вони надаються лише в межах цільової державної

програми, для них характерною ознакою є адресна суб'єктна спрямованість та фінансування за рахунок бюджетних коштів. *По-перше*, з одного боку, мають бути суб'єкти, що надають, а з іншого – що споживають ці послуги, *по-друге*, відбувається процедура надання й фінансування послуги та застосовується регулювання правовідносин. Обсяг послуги визначається нормативними приписами держави.

Напрацьований у багатьох зарубіжних країнах досвід переконливо свідчить, що співробітництво відносно надання соціальних послуг між державним і недержавним (“третім”) суспільними секторами (далі – міжсекторальне співробітництво) є потенційно взаємовигідним.

Міжсекторальне співробітництво дає змогу залучати зацікавлені сторони до процесу ухвалення відповідних рішень і, як наслідок, сприяє залученню громади до суспільного діалогу та підвищенню рівня довіри громадян до держави. Як стверджують незалежні міжнародні експерти, міжсекторальне співробітництво створює ситуацію, у якій “виграють усі”: як держава, так і кінцевий бенефіціар – отримувач соціальної послуги. Утім конструктивним таке співробітництво є тоді, коли обидві сторони мають рівні права та налаштовані на створення й підтримку взаємовигідних стосунків щодо забезпечення надання соціальних послуг, а не на конфронтацію. Міжсекторальне співробітництво є особливо виправданим у випадках, коли відповідні інститути держави неспроможні належним чином виконувати покладені на них функції та повноваження з таких причин: нестача коштів та інших ресурсів; брак кваліфікованих фахівців; інституційна та структурна слабкість; політична нестабільність та ін. [5].

Технічний прогрес і стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій прискорили процес формування громадських ініціатив, створення громадських рухів і мобілізації населення для вирішення своїх проблем. Засоби масової інформації, соціальні мережі, блоги та інші засоби онлайн-комунікації дозволили в найстисліші терміни акумулювати значні людські та фінансові ресурси й оперативно управляти ними. У громадян з'явилася можливість організовувати групи за інтересами онлайн, збирати необхідні ресурси для проведення заходів різного спрямування (волонтерство, краудфандинг, благодійність, соціальна допомога та підтримка, юридичні та психологічні консультації та ін.). Соціальні мережі стали невід'ємною частиною як суспільного, так і політичного життя.

Отже, одним із найпродуктивніших суб'єктів громадської ініціативи і важливим інститутом громадянського суспільства є громадські організації. Вони розвиваються в Україні достатньо швидкими темпами, охоплюють найрізноманітніші види діяльності, однак усе ще стикаються з низкою серйозних проблем правового та фінансово-економічного порядку. Для подальшого поступу вони потребують удосконалення нормативно-правової бази своєї діяльності та вирішення нагальних потреб свого фінансування. Відбувається постійний діалог між представниками влади та “третього сектору”, у ході якого сторони надають свої конкретні пропозиції задля поліпшення становища, що існує. Справа за їхньою конкретною реалізацією. Інтенсифікації потребує не лише діалог громадських організацій із владою, але й налагодження горизонтальних зв'язків між ними.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Аналіз базових характеристик громадянського суспільства дозволяє дійти висновку, що воно являє собою систему організацій поза межами державних та комерційних структур, що забезпечує самоорганізацію та розвиток суспільства і формує базис реального функціонування суспільства на противагу виконавчим управлінським структурам держави та в доповнення до них. З одного боку, ідеться про публічно-політичний компонент, що включає мережу громадських організацій та структур, які виходять на публічно-політичну арену (громадські рухи, об'єднання, асоціації тощо) і спрямовані на вирішення проблем на макрорівні. З іншого – про приватний компонент, що сформований з утворень, які включають громадян, об'єднаних за інтересами для вирішення приватних (локальних) проблем.

Що стосується взаємодії держави та громадянського суспільства у сфері благодійності, то можна зазначити, що на тлі позитивного розвитку благодійництва в Україні рівень залучення людей, які регулярно займаються благодійною чи волонтерською діяльністю, залишається ще низьким. Серед причин небажання брати участь у благодійницькій діяльності українці відзначають недостатність коштів; недовіру до отримувачів благодійної допомоги; невіру в те, що така діяльність може мати реальний вплив на ситуацію. Зі збільшенням кількості суб'єктів благодійної діяльності в Україні побільшало й випадків порушення чинного законодавства. Можна наполягати на тому, що саме держава має турбуватися про вирішення загальних соціальних проблем із включенням нормативно-правових, фінансово-економічних, організаційних та інших механізмів.

Список використаних джерел

1. Білоусов О. С. Громадянська ініціатива в сучасній Україні. *Нова парадигма*. 2008. Вип. 78. С. 115–127.
2. Ansell C., Gash A. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2008. № 18. С. 543–571.
3. Bakker J., Denters B, Vrieling M. Oude, Klok P.-J. Citizens' Initiatives: How Local Governments Fill their Facilitative Role. *Local Government Studies*. 2012. Vol. 38. № 4. P. 395–414.
4. Степин В. С. Новая философская энциклопедия : в 4 т. Москва : Мысль, 2001.
5. Сergygina T. Наукові підходи до системи надання публічних послуг в умовах децентралізації. *International Academy Journal Web of Scholar*. 2017. № 8 (17). С. 86–90. (Index Sopernicus).
6. Роман В. Ф. Механізми державного управління процесами децентралізації влади: досвід країн ЄС для України : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / ЛРІДУ НАДУ. Львів, 2017. С. 20.
7. Бельська Т. В. Державна політика та державне управління в умовах впливу глобального громадянського суспільства : автореф. дис. ... д-ра наук держ. упр. : 25.00.01 / ДРІДУ НАДУ. Дніпро, 2017. С. 40.
8. Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
9. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
10. Дубич К. В. Механізми державного управління системою надання соціальних послуг : дис. ... д-ра наук держ. упр. : 25.00.02 / НАДУ. Київ, 2016. 437 с.

Kosukhina K. V.,

Postgraduate Student of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORDIC 0000-0003-2795-7710

PUBLIC INITIATIVES AS A FACTOR OF SOCIAL SELF-ORGANIZATION AND A SIGNIFICANT MECHANISM OF SOCIAL SERVICES PROVISION

The article is devoted to the analysis of the development of public initiatives in Ukraine, as well as their role in building a dialogue between the government and civil society. The connection of the public initiative with the provision of social services is considered. The interaction of civil society institutions with public authorities is determined.

The problem of the relationship between civil society and the state is one of the key in the development of democracy. Civil society can develop qualitatively only through the proper functioning of voluntary social institutions. Today in Ukraine there is an urgent need to effectively combine the efforts of government and citizens and introduce new mechanisms to involve the public in the process of providing social services. This determines the purpose of the article – theoretical and methodological justification of public initiatives as a factor of self-organization of society and the mechanism of providing social services. In accordance with the set goal, the following tasks are formulated: to reveal the meaning of the concept of “public initiative” and “social service”, as well as to determine the mechanisms of interaction of civil society institutions with public administration bodies.

Keywords: public initiative, civil society, social service, public organizations.

References

1. Bilousov, O.S. (2008). Hromadianska initsiatyva v suchasni Ukraini [A new paradigm]. *Nova paradyhma*, 78, 115–127 [in Ukrainian].
2. Ansell, C., Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543–571.
3. Bakker, J., Denters, B, Vrieling, M. Oude, Klok, P.-J. (2012). Citizens' Initiatives: How Local Governments Fill their Facilitative Role. *Local Government Studie*, vol. 38, 4, 395–414.
4. Stepin, V.S. (2001). *Novaya filosofskaya entsiklopediya (Vols. 1–4)*. Moscow: Mysl [in Russian].
5. Serohina, T. (2017). Naukovi pidkhody do systemy nadання publichnykh posluh v umovakh detsentralizatsii. *International Academy Journal Web of Scholar*, 8 (17), 86–90 [in Ukrainian].
6. Roman, V.F. (2017). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia protsesamy detsentralizatsii vlady: dosvid krain YeS dlia Ukrainy. *Extended abstract of candidate's thesis*. LRIDU NADU. Lviv [in Ukrainian].
7. Bielska, T.V. (2017). Derzhavna polityka ta derzhavne upravlinnia v umovakh vplyvu hlobalnoho hromadianskoho suspilstva. *Extended abstract of doctor's thesis*. DRIDU NADU. Dnipro [in Ukrainian].
8. Pro sotsialni posluhy: Zakon Ukrainy vid 17.01.2019 r. № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
9. Surmin, Yu.P., Bakumenko, V.D., Mykhnenko, A.M. and other. (2010). *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic dictionary of public administration]*. Yu.V. Kovbasiuk, V.P. Troshchynskoyi, Yu.P. Surmin (Eds.). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
10. Dubych, K.V. (2016). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia systemoiu nadання sotsialnykh posluh. *Doctor's thesis*. NADU. Kyiv [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 15.05.2021 р.

Крутій Ганна Миколаївна,
здобувачка кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0003-2848-8792

УДК 351: 304: 338.48 (477)

doi: 10.34213/tp.21.02.05

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНИМ РОЗВИТКОМ ТУРИЗМУ: СУЧАСНІ ВИДИ ТА ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ

Розглянуто публічне управління упровадженням нових технологій, видів, процесів інформатизації та цифровізації в туристичній сфері. Проаналізовано роль нових публічних послуг у сфері туризму з урахуванням технологічних розробок, інновацій та сучасних видів туризму. Визначено, що Україна має потужний потенціал, унікальний комплекс історичних, культурних та природних пам'яток, рекреаційні можливості, що приваблюють туристів, але їхня економічна віддача поки що незначна. Встановлено, що забезпечувати віддачу від цього потенціалу можна лише за умови публічного управління інноваційним розвитком туризму, застосуванням сучасних видів та інноваційних технологій організації туризму, упровадженням ефективних механізмів публічного управління, залученням кваліфікованих кадрів.

Ключові слова: публічне управління, сфера туризму, інновації, види туризму, технології.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку країн світу характеризується упровадженням нових технологій, процесів інформатизації та цифровізації в усі сфери суспільного розвитку, туристичної також. Розвиток туристичної сфери є надзвичайно актуальним для України. Країна має значний потенціал, унікальний комплекс історичних, культурних та природних пам'яток, рекреаційні можливості, що приваблюють туристів, у тому числі й іноземних. Але її економічна віддача поки що незначна. Забезпечувати віддачу від цього потенціалу можна лише за умови публічного управління інноваційним розвитком туризму, застосуванням сучасних видів та інноваційні технологій організації туризму, впровадження ефективних механізмів публічного управління, залучення кваліфікованих кадрів. Однак, незважаючи на значну кількість наукових розробок щодо упровадження інновацій у туристичну сферу, є потреба у подальшому дослідженні публічного управління застосуванням інноваційних технологій у туризмі, оскільки вони забезпечують ефективний розвиток туристичної сфери України в сучасних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сформульовані в дослідженні теоретичні висновки й практичні рекомендації ґрунтуються на працях вітчизняних і зарубіжних учених: В. Антоненко, Н. Булгакова, С. Дичковського, Д. Гурова, С. Журавльова, В. Зайцева, М. Зуєва, І. Карпенко, О. Колотухіної, О. Корнієнко, Т. Кукліна, Г. Михайліченко, Т. Мірзодаєва, Л. Сайп, Л. Устименко, Ю. Феленчак, В. Хуткий, І. Ящипіної та ін. [1; 4; 5].

Метою цієї роботи є обґрунтування необхідності дослідження публічного управління інноваційним розвитком туризму для розкриття його потенційних можливостей щодо розвитку країни, а також дослідження його сучасних видів та інноваційних технологій.

Виклад основного матеріалу. На початок ХХІ ст. туризм залишається найбільш динамічною сферою, інноваційна діяльність у цій галузі є

невід’ємним складником зростання попиту на проведення дозвілля у подорожі. Згідно з прогнозами WTTC, до 2020 р. очікувалося зростання туризму – по 4,4 % на рік. Найбільше зростання – в Азіатсько-Тихоокеанському регіоні, Європі та Америці. Передбачалося, що доходи від туризму мають скласти у 2020 р. 2 трлн дол. Для порівняння: у 1995 р. ця сума становила 399 млн дол. Також передбачалося, що середні витрати туриста теж збільшаться у два рази – до 707 дол. на одну подорож. Однак виникнення непередбачених обставин, що пов’язано з пандемією COVID-19, змінило ситуацію не тільки в туристичній сфері, а й у світі в цілому [2].

Такий стан у світі є підтвердженням необхідності публічного управління упровадженням нововведень у туризмі, які повинні сприйматися як постійний, глобальний і динамічний процес, а туристичні інновації мають бути у формі нових ідей, процесів, видів і технологій. Тому одним з напрямів розвитку туристичної галузі в Україні є упровадження його інноваційних форм і технологій.

Термін “інновація” походить від латинського слова *innovatio*, що означає створення чогось нового. Різноманітність визначень полягає в різних цілях вивчення цього явища. Комплексний підхід передбачає врахування при визначенні даного поняття (за Шумпетером) чотири сфери, у яких упроваджуються інновації: 1) створення нових або поліпшених продуктів; 2) упровадження нових виробничих процесів; 3) розроблення нових ринків збуту; 4) реорганізація компанії [3]. Нині дослідники зосереджуються на необхідності та важливості інновацій для досягнення конкурентних переваг (удосконалення публічних послуг, процесів, методів, процедур) у туристичній сфері.

Інноваційні технології у сфері туризму в Україні низка авторів (В. Зайцева, М. Зуєва, І. Карпенко, Т. Мірзодаєва та ін.) розглядають як важливий стратегічний пріоритет у публічному управлінні для забезпечення зростання кожної галузі, але особливо для тих галузей, де на ринку велика кількість пропозицій, і клієнти вибирають продукти і послуги з усього світу, як це відбувається в туризмі. Інновації у сфері інформаційних і комунікаційних технологій в туризмі дозволяють підприємствам більш ефективно і результативно аналізувати цю інформацію від клієнтів. Це дозволяє створювати бази даних для інновацій, які повинно бути упроваджено в послуги, процеси тощо. Як стверджують автори, у цьому контексті сферу туризму можна розглядати у зв’язку з технологіями. Технологія входить у сферу туризму через комп’ютерні системи бронювання, глобальні дистриб’юторські системи (GDS), Інтернет і інтелектуальні технології [1].

Отже, нині розробляються нові публічні послуги у сфері туризму з урахуванням технологічних розробок. Це, наприклад: 1. Інтернет-сайти соціальних мереж (Facebook, Booking.com). 2. Використання технологій в індустрії гостинності (планшети в гостьових кімнатах і ресторанах, клавіші для смартфонів). 3. Спеціальне розміщення (готелі з капсулами). 4. Готелі майбутнього (роботизовані й космічні готелі). Є також готелі, у яких “працюють” роботи. Наприклад, ці роботи приносять рушники для гостей в басейні готелю Aloft Cupertino в Каліфорнії, збирають і розміщують багаж в Yotel у Нью-Йорку, а також реєструють гостей у готелі Weird в Японії [5].

Деякі автори (С. Дичковський, О. Колотухіна, О. Корнієнко, Т. Кукаліна) розглядають інкорпорацію віртуальних практик у систему віртуального ту-

ризму. Наукова новизна дослідження полягає співвідношення культурологічного аспекту віртуального туризму з співвідношення між культурними та віртуальними видами туризму. Автори висновують, що сучасний соціум являє собою поєднання глобальної інформації та комунікації з потоковим сегментуванням споживачів, у т. ч. сфери туристських послуг. На диверсифікацію індивідів, їхніх проблем і очікувань публічне управління туризмом відповідає зустрічною диверсифікацією – особливі території, нетипові види транспорту, ризиковані розваги, індивідуальні маршрути тощо [1].

Обґрунтування ролі публічного управління розвитком смарт-туризму наведено в роботах В. Зайцевої, Д. Гурової, І. Яцишиної та ін. Авторами виявлені особливості застосування базових технологій (великі бази даних та їхній аналіз, робототехніка, моделювання, інтернет речей, кібербезпека, адитивні технології, розширена реальність, адаптивне виробництво) під час реалізації концепції смарт-туризму. Концепцію смарт-туризму визначають як туризм, який підтримують комплексними зусиллями з метою збору даних, отриманих з фізичної інфраструктури, соціальних зв'язків, державних та організаційних джерел, людей та їхніх розумових здібностей у поєднанні з використанням передових технологій, для перетворення цих даних у вузько спрямований досвід і бізнес-пропозиції з чітким акцентом на ефективність, стійкість та збагачення досвіду. На сьогодні в літературі використовують терміни “електронного” та “смарт”-туризму. Часто ці терміни застосовують як синоніми, однак їх варто розмежувати: електронний туризм є головною ланкою підготовки подорожі. Що ж до смарт-туризму, його застосування стосується власне подорожі. Однак у цілому концепція смарт-туризму є комплексним багатограним явищем, яке містить низку компонентів, що базуються на застосуванні розумних технологій для покращання становища всіх суб'єктів туристичного ринку [1].

Публічне управління, через певні механізми, впливає на підтримку технологічної інфраструктури туристичної сфери. Це важливо для реалізації smart-концепції, оскільки вона використовується в технологічних, економічних і соціальних розробках. У цих розробках найбільш важливим показником розгляду smart-концепції є те, що в них використовуються технологічне сприйняття, масивні дані, відкриті дані, нові способи зв'язку та обміну знаннями. Smart-концепція приносить переваги в спілкуванні й синхронізації між людьми або установами, а не індивідуальні вигоди. Інтелектуальні системи прискорюють обмін даними, забезпечують інтеграцію даних і обмін ними, а також інтерпретують і оптимізують складні аналітичні моделі. Таким чином, можуть бути прийняті більш точні оперативні рішення. Крім того, реалізація концепції смарт-туризму в світі демонструє позитивні різнопланові ефекти. В Україні упроваджують лише окремі елементи смарт-туризму, тому говорити про реалізацію цілісної концепції поки рано.

Група авторів розглядають основні тенденції публічного управління розвитком wellness-туризму та доцільність змін в організації діяльності туристсько-рекреаційних комплексів України (Н. Булгакова, С. Журавльова, Л. Устименко). У результаті пропонуються нові wellness-туристські форми роботи, зокрема – wellness weekend-tours. Крім того, визначено основні шляхи оптимізації wellness-діяльності в умовах публічноуправлінських трансформацій туристичної сфери України, орієнтовні рекреаційні інновації, що базу-

ються на використанні закордонного досвіду організації діяльності туристсько-рекреаційних комплексів України. Це виводить на визначення основних цільових груп, на які орієнтовано wellness- та SPA-послуги та пов'язані з ними інноваційні технології [1].

Роль публічного управління в розвитку шопінг-туризму досліджується в роботах В. Антоненко, М. Зуєвої, В. Хуткого. Автори розглядають шопінг-туризму як вагомий потенціал розвитку туристичних дестинацій. Шопінг-туризм є частиною стратегічного розвитку країни, оскільки є важливим фактором економічного зростання, важливим елементом туристичної пропозиції в дестинації. Тому, щоб підвищити туристичний попит на товари, стати туристичною дестинацією для придбання транснаціональних брендів, торгівля в кожному регіоні повинна бути більш конкурентоспроможною. Це досягається різноманітними комерційними пропозиціями багатонаціональних брендів публічних послуг, які дозволяють закріпити імідж туристичної дестинації. Автори аналізують симбіоз між туризмом і торгівлею, що дозволяє висвітлити економічний потенціал, який дві галузі демонструють при скоординованій роботі, а також роль державних та місцевих органів самоуправління в стратегії розвитку територій, пов'язаних із шопінг-туризмом [1].

Ю. Феленчак звертає увагу на розвиток фестивального туризму як напрям реалізації доктрини соціальної політики держави щодо розвитку туристичної сфери в Україні. Автор визначає фестивальний туризм як форум соціоекономічної діяльності. Наголошено на необхідності врахування специфіки розвитку фестивального туризму під час розроблення та упровадження соціальної доктрини туризму в Україні. Загальносвітова тенденція зростання інтересу до культурно-пізнавальних та розважальних форм туризму суттєво сприяє збільшенню туристичних потоків від цього виду туризму в багатьох країнах. Перспективи розвитку фестивального туризму в Україні пов'язують із його соціальною формою та практично невичерпним ресурсним потенціалом, які повинно враховувати під час розроблення та реалізації доктрини соціально-гуманітарної політики держави щодо розвитку туристичної сфери в Україні [1].

Н. Влащенко аналізує роль публічного управління щодо можливостей забезпечення розвитку соціального туризму в Україні. Проаналізовано особливості розвитку соціального туризму, його структуру, моделі розвитку соціального туризму в Україні з урахуванням можливих форм і методів державної підтримки; визначено роль діалогової взаємодії органів влади, бізнесу та громадськості щодо врахування інтересів зацікавлених сторін (держави, санаторно-курортних підприємств, споживачів) відносно розвитку соціального туризму в санаторно-курортній сфері; запропоновано конкретні заходи та механізми публічного управління щодо забезпечення балансу інтересів запропонованих акторів [1].

Сучасні інноваційні практики доступні в туристичному секторі по всьому світу як частина інтелектуальних технологій. Розроблення в перспективі цих технологій, виникнення нових ідей та методів на туристичному ринку важливі для його майбутнього. Інтелектуальні технології полегшують ділове спілкування, скорочують тривалість роботи. Однак це містить і певні загрози, такі як зникнення деяких професій. Тому необхідно звертати увагу на потребу в кваліфікованих кадрах в туризмі, який, незважаючи на упровадження автоматизованих технологій, залишається трудомісткою сферою.

С. Мельниченко [4], досліджуючи інновації у сфері туризму, аналізує здебільшого інформаційні та інтернет-технології, які є лише одними з видів інноваційних технологій у туризмі. Проте, враховуючи, що туризм як галузь включає різні об'єкти з різним рівнем сервісу, різними видами туристичних продуктів і послуг, можливостями їхнього розвитку і роллю в економіці країни, на думку деяких авторів, під цим терміном доцільно розуміти радикально нові або вдосконалені технології, які значно поліпшують умови формування туристичного продукту або послуги чи самі виступають товаром.

Для України інноваційні технології є важливими з позиції вирішення нагальних проблем у туристичній галузі (підвищення рівня сервісу, удосконалення матеріально-технічної бази, збереження пам'яток культури тощо). Тому, як стверджують автори, доцільно виділити такі види інноваційних технологій, які застосовуються в туристичній сфері нашої країни: за сферою новизни (нові – для галузі, для країни, для світу, для підприємства); за змістом (організаційно-управлінські, інформаційні, технологічні, технічні); за причиною виникнення (реактивні та стратегічні); за потенціалом (радикальні та модифікаційні). Відповідно до цієї класифікації інтернет-технології належатимуть до інформаційних інноваційних технологій, що можуть використовуватися за декількома напрямками. Наприклад, при формуванні туристичного продукту туристичними фірмами: для проведення рекламних заходів; інформування споживачів про новинки та акції; формування позитивного іміджу фірми в туристів; просування нових видів туристичних послуг (відвідування через мережу інтернет-музеїв не тільки України, але і світу) [3].

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що сучасний етап розвитку світової спільноти характеризується повсюдним упровадженням нових технологій, процесів інформатизації та автоматизації, стрімким проникненням інформаційних і цифрових потоків в усі сфери суспільного розвитку, зокрема і в туристичну. Перетворення інноваційних технологій та сучасних видів туризму на відповідні фактори економічного зростання країни можливе лише при застосуванні комплексних механізмів діалогової взаємодії органів публічної влади, громадськості та бізнесу.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Основними напрямками інноваційної туристичної діяльності в майбутньому стануть: нові види туристичного продукту (ресторани, готелі тощо); нові напрями і нові види транспорту (наприклад, подорожі на космічному кораблі); організаційні зміни в споживанні туристичного продукту (новий вид маркетингу і новий підхід до менеджменту). Виходячи з цього, необхідний зацікавлений підхід до розвитку туризму з боку законодавчих та виконавчих органів. Важливим є те, що туристична сфера повинна стати частиною загальнодержавної гуманітарної політики і пріоритетів, було враховано при розгляді інших питань, що мають національне значення. Реалізація зазначених у дослідженні заходів дозволить підвищити ефективність публічного управління розвитком туризму, проводити активну регіональну політику у сфері туризму, забезпечити координацію заходів місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та бізнесу.

Список використаних джерел

1. Використання інноваційних технологій в галузі туризму : монографія / В. М. Зайцева, Д. Д. Гурова, О. М. Корнієнко та ін. Запоріжжя : Дике Поле, 2015. 144 с.
2. Офіційний сайт Всесвітньої туристської організації (UNWTO). URL: www2.unwto.org (дата звернення: 17.05.2021).
3. Інновації в туризмі. URL: <http://onli.info/2010/07/16/innovacii-v-turizme> (дата звернення: 17.05.2021).
4. Мельниченко С. В. Інформаційні технології в туризмі: теорія, методологія, практика. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2008. 493 с.
5. Sipe L. J., Testa, M What is innovation in the hospitality and tourism marketplace? A suggested research framework and outputs typology. URL: <http://scholarworks.umass.edu/refereed> (дата звернення: 17.05.2021).

Krutii A. M.,

*Postgraduate Student of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0003-2848-8792*

**PUBLIC ADMINISTRATION OF INNOVATIVE TOURISM DEVELOPMENT:
MODERN TYPES AND INNOVATIVE TECHNOLOGIES**

The current stage of development of the world is characterized by the introduction of new technologies, processes of informatization and digitalization in all spheres of social development, tourism as well. The development of the tourism sector is extremely important for Ukraine. It is possible to ensure the return of this potential only under the condition of public management of innovative development of tourism, application of modern types and innovative technologies of tourism organization, introduction of effective mechanisms of public management, attraction of qualified personnel. However, despite the significant number of scientific developments on the introduction of innovations in the tourism sector, there is a need for further study of public management of the use of innovative technologies in tourism.

The purpose of the article. The purpose of this work is to substantiate the need for research on public management of innovative tourism development to reveal its potential opportunities for the country's development

The emergence of unforeseen circumstances related to the COVID-19 pandemic has changed the situation not only in the tourism sector, but also in the world as a whole. This situation in the world is a confirmation of the need for public management of the introduction of innovations in tourism, which should be perceived as a constant, global and dynamic process, and tourism innovation should be in the form of new ideas, processes, types and technologies. Therefore, one of the directions of development of the tourism industry in Ukraine is the introduction of its innovative forms and technologies.

The term "innovation" comes from the Latin word "innovatio", which means the creation of something new. The variety of definitions lies in the different purposes of studying this phenomenon. An integrated approach takes into account when defining this concept (according to Schumpeter (1997) four areas in which innovations are implemented: 1) the creation of new or improved products; 2) introduction of new production processes; 3) development of new markets; 4) reorganization of the company. Currently, researchers focus on the need and importance of innovation to achieve competitive advantage (improvement of public services, processes, methods, procedures) in the tourism sector.

Modern innovative practices are available in the tourism sector around the world as part of intelligent technology. The long-term development of these technologies, the emergence of new ideas and methods in the tourism market are important for its future. Intelligent technologies facilitate business communication, reduce working time. However, it also has certain threats, such as the disappearance of some professions. Therefore, it is necessary to pay attention to the need for qualified personnel in tourism, which, despite the introduction of automated technologies, remains a labor-intensive area.

As for Ukraine, innovative technologies are important from the standpoint of solving urgent problems in the tourism industry (increasing the level of service, improving the material and technical base, preservation of cultural monuments, etc.). Therefore, it is expedient to allocate such

types of innovative technologies which are applied in tourist sphere of our country: on sphere of novelty; by content (organizational and managerial, informational, technological, technical); due to the occurrence (reactive and strategic); by potential (radical and modifying). According to this classification, Internet technologies will belong to information innovation technologies that can be used in several areas.

Therefore, it is important that the tourism sector should become part of the national humanitarian policy and priorities, taken into account when considering other issues of national importance. The implementation of the measures mentioned in the study will increase the efficiency of public management of tourism development, pursue an active regional policy in the field of tourism, ensure coordination of activities of local executive bodies, local governments and businesses.

Keywords: public administration, sphere of tourism, innovations, types of tourism, technology.

References

1. Zaytseva, V.M., Hurova, D.D., Korniyenko, O.M. and other. (2015). Vykorystannya innovatsiynykh tekhnolohiy v haluzi turyzmu. Zaporizhzhya: Dyke Pole [in Ukrainian].
2. World Tourism Organization (UNWTO). Official website of the World Tourism Organization. URL: www2.unwto.org/ [in Ukrainian].
3. Innovations in tourism. URL: <http://onli.info/2010/07/16/innovacii-v-turizme/> [in Ukrainian].
4. Melnychenko, S.V. (2008). Informatsiyni tekhnolohiyi v turyzmi: teoriya, metodolohiya, praktyka [Information Technology in Tourism: Theory, Methodology, Practice]. Kyiv: Kyiv National Trade and Economics University [in Ukrainian].
5. Sipe, L.J., Testa, M. What is innovation in the hospitality and tourism marketplace? A suggested research framework and outputs typology. URL: <http://scholarworks.umass.edu/refereed>.

Надійшла до редколегії 11.05.2021 р.

Кудь Александр Александрович,
аспірант кафедри економічної політики та менеджменту,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
член правління громадської організації
“Науково-дослідний центр економіко-правових рішень
у сфері застосування технологій розподіленого реєстру”,
м. Харків
ORCID 0000-0001-5753-7421

УДК 351.76:347.73:338.24

doi: 10.34213/tp.21.02.06

JEL Classification: A10, A12, B15, B49

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПЛАТФОРМ: ПРОБЛЕМИ І ПРОПОНОВАНИЙ ПРИВАТНОПРАВОВИЙ ПІДХІД ДО ЇХНЬОГО ВИРІШЕННЯ В УКРАЇНІ

Переосмислено головні наявні підходи до правового регулювання цифрових платформ і цифрових рішень на технології блокчейн. Обґрунтовано сучасний науково-прикладний підхід до регулювання децентралізованих інформаційних платформ на основі приватного права в Україні. Проаналізовано правові проблеми сфери приватного і публічного права. Наведено пропозиції щодо внесення змін в українське законодавство. Дійдено висновку, що децентралізовані інформаційні платформи, побудовані на блокчейні, відкривають несподівану можливість для зміни моделі держави в частині наповнюваності публічних бюджетів, що пов'язано з істотним зменшенням ризиків під час укладання та виконання контрактів у публічному секторі.

Ключові слова: децентралізована інформаційна платформа, блокчейн, приватноправовий підхід, токенизовані активи, цифрові активи, публічний сектор.

Постановка проблеми. Як традиційно закритий інститут, органи влади стикаються з проблемою відкриття своїх даних: досі дуже сильним є їхнє бажання значною або навіть повною мірою управляти процесом відкриття й контролю використання даних, що дедалі стає все менш можливим. Рішенням цієї проблеми є інформаційні платформи, що наразі є головним і найбільш технологічно перспективним способом задоволення очікувань і уряду, і громадян. Нині інформаційні (або цифрові) платформи вважаються своєрідними “координаційними центрами” та новітньою технологічною інфраструктурою ринку, що використовується різними учасниками для простого надання послуг і формування віртуальних спільнот [8, с. 233].

Попри існування різних типів інформаційних (або цифрових) платформ і попри те, що під час їхнього щоденного використання формуються правовідносини різноманітного характеру, взаємодія в межах інформаційної платформи породжує типові правові проблеми й охоплює декілька ключових сфер правового регулювання: 1) законодавство про захист даних і про захист прав споживачів; 2) антимонопольне регулювання; 3) право інтелектуальної власності; 4) питання правової юрисдикції; 5) інвестиційні питання та умови бізнесу в цифровому середовищі; 6) державний протекціонізм учасників платформи як резидентів національного ринку та ін.

Водночас правове регулювання не може бути ефективним, якщо воно спрямоване виключно на відносини в межах інформаційних (цифрових) платформ, які вже є об'єктивно складними навіть за задумом їхніх створювачів.

© Кудь А. А., 2021

Відтак серед нагальних вимог нашого часу можна виокремити потребу в системних змінах у підході саме до правового регулювання і, згодом, у влучних “точкових” змінах у національному законодавстві. Наднаціональний і транснаціональний характер відносин, що утворюються в межах цифрових платформ, породжує додаткову й досі не вирішену проблему: як застосувати традиційні державні інструменти регулювання? Зокрема, прийняті закони в одній територіальній юрисдикції можуть бути непридатними до діяльності й відносин між учасниками з декількох юрисдикцій (для цифрових платформ це є звичайним явищем), що легко склалися в межах цифрової платформи. Отже, на перший план виходять цивільно-правові (або договірні) інструменти, самостійно розроблювані та пропоновані самими операторами платформ і наднаціональними конгломератами, які, власне, й утворюють операторів платформи або самі платформи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наприкінці 2010-х рр. стрімкий розвиток технології блокчейн сформував новий тренд – розвиток децентралізованих інформаційних платформ на основі цієї технології. Але попри увагу до політологічного й технологічного [29; 31; 34; 36] аспектів цього феномену наразі у світовій науковій літературі бракує досліджень щодо перспектив використання цифрових активів [38] і децентралізованих інформаційних платформ як дуже перспективних із практичної точки зору інструментів публічного врядування з передбачуванім і керованим впливом заради спільного блага, а не блага власників приватних платформ, що є розповсюдженим для платформ централізованих.

Зрозуміло, стає важливим, щоб зрілість суспільства в тій чи іншій країні відповідала соціальним і технологічним змінам, щоб і громадяни, і бізнес, і влада, принаймні на центральному рівні, були готові сприйняти технологічні зміни, тобто щоб “центр ваги правового розвитку знаходився не у законодавстві, не в юридичній науці і не в судовому рішенні, а у самому суспільстві” [39]. Це значить, що не можна різко змінювати законодавство під технологічні інновації. Навіть у сфері приватного права запровадження технології блокчейн тестується в режимі “регуляторної пісочниці”, а питання про її законодавче унормування для публічного сектору досі не вирішено навіть у тих країнах [30; 32; 33], які чітко пов’язують своє майбутнє з блокчейном і масштабними цифровими рішеннями на його основі. Наприклад, ще у 2019 р. у Швейцарії запуск блокчейн-стартапів було оформлено у так званій “пісочниці”, що є державним експериментом на рівні окремого кантону Цуг: через значні ризики для загальнодержавного управління було вирішено тестувати технології в одному кантоні.

Наразі для юристів основним є таке питання: чи можливо врегулювати застосування цифрових технологій у межах традиційного права або ж право витіснить програмний код? Наприклад, є рішення Суду ЄС 2015 р., за яким Суд визнав, що операції з криптовалютою біткоїн не оподатковуються податком на додану вартість, оскільки біткоїн – це не товар, а віртуальна валюта [37]. Цей факт сприймається правниками як доказ поширення традиційного права на біткоїн без урахування правових “особливостей” програмного коду [35, с. 104].

Мета цієї статті – запропонувати та обґрунтувати сучасний науково-прикладний підхід, заснований на приватному праві, до регулювання децентралізованих інформаційних платформ в Україні.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж перейти до викладу основних положень, потрібно визначити ключові та спеціальні терміни:

- *інформаційні (цифрові) платформи* можна розглядати як своєрідне регуляторне середовище, як неперсоніфікований суб'єкт управління на основі програмного коду. Це дозволяє приватним розробникам, користувачам та іншим особам взаємодіяти одне з одним, обмінюватися даними, послугами та застосунками, а урядам, що запровадили надання певних адміністративних послуг через інформаційні платформи, дозволяє легше відстежувати процеси і сприяти появі простих та інноваційних рішень і сервісів;

- *суть ідеї* інформаційної платформи полягає в тому, щоб створити спільноту й надалі підтримувати її за допомогою цифрових сервісів, а як управлінський наслідок цього – набути зисків від зниження трансакційних витрат через усунення частини посередників [5, с. 278], збільшити охоплення та забезпечити достатній рівень взаємного контролю з боку користувачів і власників такої платформи;

- під *децентралізованою інформаційною платформою* (далі – ДІП) розуміють “вид системи обліку цифрових даних на базі технології розподіленого реєстру, що складається з інфраструктури сервісів і спільноти незалежних користувачів, наділених або рівними, або заздалегідь визначеними правами, що розподілені за рівнями децентралізованої моделі управління для забезпечення стійкості такої системи” [8].

На сьогодні у практику публічного управління запроваджено три моделі регулювання міждержавних інформаційних платформ (централізована, децентралізована, гібридна моделі), а також виокремлюють ще одну модель регулювання комерційних платформ (далі – комерційна модель), яких існує в сотні разів більше, аніж перших, і до яких належать ДІП.

1. *Централізовану модель* застосовують, якщо інформаційна платформа утворена міжнародним договором, зокрема міжнародною угодою про створення міжнародної організації чи наднаціонального утворення. Усі ключові питання функціонування такої платформи (наприклад, функції, процедура управління, статус різних суб'єктів тощо) вирішуються на рівні міжнародного договору. Платформа керується структурним підрозділом міжнародної організації-засновника або наднаціональною структурою інтеграційного об'єднання. Обмін даними регулюється на рівні міжнародних договорів країн-учасниць, у т. ч. й загальних. Деякі питання щодо оброблення конфіденційної інформації регулюються на рівні акта оператора платформи, наприклад через прописану політику конфіденційності або її аналоги.

2. *Децентралізовану модель* застосовують, якщо інформаційна платформа утворена актом міжнародної організації, який вирішує усі ключові питання функціонування такої платформи (її функції, процедуру управління, статус різних суб'єктів тощо). Платформа керується оператором, який створений такою міжнародною організацією виключно для цілей управління платформою (бюро, агентство). Обмін даними регулюється на рівні акта оператора платформи з огляду на положення загальних актів про обмін даними (міжнародні угоди, акти міжнародної організації).

3. *Гібридну модель* застосовують у гібридному вигляді за принципом “централізоване регулювання, але децентралізована імплементація”. У такому разі міжнародна угода утворює якесь єдине (нейтральне) правове середовище,

у межах якого окремі державні та приватні провайдери надають послуги своїм користувачам. Головні питання роботи єдиного (нейтрального) правового середовища (його функції, порядок управління, права та обов'язки різних суб'єктів) вирішуються виключно на рівні міжнародного договору. Поряд із національними наглядовими органами взаємопогоджений (паритетний) центральний орган регулювання забезпечує єдине правове середовище. Обмін даними регулюється як на рівні міжнародних договорів, так і неявно – через регулювання індивідуальних рис наданих послуг. Політика конфіденційності та інші подібні документи постачальників послуг та операторів, що регулюють оброблення даних, мають відповідати мінімальним вимогам, що існують у цьому єдиному нейтральному правовому середовищі.

4. *Комерційна модель* є найбільш поширеною у світі, її застосовують до абсолютної більшості (не менше 99 %) відомих інформаційних платформ. Така платформа утворюється на підставі акта приватної компанії – ініціатора і розробника платформи. Усі головні питання роботи платформи (її функції, порядок управління, права та обов'язки різних суб'єктів) вирішуються на рівні публічних документів самої компанії (наприклад, “Публічний контракт”, “Умови використання та інформація юридичного характеру”, “Політика конфіденційності”, “Угода про надання послуг” та ін.), до яких добровільно можуть долучитися будь-які правомочні суб'єкти для свідомого використання платформи за призначенням. Під час розроблення цих документів перш за все враховується національне законодавство відносно приватної компанії – ініціатора і розробника платформи та у разі необхідності – міжнародні угоди, у яких бере участь держава, де зареєстровано компанію-розробника. І централізована, і децентралізована приватні інформаційні платформи керуються компанією-розробником. Обмін даними регулюється на рівні публічної “політики конфіденційності”, що чітко визначає вимоги до роботи з даними та інформаційної платформи (наприклад, із таких питань, як збір даних, використання персональних даних, розкриття персональних даних, права щодо персональних даних, файли cookies, криптобезпека, процедури уточнення політики конфіденційності, порядок використання політично значущими особами та іноземними користувачами, особливо – громадянами США) (рис. 1).

Державне регулювання технології блокчейн і децентралізованих інформаційних платформ буде повноціннішим, якщо його здійснювати і на національному, і на міжнародному рівнях. Міжнародні міжурядові організації (FATF, ОЕСР, МВФ, ЮНКТАД та ін.) уже поступово напрацьовують дедалі глибші підходи до координації зусиль банків і урядів із відповідними рекомендаціями та стандартами, але через складність об'єктів регулювання (і цифрові платформи усіх видів, і віртуальні активи [9], і виявлені нові можливості IT-технологій) такі міжнародні стандарти мають бути гнучкими, щоб “забезпечити здатність реагувати на розвиток таких технологій у будь-якому напрямку” [29, с. 30]. Це вимагатиме постійної аналітичної роботи на міжнародному рівні, а також моніторингу й оцінювання технологічних змін на ринку [3] та політико-правових змін у провідних державах світу. Відтак однозначно й надалі національне право буде “інтернаціоналізуватися”, що зближатиме його із загальною системою міжнародного права.

А. Ключові характеристики інформаційної платформи				
1) здатність утворювати нові ринки	2) створення “мережєвих ефектів”	3) залежність від інформаційних технологій	4) концентрація бізнес-процесів на цифровій цінності	5) контроль прямої взаємодії груп своїх користувачів
Б. Стартові умови для державного і наддержавного регулювання інформаційних платформ				
Платформа повинна мати єдиний центр управління, який може бути мінімально відповідальним, виконувати невелику кількість завдань, але здійснювати загальне керівництво проектом	Чіткий поділ відповідальності суб'єктів, залучених до діяльності інформаційних платформ (за видами даних, що обробляються, функціями тощо)	Чіткий поділ потоків даних (національні та наднаціональні сегменти)	Основне завдання регулятора – встановити основні принципи і вимоги, дотримання яких реалізується вже через документи саморегулювання, прийняті в межах інформаційної платформи (щодо даних, щодо прав доступу, щодо недискримінації (рівні умови для рівних товарів, робіт і послуг))	Головні умови створення і зростання цифрових екосистем – це сукупність технічних рішень, сприятливого законодавства про інвестиції, стабільного попиту і масштабування бізнесу
В. Моделі регулювання інформаційних платформ				
В.1. Для міждержавних інформаційних платформ			В.2. Для корпоративних інформаційних платформ	
Централізована модель	Децентралізована модель	Гібридна модель	Комерційна модель	
Приклади: глобальна платформа ООН WIPO Match, European Online Dispute Resolution Platform тощо	Приклади: European Cluster Collaboration Platform (ECCP), ASEAN Single Window (ASW), The Online S3 Platform (Євросоюз)	Приклади: Регламент ЄС № 910/2014 (eIDAS)	Приклади: 1) централізовані платформи: Facebook, Amazon, Apple, Netflix, Google, “Дія” та ін.; 2) децентралізовані платформи: Steemit, Bitcoin, Ethereum, Система Bitbon та ін.	

Рис. 1. Умови для формування моделей регулювання інформаційних платформ на основі їхніх ключових характеристик. Джерело: складене автором на основі [8; 28, с. 34–39]

За таких інституційних і правових умов вже не можна ігнорувати той факт [40], що технологія блокчейн вестиме до економіки наднаціонального типу, у якій ідея наразі звичної “юридичної особи” буде все більш неспроможною і відчуватиме тиск із боку децентралізованих автономних організацій (широко відомих як DAO), що будуть дедалі поширюватися світом. З позиції національного законодавства дуже складно реалізувати

юридичні правила, яких слід дотримуватися в системі, що не входить у сферу його впливу та дії. Децентралізована автономна організація чи система, підтримувана і незалежно керована самими користувачами, щодо якої жодна державна установа не має визначального впливу чи контролю, дійсно може стати одним з осередків наднаціональної економіки, а в такому разі не тільки традиційна концепція “юридичної особи” буде неспроможною [3], а й навіть “екстериторіальний” правовий статус може бути не цілком прийнятним. І це зараз утворює нову значну правову невизначеність.

У чому різниця між регулюванням засобами права і регулюванням програмним кодом?

По-перше, у механізмі дії: закон є “зовнішнім”, тобто якщо правило порушується, то дотримання норм випливає з наслідків цього порушення. Натомість програмний код є “внутрішнім”, тобто в разі помилки процес алгоритмічно повернеться до попереднього успішного етапу (або виконаної умови), ніяких нових дій не відбудеться, а відповідність забезпечується самим кодом.

По-друге, програмне забезпечення вимагає, щоб інформаційна система завжди дотримувалась певного правила, навіть коли б це призвело до несподіваних або небажаних результатів. Досвід показує, що технологія блокчейн може регулюватися і законом, і програмним кодом, і обидва мають частку публічного та приватного регулювання. Загалом технологія блокчейн посилює конкуренцію і навіть конфлікт між публічним і приватним, навіть при тому, що цей конфлікт існував завжди, але раніше відповідних рішень було замало. Зараз же, за нових технологічних умов, сучасникам доведеться це вирішувати, і в цьому сенсі система загального права є більш підготовленою до змін. Наприклад, система прецедентного права США дозволяє ефективно діяти в умовах зіткнення з будь-яким новим явищем, у т. ч. завдяки гнучкій адаптації наявних правових норм і створенню нового джерела права у вигляді нового судового прецеденту. У сучасній юридичній літературі зазначається, що системи і українського [4; 11], і російського права [7], зокрема кримінального, не мають такої гнучкості законодавчого тлумачення, а значить, і відповідного правоохоронного досвіду. Це ще один аргумент на користь поступових змін у законодавстві в тестовому режимі. На нашу думку, зараз цивільне право з акцентом на угодах дає найменш “хворобливий” шлях для реалізації цього підходу.

Технологія блокчейн та цифрові рішення на її основі (наприклад, ДІП) не просто створюють зручність – вони можуть змінити суспільні відносини у сфері публічного управління. Перевагою технології блокчейн є можливість ефективніше (дешевше та повніше) виконувати державні функції силами і засобами приватного бізнесу та залучених громадян. Наприклад, ще у 2016 р. у Нідерландах консорціум місцевих компаній Prescrypt, SNS Bank NV та Deloitte розробив блокчейн-програму для полегшення доступу хронічно хворих пацієнтів до медичних послуг державних і муніципальних установ, використовуючи послугу онлайн-ідентифікації iDIN на блокчейні, що надається банками і забезпечує таку ж безпеку та зручність, як звичайний інтернет-банкінг. Це яскравий приклад розподілу відповідальності під час надання окремих публічних послуг, за які раніше відповідала держава. Насправді ж традиційний державний контроль у медичній сфері та функція боротьби з

порушеннями значною мірою перейшли у приватну сферу і легко забезпечуються технологічно. Але саме суспільство має бути готовим до таких новацій, особливо в Україні, де функції контролю та надання гарантій традиційно асоціюються лише з державою.

Не беручи до уваги фінансову сферу обігу численних криптовалют на блокчейні, яка вимагає негайної й однозначної правової оцінки та суттєвого державного регулювання і стримування, існують ризики з боку цієї технології для традиційної “монополії” державного контролю у сфері економічного регулювання, які ще треба ретельно оцінити. Ця оцінка виявить не лише ризики, а й можливості, зокрема – завдяки залученню ресурсів численних приватних електронних реєстрів, здатних доповнити державні е-реєстри (за певних умов). Звичайно, держава завжди прагнутиме відстежувати й контролювати процеси, що пов’язані з безпекою та податками, але об’єктивно контролювати технологію блокчейн та цифрові рішення на її основі у повному обсязі просто неможливо. Це значить, що, по-перше, держава і постачальники цифрових рішень на блокчейні мають “подружитися” одне з одним та взаємодоповнити одне одного і, по-друге, технологія блокчейн сама, у технічному розумінні цього слова, виступає межами правового регулювання [6].

У цьому зв’язку нижче слід визначити і критично оцінити головні проблеми публічно- і приватноправового регулювання, які породжуються технологією блокчейн і, відповідно, містяться у цифрових рішеннях на її основі, до вирішення яких сучасна держава має бути готова. Зокрема, у сучасній літературі зазначається, що завдяки таким технологічним характеристикам блокчейну, як незмінність, глобальний розподіл по вузлах та вільна участь, публічні блокчейни висувають перед сучасним законодавцем майже нерозв’язні питання. Передусім такі правові проблеми стосуються:

- податкового режиму;
- відмивання грошей та фінансування злочинів;
- розповсюдження незаконного вмісту;
- правового регулювання цифрових прав на майно;
- ідентифікації й захисту персональних даних.

Наразі найбільш масові приклади блокчейн-рішень (наприклад, криптовалюти) явно вказали на неспроможність традиційних правових норм ефективно регулювати обіг таких цифрових продуктів. Проблема ідентифікації особи і захисту персональних даних є особливо складною у зв’язку з анонімністю та використанням псевдонімів у більшості (але не у всіх) публічних блокчейнах. Але слід зазначити, що поки що нечисленними у світі винятками були і залишаються ті публічні блокчейни, на яких розгорнуто ДІП з відповідною інфраструктурою сервісів і системою обліку цифрових даних (наприклад, Система **Bitbon** українського походження);

- невіпадкових “помилки друку”, тобто навмисного оприлюднення недостовірної інформації без можливості непомітного виправлення чи видалення запису.

Попри чималі зусилля урядів та міжнародних організацій розробити і запровадити нові регулятивні норми публічного права чи навіть увести заборону на незаконні операції за такими об’єктами (як схожі спроби у Росії у лютому 2021 р. [10; 12]) технічне вирішення цих проблем можливе лише у приватному блокчейні [29, с. 34]. Окремі блокчейни (приватні і, здебільшого, централізовані) дозволяють визначити відповідальну особу (яка може мати

форму консорціуму) та забезпечити контроль операцій. Те саме стосується і публічного блокчейну.

Отже, у разі застосування технічних рішень для наявних правових обмежень можуть з'явитися "оскарження" основних і природних характеристик самого блокчейну, що раніше забезпечили і зараз забезпечують йому успіх серед користувачів у всьому світі, які хочуть щонайменше лояльного державного чи приватного регулювання або навіть уникнути його для операцій у цифровому середовищі і для своєї анонімності.

У будь-якому випадку правове регулювання технології блокчейн та цифрових, зокрема платформних, рішень на його основі вже давно має бути на порядку денному сучасної держави. Для цього потрібні поступові, але досить суттєві зміни законодавства, і головне, по-перше, хоча б часткове сприйняття програмного коду як нового джерела права у разі доречності застосування відповідних цифрових блокчейн-рішень; по-друге, сприйняття державою електронних приватних довірених реєстрів. Отже, упровадження блокчейн-рішень у цілому та децентралізованих інформаційних платформ зокрема в українське законодавство може вимагати таких законодавчих змін:

- створення спеціального галузевого законодавства (принаймні хоча б одного рамкового спеціального закону) про віртуальні активи з регламентацією: а) суб'єктно-об'єктного складу відносин, що виникають у зв'язку із застосуванням віртуальних активів (зокрема, токенизованих активів або криптоактивів); б) класифікації віртуальних активів, що існують у системі обліку цифрових даних на базі технології розподіленого реєстру, опису правового режиму майна для різних видів віртуальних активів; в) визначення видів діяльності постачальника послуг; г) ризик-орієнтованого підходу у сфері застосування криптоактивів, а також державного сприяння у цій сфері та ін.;
- перегляду цивільного законодавства та законодавства на ринку цінних паперів (вирішення питання про місце забезпеченої цифрової валюти (наприклад, електронної гривні) у системі об'єктів цивільних прав; встановлення відповідальності осіб, які беруть участь у функціонуванні розподілених реєстрів; оптимізація процедури голосування в юридичних особах; ліцензування діяльності професійних учасників ринку віртуальних валют; регулювання статусу віртуальних валют в інвестиційній діяльності);
- доповнення податкового законодавства (ідентифікація платників податків, обчислення податків з операційної діяльності, визначення бази оподаткування, надання посередницьких послуг на ринку віртуальних валют, оподаткування винагороди майнерів, можливість створення преференційних зон та території випереджального розвитку для заохочення запуску блокчейнів);
- перегляду законодавства про валютне регулювання (ефективний контроль інфляції; правова кваліфікація операцій, пов'язаних із купівлею або продажем криптовалюти із використанням валютних цінностей або національної валюти; розкриття органам валютного контролю та агентам інформації про операції з продажу та продажу-придбання криптовалюти; регулювання національної платіжної системи);
- перегляду законодавства про персональні дані, законодавства про захист прав споживачів (захист та локалізація персональних даних, визначення заходів відповідальності, здійснення права на забуття з урахуванням незворотності операцій у розподілених книгах);

- перегляду законодавства про банки та банківську діяльність (фінансовий та пруденційний нагляд; регулювання заходів, спрямованих на зменшення системного ризику; регулювання використання блокчейну в розрахунках);
- доповнення законодавства про боротьбу з відмиванням грошей (ідентифікація користувачів розподілених книг; оптимізація фінансового нагляду; розроблення превентивних заходів, спрямованих на протидію фінансуванню тероризму);
- перегляду законодавства про телекомунікації (щодо першої кваліфікації статусу майнерів і операторів розподілених реєстрів) [2].

Слід відзначити, що приватне право на пострадянському просторі розвивається стрімкими темпами, і вже не є дивною адаптація термінів і понять до нових реалій: наприклад, у Росії до таких можна віднести терміни “цифрові права” [13], “інвестиційна платформа” [14], “цифрова платформа” [16], “оператор інформаційної системи” [15] та ін. Зазначимо, що станом на лютий 2021 р. національне законодавство України, Казахстану, Молдови досі не містило таких термінів або близьких до них чи похідних термінів. Однак сучасний світовий досвід законотворчості переконує, що прийняте нове національне законодавство стосовно цифрової сфери лише частково розуміє ті ж “цифрові права” як фундаментальні права людини, регульовані публічним правом. Відповідно, різницю між публічним і приватним регулюванням повинно бути враховано у змінах до законодавства згідно зі встановленням у ньому можливості використання технології блокчейн у державному управлінні, зокрема (але не обмежуючись) до законів України:

1) Про захист прав споживачів” [23] – щодо прав громадян як споживачів у разі участі в технології розподіленого реєстру (блокчейні) приватного характеру;

2) “Про банки і банківську діяльність” [19] – щодо статусу і відповідальності банків у разі їхньої участі в розподілених реєстрах (приватних і публічних); щодо відповідальності банків за оброблення персональних даних під час внесення відомостей до розподіленого реєстру;

3) “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення” [22] – щодо внесення можливості технічної ідентифікації учасників розподіленого реєстру, можливо – із застосуванням уже наявних електронних публічних приватних реєстрів;

4) “Про телекомунікації” [25] – щодо першої регламентації статусу операторів розподілених реєстрів;

5) “Про адміністративні послуги” (також до низки нормативних актів): у частині численних положень про центральні органи виконавчої влади та адміністративних регламентів, що є підзаконними актами, та ін.

Через випереджальний розвиток і більшу опрацьованість приватного права, ніж права публічного, і через стрімкий розвиток цифрових технологій наразі існує спокуса широкого застосування приватного права в оновленні суспільних відносин у публічному секторі, що насправді у повному обсязі не відповідає змісту державного і публічного управління, яке, як відомо, здійснюється заради захисту широкого публічного, а не вузького приватного інтересу.

Як наслідок – загального регулювання технології блокчейн (у разі його прийняття) буде недостатньо для застосування до сфери державного управління, зважаючи на специфіку публічно-правових суб'єктів (органів влади та ін.), їхніх відповідальності та функцій: наприклад, якщо у приватній сфері відповідальність за використання персональних даних лежить більше на самому громадянину, то у публічній сфері відповідальність – на органі влади, і це має означати адміністративну юрисдикцію щодо вирішення можливих суперечок. Відповідно, публічно-правовий блок законодавства вимагає змін у зв'язку із застосуванням ДПП, які можуть спричинити масштабні зміни з огляду на застосування технології блокчейн, а саме змін:

6) у законопроекті “Про публічні електронні реєстри” від 10.09.2019 № 2110 [26], винесений на друге читання у 2021 р. [18], – у частині врахування приватних довірених електронних реєстрів, побудованих на основі технології блокчейн, як частини уніфікованої інституціональної структури функціонування публічних електронних реєстрів України, а також, відповідно до цього, уточнення вимог до створення, ведення, взаємодії, адміністрування, модернізації, реорганізації та ліквідації публічних і довірених приватних електронних реєстрів;

7) Законі України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі” [20] – у частині реєстрової форми надання послуг, захисту персональних даних;

8) положеннях та адміністративних регламентах органів державної влади, які надають публічні послуги, що регулюють дозвільну і контрольну-наглядову діяльність;

9) Цивільному кодексі України (далі – ЦКУ) – щодо визнання “смарт-контрактів” як нового способу укладання угоди та її автоматичного виконання;

10) ЦКУ – щодо визнання введення в обіг терміна “цифрові права” та розуміння їх як способу фіксації майнових прав;

11) Законі України “Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах” [21];

12) Законі України “Про публічні закупівлі” [24] – щодо можливості перевірки даних і тендерної документації учасників тендерних торгів із використанням даних довірених реєстрів на блокчейні та деяких інших законів;

13) та упровадження Е-нотаріату, зокрема і технології блокчейн, у Концепцію розвитку нотаріату з 2021 р.

Спираючись на все це, далі можна запропонувати один із сучасних і простих для реалізації способів усунення частини правових проблем і розвитку національного законодавства у сфері використання технології блокчейн і ДПП, а саме авторський підхід, що закладений у рамковий законопроект № 4328 “Про токенизовані активи та криптоактиви” [27], який було зареєстровано у Верховній Раді України ще 05.11.2020. Автор цієї статті має пряме відношення до розроблення цього законопроекту як експерт [1] від громадської організації “Науково-дослідний центр економіко-правових рішень у сфері застосування технологій розподіленого реєстру” на всіх стадіях – від ідеї проекту закону і до його просування у 2020–2021 рр.

Крім того, ключовою особливістю законопроекту № 4328 стосовно предмета саме цього дослідження є те, що законопроект фактично уперше в Україні та, мабуть, у світі пропонує ввести в законодавче поле (як закон, а не підзаконний акт) цифрові рішення на базі технології блокчейн та відразу використати це для токенизації української економіки, залучивши для цього наявні й майбутні інформаційні платформи (наприклад, Систему **Bitbon** українського походження). Не обмежуючи інші теоретично можливі альтернативи, такими рішеннями, що готові і вже роками функціонують, є децентралізовані інформаційні платформи як цифрові організаційно-технологічні способи практичної реалізації системи обліку цифрових даних на базі технології розподіленого реєстру (зокрема, на блокчейні) для цілей обліку обігу віртуальних активів. За задумом, це дозволить і державі, і місцевим приватним та корпоративним користувачам отримувати вигоду від такого облікованого і довіреного обігу. Також зазначимо, що, на відміну від доволі поширеного (наприклад, у [28, с. 68–77]) розуміння токена як обов'язкового атрибуту криптовалюти та їхнього спільного використання, наразі токен розглядають набагато ширше, ніж у згубній прив'язці до криптовалюти як незабезпечених і спекулятивних активів.

На рис. 2 продемонстровано логічний зв'язок створення нової суспільної цінності в державі через токенизацію активів [9] за допомогою децентралізованої інформаційної платформи. Цей приклад установа логічного зв'язку є одним із ключових, але не головним фрагментом у ланцюгу утворення більш значущої і всеохопної суспільної цінності, який розглядається автором цієї статті в інших публікаціях і в більш широкому контексті із застосуванням децентралізованих платформ на блокчейні.

Нижче розглянемо п'ять основних характеристик підходу, запропонованого в законопроекті № 4328, до масштабного використання ДПП в Україні.

1. У разі прийняття вказаного законопроекту закон регулюватиме особисті немайнові та майнові відносини у сфері токенизованих активів та криптоактивів між користувачами систем обліку цифрових даних, що виникають, змінюються та припиняються в разі здійснення: 1) правочину в системі обліку цифрових даних, у якому токенизований актив є об'єктом правочину, у т. ч. під час обміну токенизованого активу на грошові кошти; 2) правочину в системі обліку цифрових даних, у якому криптоактив є об'єктом правочину, у т. ч. під час обміну криптоактиву на грошові кошти.

2. В основі законопроекту № 4328 лежить підхід, за яким “технологію розподіленого реєстру” визначено як систему обліку цифрових даних, а “токен розподіленого реєстру” – як запис у системі обліку цифрових даних, який є ідентифікатором інформації, що може бути, але не виключно, похідною від первинного активу, тобто це фактично інвентарний об'єкт такої системи. “Такі визначення дозволяють застосування системи обліку цифрових даних на базі технології розподіленого реєстру у будь-якій сфері громадського життя, зокрема з метою поліпшення цивільних правовідносин. Водночас у законопроекті правовий режим віртуальних активів розподіленого реєстру та відносин у сфері їх застосування було встановлено на підставі чинного законодавства України” [17]. Законопроект пояснює й обґрунтовує думку, що повинно йтися не про нові стосунки, а про наявні відносини, що регулюються нормами цивільного права. Технологію блокчейн можна використовувати для поліпшення таких відносин.

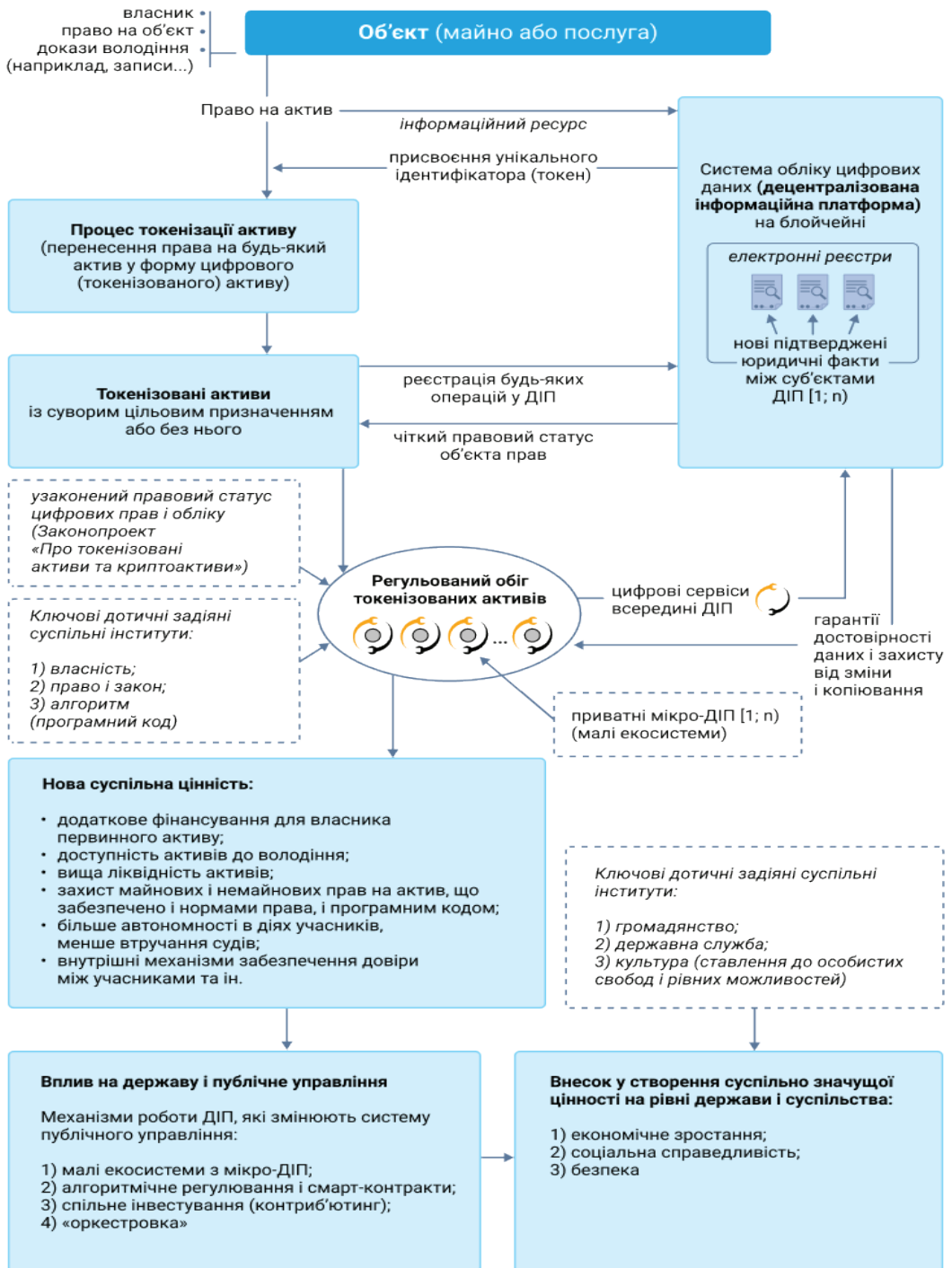


Рис. 2. Зв'язок створення нової суспільної цінності в економіко-правовій площині з токенизацією активів за допомогою децентралізованої інформаційної платформи. Джерело: розробка автора

3. Предмет законопроекту № 4328 має комплексний характер та охоплює різноманітні правовідносини, що виникають у сфері токенизованих активів та криптоактивів. Тобто дія законопроекту № 4328 поширюється на особисті немайнові та майнові відносини, що виникають:

- у системах обліку цифрових даних на базі технології розподіленого реєстру, що практично реалізується, зокрема із використанням ДПП;
- між користувачами систем обліку цифрових даних на базі технології розподіленого реєстру, тобто на практиці між користувачами ДПП;
- у зв'язку із застосуванням токенизованих активів та/або криптоактивів, тобто у правочинах у системі обліку цифрових даних (зокрема, ДПП), у яких токенизований актив або криптоактив є об'єктом правочину, у т. ч. під час обміну токенизованого активу або криптоактиву на грошові кошти. Водночас правочини з токенизованими активами або криптоактивами у деяких випадках (а саме під час обміну криптоактиву на грошові кошти) відносяться до різних сфер регулювання. У зв'язку з цим іншими актами законодавства можуть встановлюватися особливості регулювання відносин у сфері застосування токенизованих активів та/або криптоактивів.

4. Пропонується визнати “токенизований актив” майновим правом, що, відповідно до ст. 190 ЦКУ від 16.01.2003 № 435-IV, є складником майна. Відповідно до ЦКУ, майнові права є неспоживною річчю та визнаються речовими правами. Отже, токенизований актив (тобто майнові права) є особливим об'єктом цивільних прав, що має такі п'ять ознак: 1) має цифровий вигляд; 2) є видом віртуального активу; 3) існує виключно в системі обліку цифрових даних на базі технології розподіленого реєстру; 4) у його основі знаходиться токен розподіленого реєстру у вигляді ідентифікатора певної інформації. Технічно, токенизований актив є токеном розподіленого реєстру; 5) інформація є похідною від первинного активу. Первинний актив використовується під час створення токенизованого активу для подальшого здійснення правочину з таким похідним активом за допомогою системи обліку цифрових даних на базі технології розподіленого реєстру (рис. 3).

5. Прогнозовані наслідки законопроекту, важливі для модернізації системи публічного управління:

1) загалом запропоновані заходи дозволять спрямувати нову хвилю грошей в економіку, а не в тіньовий сектор;

2) вводиться категоризація цифрового майна, у яку включено токенизовані активи і криптоактиви. Існує чимало цивільно-правових норм щодо операцій із ними, і, можливо, існують рішення Верховного Суду про те, що незаборонені угоди дозволено. Фактично ці нові об'єкти створюються й використовуються учасниками інформаційно-телекомунікаційних мереж, особливо українськими громадянами та юридичними особами, але поки що, наприклад, російським законодавством не визнаються;

3) “використання можливостей технології розподіленого реєстру з користю для суб'єктів господарювання, а саме для операцій із майном, що будуть зрозумілі для бухгалтерського та податкового обліку. Зокрема, прикладами господарської діяльності з токенизованими активами є: їхнє використання для здійснення правочинів, надання послуг відповідно до сфери діяльності суб'єкта, ведення системи страхових випадків та здійснення страхових виплат, ведення обліку майнових прав за допомогою токенизованих активів тощо. Тоді як криптоактиви можуть використовуватися суб'єктами господарювання для інвестиційних цілей, як інструмент хеджування тощо” [17];

4) “підтримка середовища для саморегулювання учасників сфери застосування віртуальних активів розподіленого реєстру за допомогою простих і чітких державних інструментів (класифікації віртуальних активів розподіленого реєстру, суворої інтеграції з прийнятими стандартами бухгалтерського обліку для віднесення віртуальних активів розподіленого реєстру до оборотних і необоротних активів, використання чинної нормативної бази в банківській, податково-фіскальній сфері, сфері обігу цінних паперів тощо)” [17].

Проте законопроект не описує тих умов, за яких обіг віртуальних активів та інших цифрових об’єктів у принципі можливий (наприклад, вимоги до суб’єктів, що створюють такі об’єкти або організують такий обіг), а також закріплення вимог до безпеки відповідного обігу активів. Інакше кажучи, законопроект містить тільки норми цивільного права, тобто права приватного, і прямо не порушує відносин, що регулюються публічним правом.



Рис. 3. Пропонований спосіб приватноправового регулювання сфери обігу віртуальних активів в Україні із використанням децентралізованих інформаційних платформ на основі технології блокчейн. Джерело: розробка автора

Проведені вище дослідження дозволяють дійти таких узагальнених **висновків**:

1) головні об’єктивні характеристики будь-якої інформаційної платформи, закладені з моменту її створення, визначають і моделі державного або публічного регулювання цифрових платформ. Але слід відзначити: ці моделі регулювання поки що не адаптовано суто до ДПП і поки що є універсальними. Відповідно, наявна правова база для регулювання платформ може поки що суттєво розрізнятися від країни до країни, але не сам регуляторний підхід;

2) світова практика наддержавного і національного регулювання інформаційних платформ висуває перед урядами непросте завдання щодо адаптації наявних регуляторних інструментів до нових реалій, за яких відносини між учасниками дедалі більше переносяться на приватноправове регулювання, якому властиві цивільні угоди. Інакше кажучи, суб'єкти платформної взаємодії самі можуть створювати правила взаємної поведінки, визначати порядок вирішення спорів і розглядати відповідні суперечки, не вдаючись до наявних як національних, так і міжнародних та наднаціональних інструментів регулювання та примусу. Тож коли учасники інформаційної платформи змушені взаємодіяти з юридичними особами публічного права (державними й муніципальними установами, бюджетними фондами та ін.), які встановлюють суворі вимоги щодо дотримання певних правил як умови доступу до своїх послуг (публічних, інформаційних, банківських та ін.), тоді учасники платформи вимушені дотримуватися встановлених правил. У зв'язку з цим встановлення чітких і простих процедур та правил поведінки під час отримання послуг з цифрових платформ стає елементом для стимулювання державами інвестицій у розвиток цифрового бізнесу;

3) децентралізовані інформаційні платформи, побудовані на блокчейні, відкривають несподівану можливість для зміни моделі держави в частині наповнюваності публічних бюджетів. Це пов'язано з істотним зменшенням ризиків під час укладання та виконання контрактів, наприклад, у публічному секторі, які завжди беруться до уваги сторонами контракту і враховуються в кінцевій ціні. Зі зниженням ризиків буде знижуватися і ціна товарів, робіт, послуг, як наслідок – вони стануть доступніші для придбання. Це зумовить зростання попиту на них, більшу оборотність капіталу і ділову активність, що спричинить зростання податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів від прямих податків. Така логіка підтверджує нові ролі патерналістської держави з безліччю опікуваних благ: розширення нормативних настанов суспільства і формування загального інтересу поза ринковою саморегуляцією. Це відповідає відомій моделі “держави-плеймейкера”, але з акцентом на суттєвому зростанні якості публічних послуг і більшій сервісній орієнтації держави та водночас без захоплення ринковою саморегуляцією.

Список використаних джерел

1. Авторський колектив розробників проекту Закону України “Про токенизовані активи та криптоактиви” (№ 4328 від 05.11.2020). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70353&pf35401=537732>.
2. Блокчейн на пике хайпа: правовые риски и возможности / А. Ю. Иванов (рук. авт. колл.), М. Л. Башкатов, Е. В. Галкова и др. Москва : ИД ВШЭ, 2017. С. 56–57.
3. Брой У. Ш. Блокчейн и кибервалюты: нужна ли новая законодательная база? *Право и цифровая экономика*. 2018. № 1. С. 13–20.
4. Доронін І. М. Блокчейн, суспільство і держава: проблеми правотворчості. URL: <http://arphd.ua/publication-359/>.
5. Дунаєв І. В. Як стимулювати економічне зростання в Україні? Альтернативні можливості від цифрової економіки через пояснення теорему Коуза. *Публічне управління XXI століття: портал можливостей* : зб. тез XX Міжнар. наук. конгресу. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2020. С. 277–280. Doi: 10.34213/mnkongr.2020 (original in Ukrainian).
6. Ивардава Л. И. Изменение сферы и пределов правового регулирования в условиях цифровой экономики. *Безопасность бизнеса*. 2019. № 1. С. 39–47.
7. Ипполитова Е. А. Уголовно-правовые аспекты ответственности в сфере применения блокчейн-технологий, торговли криптовалютой. *Судья*. 2019. № 2. С. 32–35.

8. Кудь А. А. Децентрализовани інформаційні платформи як інструмент модернізації публічного управління. *Вісник післядипломної освіти. Серія “Управління та адміністрування”*. 2021. № 1. Вип. 15 (44). С. 233–274. URL: [http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/visnyk_PO/15_44_2021/social/Bulletin_15_44_Social_and_behavioral_sciences_Kud_%D0%BD%20\(1\).pdf](http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/visnyk_PO/15_44_2021/social/Bulletin_15_44_Social_and_behavioral_sciences_Kud_%D0%BD%20(1).pdf). Doi: [https://doi.org/10.32405/2522-9931-2021-15\(44\)-233-274](https://doi.org/10.32405/2522-9931-2021-15(44)-233-274).
9. Кудь А. А. Феномен віртуальних активів: економіко-правовий аспект. *International Journal of Education and Science*. 2020. Vol. 3. No. 3. Doi: 10.26697/ijes.2020.3.3.
10. Минфин разработал законопроекты о санкциях за нарушение правил оборота криптовалюты / D-Russia, 2020. URL: <https://d-russia.ru/minfin-razrabotal-zakonoproekty-o-sankcijah-za-narushenie-pravil-oborota-kriptovaljuty.html>.
11. Наконечний С. Криптовалюти в Україні. *Юридична газета*. 2017. № 46 (596). URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/informaciyne-pravo-telekomunikaciyi/kriptovalyuti-v-ukrayini-.html>.
12. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (ID проекта 02/04/10-20/00108949). URL: <https://regulation.gov.ru/projects#pra=108949>.
13. О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации : Федеральный закон РФ от 18.03.2019 № 34-ФЗ. URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_320398/.
14. О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 02.08.2019 № 259-ФЗ (ред. от 31.07.2020). URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_330652/.
15. О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ. URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358753/68ed8205fe5bc539231f8cfb9bb3107b88726aab/.
16. Об утверждении Правил предоставления субсидий российским организациям на возмещение части затрат на разработку цифровых платформ и программных продуктов в целях создания и (или) развития производства высокотехнологичной промышленной продукции : Постановление Правительства РФ от 30.04.2019 № 529 (ред. от 27.01.2021). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_324050/.
17. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про токенизовані активи та криптоактиви” № 4328 від 05.11.2020. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70353&pf35401=537735>.
18. Прийнято Постанову “Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік” / Верховна Рада України. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/202519.html>.
19. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 № 2121-III (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#Text>.
20. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі : Закон України від 03.11.2020 № 943-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-IX#Text>.
21. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80#Text>.
22. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 06.12.2019 № 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text>.
23. Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text>.
24. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.
25. Про телекомунікації : Закон України від 18.11.2003 № 1280-IV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-15#Text>.
26. Проект Закону про публічні електронні реєстри № 2110 від 10.09.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66772.

27. Проект Закону про токенизовані активи та криптоактиви (№ 4328 від 05.11.2020). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70353.
28. Развитие регулирования: новые вызовы в условиях радикальных технологических изменений : докл. к XX апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9–12 апр. 2019 г. / М. Я. Блинкин, А. С. Дупан, А. Ю. Иванов и др. Москва : ИД Высш. шк. экономики, 2019. 88 с.
29. Разработка концепции развития правовых оснований использования технологии распределенного реестра в государственном управлении / В. Н. Южаков, Э. В. Талапина, А. А. Ефремов, И. А. Черешнева. Москва : ПАНХГС, 2020. 55 с.
30. Australian Government. The National Blockchain Roadmap: Progressing towards a blockchain-empowered future. Canberra, 2020. 52 p. URL: <https://www.industry.gov.au/sites/default/files/2020-02/national-blockchain-roadmap.pdf?ref=hackernoon.com>.
31. Bardhan P. Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*. 2002. No. 16. P. 185–205.
32. Blockchain Strategy of the Federal Government: We Set Out the Course for the Token Economy / BMWi. Berlin, 2019. 24 p. URL: www.bmw.de/Redaktion/EN/Publikationen/Digitale-Welt/blockchain-strategy.pdf?__blob=publicationFile&v=3.
33. Blockchain: The India Strategy. Part I / NITI Aayog. New Dehli, 2020. 59 p. URL: https://niti.gov.in/sites/default/files/2020-01/Blockchain_The_India_Strategy_Part_I.pdf.
34. Chen Y., Bellavitis C. Blockchain disruption and decentralized finance: The rise of decentralized business models. *Journal of Business Venturing Insights*. 2020. No. 13. Doi: 10.1016/j.jbvi.2019.e00151.
35. Devillier N. Jouer dans le “ bac à sable ” réglementaire pour réguler l’innovation disruptive: le cas de la technologie de la chaîne de blocs. *RTDCom*. 2017. № 4.
36. Janssen M., Estevez E. Lean government and platform-based governance –Doing more with less. *Government Information Quarterly*. 2013. Vol. 30(1). P. S1–S8. Doi: doi.org/10.1016/j.giq.2012.11.003.
37. Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 22 October 2015, Case C-264/14 (Opinion ECLI:EU:C:2015:498): Skatteverket v David Hedqvist. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-264/14>.
38. Kud A. Substantiation of the Term “Digital Asset”: Economic and Legal Aspects. *International Journal of Education and Science*. 2019. Vol. 2. No. 1. P. 41–52. Doi: 10.26697/ijes.2019.1.06. 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).
39. Mangano R. Blockchain Securities, Insolvency Law and the Sandbox Approach. *European Business Organization Law Review*. 2018. No. 19. P. 715–735. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40804-018-0123-5>. Doi: 10.1007/s40804-018-0123-5.
40. Starodubcev D. Bitcoin created a supranational economy. URL: <http://www.coinfox.info/news/persons/5109-dima-starodubcev-bitcoin-created-supranational-economy>.

Kud A. A.,

*Postgraduate Student of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA,
board member of the NGO “Research Center of Economic and Legal Solutions in the Area
of Application of Distributed Ledger Technologies”, Kharkiv
ORCID 0000-0001-5753-7421*

LEGAL REGULATION OF DECENTRALIZED INFORMATION PLATFORMS: PROBLEMS AND THE SUGGESTED PRIVATE-LAW APPROACH TO THEIR SOLUTION IN UKRAINE

The paper is devoted to critical understanding of the main existing approaches to legal regulation of digital platforms and digital solutions based on blockchain technology. The aim of this paper is to substantiate the modern scientific and applied approach to regulation of decentralized information platforms in Ukraine, which is based on private law. This approach is the basis of the innovative Draft Law of Ukraine No. 4328, which offers both regulation of the unregulated area of virtual assets and a method of increasing the use of decentralized platforms, through which such regulation can be carried out taking into account the interests of the state. The paper contains an analysis of legal issues in private and public law. Amendments to Ukrainian legislation have been

suggested in the paper. It has been concluded that blockchain-based decentralized information platforms open an unexpected opportunity to change the model of the state in terms of fund flows into public budget. This is due to a significant risk reduction when concluding and executing contracts in the public sector. Furthermore, the author concludes that the subjects of platform interaction can create rules of mutual interaction, determine the procedure for resolving disputes and adjudicate relevant disputes without resorting to existing national, international and supranational instruments of regulation and coercion. Therefore, when participants of the information platform are forced to interact with legal entities of public law (state and municipal institutions, budget funds, etc.), which set strict requirements for compliance with certain rules as conditions of access to their services (public, information, banking, etc.), then participants of the platform are forced to follow the established rules. As a result, the establishment of clear and simple procedures and rules of conduct when receiving services through digital platforms is a trigger for governments to encourage investments in the development of digital business.

Keywords: decentralized information platform, blockchain, private-law approach, tokenized assets, digital assets, public sector.

References

1. Avtorskij kolektiv rozrobnykiv proektu Zakonu Ukrainy "Pro tokenizovani aktyvy ta kryptoaktyvy" (No. 4328 vid 05.11.2020). (2020). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70353&pf35401=537732>.
2. Ivanov, A.Yu., Bashkatov, M.L., Galkova, E.V. and other. (2017). Blokcheyn na pike haypa: pravovyye riski i vozmozhnosti. Moskva: ID VShE [in Russian].
3. Broy, U.Sh. (2018). Blokcheyn i kibervalutyi: nuzhna li novaya zakonodatel'naya baza? *Pravo i tsifrovaya ekonomika*, 1, 13–20 [in Russian].
4. Doronin, I.M. (2019). Blokcheyn, suspilstvo i derzhava: problemy pravotvorchosti. URL: <http://aphd.ua/publication-359/> [in Ukrainian].
5. Dunaiev, I.V. (2020). Yak stymuliuvaty ekonomichne zrostantia v Ukraini? Alternatyvni mozhlyvosti vid tsyfrovoy ekonomiky cherez poiasnennia teoremy Kouza. *Publichne upravlinnia XXI stolittia: portal mozhlyvostej: zb. tez XX Mizhnar. nauk. konhresu*, 277–280. Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr". Doi: 10.34213/mnkongr.2020 [in Ukrainian].
6. Ivardava, L.I. (2019). Izmenenie sfery i predelov pravovogo regulirovaniya v usloviyah tsifrovoy ekonomiki. *Bezopasnost biznesa*, 1, 39–47 [in Russian].
7. Ippolitova, E.A. (2019). Ugolovno-pravovyye aspektyi otvetstvennosti v sfere primeneniya blokcheyn-tehnologiy, torgovli kryptovalyutoy. *Sudya*, 2, 32–35 [in Russian].
8. Kud, A.A. (2021). Detsentralizovani informatsijni platformy iak instrument modernizatsii publicnogo upravlinnia. *Visnyk pisladyplomnoi osvity. Seriya "Upravlinnia ta administruvannia"*, issue 1, Vyp. 15 (44), 233–274. URL: [http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/visnyk_PO/15_44_2021/social/Bulletin_15_44_Social_and_behavioral_sciences_Kud_%D0%BD%20\(1\).pdf](http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/visnyk_PO/15_44_2021/social/Bulletin_15_44_Social_and_behavioral_sciences_Kud_%D0%BD%20(1).pdf). Doi: [https://doi.org/10.32405/2522-9931-2021-15\(44\)-233-274](https://doi.org/10.32405/2522-9931-2021-15(44)-233-274) [in Ukrainian].
9. Kud, A.A. (2020). Fenomen virtualnykh aktyviv: ekonomiko-pravovyy aspekt. *International Journal of Education and Science*, vol. 3, No. (3). Doi: 10.26697/ijes.2020.3.3 [in Ukrainian].
10. Minfin razrabotal zakonoproektyi o sanktsiyah za narushenie pravil oborota kryptovalyuty. D-Russia (2020). URL: <https://d-russia.ru/minfin-razrabotal-zakonoproektyi-o-sanktsijah-zanarushenie-pravil-oborota-kryptovalyuty.html> [in Russian].
11. Nakonechnyj, S. (2017). Kryptovaliuty v Ukraini. *Yurydychna hazeta*, 46 (596). URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/informatsiye-pravo-telekomunikatsiyi/kryptovalyuti-v-ukrayini-.html> [in Ukrainian].
12. O vnesenii izmeneniy v Kodeks Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyah (ID proekta 02/04/10-20/00108949). URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=108949> [in Russian].
13. O vnesenii izmeneniy v chasti pervuyu, vtoruyu i statyu 1124 chasti tretey Grazhdanskogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii: Federalnyy zakon RF ot 18.03.2019 No. 34-FZ. URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_320398/ [in Russian].
14. O privilechenii investitsiy s ispolzovaniem investitsionnykh platform i o vnesenii izmeneniy v otdelnyye zakonodatelnyye aktyi Rossiyskoy Federatsii: Federalnyy zakon ot 02.08.2019 No. 259-FZ (red. ot 31.07.2020). URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_330652/ [in Russian].

15. O tsifrovyykh finansovykh aktivakh, tsifrovoy valyute i o vnesenii izmeneniy v otdelnyie zakonodatelnyie aktyi Rossiyskoy Federatsii: Federalnyiy zakon ot 31.07.2020 No. 259-FZ. URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358753/68ed8205fe5bc539231f8cfb9bb3107b88726aab/ [in Russian].

16. Ob utverzhdenii Pravil predostavleniya subsidiy rossiyskim organizatsiyam na vozmeschenie chasti zatrat na razrabotku tsifrovyykh platform i programmnykh produktov v tselyah sozdaniya i (ili) razvitiya proizvodstva vyssokotekhnologichnoy promyshlennoy produktsii: Postanovlenie Pravitelstva RF ot 30.04.2019 No. 529 (red. ot 27.01.2021). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_324050/ [in Russian].

17. Poiasniuvalna zapyska do proektu Zakonu Ukrainy "Pro tokenizovani aktyvy ta kryptoaktyvy" No. 4328 vid 05.11.2020. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70353&pf35401=537735> [in Ukrainian].

18. Pryjniato Postanovu "Pro Plan zakonoproektnoi roboty Verkhovnoi Rady Ukrainy na 2021 rik" / Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/202519.html> [in Ukrainian].

19. Pro banky i bankivsku diialnist: Zakon Ukrainy vid 07.12.2000 No. 2121-III (zi zminamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#Text> [in Ukrainian].

20. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy schodo optymizatsii merezhi ta funktsionuvannia tsentriv nadannia administratyvnykh posluh ta udoskonalennia dostupu do administratyvnykh posluh, iaki nadaiut'sia v elektronnij formi: Zakon Ukrainy vid 03.11.2020 No. 943-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-IX#Text> [in Ukrainian].

21. Pro zakhyst informatsii v informatsijno-telekomunikatsijnykh systemakh: Zakon Ukrainy vid 05.07.1994 No. 80/94-VR (zi zminamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].

22. Pro zapobihannia ta protydiu lehalizatsii (vidmyvanniu) dokhodiv, oderzhanykh zlochynnym shliakhom, finansuvanniu teroryzmu ta finansuvanniu rozpovsiudzhennia zbroi masovoho znyschennia: Zakon Ukrainy vid 06.12.2019 No. 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text> [in Ukrainian].

23. Pro zakhyst prav spozhyvachiv: Zakon Ukrainy vid 12.05.1991 No. 1023-XII (zi zminamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text> [in Ukrainian].

24. Pro publichni zakupivli: Zakon Ukrainy vid 25.12.2015 No. 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> [in Ukrainian].

25. Pro telekomunikatsii: Zakon Ukrainy vid 18.11.2003 No. 1280-IV (zi zminamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-15#Text> [in Ukrainian].

26. Proekt Zakonu pro publichni elektronni reiestry vid 10.09.2019 No. 2110 URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66772 [in Ukrainian].

27. Proekt Zakonu pro tokenizovani aktyvy ta kryptoaktyvy (vid 05.11.2020 No. 4328). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70353 [in Ukrainian].

28. Blinkin, M.Ya., Dupan, A.S., Ivanov, A.Yu. and other. (2019). Razvitie regulirovaniya: novyie vyzovy v usloviyah radikalnykh tekhnologicheskikh izmeneniy: dokl. k HH apr. mezhdunar. nauch. konf. po problemam razvitiya ekonomiki i obschestva, Moskva, 9–12 apr. 2019 g. Moskva: ID Vyssh. shk. ekonomiki [in Russian].

29. Yuzhakov, V.N., Talapina, E.V., Efremov, A.A., Chereshneva, I.A. (2020). Razrabotka kontseptsii razvitiya pravovykh osnovaniy ispolzovaniya tekhnologii raspredelennogo reestra v gosudarstvennom upravlenii. Moskva: RANHGS [in Russian].

30. Australian Government (2020). The National Blockchain Roadmap: Progressing towards a blockchain-empowered future. Canberra. URL: <https://www.industry.gov.au/sites/default/files/2020-02/national-blockchain-roadmap.pdf?ref=hackernoon.com>.

31. Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*, 16, 185–205.

32. Blockchain Strategy of the Federal Government: We Set Out the Course for the Token Economy. (2019). *BMW*. Berlin. URL: www.bmw.de/Redaktion/EN/Publikationen/Digitale-Welt/blockchain-strategy.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

33. Blockchain: The India Strategy. Part I (2020). NITI Aayog. New Dehli. URL: https://niti.gov.in/sites/default/files/2020-01/Blockchain_The_India_Strategy_Part_I.pdf.

34. Chen, Y., Bellavitis, C. (2020). Blockchain disruption and decentralized finance: The rise of decentralized business models. *Journal of Business Venturing Insights*, 13. Doi: 10.1016/j.jbvi.2019.e00151.

35. Devillier, N. (2017). Jouer dans le “bac à sable” réglementaire pour réguler l’innovation disruptive: le cas de la technologie de la chaîne de blocs. *RTDCom*, 4.

36. Janssen, M., Estevez, E. (2013). Lean government and platform-based governance – Doing more with less. *Government Information Quarterly*, 30 (1), S1–S8. Doi:10.1016/j.giq.2012.11.003.

37. Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 22 October 2015, Case C-264/14 (Opinion ECLI:EU:C:2015:498): Skatteverket v David Hedqvist. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-264/14>.

38. Kud, A. (2019). Substantiation of the Term “Digital Asset”: Economic and Legal Aspects. *International Journal of Education and Science*, 2 (1), 41–52. Doi: 10.26697/ijes.2019.1.06. 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).

39. Mangano, R. (2018). Blockchain Securities, Insolvency Law and the Sandbox Approach. *European Business Organization Law Review*, 19, 715–735. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40804-018-0123-5>. Doi: 10.1007/s40804-018-0123-5.

40. Starodubcev, D. (2020). Bitcoin created a supranational economy. URL: <http://www.coinfox.info/news/persons/5109-dima-starodubcev-bitcoin-created-supranational-economy>.

Надійшла до редколегії 11.05.2021 р.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Лукін Сергій Юрійович,

д. держ. упр., доц.,

директор Регіонального центру підвищення кваліфікації

Київської області,

м. Київ

ORCID 0000-0001-6516-5605;

Месяков 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;

Баклан Анастасія Олексіївна,

експертка Центру міжнародного приватного підприємництва (CIPE),

м. Київ

ORCID 0000-0002-1901-8118

УДК 334:354

doi: 10.34213/tp.21.02.07

ГЕНДЕРНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ МАЛОГО ТА СЕРЕДЬОГО БІЗНЕСУ ¹

Викладено результати особисто проведених авторами інтерв'ю з лідерами жіночих організацій щодо стану жіночого підприємництва. На конкретних прикладах визначено сильні та слабкі сторони державного регулювання малого та середнього бізнесу. На прикладі лобістської діяльності жіночих бізнес-асоціацій проілюстровано перспективні напрями вдосконалення публічно-приватного партнерства у справі розбудови сприятливого бізнес-середовища в Україні.

Ключові слова: публічна політика, жіноче підприємництво, бізнес-середовище, партнерство.

Постановка проблеми. Починаючи з порубіжного періоду 1990 – поч. 2000-х рр. у суспільному та науковому просторах постійно зростає інтерес до проблематики жіночого підприємництва. Бізнесова активність наших співвітчизниць усе частіше опиняється в центрі уваги економістів, соціологів, психологів, фахівців у площині гендерних досліджень, жіночих студій тощо [2; 9]. Одночасно інституціоналізується і саме жіноче бізнес-середовище: створюються потужні бізнес-ком'юніті, засновуються жіночі професійні асоціації, виходять друком спеціалізовані періодичні видання [7].

¹ В основу статті покладено матеріали польових досліджень, здійснених авторами в ході проекту «Розширення економічних можливостей жінок в Україні», що реалізується за підтримки Центру міжнародного приватного підприємництва (CIPE).

Разом із тим значно менше уваги науковцями приділяється управлінському аспекту порушеної теми, що передбачає не лише аналіз чинних моделей співпраці між бізнесом та державою, але й визначення найбільш ефективних інструментів взаємодії жіночих бізнес-об'єднань з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Об'єктивне висвітлення становища та перспектив розвитку жіночого підприємництва неможливе без урахування думок головних акторів цього процесу – жінок-підприємниць, лідерок громадських організацій відповідного спрямування, а також керівників тих органів державної влади, що мають сприяти веденню малого та середнього бізнесу (далі – МСБ) в нашій державі. З метою нагромадження та подальшого опрацювання такої експертної думки авторами статті протягом травня 2021 р. було проведено опитування у формі особистих напівстандартизованих інтерв'ю за допомогою платформи Zoom.

Відібрані для інтерв'ю експерти відповідали принаймні одному з таких критеріїв: мати досвід узаємодії з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування; мати досвід ведення власного бізнесу; брати участь в адвокаційних та промокампаніях у царині жіночого підприємництва; мати досвід викладацької/менторської діяльності в системі підвищення кваліфікації; безпосередньо брати участь у навчальній/просвітницькій діяльності з розбудови МСБ в Україні.

Експертками виступили: Н. Бедричук, виконавчий директор Асоціації прямих продажів України (м. Київ); Т. Гаман, заступник директора Хмельницького регіонального центру підвищення кваліфікації (м. Хмельницький); К. Глазкова, виконавчий директор Спілки українських підприємців (м. Київ); Ю. Заїка, засновниця та виконавчий директор Громадського об'єднання (ГО) “Ліга ділових та професійних жінок України” (м. Чернігів); Г. Крисюк, засновник і президент Business Woman Club, власниця журналу Business Woman (м. Київ); Д. Мустафіна, засновниця та директорка ГО “Інститут партнерства та сталого розвитку”, засновниця Академії для жінок-підприємниць (м. Київ); Д. Нагаївська, співзасновниця клубу “Бізнес і права людини”, менеджерка проєктів ГО “Сучасна жінка” (м. Харків).

Серед ключових напрямів для обговорення було запропоновано теми:

- динаміка становлення жіночого підприємництва в сучасній Україні;
- значення системи підготовки та перепідготовки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування (ОМС) для покращання взаємодії влади та бізнесу;
- роль провідних жіночих бізнес-спільнот в упровадженні найкращих підприємницьких практик;
- суперечності публічно-приватного партнерства у площині МСБ;
- характеристика соціального виміру жіночого підприємництва.

Наведені проблеми слугували умовним стрижнем інтерв'ю, реальний проблемно-тематичний спектр якого виявився значно ширшим та різноманітнішим, ніж це планувалося на етапі підготовки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед наукових розвідок, оприлюднених останнім часом, відзначимо публікації О. Макарової, Н. Танклевської, М. Тимчак. Самостійну і надзвичайно важливу групу матеріалів становлять опубліковані у друкованих та електронних засобах масової інформації інтерв'ю із представницями українського бізнесу, серед яких

В. Беякова, Г. Дерев'яноко, К. Костерева, О. Кошарна, Г. Луковкіна та ін. Джерелом якісної фактичної та аналітичної інформації є узагальнювальні звіти, підготовлені та опубліковані протягом 2016–2020 рр. за підтримки низки поважних міжнародних інституцій [1; 4; 5; 8].

Виклад основного матеріалу. Усі опитані експертки акцентували увагу на недоречності та певній штучності розподілу підприємництва на “жіноче” та “чоловіче” в його економічному вимірі. Утім, зважаючи на особливості гендерних ролей в українському суспільстві, опитані наголошували, що саме прийняття рішення про відкриття власної справи легше зробити чоловікові, адже він зважає переважно лише на власні бажання та амбіції. Натомість жінка має обов'язково враховувати своє соціальне навантаження у вигляді обов'язків перед членами родини. Коло таких обов'язків є надзвичайно широким: від виховання власних дітей і до догляду за тими членами родини, які втратили працездатність, досягли похилого віку тощо. За спостереженнями фахівчинь, у разі коли принципове рішення дружини розпочати власний бізнес не знаходить розуміння в чоловіка, нерідко відбуваються розлучення, які, своєю чергою, можуть негативно вплинути на соціальну мобільність жінки та обмежити її підприємницьку активність.

Експертки схвально відгукуються про стан та перспективи розвитку сімейного бізнесу в Україні, відзначаючи його помітний прогресивний поступ. Показово, що приклади успішних, процвітаючих підприємств, які керовані представниками однієї родини, відносяться до бізнесу всіх рівнів: малого, середнього, великого. Для характеристики сутнісних ознак успішного сімейного бізнесу експертки найчастіше послуговувалися терміном “синергія”, що позначає практику об'єднання інтелектуального та творчого потенціалу членів родини для досягнення цілей розвитку їхнього спільного підприємства.

Разом із тим дослідникам варто зважати на умовність статистики, що не завжди дає можливість ідентифікувати реального власника бізнесу, а отже, дещо спотворює дійсний кількісний вимір жіночого підприємництва [10]. На думку респонденток, ситуації, коли бізнес оформлено на дружину, а реально ним керує чоловік, є непоодинокими. Відзначмо, що все більшого поширення набуває не тільки “подружній”, але й “династичний” формат сімейного підприємства, за якого керівництво та партнерство в бізнесі здійснюється по лінії “батьки – донька”, “дід – онука” тощо.

У цьому контексті варто зробити акцент на ролі бізнес-ком'юніті, що соціалізує, яку стабільно позитивно характеризували наші експертки. Перебування в колі осіб, які вже мають успішний досвід, надихає початківців, переконує в реальності успіху, створює підтримне морально-психологічне підґрунтя для прийняття рішення про початок власної справи. Важливим є ціннісний вимір бізнес-діяльності. Пріоритетні для бізнес-ком'юніті цінності широко висвітлюються та популяризуються, а їхнє дотримання є обов'язковою умовою членства. Невідповідність до цінностей асоціації нових або уже чинних учасників може стати приводом для того, щоби залишити їх поза межами товариства.

Також бізнес-спільноти мають бути джерелом формування та просування трендів, причому не лише у вузькому побутовому розумінні цього поняття як певної швидкоплинної моди. Навпаки, саме асоціації мають популяризувати такі принципові у світі цивілізованого бізнесу речі, як відповідальне ставлення до споживача, високі стандарти якості товарів та послуг, екологічність виробництва, соціальна відповідальність тощо.

Реалізація лобістської функції завжди була однією із засадничих підстав при утворенні бізнес-асоціацій, тим паче, що в Україні продовжується пошук оптимальної моделі взаємин бізнесу і влади.

Цікавим є досвід залучення представників політичного істеблшменту до діяльності асоціацій як членів наглядових рад, асоційованих членів тощо. Серед актуальних проблем, на вирішення яких спрямовано зусилля провідних жіночих бізнес-ком'юніті сучасної України, експертки відзначають:

- практику “ручного” регулювання економічних процесів із боку державних органів;
- закритість інформації, необхідної для повноцінної бізнес-активності представників МСБ;
- непередбачуваність та певну хаотичність змін вітчизняного законодавства;
- підміну перспективних кейсів державно-приватного партнерства примітивною корупціогенною практикою у форматі “ти – мені, я – тобі”;
- відсутність належної комунікації між місцевими державними адміністраціями та бізнес-структурами навіть під час розроблення документів, що визначають соціально-економічний розвиток регіону/громади (цільові програми, стратегії, концепції тощо).

Обов'язковим складником узаємодії бізнес-асоціацій з органами влади має стати боротьба з недобросовісними роботодавцями, нелегальним бізнесом, незаконними трудовими практиками тощо. Варто кардинально змінити ситуацію, за якої легальний бізнес потерпає від надмірного контролю, у той час як нелегальні виробники спокійно працюють, при цьому не наповнюючи бюджетів та не відповідаючи за якість наданих товарів чи послуг. У зв'язку з цим експерти високо оцінили зусилля влади щодо запровадження мораторію на перевірки бізнесу, що набули особливої ваги в часи карантинних обмежень.

Потужним є потенціал бізнес-асоціацій як експертних осередків. Наявність серед їхніх членкинь професіоналів топ-рівня, найкращих фахівців своєї справи в країні відкриває великі можливості для залучення колективного інтелекту членів ком'юніті до вироблення перспективних напрямів економічної та соціальної політики, розроблення та втілення у практику публічного управління дійсно ефективних інструментів економічного розвитку. Як позитивний приклад можна навести участь представників бізнес-спільнот у роботі профільних комітетів Верховної Ради України, консультативних органів при Кабінеті Міністрів України тощо.

Усі без винятку експертки ствердно відповіли на запитання: “Чи варто навчати представників органів влади продуктивній взаємодії з бізнес-середовищем?” Потенційними тематичними напрямками такого навчання могли б стати митна справа, система оподаткування, повноваження контрольних органів тощо. При цьому було запропоновано кілька обов'язкових умов, дотримання яких може зробити таке навчання дійсно ефективним. По-перше, чітка орієнтація на конкретну проблему/кейс, що передбачає не лише аналіз чинного становища і розроблення перспективного інструменту його покращання, але й обов'язкову перевірку життєспроможності таких пропозицій. По-друге, залучення до кола викладачів/менторів представників усіх зацікавлених сторін: успішні бізнесмени, високопрофесійні викладачі, державні службовці рівня decision makers. По-третє, використання лише

найновіших навчальних методик, адже за неактуальний інтелектуальний продукт бізнес гроші сплачувати не буде.

Дійсно, вищенаведені вимоги можуть стати справжнім викликом для доволі неповороткої та консервативної вітчизняної системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів державної влади. Утім, як неодноразово відзначали респонденти, успіху домагається лише той, хто вміє змінюватися. Разом із тим варто розуміти, що регіональні центри підвищення кваліфікації (далі – Центри) є державними установами, що фінансуються з місцевих бюджетів, працюють на замовлення органів державної влади та місцевого самоврядування і мають дуже обмежений досвід співпраці з підприємницькими спільнотами. Тобто рівень їхньої академічної самостійності порівняно невисокий, а ресурсні можливості доволі обмежені, що послаблює позиції Центрів на ринку освітніх послуг.

Проте за умови активізації співпраці між Національним агентством з питань державної служби (НАДС) та жіночими бізнес-асоціаціями Центри можуть отримати нові цікаві замовлення від НАДС і стати якщо не провідниками, то принаймні дискусійними майданчиками для розв'язання актуальних завдань МСБ, жіночого підприємництва, державно-приватного партнерства тощо.

У контексті актуальних політичних викликів було згадано і реформу децентралізації влади. Отримання ОМС більших повноважень робить співпрацю з ними одним із пріоритетів для МСБ. Разом із тим чіткої узагальнювальної оцінки впливу адміністративно-територіальної реформи на розвиток МСБ респондентки уникають, зазначаючи, що “час покаже”.

У середовищі жінок-підприємниць поширеними є практики соціально відповідального бізнесу (СВБ). При цьому, на думку більшості експерток, спрямованість та зміст соціальної відповідальності підприємств, очолюваних жінками, дещо різняться від тих, що керуються чоловіками. Такі гендерні відмінності можуть стати темою самостійного дослідження, тут лише відзначимо, що серед об'єктів уваги українських бізнесумен є юридична підтримка співробітниць, які перебувають у складних життєвих обставинах, екологічні активності, проведення благодійних заходів медико-соціального характеру, допомога нужденним та безпритульним громадянам тощо. Окремим напрямом СВБ є підтримка дітей із родин учасників антитерористичної операції (АТО/ООС), сімей внутрішньо переміщених осіб, вихованців інтернатних закладів тощо. Одночасно експертки наголошують на необхідності дотримання балансу між зрозумілим бажанням бізнес-спільнот створити інформаційний привід для власної PR-кампанії та розумінням надзвичайної соціальної чутливості тих проблем, до вирішення яких вони долучаються.

Ком'юніті слугують також і своєрідним навчальним майданчиком, осередком набуття нового професійного досвіду та необхідних знань. Це особливо важливо для тих жінок, які прагнуть розпочати власну справу в тій царині, що не відповідає профілю отриманої ними спеціальності. Принагідно відзначимо, що опитані експертки в цілому стримано оцінювали якість освіти, що надається в українських закладах вищої освіти, справедливо нарікаючи на невиправдану перевагу теоретичної підготовки над формуванням практичних корисних навичок у майбутнього фахівця. Gap – саме це англomовне поняття вживали експертки для характеристики різниці між наявними та реально потрібними знаннями в тих жінок, які розпочинають власну справу.

Ще одна суттєва претензія до вітчизняної освітньої системи – це фактична відсутність міцної та ефективної ланки середньої спеціальної освіти, що мала б виконувати місію підготовки кваліфікованих робітників/професіоналів.

Мотивувальна роль бізнес-ком'юніті також підкреслена та високо оцінена більшістю респонденток. Горизонтальна комунікація в колі однодумців, вільний та відкритий обмін дієвими алгоритмами вирішення бізнес-проблем визначаються як основна цінність та місія створення спільнот ділових жінок. Разом із тим об'єктивний аналіз вдалих бізнес-кейсів має переконувати підприємців-початківців у тому, що абсолютна більшість успішних бізнес-проектів є результатом ретельного вивчення ринку, напрацювання відповідних навичок, уважного дослідження наявного досвіду, неабияких комунікаційних здібностей тощо. Це, своєю чергою, має допомогти підприємцям уникнути спокуси некритичного копіювання чужих бізнес-моделей.

Разом із тим для успішної розбудови власного бізнесу вивчення закордонного досвіду має принципове значення. Щодо порівняльних характеристик тих умов, у яких розвивається МСБ в Україні та в інших державах, експерти відзначали: порівняно вищий рівень реальних практичних бізнесових навичок у зарубіжних підприємців; усвідомлення ними конкурентної боротьби як обов'язкової умови функціонування бізнес-середовища; порівняно більшу повагу до правил, що існують, зокрема в частині дотримання податкового законодавства, комунікації з контрольними органами тощо.

Протягом 2020–2021 рр. низка поважних аналітичних центрів провели спеціальні дослідження, покликані визначити, як саме позначилася пандемія COVID-19 на розвитку бізнесу [3; 8]. Серед головних висновків більшості з них – значний негативний вплив карантинних обмежень саме на МСБ. Аналогічне ставлення до пандемії висловили й наші експертки, частина з яких схарактеризувала стан представників МСБ як “шок і стрес”. Оскільки жінки є традиційно активними у сфері б'юті-індустрії, то, вочевидь, падіння попиту на продукцію, пов'язану із косметичним доглядом, для окремих підприємців мало катастрофічні наслідки. Однак ті, хто зумів швидко переорієнтувати свої бізнеси на виробництво та продаж товарів особистої гігієни та захисту, змогли не лише не втратити, але й значно покращити свої позиції на ринку.

Тут варто наголосити не лише на пропонованому продукті, але й на каналах його просування. Природно, що через накладені урядами жорсткі обмеження підприємці, які воліли працювати за консервативними схемами в off-line, опинились у програвші. Ті ж, хто блискавично обрали формат on-line-діяльності, змогли врятувати значну частку бізнесу від руйнівних наслідків пандемії. Ще раз наголосимо, здатність та вміння до “цифровізації” власної справи, визначається нашими експертами вже не як бажана, але необхідна підвалина успішності бізнесу, що “завдяки” пандемії перетворилася з предмета дискусій на очевидну загальновизнану умову компетентності підприємця.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, переважна більшість респонденток позитивно оцінюють можливості та перспективи ведення бізнесу в Україні і не вбачають реальних підстав для його поділу на суто “жіночий” та “чоловічий”.

При цьому ділові ком'юніті не лише виступають корисною бізнес-інституцією, але й формують модель “правильної синергії”. Підприємці намага-

ються знайти себе не лише в таких секторах, як прями продажі, готельно-ресторанні послуги, роздрібна торгівля, фітнес- та б'юті-індустрія. Усе помітніші позиції бізнес-леді в агросекторі, IT-індустрії, енергетичній сфері, сфері нерухомості, металургії тощо. Розширюються і вікові межі кола ділових жінок, причому як за рахунок зовсім молодих підприємниць, які роблять початкові кроки в бізнесі на перших курсах університетів, так і жінок “золотого віку”, які особистим успішним прикладом доводять, що активна підприємницька діяльність є найкращою запорукою від ейджизму.

На переконання експертів, запорукою успішного розвитку МСБ має стати активний та системний лобізм інтересів бізнесу перед владою всіх рівнів, дотримання принципів соціальної відповідальності, продовження зусиль зі створення рівних можливостей у веденні власної справи для чоловіків та жінок, вміння окремих жіночих товариств об'єднуватися навколо конструктивних та консолідуючих ідей.

Також неодмінною умовою вдалого ведення бізнесу експертки визначили запозичення та опанування найкращих зразків закордонного досвіду, що робить актуальним вивчення практичних кейсів жіночого підприємництва в країнах Центрально-Східної Європи. Свою помітну роль у досягненні цих цілей обов'язково мають відіграти жіночі бізнес-асоціації.

Список використаних джерел

1. Гендерна політика в нормативно-правових документах. Ч. 1 / Г. Г. Жуковська, К. Б. Левченко, О. О. Остапенко, О. І. Сулова ; за заг. ред. К. Б. Левченко. Київ, 2020. 186 с. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/18%20-%20Department/18%20-%20PDF/02.2021/genderna-polityka.pdf> (дата звернення: 22.05.2021)
2. Гендерна рівність і розвиток: погляд у контексті європейської стратегії України / Центр Разумкова. Київ, 2016. 244 с. URL: https://razumkov.org.ua/uploads/article/2016_Gender_rivn.pdf (дата звернення: 13.05.2021).
3. Дослідження думки бізнес-спільноти щодо ситуації в бізнесі під час пандемії COVID-19. П'ятий етап, грудень 2020 р. *Євроінтеграційний портал*. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/ubi_waves3-5-18.02-full-v16.pdf (дата звернення: 02.05.2021).
4. Жінки та чоловіки на керівних посадах в Україні. Статистичний аналіз відкритих даних ЄДРПОУ. Гендер в деталях. URL: <https://genderindetail.org.ua/library/politika/zhinki-ta-choloviki-na-kerivnih-posadah-v-ukraini-statistichniy-analiz-vidkritih-danih-edrpou-134777.html> (дата звернення: 02.05.2021).
5. Інклюзивний розвиток бізнесу: жіноче підприємництво : аналіт. дослідження. Київ, 2018. 136 с. URL: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/woman_business_pledged_2019.pdf (дата звернення: 17.04.2021).
6. Макарова О. В. Статистика використання часу у фокусі гендерних досліджень. *Демографія та соціальна економіка*. 2019. № 4 (38). С. 30–41. URL: <https://dse.org.ua/archive/38/2.pdf> (дата звернення: 01.04.2021).
7. Нова реальність – нові можливості. Підсумки Українського жіночого конгресу, 23 лип. 2020 р. URL: http://womensua.today/UWC-library/uwc/UWC_ONLINE_Brochure_UA.pdf (дата звернення: 11.05.2021).
8. Оперативна гендерна оцінка становища та потреб жінок у контексті ситуації з COVID-19 в Україні. Травень 2020 р. / Асоціація міст України. URL: https://auc.org.ua/sites/default/files/report_rga_covid-19_ukr.pdf (дата звернення: 10.05.2021).
9. Оцінка потреб у розвитку потенціалу жіночих груп та організацій громадянського суспільства, які виступають за гендерну рівність і права жінок в Україні : аналіт. звіт, 2020 р. URL: <https://eca.unwomen.org/en/where-we-are/ukraine> (дата звернення: 11.05.2021).
10. Стратегія розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 р. / схв. розпорядженням КМУ від 24.05.2017 № 504-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 13.04.2021).

Lukin S. Yu.,

*Doctor of Public Administration, Associate Professor, Director of the Regional Center for Professional Development of Kyiv Region, Kyiv
ORCID 0000-0001-6516-5605;*

Meliakov A. V.,

*PhD in History, Associate Professor, Professor of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0001-5294-7560;*

Baklan A. O.,

*Expert of the Center for International Private Enterprise, Kyiv
ORCID 0000-0002-1901-8118*

GENDER ASPECTS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN SMALL AND MEDIUM BUSINESS

In the public and scientific spaces, there is a growing interest in the issue of women's entrepreneurship. The business activity of our compatriots is increasingly the focus of economists, sociologists, psychologists, experts in the field of gender studies, women's studies and more. Much less attention is paid to the management aspect of the topic, which involves identifying the most effective tools for women's business associations to interact with the executive and local governments.

In order to accumulate and further develop expert opinion, the authors of the article conducted a survey in the form of personal interviews in May 2021.

Among the current problems, the solution of which is the aim of the leading women's business community of modern Ukraine efforts, experts note: the practice of "manual" regulation of economic processes by government agencies; secrecy of information necessary for full-fledged business activity of SME representatives; unpredictability and a certain chaos of changes in national legislation; lack of proper communication between local state administrations and business structures, even when working out documents that determine the socio-economic development of the region / community (target programs, strategies, concepts, etc.).

Combating unscrupulous employers, illegal business, illegal labor practices, etc. should be a mandatory component of the interaction of business associations with the authorities. The majority of respondents positively assess the opportunities and prospects of doing business in Ukraine and do not see real grounds for its division into purely "female" and "male".

At the same time, business communities are not only a useful business institution, but also form a model of "proper synergy". Entrepreneurs are trying to "find themselves" not only in sectors such as direct sales, hotel and restaurant services, retail, fitness and beauty industry. The positions of business women in the agricultural sector, IT industry, energy, real estate, metallurgy, etc. are becoming more and more noticeable. The age limits of the business women circle are also expanding, both at the expense of very young entrepreneurs who are taking their first steps in business in the first year of university, and women of the "golden age" who prove by personal success that active entrepreneurship is the best guarantee against ageism.

According to experts, the key to successful SME development should be active and systematic lobbying of business interests to the authorities at all levels, adherence to the principles of social responsibility, continued efforts to create equal opportunities for men and women, the ability of individual women's societies to unite around constructive and consolidating ideas.

Also, experts state that the indispensable condition for successful business is borrowing and mastering the best connections of foreign experience, so it becomes important to study the practical cases of women's entrepreneurship in Central and Eastern Europe. Women's business associations must play a significant role in achieving these goals.

Keywords: public policy, women's entrepreneurship, business environment, partnership.

References

1. Zhukovska, H.H., Levchenko, K.B., Ostapenko, O.O., Suslova, O.I.. (2020). Henderna polityka v normatyvno-pravovykh dokumentakh. Ch. 1. Levchenko, K.B. (Ed.). Kyiv. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/18%20-%20Department/18%20-%20PDF/02.2021/genderna-polityka.pdf> [in Ukrainian].

2. Henderna rivnist i rozvytok: pohliad u konteksti ievropejskoi stratehii Ukrainy. (2016). Tsentr Razumkova. Kyiv. URL: https://razumkov.org.ua/uploads/article/2016_Gender_rivn.pdf [in Ukrainian].

3. Doslidzhennia dumky biznes-spilnoty schodo situatsii v biznesi pid chas pandemii COVID-19. Piatyj etap, hruden 2020 r. *Yevrointehratsijnyj portal*. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/ubi_waves3-5-18.02-full-v16.pdf [in Ukrainian].

4. Zhinky ta choloviky na kerivnykh posadah v Ukraini. Statystychnyj analiz vidkrytykh danykh YeDRPOU. Hender v detaliakh. URL: <https://genderindetail.org.ua/library/politika/zhinki-ta-choloviki-na-kerivnih-posadah-v-ukraini-statistichnij-analiz-vidkritih-danih-edrpou-134777.html> [in Ukrainian].

5. Inkluzyvnyj rozvytok biznesu: zhinoche pidpriemnytstvo. (2018). Kyiv. URL: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/woman_business_pleddg_2019.pdf [in Ukrainian].

6. Makarova, O.V. (2019). Statystyka vykorystannia chasu u fokusi hendernykh doslidzhen. *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika*, 4 (38), 30–41. URL: <https://dse.org.ua/archive/38/2.pdf> [in Ukrainian].

7. Nova realnist – novi mozhlivosti. Pidsumky Ukrainskoho Zhinochoho Konhresu, 23 lyp. 2020 r. URL: http://womenua.today/UWC-library/uwc/UWC_ONLINE_Brochure_UA.pdf [in Ukrainian].

8. Operativna henderna otsinka stanovyscha ta potreb zhinok u konteksti situatsii z COVID-19 v Ukraini. Traven 2020 r. Asotsiatsiia mist Ukrainy. URL: https://auc.org.ua/sites/default/files/report_rga_covid-19_ukr.pdf [in Ukrainian].

9. Otsinka potreb u rozvytku potentsialu zhinochykh hrup ta orhanizatsij hromadianskoho suspilstva, iaki vystupaiut za hendernu rivnist i prava zhinok v Ukraini: analitychnyj zvit, 2020 r. URL: <https://eca.unwomen.org/en/where-we-are/ukraine> [in Ukrainian].

10. Stratehii rozvytku maloho i serednoho pidpriemnytstva v Ukraini na period do 2020 r. Skh. Rozporiadzhenniam KMU vid 24.05.2017 No. 504-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504-2017-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 15.05.2021 р.

Ваніна Яна Адольфівна,
к. держ. упр., доц.,
доцент кафедри економічної політики та менеджменту,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0003-3587-4886;

Косенко Аліса Володимирівна,
к. держ. упр., доц.,
доцент кафедри економічної політики та менеджменту,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-4006-2295

УДК 351

doi: 10.34213/tp.21.02.08

КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ СОЦІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ БІЗНЕСУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇЇ ПРАКТИЧНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Наведено результати дослідження та узагальнення теоретичних засад соціальної відповідальності бізнесу. Уточнено поняття “соціальна відповідальність бізнесу”. Розкрито відмінності між термінами “соціальна відповідальність бізнесу” та “корпоративна соціальна відповідальність”. Визначено основні моделі та форми соціальної відповідальності бізнесу та схарактеризовано особливості української моделі. Досліджено та показано рейтинги найкращих програм КСВ, що реалізуються в світі та Україні. Схарактеризовано чинники, що впливають на становлення та розвиток соціальної відповідальності українського бізнесу. Визначено пріоритетні напрями розвитку соціальної відповідальності бізнесу в Україні.

Ключові слова: бізнес, підприємництво, компанія, зацікавлені сторони, соціальна відповідальність, корпоративна соціальна відповідальність, модель, ISO 26000, Глобальний договір ООН, GRI, CSR-reports, суспільство, уряд, держава.

Постановка проблеми. У сучасному світі соціально відповідальна діяльність бізнесу є правилом, якого дотримується значна кількість великих, середніх і навіть малих компаній по всьому світу. Ефективна реалізація соціальної відповідальності підприємств має значний потенціал у вирішенні цілої низки суспільно значущих проблем сьогодення щодо забезпечення економічної, соціальної та екологічної безпеки держави через зниження рівня безробіття, підвищення ефективності реалізації виробничого потенціалу, підтримку соціального балансу в суспільстві.

Корпоративна соціальна відповідальність (*далі* – КСВ) компаній – термін, що з’явився в українському бізнес-середовищі зовсім недавно, – сьогодні є одним із ключових показників успішності, критерієм оцінювання прогресивності бізнесу і прихильності його власників до європейських стандартів. Особливо важливим і показовим є розуміння принципів КСВ у період криз та надзвичайних ситуацій, на кшталт карантину через COVID-19, коли соціальна відповідальність фірми або компанії стає в рази важливішою для всього суспільства.

З огляду на надзвичайну суспільну та економічну користь, що містить у собі соціальна відповідальність бізнесу (*далі* – СВБ), проблематика її розвитку належить до сфери особливої уваги органів державної влади багатьох країн світу, провідних міжнародних організацій, видатних науковців.

© Ваніна Я. А., Косенко А. В., 2021

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Фундаментальні теоретичні та емпіричні дослідження КСВ та моделей її реалізації широко представлено у працях відомих зарубіжних вчених: Д. Бадена, Г. Бекера, М. Беррі, Х. Боуена, Х. Дженкінса, П. Друкера, М. Карстена, А. Керолла, Ф. Котлера, А. Крамера, Дж. Крістенсена, А. Мартіна, П. Мартінеза, Дж. Остіна, М. Портера, М. Фрідмена, Р. Хізрича, Т. Хоскінса, А. Шерера, Й. Шумпетера та ін.

Актуальні питання соціалізації економіки та розвитку соціальної відповідальності бізнесу знайшли своє відображення у працях сучасних українських учених: А. Бержаніра, З. Варналія, А. Вітковської, З. Галушки, О. Грішнкової, О. Доніка, А. Колота, А. Кудінової, П. Кулаковського, С. Мірошника, А. Музиченка, В. Полухіна, Л. Петрашка, Ю. Саєнка, А. Самійленка, В. Шаповала та ін.

Незважаючи на значний масив наукових розробок з цієї проблематики, різні концепції, моделі та сутнісні характеристики, які вже були сформульовані сучасними науковцями, найбільш повне уявлення про СВБ може бути отримано в разі комплексного підходу до її дослідження в різних аспектах. Отже, питання визначення змісту категорії СВБ та її ролі у національній економіці є актуальними та потребують подальших досліджень.

Постановка завдання. Автори мають на меті аналіз та висвітлення концептуальних засад реалізації соціальної відповідальності бізнесу та визначення пріоритетів розвитку її вітчизняної моделі на сучасному етапі в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Соціальна відповідальність – це механізм допомоги суспільству та одночасно розвитку бізнесу. Її, без сумніву, можна вважати філософією бізнесу ХХІ ст. Майже всі дослідники феномену підприємництва (Р. Кантільон, А. Маршалл, Й. Шумпетер, І. Кірцнер) звертали увагу на його соціальну функцію, яка мала різне змістовне наповнення залежно від історичного розвитку бізнесу. Термін “соціальна відповідальність підприємництва” з’явився ще в 1900 р. і був уперше сформульований А. Карнегі в його книзі “Євангеліє багатства”. У науковий та практичний обіг це поняття увійшло лише у післявоєнний період, коли західні країни розпочали будівництво держави “загального добробуту”.

Початковим етапом розвитку КСВ вважаються 1920–1950 рр. У цей період з’являється відома робота Пітера Друкера “Практика менеджменту”, у якій він розглядав громадську відповідальність як один із восьми ключових чинників досягнення бізнес-цілей [3]. Визначним здобутком цього періоду стала наукова робота Г. Боуена (Howard R. Bowen) “Соціальна відповідальність бізнесмена”, опублікована в 1953 р. Автор вважав, що соціальна відповідальність (*далі – СВ*) полягає в “реалізації такої політики, прийняття таких рішень чи слідування такій лінії поведінки, які були б бажаними для цілей та цінностей суспільства” [10].

Відповідальність, як загальна соціологічна категорія, означає усвідомлення суті та значення діяльності, її наслідків для суспільства і соціального розвитку, вчинків особи з погляду інтересів суспільства або певної групи [7, с. 18].

Відповідальність підприємств – це зобов’язання юридичних осіб (фірм, організацій, господарських товариств, органів господарського управління тощо) відповідати за свої дії (дії підрозділів і конкретних посадових осіб). Основними прикладами сфер відповідальності підприємств є: дотримання зобов’язань перед партнерами і працівниками; виконання зобов’язань перед бюджетом; до-

тримання вимог податкового законодавства; відповідальність за якість і безпеку товарів (послуг, робіт); дотримання відповідних стандартів; відповідальність за використання земель та інших природних ресурсів; відповідальність за шкоду, заподіяну працівникам підприємства, тощо [7, с. 18].

Процес розвитку суспільних, економічних, соціокультурних відносин у суспільстві, а також науково-технічний прогрес поступово приводить до еволюції соціальної функції бізнесу, розуміння її суті та форм реалізації. При цьому в сучасному світі значно підвищується громадський попит на висвітлення прозорості ведення бізнесу, його соціально та екологічно активності. Підприємства повинні поєднувати прибуткові види діяльності з діяльністю, що приносить користь суспільству. Соціально відповідальна компанія не повинна працювати виключно для максимізації прибутку, а має приймати рішення та виконувати дії, які є прийнятними з точки зору цілей і цінностей суспільства, тобто допомагати йому.

У 2010 р. було прийнято Керівний стандарт з СВ – ISO 26000:2010. Близько 450 експертів із 99 країн світу розробляли цей стандарт, який є першим усесвітньо узгодженим керівництвом для реалізації СВ будь-якою організацією [8].

За визначенням, наведеним в ISO 26000, СВ – це відповідальність підприємства за вплив його рішень та дій на суспільство, навколишнє середовище шляхом прозорості та етичної поведінки, яка сприяє сталому розвитку, а також здоров'ю та добробуту суспільства; враховує очікування зацікавлених сторін; відповідає чинному законодавству та міжнародним нормам поведінки [8]. Зацікавленими сторонами є юридичні та фізичні особи (так звані стейкхолдери), які мають легітимний інтерес до діяльності компанії, залежать від неї та можуть на неї впливати.

Переважну більшість сучасних досліджень феномену СВБ присвячено вирішенню актуальних проблем становлення та розвитку саме КСВ, оскільки сучасні бізнесові компанії та великі корпорації мають найбільш перспективний інструментарій впливу на життя суспільства не тільки на мікрорівні, а й у глобальному масштабі.

За визначенням Європейської Комісії, КСВ – це “концепція, згідно з якою компанії інтегрують соціальні та екологічні питання у свою комерційну діяльність та взаємодію із зацікавленими сторонами на добровільній основі” [4].

Фактично ці два терміни визначають одну й ту саму концепцію ведення бізнесу. Але СВБ характеризує загальне розуміння цього процесу, а КСВ – Корупція спотворює ринки та розподіл ресурсів і може призвести до зниження економічної ефективності та економічного зростання з таких причин:

1. Корупція знижує здатність уряду встановлювати необхідні регулятивні заходи контролю та перевірки для виправлення збоїв у роботі ринку. Тоді регулятор не може задовільно виконувати свою регуляторну роль у відношенні банків, лікарень, розподілу продуктів харчування, транспортної діяльності, фінансових ринків тощо. Коли державне втручання мотивовано корупцією, як, наприклад, коли уряд створює монополії для приватних інтересів, воно, швидше за все, посилить наявні збої ринку.

2. Корупція спотворює стимули. Як уже згадувалося, в умовах корупції найбільш здібні індивідууми спрямовують свою енергію на пошук ренти і на корупцію, а не на виробничу діяльність.

3. Вона діє як довільний податок (з високими соціальними витратами). Випадковий характер корупції створює великий надмірний тягар, оскільки до витрат ведення переговорів та виплати хабаря додається вартість пошуку тих, кому повинно бути виплачено хабар. Окрім того, договірні зобов'язання, що забезпечуються виплатою хабаря, з більшою ймовірністю порушуються в умовах децентралізації корупції.

4. Корупція знижує або спотворює основоположну роль держави в таких сферах, як виконання контрактів та захист прав власності. Коли громадянин через корупцію позбавлено можливості здійснювати свої майнові права, ця основоположна роль уряду спотворюється, що може негативно позначитися на зростанні.

5. Вона знижує легітимність ринкової економіки і демократії. Насправді критика, яка лунає в багатьох країнах, особливо в країнах з перехідною економікою, проти демократії та ринкової економіки, мотивована існуванням корупції. Таким чином, корупція може сповільнити або навіть заблокувати рух до демократії та ринкової економіки.

6. І, нарешті, корупція, швидше за все, призведе до зростання бідності, оскільки вона знижує можливості бідних верств населення отримувати дохід.

У багатьох країнах (наприклад, Російській Федерації та Індонезії) підприємства, особливо дрібні, змушені платити чиновникам за дозвіл працювати. В Індонезії існує термін для таких платежів (*pungli*), і, згідно зі звітом, ці платежі можуть підвищити витрати на ведення бізнесу для малих підприємств на цілих 20 % від загальних операційних витрат. Це еквівалентно накладенню дуже високих податків із продажів на ці підприємства. Аналогічну інформацію було подано по РФ та Україні, але проблема може бути набагато більш поширеною [14].

Зростання корупції часто є примусом для дрібних підприємств, особливо для нових, які часто зазнають утисків із боку чиновників і податкових інспекторів, змушуючи їх робити значні платежі. Тиск на нові підприємства часто виявляється з боку чиновників місцевих органів влади шляхом встановлення високих платежів: на юридичне оформлення, на ліцензії та дозволи. Ці чиновники також спричиняють високі витрати часу, який керівники підприємств повинні використати на виконання численних вимог. Тягар цих витрат, швидше за все, ляже на плечі малих підприємств, оскільки вони працюють на набагато більш конкурентному ринку, ніж великі, так що їм складніше переказати ці витрати на своїх клієнтів. Оскільки малі підприємства є локомотивом зростання в більшості країн, перешкоди на шляху їхнього створення та зростання призводять до ослаблення економіки, особливо в країнах, що розвиваються, і в країнах з перехідною економікою.

Великі підприємства можуть легше захистити себе від проблем корупції, тому що:

- володіють спеціалізованими відділами, на які покладено функції комунікації з органами публічної влади;

- можуть використовувати “фасилітаторів” – людей, які допомагають знаходити рішення в умовах непрозорих правил та податкового законодавства;

- розмір робить їх більш стійкими до тиску з боку дрібних чиновників;

- вони можуть використовувати свою політичну владу для здійснення впливу на відповідних осіб в органах публічного управління або для

здійснення діяльності, пов'язаної з пошуком ренти, недоступної іншим. Наприклад, вони можуть використовувати подарунки або хабарі, замасковані під політичні пожертви, для придбання ринкової влади за рахунок зниження конкуренції або для отримання податкових пільг, субсидованих кредитів або інших переваг.

Недавні реформи, такі як лібералізація торгівлі, у багатьох країнах усунули перешкоди на шляху економічного зростання, характерні для попередніх періодів. Однак ці перешкоди були нав'язані головним чином національними урядами. Імовірно, вони були більш важливі для великих підприємств, які з більшою ймовірністю вестимуть торгівлю за кордоном та працюватимуть на всій території країни. Ці реформи не привели до значного скорочення багатьох нормативних актів, контролю, непрозорих податків і зборів, що накладаються місцевими органами влади, профспілками, професійними групами тощо. Це, ймовірно, найбільш важливі перешкоди для малих підприємств.

Останніми роками в низці досліджень із використанням перехресного аналізу та наявних індексів корупції було отримано важливі кількісні результати про вплив корупції на економічні змінні. Ці результати свідчать про те, що корупція негативно впливає на темпи зростання країн.

Було встановлено, що корупція має такі наслідки:

- скорочуються інвестиції та, у підсумку, знижуються темпи зростання [10]. Передбачається, що таке скорочення інвестицій викликане більш високими витратами та створеною невизначеністю. Зниження темпів зростання є прямим наслідком зниження рівня інвестицій. Інакше кажучи, в основі аналізу лежить виробнича функція, яка робить зростання функцією інвестицій;

- скорочуються витрати на освіту та охорону здоров'я;

- збільшуються державні інвестиції, оскільки державні інвестиційні проекти легко піддаються маніпуляціям з боку високопоставлених чиновників з метою отримання хабарів [13]. Корупція також спотворює вплив промислової політики на інвестиції;

- скорочуються витрати на експлуатацію та технічне обслуговування з причин, аналогічних тим, які скорочують витрати на освіту та охорону здоров'я [Там само];

- знижується продуктивність державних інвестицій та інфраструктури держави [Там само];

- зменшуються податкові надходження, головним чином через вплив корупції на податкове адміністрування та на митницю, зменшуючи здатність уряду здійснювати необхідні державні витрати [Там само];

- зменшуються прямі іноземні інвестиції. Чим менш передбачуваний рівень корупції (чим вище її дисперсія), тим більше її вплив на прямі іноземні інвестиції [17].

Таким чином, зростання корупції та її непередбачуваність еквівалентні зростанню податкової ставки на підприємства. Веї Шанг-Джін приходять до висновку, що підвищення індексу корупції з рівня Сінгапуру до рівня Мексики еквівалентно підвищенню граничної податкової ставки на підприємства на 20 відсоткових пунктів.

Багато чинників, що сприяють корупції, як правило, більш поширені в бідніших країнах та в країнах із перехідною економікою. Отже, у певний момент часу економічний розвиток знижує рівень корупції.

Окремим країнам (Сінгапур, ОАР, Гонконг, Португалія) вдалося значно знизити рівень корупції. Отже, уряди не повинні бути фаталістичними або пасивними щодо корупції. При цілеспрямованих та рішучих зусиллях корупцію можна скоротити, але не звести до нуля. Повне викорінення корупції було б занадто витратним як із точки зору ресурсів, так і з точки зору інших способів. Наприклад, для цього може знадобитися надмірно висока заробітна плата в державному секторі, серйозні правові або організаційні зміни, надмірне обмеження громадянських прав або дуже суворі ефективні заходи покарання. Оптимального теоретичного рівня було б досягнуто в тому випадку, коли б граничні соціальні витрати, пов'язані з подальшим скороченням корупції, дорівнювали граничній соціальній вигоді від такого скорочення. Таким чином, рівень корупції залишиться вище нуля в усіх країнах. Насправді, імовірно, жодна країна не вільна від корупції.

Складність у боротьбі з корупцією полягає в комплексному характері причин її виникнення і тривалості в часі для її подолання. Саме тому ефективна стратегія боротьби з корупцією має бути комплексною і охоплювати всю систему відносин, у якій вона виникає, а заходи не можуть бути однобічними і включати дії лише в одній сфері (наприклад, підвищення заробітної плати працівників державного сектору, збільшення штрафів або створення антикорупційного бюро).

Будь-яка реалістична стратегія повинна починатися з чіткого визнання того, що існує як попит на корупцію, так і її пропозиція. І, як і у випадку з попитом та пропозицією, важливу роль відіграє ціна. Різні стимули визначають еластичність цих функцій попиту та пропозиції. У базовому випадку хабародавець готовий заплатити посадовій особі хабар за певні дії (зниження вартості або збільшення вигоди). Своєю чергою, чиновник в обмін на ці дії бажає компенсації ризику й додаткових зусиль. Однак чиновник є представником держави в усій сукупності її дій, виконуваних численними установами, що становлять публічний сектор. Значною мірою саме держава реалізацією державної політики та діями створює середовище та стимули, які впливають на тих, хто дає хабаря, а також тих, хто його приймає чи вимагає. Звичайно, не маються на увазі випадки, коли корупція є примусовою та відображає тиск державних чиновників чи приватних осіб [6].

В ідеальній бюрократії, описаній М. Вебером, державний чиновник (як агент держави) є вірним виконавцем мандата та інструкцій, які він отримує від держави (принципала). Державна посадова особа – це всього лише прямий та легітимний канал взаємин між державою та громадянином. Він не буде спотворювати відносини між державою та громадянином [16]. У цьому світі М. Вебера не виникне жодних проблем із чиновниками як представниками держави. На жаль, у реальному світі веберіанська бюрократія зустрічається рідко, частково тому, що дії та політика держави не завжди прозорі, а частково – через особливості самих бюрократій. Громадяни можуть ставити під сумнів законність деяких дій держави, приписуючи їм пошук ренти з боку державних чиновників, а не переслідування громадських інтересів. Державна могла де-факто розпастися на декілька центрів влади (міністерства, державні підприємства, незалежні установи, субнаціональні уряди тощо), кожен з яких переслідував би декілька специфічних інтересів. Іноді

політика цих центрів влади не узгоджується між собою, а інструкції, які виходять від цих державних центрів, суперечать одна одній. Особливо це стосується податкових службовців у країнах з децентралізованою фіскальною системою. У цих ситуаціях чиновники можуть зазнати суперечливого тиску з боку національного уряду та місцевого самоврядування.

Іноді суперечливість і недосконалість інструкцій із реалізації державної політики дають підстави вважати, що розробники політики (представники вищої ланки управління) не мають чіткого розуміння шляхів її здійснення або, можливо, не бажають повної прозорості своїх дій. Повна прозорість політичних процесів може передбачати зменшення повноважень для конкретних осіб, відповідальних за розроблення політики, у тому сенсі, що їхня свобода розсуду в питаннях здійснення впливу на добробут конкретних груп населення скорочується. Таким чином, боротьба з корупцією не відрізняється і не залежить від реформи держави, оскільки деякі заходи щодо скорочення корупції є одночасно і заходами, що змінюють характер держави. Саме це і підтверджується практикою управлінської діяльності.

Зазвичай вважається, що рівень відносної заробітної плати в державному секторі є важливою змінною величиною ступеня корумпованості в країні. Сінгапур – країна з низьким рівнем корупції – має одні з найвищих показників заробітної плати державних службовців (зарплати міністрів найвищі у світі). Державна служба Сінгапуру невелика і має високий статус.

Низьку (порівняно з приватним сектором) заробітну плату в державному секторі можна пояснити нерациональним збільшенням чисельності працівників в системі органів державної служби. У таких ситуаціях нереально і нерозумно пропонувати просте збільшення реальної заробітної плати без попереднього зменшення чисельності державних службовців. У той же час потрібно враховувати наявну в окремих країнах практику скорочення безробіття за рахунок наймання працівників до державного сектору.

Заслуговує на увагу й питання різниці в оплаті праці. Багато урядів намагаються знизити розбіжності в зарплаті своїх працівників. У деяких країнах співвідношення між найвищими і найнижчими зарплатами зменшилося до трьох, що набагато менше, ніж у приватному секторі. Метою згаданого заходу є намагання запобігти втраті найбільш кваліфікованих і чесних працівників, які переходять на роботу до приватного сектору.

Прийнято вважати, що посилення покарань за корупційні діяння знизить рівень корупції в країні. Однак введення більш суворих покарань може призвести до виникнення проблем з асоціаціями працівників, профспілками, судовою системою тощо. Крім того, існує небезпека використання цього засобу для переслідування політичних опонентів. Інакше кажучи, покарання може бути застосовано вибірково або, що ще гірше, їх може бути використано у зв'язку зі сфабрикованими звинуваченнями. У демократичних суспільствах покарання накладаються тільки після часто тривалого і дорогого процесу, унаслідок чого керівники корумпованих посадових осіб неохоче ініціюють покарання та закривають очі на невеликі акти корупції.

Прийнято вважати також, що корупційні акти стимулюються недоліками нормативного регулювання. Деякі види квазіфіскальних норм часом замінюють собою податкові та видаткові дії. Необхідно відзначити, що

в деяких країнах, які вважаються найменш корумпованими (наприклад, у Швеції, Данії, Канаді), податковий тягар є одним із найвищих. Проте деякі з країн із найвищими показниками корупції (наприклад, Нігерія, Пакистан, Бангладеш, Китай, Венесуела) мають одні з найнижчих показників податкового тягара. В останній групі країн квазіфіскальні норми (тобто норми, які замінюють собою оподаткування й витрати) замінюють податки та державні витрати. Таким чином, для зниження рівня корупції ці країни повинні скасувати ці квазіфіскальні норми і, в разі необхідності, замінити їх політикою в галузі оподаткування та витрат. Однак у цих країнах переважає квазіфіскальне регулювання, їм буде важко істотно підвищити рівень оподаткування. Отже, можна стверджувати, що боротьба з корупцією потребує перегляду підходів і засобів здійснення державної політики.

Податкові стимули, особливо коли вони припускають дискреційні рішення з боку державних посадових осіб, створюють умови, у яких розвивається корупція. У цій ситуації доцільним виглядає скасування податкових стимулів і заміна їх податковими системами з широкою базою і більш низькими ставками. На жаль, політика, здійснювана деякими урядами, вимагає використання цих стимулів. Тому політика боротьби з корупцією вимагає знову ж таки реформування державної політики.

Корупція часто супроводжує надання державою товарів та послуг за цінами, нижчими від ринкових. Це часто відбувається з кредитами, іноземною валютою, цінами на комунальні послуги, державним житлом, вищою освітою, послугами охорони здоров'я тощо. Низькі або нульові ціни створюють надлишковий попит і необхідність унормувати товар або послугу. А отже, підвищення цін до оптимального рівня, коли це можливо, усунуло б або зменшило корупцію.

Висновки з цього дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, боротьба з корупцією не може йти у відриві від державного реформування. Важливо відзначити, що корупція буде знижуватися лише в тих країнах, де уряди готові скоротити свої функції.

У будь-якому випадку, ефективна стратегія, спрямована на скорочення масштабів корупції, потребує політичної волі до її здійснення й активної діяльності за такими напрямками:

1. Формування у керівництва держави та державного апарата нульової терпимості до корупційних проявів.

2. Зміни в політиці, що знижують попит на корупцію, через скорочення масштабів регулювання та таких заходів політики, як податкове стимулювання, а також шляхом збереження максимально прозорих та вільних від дискримінації заходів.

3. Зниження пропозиції корупції шляхом підвищення заробітної плати в державному секторі, збільшення стимулів до чесної поведінки, введення системи контролю та штрафів для державних службовців.

4. Вирішення питання фінансування політичних партій.

Спільноти можуть багато зробити для зниження інтенсивності корупції, але жодна з дій не матиме наслідком повного її викорінення. Необхідні заходи можуть вимагати серйозних змін у здійсненні всієї державної політики.

Список використаних джерел

1. Вакун С., Сабецька Т. Корпоративна соціальна відповідальність: поняття, тенденції розвитку та вітчизняна практика. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/4571/1/%D0%92%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BD.pdf> (дата звернення: 03.05.2021).
2. Глобальний договір ООН. URL: <http://www.globalcompact.org.ua>. (дата звернення: 03.05.2021).
3. Друкер П. Практика менеджмента. *Електронная библиотека* : вебсайт. URL: <https://altairbook.com/books/6835753-praktika-menedjmenta.html> (дата звернення: 03.05.2021).
4. Зелена книга Комісії Європейських Співтовариств. URL: http://www.rspenergy.ru/main/static.asp?art_id=1552 (дата звернення: 03.05.2021).
5. Названо найбільш соціально активну компанію світу. *Business.ua* : вебсайт. URL: <https://business.ua/news/6545-nazvano-najbilsh-sotsialno-aktivnu-kompaniyu-svitu> (дата звернення: 03.05.2021).
6. Охріменко О. О., Іванова Т. В. Соціальна відповідальність : навч. посіб. Київ : Нац. техн. ун-т України "Київський політехнічний інститут". 2015. 180 с.
7. Посилкіна О. В., Братішко Ю. С. Соціальна відповідальність : конспект лекц. для здобувачів вищ. освіти екон. спеціальностей. Харків : НФаУ. 2018. 152 с.
8. Стандарти по корпоративной социальной ответственности. URL: <http://www.ksovok.com/standarts.php> (дата звернення: 03.05.2021).
9. ТОП-25 Лучших программ КСО. *DSnews* : веб-сайт. URL: https://www.dsnews.ua/vlast_deneg/top-25-luchshih-programm-kso-27072020-393543 (дата звернення: 03.05.2021).
10. Bowen H. R. *Social Responsibilities of the Businessman*. N. V. : Harper & Row, 1953. 198 p.
11. DIRECTIVE 2014/95/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL. *Official Journal of the European Union*. 2014. No. 15. URL: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/95/oj> (дата звернення: 03.05.2021).

Vanina Y. A.,

PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0003-3587-4886;

Kosenko A. V.,

PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0002-4006-2295

CONCEPTUAL ASPECTS OF SOCIAL RESPONSIBILITY OF BUSINESS AND PROSPECTS OF ITS PRACTICAL IMPLEMENTATION IN UKRAINE

The article presents the results of research and generalization of the theoretical foundations of social responsibility of business and substantiation of priorities for the development of the domestic CRB model. The definition of "social responsibility of business" is defined, which is defined as the responsible attitude of any company to its product or service, to consumers, employees, partners; active social position, which consists in harmonious coexistence, interaction and constant dialogue with society, participation in solving the most acute social problems. The differences between the terms "social responsibility of business" and "corporate social responsibility" are revealed. The main models of corporate social responsibility are highlighted. The main differences in the areas of manifestation, objects and measures of social responsibility of business of different countries have been identified.

The high level of development of corporate social responsibility in the countries of the European Union, the USA and Japan has been proved, which is the result of a long purposeful state policy aimed at making entrepreneurs aware of their role in the socio-economic development of society.

Publications of annual social reports on corporate social responsibility (CSR-reports) as a basic tool for informing consumers and society are described.

The ratings of the best CSR programs implemented in the world and in Ukraine are researched and generalized.

It is established that corporate social responsibility in Ukraine is in its infancy. The peculiarities of the Ukrainian model of corporate social responsibility include: lack of basic principles of

responsible behavior of enterprises throughout the country, weak motivation for such practices, lack of state support for the formation of the institutional environment for socially responsible business.

Factors influencing the formation and development of social responsibility of Ukrainian business are identified. These include: economic (unformed institutional environment of business, concentration of capital in government, inefficient implementation of economic policy, significant public debt, high inflation and inflation expectations, high interest rates) and non-economic (specific mentality of the population, declining normality), lack of censorship mechanisms in the media and Internet resources, a high level of criminalization of society).

It is proved that in the process of formation and implementation of social responsibility of entrepreneurship the state should use the necessary levers to influence the formation of the institutional environment by stimulating initiatives to implement effective tools of international standardization, business social reporting, environmental and financial monitoring of companies.

Among the basic incentives for the development of social responsibility of entrepreneurship in Ukraine are identified effective interaction between government and business, their bilateral productive dialogue and optimization of the process of fulfilling the social function of enterprises in society.

Keywords: business, entrepreneurship, company, social responsibility, corporate social responsibility, model, social report, ISO 26000, UN Global Compact, society, government, state.

References

1. Vakun, S., Sabetska, T. Corporate social responsibility: concepts, development trends and domestic practice. URL: <http://dSPACE.wunu.edu.ua/bitstream/316497/4571/1/%D0%92%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BD.pdf> [in Ukrainian].
2. UN Global Compact. URL: <http://www.globalcompact.org.ua> [in Ukrainian].
3. Drucker, P. Management practice. *Electronic library: website*. URL: <https://altairbook.com/books/6835753-praktika-menedjmenta.html> [in Ukrainian].
4. Green Paper of the Commission of the European Communities. URL: http://www.rspenergy.ru/main/static.asp?art_id=1552 [in Ukrainian].
5. Named the most socially active company in the world. *Business.ua: website*. URL: <https://business.ua/news/6545-nazvano-najbilsh-sotsialno-aktivnu-kompaniyu-svitu> [in Ukrainian].
6. Okhrimenko, O.O., Ivanova, T.V. (2015). Social responsibility. Kyiv: National Technical University of Ukraine "Kyiv Polytechnic Institute" [in Ukrainian].
7. Posylkina, O.V., Bratishko, Y.S. (2018). Social responsibility: a synopsis of lectures for applicants for higher education in economic specialties. Kharkiv: NUPh [in Ukrainian].
8. Standards for corporate social responsibility. URL: <http://www.ksovok.com/standarts.php> [in Ukrainian].
9. TOP-25 Best CSR Programs. *DSnews: website*. URL: https://www.dsnews.ua/vlast_deneg/top-25-luchshih-programm-kso-27072020-393543 [in Ukrainian].
10. Bowen, H.R. (1953). Social Responsibilities of the Businessman. N. V.: Harper & Row [in Ukrainian].
11. DIRECTIVE 2014/95/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL. *Official Journal of the European Union* (2014). No. 15. URL: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/95/oj> [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 11.05.2021 р.

Сітнік Світлана Петрівна,

к. держ. упр.,

докторант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

ORCID 0000-0001-6093-7928

УДК 351.83:331.5

doi: 10.34213/tp.21.02.09

НОВІ ПІДХОДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРИ РОЗШИРЕНИХ СІМЕЙНИХ ВІДНОСИН: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Проаналізовано специфіку державної політики регіонального розвитку зон впливу регіональних систем. Визначено основні проблеми, що склалися в регіонах у сфері реалізації державної сімейної політики. Виявлено, що сучасні глобальні виклики і тенденції разом із зазначеними проблемами регіонального розвитку України зумовлюють необхідність розроблення нової державної регіональної політики, покликаної подолати загрози, що існують, і створити нові можливості для розвитку регіонів, якісної реалізації сімейної політики.

Ключові слова: державна сімейна політика, державне регулювання, публічне адміністрування, державна політика, управлінська політика, соціальний інститут, феномен сім'ї, гендерна рівність, регіональна політика.

Постановка проблеми. Несистемність державної політики регіонального розвитку, що спостерігалася в Україні тривалий час, стала однією з основних причин економічної, соціальної, інформаційної неготовності регіонів та країни загалом до нових зовнішніх і внутрішніх викликів, певної втрати Україною позицій у міжнародному економічному просторі, виникнення та загострення багатьох місцевих проблем.

У зонах впливу регіональних систем перебували як місцеві органи публічної влади, так і місцеві спеціальні державні органи. Поєднання цих чинників із зовнішньополітичними процесами призвело до загострення суперечностей і нівелювання впливу Уряду на ситуацію, що склалась у регіонах у сфері реалізації державної сімейної політики.

Отже, сучасні глобальні виклики і тенденції разом із зазначеними проблемами регіонального розвитку України зумовлюють необхідність розроблення нової державної регіональної політики, покликаної подолати загрози, що існують, та створити нові можливості для розвитку регіонів, якісної реалізації сімейної політики.

Державна сімейна політика як складник усієї соціальної політики України та пріоритетний напрям діяльності Українського уряду має здійснюватися цілеспрямовано, виважено, відповідно до передових європейських стандартів та з використанням позитивного європейського і світового досвіду в цій сфері.

Нині в Україні відбувається загальна трансформація суспільства, що впливає на державну сімейну політику, загострює кризові явища, створює загрозу суспільної катастрофи сім'ї, яка може проявитися в деградації суспільства, руйнуванні суспільних відносин та суспільної єдності.

У зв'язку з цим вважаємо, що першочерговим завданням наукового дослідження є аналіз розширених сімейних відносин, вивчення нових підходів до публічного адміністрування сфери сімейної політики зі встановленням шляхів її подальшого удосконалення.

Про актуальність наукових розробок механізмів реалізації державної сімейної політики свідчить наявність багатьох наукових досліджень і публікацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання визначення основ державного управління на регіональному рівні та обґрунтування теоретичних засад державної регіональної політики висвітлено в наукових працях Г. Атаманчука, З. Варналія, М. Дацишина, О. Васильєвої, В. Керецмана, В. Мамонової, А. Ткачука та ін. Проблеми державного регулювання розвитку регіонів розглянуті С. Білою, М. Гладієм, М. Долішнім, Ю. Кальшишем, Н. Нижник, С. Романюком, В. Удовиченком та ін.

Сутність, зміст, напрями та роль державної сімейної політики розглядаються у працях вітчизняних вчених – С. Вакуленко, Г. Кришталь, А. Кулачок, Л. Мельничук, А. Мішина, С. Ничипоренко, Ю. Підлісного, І. Семенець-Орлової, А. Слюсар, І. Чеховської; російських науковців – А. Антонова, І. Белобородова, А. Богаєвської, В. Вишневського, С. Дармодехіна, Г. Клімантової, В. Медкова, А. Пянова. Проблемні питання стану інституту сім'ї в Європейському Союзі висвітлено в роботах Дж. Бьюкенена, К. Брукс, Н. Ботєва, М. Живковіца, Д. Попеное, А. Вебера, В. Лутц, П. Макдональда, Т. Сobotка.

Беручи до уваги важливість і наукову цінність наявних досліджень та віддаючи належне досягненням учених у теоретичних і практичних питаннях державної сімейної політики, публічного адміністрування сфери сімейних відносин, доводиться визнати відсутність у вітчизняній науці комплексного дослідження цієї теми.

Актуальність проблеми вдосконалення механізмів реалізації державної сімейної політики, нових підходів до її публічного адміністрування, її теоретична і практична значущість, обмеженість наукових досліджень зумовили вибір теми, мету та завдання цього наукового дослідження.

Метою наукового дослідження є пошук нових підходів до системи публічного адміністрування сфери розширених сімейних відносин та розроблення практичних рекомендацій щодо напрямів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Базуючись на попередніх дослідженнях, зазначимо, що публічне адміністрування розглядається як підсистема соціальної системи, чие функціонування та розвиток перебувають під постійним потужним впливом із боку всіх інших сфер суспільної життєдіяльності [4].

З огляду на її зміст сімейна політика в науці державного управління повинна іменуватися управлінською політикою у сфері сімейних (родинних) відносин, охоплюючи механізми державного регулювання інституціоналізованих і позаінституціональних аспектів шлюбу та сім'ї [5].

Конституція України проголошує, що сім'я, поряд з дитинством і материнством, охороняється державою, що кожна людина має право на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї [3].

Відповідно до цього визначаються основні соціальні права і гарантії, які забезпечуються чинним законодавством. Відповідно до Конституції України, зокрема ст. 1, 3, 11, 24, 48, 49, 51, 52, розроблено Концепцію державної сімейної політики, яка регламентує загальну стратегію, пріоритетні напрями державної сімейної політики, передбачає здійснення системи заходів тощо [5]. Закон України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді

в Україні” визначає загальні засади створення організаційних, соціально-економічних, політико-правових умов соціального розвитку молодих громадян України в інтересах особистості, суспільства і держави, встановлює певні пільги для молодих сімей [6].

На світовому міждержавному рівні визнано ключову, центральну роль сімей як природних, первинних і фундаментальних груп суспільства.

У сучасних умовах сім'я як соціальний інститут зазнає істотних змін. Формуються моделі шлюбу та народжуваності, змінюється зміст батьківських ролей та функцій. Неналежне ж виконання сім'єю свого призначення значною мірою зумовлене відсутністю взаємозв'язку і взаємодії між сім'єю та суспільством. Усвідомлення на державному рівні суті трансформації та кризових явищ у сім'ї як загрози національній безпеці і як проблеми, що потребує нагального вирішення, вимагає пошуку адекватної сучасним реаліям моделі управління у сфері сімейної політики. Адже позитивний зарубіжний досвід засвідчує, що проблеми сім'ї найефективніше вирішуються через здійснення цілеспрямованої державної сімейної політики. Специфіка соціологічного вивчення поняття “інститут сім'ї” полягає в тому, що сім'я на макрорівні розглядається як найдавніший соціальний інститут, що регулює відтворення людини за допомогою відповідних організаційних форм, системи ролей і норм; на мікрорівні – як суттєвий елемент соціальної структури суспільства, автономна цілісність, мала соціальна група, найдавніша природна спільність людей, які перебувають у постійному спілкуванні, й особлива форма взаємодії між собою.

Вочевидь, складність феномену сім'ї робить необхідним об'єднання різних підходів. Важливо враховувати, що, вивчаючи міжособистісну взаємодію, не можна абстрагуватися від того, що групова поведінка залежить від соціальних, економічних і соціокультурних умов життєдіяльності сім'ї, тобто об'єднання підходів сприяє більш глибокому аналізу.

На наш погляд, було б доцільно розглядати інститут сім'ї як соціальний інститут, своєрідний ціннісно-нормативний комплекс, за допомогою якого регулюється й контролюється поведінка членів сім'ї, визначаються їхні соціальні ролі та статуси.

Наразі наукові дослідження переконливо свідчать на користь того, що й чоловічі статусні позиції в сімейних системах повинно бути заповнено задля належного виконання суспільних функцій соціальним інститутом родини. У всьому світі спостерігається фокусування уваги на ролі чоловіків у сім'ях. Усе більшою мірою знаходять документальне підтвердження за підсумками досліджень – незамінний чоловічий внесок у досягнення гендерної рівності, значущість залучення чоловіків для забезпечення рівноваги між зайнятістю в суспільному господарстві та сімейним життям і численні прояви позитивного внеску батька до справи дитячого розвитку.

Історично склалося так, що соціальна політика відображала звужене бачення чоловічого внеску в родинне життя, зводячи його головним чином до створення економічної бази. Але нова державно-управлінська політика повинна передбачати істотно ширше залучення чоловіків до життя їхніх сімей, ніж це практикувалося раніше, особливо в царині знаходження балансу між зайнятістю в суспільному господарстві та виконанням внутрішньосімейних функцій. Конвенція ООН про права дитини, ратифікована Верховною Радою України (ВРУ) у 1991 р., відкривається з визнання країнами-учасницями

того факту, що дитині для повного і гармонійного розвитку їй особі необхідно зростати в сімейному оточенні, в атмосфері щастя, любові й розуміння. Стаття Конвенції ООН про права дитини говорить: “Держави-учасниці докладають усіх можливих зусиль до того, щоб забезпечити визнання принципу загальної й однакової відповідальності обох батьків за виховання і розвиток дитини” [8]. “Батько і мати мають рівні права та обов’язки щодо своїх дітей”, – зазначено у ст. 11 Закону України “Про охорону дитинства”. У багатьох країнах запроваджено відпустку для батька з метою заохочення чоловіків до участі в догляді за дітьми та їхньому вихованні. Надаючи таку відпустку, держави та суспільства в цілому визнають важливість батьків для належного виконання роботи з догляду й виховання.

Такий досвід уже отримала й Україна. У квітні 2021 р. ВРУ на позачерговому засіданні ухвалила закон, яким урегульовано питання рівних можливостей догляду за дитиною для обох батьків і передбачено новий вид відпустки для чоловіків при народженні дитини. За відповідний Закон № 3695 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення рівних можливостей матері та батька на догляд за дитиною” проголосували 269 народних депутатів [2]. Як зазначено в пояснювальній записці, Закон усуває законодавчі прогалини, які обмежують права чоловіка на відпустку для догляду за дитиною, та створює передумови для посилення ролі батька у процесі вихованні дітей та розвитку відповідального батьківства в Україні. Документ передбачає визначення відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку як рівне право кожного з батьків дитини (матері та батька).

Проте наразі існує гостра й нагальна потреба в нових підходах публічного адміністрування сфери розширених сімейних відносин, інших управлінсько-політичних заходах, що спрямовані на заохочення ширшої участі чоловіків у сімейному житті. Причому здійснювати ці заходи потрібно в багатьох сферах, охоплюючи ринок праці, сімейне право, охорону здоров’я, надання соціальних послуг, освіту, функціонування засобів масової інформації тощо.

Наприклад, провідні експерти з питань державноуправлінської сімейної політики Гері Баркер і Пітер Павлак дають рекомендації щодо посилення гендерної рівності та супутнього підвищення ефективності роботи з догляду за дітьми та їхнього виховання. На думку цих авторів, необхідно запровадити: освітню політику, спрямовану на заохочення чоловіків до участі в шкільних справах дітей і догляді за ними протягом дня та до прямого залучення у процес шкільного викладання і праці в дошкільних закладах (зокрема, для цього можуть прислужитися підвищення заробітної платні вчителів і вихователів та активізація спеціальних зусиль із забезпечення привабливості цих професій як сфер чоловічої зайнятості); політику в галузі охорони здоров’я, спрямовану на заохочення чоловіків до піклування про дружин-матерів і народжуваних у шлюбі дітей (включаючи всі аспекти забезпечення репродуктивного та сексуального здоров’я); управлінську політику, що стосується забезпечення засобів до прожиття та скорочення бідності, враховує сімейно-рольову специфіку жінок і чоловіків та водночас потребу досягнення між ними соціально-статусної рівності (ця політика повинна враховувати розмаїтість сімейних конфігурацій, особливі потреби мігрантів і батьків-одинаків, нарешті, мету переходу до спільного контролю за родинними активами та спільного прийняття рішень у межах домогосподарства).

Отже, переконуємося в тому, що всі без винятку перелічені шляхи вдосконалення державноуправлінської сімейної політики зараз вельми актуальні для України. Розвиток інституту сім'ї в сучасних умовах та відповідна державна стратегія вимагають глибокого осмислення і наукового аналізу та дослідження. Держава зацікавлена в сім'ї, що активно діє, здатна виробляти і здійснювати власну життєву стратегію, забезпечувати не тільки власне виживання, а й розвиток. Саме така сім'я є важливим фактором зміцнення держави і суспільства.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, можна акцентувати увагу на тому, що посправжньому нові підходи до системи механізмів державного управління сферою родинних відносин і провадження публічної сімейної політики відрізняються від тих, які домінували аж до останнього десятиріччя минулого століття, більшою гнучкістю, різнобічністю, здатністю органічно поєднувати корисні елементи різних варіантів бачення. Їх зорієнтовано на пошуки консенсусу й узгодження наявних позицій.

Поряд зі зміною підходів до формування державної регіональної політики доцільно оновити механізми її реалізації. Їх має бути спрямовано на створення умов для саморозвитку регіонів із чіткою відповідністю до поставлених цілей. Також має бути забезпечено достатнє різноманіття механізмів, має з'явитися більше інструментів, форм і методів налагодження взаємодії між суб'єктами регіональної політики. Для цього необхідно вивчати досвід інших держав, теоретичні та практичні аспекти вибору і застосування механізмів нової регіональної політики, формувати бази даних для їхнього практичного використання.

Нова регіональна політика у сфері сімейних відносин має базуватися на методологічних засадах управлінських перетворень та враховувати закони, закономірності і принципи управління. Кожному регіону потрібно визначити свою місію, яка допоможе збалансувати внутрішньорегіональні потреби і його роль у державі та за її межами. Безумовно, нова регіональна політика потребує фахівців із новими знаннями, вміннями й навичками. Тому питання зміцнення кадрового потенціалу регіонального управління стають ключовими. А це означає, що потрібна реформа системи підготовки, професіоналізації, підвищення кваліфікації публічних службовців. Реформування політики регіонального розвитку є тривалим процесом, що ускладнюється великою кількістю інституційних, правових, управлінських "прогалин" та прорахунків, що існують і що постійно виникають на всіх рівнях публічної влади внаслідок дії як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників. На їхнє усунення й мають спрямовуватись подальші наукові розробки.

Актуальності набуває створення відповідних просторів для сприяння розвитку більшого спектра можливостей для чоловіків щодо піклування про дітей.

У перспективі подальшого дослідження може бути удосконалено систему державного регулювання розвитку інституту сім'ї, що передбачає необхідність оптимізації та подальшого пошуку нових підходів до розширення сімейних відносин та оптимізації внутрішньосімейних функцій. Потребує удосконалення державна політика в розрізі створення рівних можливостей для жінок і чоловіків з урахуванням міжнародних договорів, підписаних Україною, створення правової бази для забезпечення фактичної рівноправності жінок і чоловіків.

Список використаних джерел

1. Чеховська І. В. Державна сімейна політика в Україні: теорія та практика реалізації : монографія. Кам'янець-Подільський : Друкарня Рута, 2013. 734 с.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення рівних можливостей матері та батька у догляді за дитиною : Закон України від 15.04.2021 № 1401-ІХ-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-20#Text> (дата звернення: 16.02.2021).
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 16.02.2021).
4. Кондратюк Т. Еволюція порівняльного публічного (державного) адміністрування наприкінці ХХ – на початку ХХІ століть. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 3. С. 30–37.
5. Концепція державної сімейної політики. *Законодавство України про сім'ю*. Київ : Юрінком Інтер, 2002. С. 143–150.
6. Молодіжна політика та молодіжна робота : матеріали міжрегіон. наук.-практ. конф., 23 груд. 2016 р. Дніпро : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2016. 86 с.
7. Про затвердження Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 р. : Постанова КМУ від 26.09.2013 № 717. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/717-2013-%D0%BF> (дата звернення: 16.02.2021).
8. Ромовська З. В. Українське сімейне право : підруч. для студ. вищ. навч. закл. Київ : Правова єдність, 2009. 500 с.
9. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 (з наступними змінами і допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 21–22. Ст. 135.

Sitnik S. P.,

*PhD in Public Administration, Doctoral Student of Regional Development and Local Self-government Department, KRI NAPA, Khakiv
ORCID 0000-0001-6093-7928*

**NEW COMING OF THE PUBLIC ADMINISTRATION
OF THE SPHERE EXTENDED FAMILY NAMES: REGIONAL ASPECT**

An analysis of the specifics of the state policy of regional development of the zones of influence of regional systems is collected. The main problems that have arisen in the regions in the field of state family policy are identified. It is revealed that modern global challenges and tendencies together with the indicated problems of regional development of Ukraine predetermine the necessity of elaboration of a new state regional policy, called to overcome the existing threats to existing ones.

Modern global challenges and tendencies, together with the identified problems of Ukraine's regional development, necessitate the development of a new state regional policy aimed at overcoming existing threats, creating and creating new threats to the region. The primary task of scientific research is the analysis of extended family relations, the study of new approaches to public administration in the field of family policy with the establishment of ways to further improve it. Along with the change of approaches to the formation of the state regional policy, it is expedient to update the mechanisms of its implementation. They should be aimed at creating conditions for self-development of regions and clearly meet the set goals. A sufficient variety of mechanisms must also be provided, and more tools, forms and methods of establishing interaction between the subjects of regional policy must appear. To do this, it is necessary to study the experience of other countries, theoretical and practical aspects of the choice and application of mechanisms of the new regional policy, to form databases for their practical use.

Keywords: “state family policy”, “state regulation”, “public administration”, “state policy”, “governance policy”, “social institution”.

References

1. Chekhovska, I.V. (2013). *Derzhavna simejna polityka v Ukraini: teoriia ta praktyka realizatsii* [State Family Policy in Ukraine: Theory and Practice of Implementation]. Kamianets-Podilskyj: Drukarnia Ruta [in Ukrainian].
2. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy schodo zabezpechennia rivnykh mozhlyvostej materi ta batka u dohliadi za dytynoiu. *Zakon Ukrainy vid 15.04.2021 No. 1401-IX-VR.* (2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-20#Text>.

3. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 No. 254k/96-VR (1996). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>. Kharkiv: Pravo.
4. Kondratyuk, T. (2010). Evoliutsiia porivnialnoho publicnogo (derzhavnoho) administruvannia naprykintsi XX – na pochatku XXI stolit. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 3, 30–37 [in Ukrainian].
5. Kontsepsiia derzhavnoi simejnoi polityky (2002). *Zakonodavstvo Ukrainy pro simiu*, 143–150. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
6. Molodizhna polityka ta molodizhna robota: Proceedings of the interregional scientific-practical. conf. 23 hrudnia 2016 r. (2016). Dnipro: Vyd-vo DRIDU NADU [in Ukrainian].
7. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi prohramy zabezpechennia rivnykh prav ta mozhlyvostej zhinok i cholovikiv na period do 2016 r.: Postanova Kabinetu ministriv Ukrainy vid 26.09.2013 No. 717. URL: <http://zakon4.rada-s.gov.2013-%D0%BF>.
8. Romovska, Z.V. (2009). *Ukrainske simejne pravo [Ukrainian family law]* Kyiv: Pravova iednistv [in Ukrainian].
9. Simejnyj Kodeks Ukrainy vid 10.01.2002 (z nastupnymy zminamy i dopovnenniamy). (2002). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 21–22, art. 135 [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 11.05.2021 р.

Мережко Сергій Іванович,
аспірант кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0001-7916-3424

УДК 351.88:342.95

doi: 10.34213/tp.21.02.10

ЕКОНОМІЧНИЙ ЕФЕКТ КОРУПЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Статтю присвячено аналізу економічного ефекту від корупційних діянь. Встановлено, що провадження антикорупційної політики є доцільним, незважаючи на думки деяких експертів щодо певного корисного ефекту для економіки. Визначено подальшу необхідність стратегії дій держави щодо боротьби з корупцією. Наведено основні пункти такої стратегії, спрямованої на скорочення масштабів корупції.

Ключові слова: публічне управління, корупція, стратегія, державна політика, ефективність.

Постановка проблеми. На тлі розповсюдженого сприйняття корупції як негативного явища, більше того, як злочину, що прямо чи опосередковано закріплено у правовому полі сучасних держав, необхідно визнати відсутність єдності й певну контроверсійність у ставленні до неї з боку економістів та інших дослідників і навіть існування обґрунтувань позитивного її впливу на розвиток економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні питання виникнення, поширення корупції та боротьби з нею розглядали Р. Вішні, Р. Клітгаард, П. Мауро, Г. Таллок, В. Танзі та А. Шліфер. М. Вебер та С. Ганнінгтон опікувались проблемами функціонування бюрократичних структур. В. Баумол, П. Бек, Х. Беккер, Н. Лефф, Ф. Льюї та Г. Мурдал присвятили свої праці розгляду економічного складника такого суспільного явища, як корупція.

Метою статті є дослідження теоретичних аспектів впливу корупції на економіку держави, докази доцільності провадження антикорупційної політики.

Виклад основного матеріалу. До фінансової кризи 1997 р. деякі країни Південно-Східної Азії підтримували думку про те, що корупція може сприяти економічному зростанню. Індонезія, Таїланд та інші держави часто згадувалися як країни, що демонструють високі темпи зростання, незважаючи на високий рівень корупції або навіть через нього. Щодо Індонезії стверджувалося, що інституціоналізація корупції завдає меншої шкоди економічному розвитку, ніж випадкова корупція. Тобто за умов усталеної корупції економічні гравці на внутрішньому ринку приймають встановлені негласні правила і використовують їх для функціонування свого бізнесу. Мається на увазі, що для них за допомогою корупції спрощується доступ до ринку та ресурсів, скорочуються витрати часу на бюрократичні процедури, а все це, своєю чергою, сприяє підвищенню ефективності та навіть зростанню економіки.

Leff (1964) та Huntington (1968) висунули думку про те, що корупція може сприяти підвищенню ефективності, оскільки вона усуває нав'язувану урядом жорсткість, яка перешкоджає інвестиціям та заважає іншим економічним рішенням, сприятливим для зростання. Зокрема, корупція “змащує механізм” або “змащує колесо” [5; 7]. Цю аргументацію часто використовую-

вали для пояснення високих темпів зростання в деяких країнах Південно-Східної Азії.

П. Бек та М. Магер розробили моделі, які показують, що в конкурсах на участь у торгах найбільш ефективні економічні суб'єкти можуть дозволити собі запропонувати найвищий хабар. Тому хабарі можуть сприяти підвищенню ефективності, доручаючи проекти найбільш успішним фірмам [2].

Ф. Льюї стверджує, що час має різну цінність для різних людей залежно від їхнього рівня доходу та вартості втрачених можливостей. Ті, для кого час є найбільш цінним, будуть давати хабарі державним службовцям з метою економії часу і ресурсів [8]. Таким чином, корупція може бути ефективною, заощаджуючи час тих, для кого час має найбільшу цінність. У більш пізній роботі він же стверджував, що, хоча за деяких обставин корупція може поліпшити розподіл ресурсів, вона знижує зростання, оскільки стимулює до набуття такого роду людського капіталу, який може бути використаний для поліпшення можливостей корупції [9].

А. Гразано вважав, що корупція може бути корисним політичним клеєм, дозволяючи політикам отримувати кошти, які можна використовувати на потреби країни. Він стверджував, що останнє може бути необхідною умовою для зростання [4].

Хабарі можуть доповнювати низьку заробітну плату. Таким чином, корупція дозволить уряду підтримувати більш низьке податкове навантаження, що може сприяти зростанню [3; 15]. Тут питання в тому, чи є більш низьке податкове навантаження більш сприятливим для зростання, ніж низький ступінь корупції. Це класична друга за значущістю проблема.

Однак перераховані вище теоретичні аргументи, що позитивно оцінюють корупцію, не витримують критики. По-перше, обмеження та правила не є екзогенними і нерухомими рисами суспільства; суспільство не народжується з цими жорсткими рисами. Вони створюються, а насправді можуть бути навмисне створені посадовими особами для отримання хабарів. Очевидно, що коли саме правила використовуються для отримання хабарів, буде створено більше правил. Окрім того, ці правила часто утримуються навмисно непрозорими, щоб більше влади залишалось на боці тих, хто їх дотримує. Знання дає владу тим, у кого воно є.

По-друге, ті, хто може давати найвищі хабарі, не обов'язково є найбільш економічно ефективними, а, скоріше, найуспішнішими в пошуках ренти. Якщо хабарі розглядаються як інвестиції, то ті, хто їх платить, повинні вважати ці хабарі інвестиціями з високою нормою прибутку. В. Баумол, А. Шліфнер та Р. Вішні висунули пов'язані з цим аргументи, які можна використовувати, для того щоб стверджувати, що в традиційних або корумпованих суспільствах найбільш здібні індивідууми будуть відвернені існуючими стимулами від суспільної продуктивної діяльності на діяльність, спрямовану на отримання ренти [1; 12]. Це відволікання призведе до високих витрат для зростання цих країн. Якщо потенційно найбільш продуктивні в соціальному відношенні люди не є затребуваними, то відволікання їхніх талантів на діяльність, спрямовану на отримання ренти і корупцію, буде особливо згубним для суспільства.

По-третє, виплата "швидких грошей" може спонукати чиновників знизити швидкість прийняття рішень [11]. Хабарі можуть змінити порядок, у якому публічні посадові особи здійснюють процес, наприклад видачу дозволів, але вони можуть також сповільнити середній час усього процесу.

І хоча корупція і пошук ренти можуть бути корисні як політичний клей або як надбавки до заробітної плати в короткостроковій перспективі, вони можуть призвести до серйозних проблем у довгостроковій перспективі, як показує досвід Заїру під керівництвом Мобуту.

Корупція скорочує державні доходи та збільшує державні витрати. Таким чином, вона сприяє зростанню фіскального дефіциту, ускладнюючи проведення урядом розумної фіскальної політики. Корупція збільшить нерівність доходів, оскільки дозволяє скористатися перевагами діяльності уряду за рахунок решти населення.

Корупція спотворює ринки та розподіл ресурсів і може призвести до зниження економічної ефективності та економічного зростання з таких причин:

1. Корупція знижує здатність уряду встановлювати необхідні регулятивні заходи контролю та перевірки для виправлення збоїв у роботі ринку. Тоді регулятор не може задовільно виконувати свою регуляторну роль у відношенні банків, лікарень, розподілу продуктів харчування, транспортної діяльності, фінансових ринків тощо. Коли державне втручання мотивовано корупцією, як, наприклад, коли уряд створює монополії для приватних інтересів, воно, швидше за все, посилить наявні збої ринку.

2. Корупція спотворює стимули. Як уже згадувалося, в умовах корупції найбільш здібні індивідууми спрямовують свою енергію на пошук ренти і на корупцію, а не на виробничу діяльність.

3. Вона діє як довільний податок (з високими соціальними витратами). Випадковий характер корупції створює великий надмірний тягар, оскільки до витрат ведення переговорів та виплати хабаря додається вартість пошуку тих, кому повинно бути виплачено хабар. Окрім того, договірні зобов'язання, що забезпечуються виплатою хабаря, з більшою ймовірністю порушуються в умовах децентралізації корупції.

4. Корупція знижує або спотворює основоположну роль держави в таких сферах, як виконання контрактів та захист прав власності. Коли громадянина через корупцію позбавлено можливості здійснювати свої майнові права, ця основоположна роль уряду спотворюється, що може негативно позначитися на зростанні.

5. Вона знижує легітимність ринкової економіки і демократії. Насправді критика, яка лунає в багатьох країнах, особливо в країнах з перехідною економікою, проти демократії та ринкової економіки, мотивована існуванням корупції. Таким чином, корупція може сповільнити або навіть заблокувати рух до демократії та ринкової економіки.

6. І, нарешті, корупція, швидше за все, призведе до зростання бідності, оскільки вона знижує можливості бідних верств населення отримувати дохід.

У багатьох країнах (наприклад, Російській Федерації та Індонезії) підприємства, особливо дрібні, змушені платити чиновникам за дозвіл працювати. В Індонезії існує термін для таких платежів (*pungli*), і, згідно зі звітом, ці платежі можуть підвищити витрати на ведення бізнесу для малих підприємств на цілих 20 % від загальних операційних витрат. Це еквівалентно накладенню дуже високих податків із продажів на ці підприємства. Аналогічну інформацію було подано по РФ та Україні, але проблема може бути набагато більш поширеною [14].

Зростання корупції часто є примусом для дрібних підприємств, особливо для нових, які часто зазнають утисків із боку чиновників і податкових інспекторів, змушуючи їх робити значні платежі. Тиск на нові підприємства часто виявляється з боку чиновників місцевих органів влади шляхом встановлення високих платежів: на юридичне оформлення, на ліцензії та дозволи. Ці чиновники також спричиняють високі витрати часу, який керівники підприємств повинні використати на виконання численних вимог. Тягар цих витрат, швидше за все, ляже на плечі малих підприємств, оскільки вони працюють на набагато більш конкурентному ринку, ніж великі, так що їм складніше перекласти ці витрати на своїх клієнтів. Оскільки малі підприємства є локомотивом зростання в більшості країн, перешкоди на шляху їхнього створення та зростання призводять до ослаблення економіки, особливо в країнах, що розвиваються, і в країнах з перехідною економікою.

Великі підприємства можуть легше захистити себе від проблем корупції, тому що:

- володіють спеціалізованими відділами, на які покладено функції комунікації з органами публічної влади;
- можуть використовувати “фасилітаторів” – людей, які допомагають знаходити рішення в умовах непрозорих правил та податкового законодавства;
- розмір робить їх більш стійкими до тиску з боку дрібних чиновників;
- вони можуть використовувати свою політичну владу для здійснення впливу на відповідних осіб в органах публічного управління або для здійснення діяльності, пов’язаної з пошуком ренти, недоступної іншим. Наприклад, вони можуть використовувати подарунки або хабарі, замасковані під політичні пожертви, для придбання ринкової влади за рахунок зниження конкуренції або для отримання податкових пільг, субсидованих кредитів або інших переваг.

Недавні реформи, такі як лібералізація торгівлі, у багатьох країнах усунули перешкоди на шляху економічного зростання, характерні для попередніх періодів. Однак ці перешкоди були нав’язані головним чином національними урядами. Імовірно, вони були більш важливі для великих підприємств, які з більшою ймовірністю вестимуть торгівлю за кордоном та працюватимуть на всій території країни. Ці реформи не привели до значного скорочення багатьох нормативних актів, контролю, непрозорих податків і зборів, що накладаються місцевими органами влади, профспілками, професійними групами тощо. Це, ймовірно, найбільш важливі перешкоди для малих підприємств.

Останніми роками в низці досліджень із використанням перехресного аналізу та наявних індексів корупції було отримано важливі кількісні результати про вплив корупції на економічні змінні. Ці результати свідчать про те, що корупція негативно впливає на темпи зростання країн.

Було встановлено, що корупція має такі наслідки:

- скорочуються інвестиції та, у підсумку, знижуються темпи зростання [10]. Передбачається, що таке скорочення інвестицій викликане більш високими витратами та створюваною невизначеністю. Зниження темпів зростання є прямим наслідком зниження рівня інвестицій. Інакше кажучи, в основі аналізу лежить виробнича функція, яка робить зростання функцією інвестицій;
- скорочуються витрати на освіту та охорону здоров’я;

– збільшуються державні інвестиції, оскільки державні інвестиційні проєкти легко піддаються маніпуляціям з боку високопоставлених чиновників з метою отримання хабарів [13]. Корупція також спотворює вплив промислової політики на інвестиції;

– скорочуються витрати на експлуатацію та технічне обслуговування з причин, аналогічних тим, які скорочують витрати на освіту та охорону здоров'я [Там само];

– знижується продуктивність державних інвестицій та інфраструктури держави [Там само];

– зменшуються податкові надходження, головним чином через вплив корупції на податкове адміністрування та на митницю, зменшуючи здатність уряду здійснювати необхідні державні витрати [Там само];

– зменшуються прямі іноземні інвестиції. Чим менш передбачуваний рівень корупції (чим вище її дисперсія), тим більше її вплив на прямі іноземні інвестиції [17].

Таким чином, зростання корупції та її непередбачуваність еквівалентні зростанню податкової ставки на підприємства. Веї Шанг-Джин приходить до висновку, що підвищення індексу корупції з рівня Сінгапуру до рівня Мексики еквівалентно підвищенню граничної податкової ставки на підприємства на 20 відсоткових пунктів.

Багато чинників, що сприяють корупції, як правило, більш поширені в бідніших країнах та в країнах із перехідною економікою. Отже, у певний момент часу економічний розвиток знижує рівень корупції.

Окремих країнам (Сінгапур, ОАР, Гонконг, Португалія) вдалося значно знизити рівень корупції. Отже, уряди не повинні бути фаталістичними або пасивними щодо корупції. При цілеспрямованих та рішучих зусиллях корупцію можна скоротити, але не звести до нуля. Повне викорінення корупції було б занадто витратним як із точки зору ресурсів, так і з точки зору інших способів. Наприклад, для цього може знадобитися надмірно висока заробітна плата в державному секторі, серйозні правові або організаційні зміни, надмірне обмеження громадянських прав або дуже суворі ефективні заходи покарання. Оптимального теоретичного рівня було б досягнуто в тому випадку, коли б граничні соціальні витрати, пов'язані з подальшим скороченням корупції, дорівнювали граничній соціальній вигоді від такого скорочення. Таким чином, рівень корупції залишиться вище нуля в усіх країнах. Насправді, імовірно, жодна країна не вільна від корупції.

Складність у боротьбі з корупцією полягає в комплексному характері причин її виникнення і тривалості в часі для її подолання. Саме тому ефективна стратегія боротьби з корупцією має бути комплексною і охоплювати всю систему відносин, у якій вона виникає, а заходи не можуть бути однобічними і включати дії лише в одній сфері (наприклад, підвищення заробітної плати працівників державного сектору, збільшення штрафів або створення антикорупційного бюро).

Будь-яка реалістична стратегія повинна починатися з чіткого визнання того, що існує як попит на корупцію, так і її пропозиція. І, як і у випадку з попитом та пропозицією, важливу роль відіграє ціна. Різні стимули визначають еластичність цих функцій попиту та пропозиції. У базовому випадку хабародавець готовий заплатити посадовій особі хабар за певні дії (зниження вартості або збільшення вигоди). Своєю чергою, чиновник в обмін

на ці дії бажає компенсації ризику й додаткових зусиль. Однак чиновник є представником держави в усій сукупності її дій, виконуваних численними установами, що становлять публічний сектор. Значною мірою саме держава реалізацією державної політики та діями створює середовище та стимули, які впливають на тих, хто дає хабаря, а також тих, хто його приймає чи вимагає. Звичайно, не маються на увазі випадки, коли корупція є примусовою та відображає тиск державних чиновників чи приватних осіб [6].

В ідеальній бюрократії, описаній М. Вебером, державний чиновник (як агент держави) є вірним виконавцем мандата та інструкцій, які він отримує від держави (принципала). Державна посадова особа – це всього лише прямий та легітимний канал взаємин між державою та громадянином. Він не буде спотворювати відносини між державою та громадянином [16]. У цьому світі М. Вебера не виникне жодних проблем із чиновниками як представниками держави. На жаль, у реальному світі веберіанська бюрократія зустрічається рідко, частково тому, що дії та політика держави не завжди прозорі, а частково – через особливості самих бюрократій. Громадяни можуть ставити під сумнів законність деяких дій держави, приписуючи їм пошук ренти з боку державних чиновників, а не переслідування громадських інтересів. Держава могла де-факто розпастися на декілька центрів влади (міністерства, державні підприємства, незалежні установи, субнаціональні уряди тощо), кожен з яких переслідував би декілька специфічних інтересів. Іноді політика цих центрів влади не узгоджується між собою, а інструкції, які виходять від цих державних центрів, суперечать одна одній. Особливо це стосується податкових службовців у країнах з децентралізованою фіскальною системою. У цих ситуаціях чиновники можуть зазнати суперечливого тиску з боку національного уряду та місцевого самоврядування.

Іноді суперечливість і недосконалість інструкцій із реалізації державної політики дають підстави вважати, що розробники політики (представники вищої ланки управління) не мають чіткого розуміння шляхів її здійснення або, можливо, не бажають повної прозорості своїх дій. Повна прозорість політичних процесів може передбачати зменшення повноважень для конкретних осіб, відповідальних за розроблення політики, у тому сенсі, що їхня свобода розсуду в питаннях здійснення впливу на добробут конкретних груп населення скорочується. Таким чином, боротьба з корупцією не відрізняється і не залежить від реформи держави, оскільки деякі заходи щодо скорочення корупції є одночасно і заходами, що змінюють характер держави. Саме це і підтверджується практикою управлінської діяльності.

Зазвичай вважається, що рівень відносної заробітної плати в державному секторі є важливою змінною величиною ступеня корумпованості в країні. Сінгапур – країна з низьким рівнем корупції – має одні з найвищих показників заробітної плати державних службовців (зарплати міністрів найвищі у світі). Державна служба Сінгапуру невелика і має високий статус.

Низьку (порівняно з приватним сектором) заробітну плату в державному секторі можна пояснити нераціональним збільшенням чисельності працівників в системі органів державної служби. У таких ситуаціях нереально і нерозумно пропонувати просте збільшення реальної заробітної плати без попереднього зменшення чисельності державних службовців. У той же час потрібно враховувати наявну в окремих країнах практику скорочення безробіття за рахунок наймання працівників до державного сектору.

Заслуговує на увагу й питання різниці в оплаті праці. Багато урядів намагаються знизити розбіжності в зарплаті своїх працівників. У деяких країнах співвідношення між найвищими і найнижчими зарплатами зменшилося до трьох, що набагато менше, ніж у приватному секторі. Метою згаданого заходу є намагання запобігти втраті найбільш кваліфікованих і чесних працівників, які переходять на роботу до приватного сектору.

Прийнято вважати, що посилення покарань за корупційні діяння знизить рівень корупції в країні. Однак введення більш суворих покарань може призвести до виникнення проблем з асоціаціями працівників, профспілками, судовою системою тощо. Крім того, існує небезпека використання цього засобу для переслідування політичних опонентів. Інакше кажучи, покарання може бути застосовано вибірково або, що ще гірше, їх може бути використано у зв'язку зі сфабрикованими звинуваченнями. У демократичних суспільствах покарання накладаються тільки після часто тривалого і дорогого процесу, унаслідок чого керівники корумпованих посадових осіб неохоче ініціюють покарання та закривають очі на невеликі акти корупції.

Прийнято вважати також, що корупційні акти стимулюються недоліками нормативного регулювання. Деякі види квазіфіскальних норм часом замінюють собою податкові та видаткові дії. Необхідно відзначити, що в деяких країнах, які вважаються найменш корумпованими (наприклад, у Швеції, Данії, Канаді), податковий тягар є одним із найвищих. Проте деякі з країн із найвищими показниками корупції (наприклад, Нігерія, Пакистан, Бангладеш, Китай, Венесуела) мають одні з найнижчих показників податкового тягара. В останній групі країн квазіфіскальні норми (тобто норми, які замінюють собою оподаткування й витрати) замінюють податки та державні витрати. Таким чином, для зниження рівня корупції ці країни повинні скасувати ці квазіфіскальні норми і, в разі необхідності, замінити їх політикою в галузі оподаткування та витрат. Однак у цих країнах переважає квазіфіскальне регулювання, їм буде важко істотно підвищити рівень оподаткування. Отже, можна стверджувати, що боротьба з корупцією потребує перегляду підходів і засобів здійснення державної політики.

Податкові стимули, особливо коли вони припускають дискреційні рішення з боку державних посадових осіб, створюють умови, у яких розвивається корупція. У цій ситуації доцільним виглядає скасування податкових стимулів і заміна їх податковими системами з широкою базою і більш низькими ставками. На жаль, політика, здійснювана деякими урядами, вимагає використання цих стимулів. Тому політика боротьби з корупцією вимагає знову ж таки реформування державної політики.

Корупція часто супроводжує надання державою товарів та послуг за цінами, нижчими від ринкових. Це часто відбувається з кредитами, іноземною валютою, цінами на комунальні послуги, державним житлом, вищою освітою, послугами охорони здоров'я тощо. Низькі або нульові ціни створюють надлишковий попит і необхідність унормувати товар або послугу. А отже, підвищення цін до оптимального рівня, коли це можливо, усунуло б або зменшило корупцію.

Висновки з цього дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, боротьба з корупцією не може йти у відриві від державного реформування. Важливо відзначити, що корупція буде знижуватися лише в тих країнах, де уряди готові скоротити свої функції.

У будь-якому випадку, ефективна стратегія, спрямована на скорочення масштабів корупції, потребує політичної волі до її здійснення й активної діяльності за такими напрямками:

1. Формування у керівництва держави та державного апарата нульової терпимості до корупційних проявів.

2. Зміни в політиці, що знижують попит на корупцію, через скорочення масштабів регулювання та таких заходів політики, як податкове стимулювання, а також шляхом збереження максимально прозорих та вільних від дискримінації заходів.

3. Зниження пропозиції корупції шляхом підвищення заробітної плати в державному секторі, збільшення стимулів до чесної поведінки, введення системи контролю та штрафів для державних службовців.

4. Вирішення питання фінансування політичних партій.

Спільноти можуть багато зробити для зниження інтенсивності корупції, але жодна з дій не матиме наслідком повного її викоринення. Необхідні заходи можуть вимагати серйозних змін у здійсненні всієї державної політики.

Merezhko S. I.,

*Postgraduate Student of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0001-7916-3424*

THE ECONOMIC EFFECT OF CORRUPTION: A THEORETICAL ASPECT

Against the background of the widespread perception of corruption as a negative phenomenon, moreover, as a crime that is directly or indirectly enshrined in the legal field of modern states, it is necessary to recognize the existence of lack unity and some controversy in that question by economists and other researchers and even the existence of positive impact on economic development.

Some researchers believe that corruption can increase efficiency because it removes government-imposed rigidities that hinder investment and hinder other growth-friendly economic decisions. However, above theoretical arguments, which positively assess corruption, do not stand up to criticism. First, restrictions and rules are not exogenous and immovable features of society; society is not born with these harsh traits. They are created, and in fact can be intentionally created by officials to receive bribes. Second, those who can give the highest bribes are not the most cost-effective, but rather the most successful in finding rent. If bribes are considered investments, then those who pay it should consider these bribes as high-return investments.

The fight against corruption cannot be separated from state reform. It is important to note that corruption will be reduced only in countries where governments want to reduce their functions. In any case, an effective strategy aimed at reducing corruption requires political strength to implement it and be active in the following areas:

1. Formation in the leadership of the state and the state authorities of zero tolerance for corruption.

2. Policy changes that reduce the demand for corruption, through the reduction of regulations and policies such as tax incentives, as well as by maintaining the most transparent and non-discriminatory measures.

3. Reducing the supply of corruption by increasing wages in the public sector, increasing incentives for honest behavior, introducing a system of control and mulcts for public servants.

4. Resolve the issue of financing political parties. Communities can do much to reduce the intensity of corruption, but none of this will lead to its complete eradication. The necessary measures may require major changes in the implementation of all public policy.

Keywords: public administration, corruption, strategy, state policy, efficiency.

References

1. Baumol William J. (1990). Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive. *Journal of Political Economy*. Vol. 98 (October). P. 893–921.
2. Beck Paul J. and Michael W. Maher (1986). A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets. *Economics Letters*. Vol. 20. № 1. P. 1–5.
3. Becker Gary S. and George J. Stigler (1974). Law Enforcement, Malfeasance and Compensation for Employees. *Journal of Legal Studies* (January). P. 1–18.
4. Graziano Luigi (1980). *Clientelismo e Sistema Politico. Il Caso dell'Italia*. Milan : F. Angeli. 199 p.
5. Huntington Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Connecticut : Yale University Press. URL: https://projects.iq.harvard.edu/files/gov2126/files/huntington_political_order_changing_soc.pdf.
6. Klitgaard Robert E. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley, California : University of California Press. 230 p.
7. Leff Nathaniel (1964). Economic Development Through Bureaucratic Corruption. *American Behavioral Scientist*. P. 8–14.
8. Lui Francis T. (1985). An Equilibrium Queuing Model of Bribery. *Journal of Political Economy*. Vol. 93 (August). P. 760–81.
9. Lui Francis T. (1996). Three Aspects of Corruption. *Contemporary Economic Policy*. Vol. 14 (July). P. 26–29.
10. Mauro Paolo (1995). Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 110 (August). P. 681–712.
11. Myrdal Gunnar (1968). *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. New York : Twentieth Century Fund. 2284 p.
12. Shleifer Andrei and Robert W. Vishny (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 108 (August). P. 599–617.
13. Tanzi Vito and Hamid Davoodi (1997). Corruption, Public Investment, and Growth. IMF Working Paper 97/139. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Corruption-Public-Investment-and-Growth-2353>.
14. Transparency International Ukraine. URL: <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5741.html>.
15. Tullock Gordon (1996). Corruption Theory and Practice. *Contemporary Economic Policy*. Vol. 14 (July). P. 6–13.
16. Weber Max (1947). *Essays in sociology*. New York : University Press. 514 p.
17. Wei Shang-Jin (1997). How Taxing Is Corruption on International Investors? NBER Working Paper № 6030. Cambridge, Massachusetts : National Bureau of Economic Research. DOI 10.3386/w6030.

Надійшла до редколегії 22.04.2021 р.

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

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/tp.21.02.11

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА МІСЦЕ У ФІНАНСОВІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВИ

Статтю присвячено уточненню сутності місцевих фінансів як об'єкта публічного управління та ролі їх у фінансовій системі держави в умовах децентралізації. Узагальнено зміст, основні риси та підходи до структуризації фінансової системи держави, визначено роль місцевих фінансів у фінансовій системі та системі публічних фінансів зокрема. Досліджено наукові погляди на трактування понять “місцеві фінанси” та “фінанси органів місцевого самоврядування”. Систематизовано особливості фінансів органів місцевого самоврядування як складника системи публічних фінансів. Визначено, що місцеві фінанси реалізують свою економічну сутність через функції, серед яких розподіл і перерозподіл ВВП, формування фіскальної політики на місцевому рівні, фінансування громадських послуг, забезпечення економічного зростання території.

Ключові слова: фінансова система, публічні фінанси, місцеві фінанси, фінанси органів місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Завершення адміністративно-територіальної реформи в Україні та реформа децентралізації, яка вже набула формальних результатів, але ще далека від завершення за своїми сутнісними ознаками, спричинили загострення уваги наукової та експертної спільноти до місцевих фінансів, які є основою ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування. Саме у площині місцевих фінансів концентруються найгостріші проблеми спроможності територіальних громад, серед яких залежність місцевих бюджетів від загальнодержавних податків та міжбюджетних трансфертів, низька фіскальна значущість місцевих податків і зборів, відсутність реальних важелів впливу місцевого самоврядування на наповнення доходної частини бюджету, неефективна структура видатків бюджету, розбалансованість бюджету, недостатність обсягу місцевих фінансів для виконання розширених унаслідок реформи децентралізації повноважень місцевого самоврядування, неефективність діяльності комунальних підприємств, відсутність системного підходу до управління комунальним майном тощо.

З огляду на загострення зазначених питань, особливої актуальності набувають дослідження сутності місцевих фінансів як об'єкта публічного управління та уточнення їхнього місця у фінансовій системі держави. Для того щоб місцеві фінанси стали реальною основою соціально-економічного розвитку територій і забезпечення мешканців громад послугами високої якості, важливо повною мірою усвідомлювати їхні призначення, сутність та структуру, особливості в умовах постійних змін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження сутності та функцій місцевих фінансів, місця їх у фінансовій системі країни та в системі публічних фінансів зробили такі науковці, як С. Березовська, Т. Бондарук, О. Василик, Н. Власюк, Т. Мединська, М. Мельник, О. Кириленко, В. Кравченко, А. Нечай, О. Сунцова та ін. Однак виклики, пов'язані з реформою децентралізації, вимагають переосмислення змісту та структури місцевих фінансів. Децентралізаційні процеси спричинили зміни традиційного розуміння місцевих фінансів, у сучасних умовах вони набувають нових рис, їхні функції розширюються, а роль постійно зміцнюється. З огляду на це поглиблене розуміння цього поняття в жодному разі не втрачає своєї актуальності та потребує подальшого дослідження як об'єкта публічного управління.

Мета статті полягає в уточненні сутності місцевих фінансів та їхньої ролі у фінансовій системі держави в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Історичні аспекти розвитку соціально-економічної системи держави, виникнення інституту місцевого самоврядування, постійне розширення його завдань і функцій зумовлюють становлення та розвиток місцевих фінансів.

Місцеві фінанси є складником системи публічних фінансів, які, своєю чергою, є однією зі сфер фінансової системи держави.

Фінансова система держави є відображенням форм і методів конкретного використання фінансів в економіці. Фінансові системи різних держав можуть відрізнятися за своєю структурою, але у них усіх є загальна ознака – це те, що фінансова система являє собою сукупність різноманітних фондів фінансових ресурсів, які різняться за методами мобілізації та напрямками використання, однак тісно пов'язані між собою, мають прямий і зворотний вплив на економічні й соціальні процеси в державі, а також на формування й використання фондів фінансових ресурсів у розрізі окремих ланок [3].

Фінансові системи мають певні характерні риси:

- кожна ланка фінансових систем має властиві їй методи мобілізації коштів для створення фондів фінансових ресурсів;
- кожна ланка фінансової системи є відносно самостійною, має власну специфічну сферу застосування;
- між ланками фінансової системи існує тісний взаємозв'язок і взаємна зумовленість, кожна ланка може успішно функціонувати лише при досконалості й ефективності системи в цілому;
- фінансова система держави досягає найбільшої ефективності лише тоді, коли відлагоджено та законодавчо закріплено діяльність кожної її ланки;
- залежно від факторів, що впливають на організацію фінансів, насамперед на формування й використання фондів фінансових ресурсів, кожна ланка фінансових систем може поділятися на менші підрозділи [3].

Порівняння визначень фінансової системи, що існують, ускладнюється тим, що різні економісти використовують різні критерії класифікації ланок фінансової системи. Крім того, фінансова термінологія наразі залишається неусталеною, і термін “державні фінанси” продовжує використовуватися як синонім “публічних фінансів”.

Якщо в основу структуризації фінансів покласти рівень економічної системи, то фінансову систему за внутрішньою будовою може бути визначено як сукупність відносно відособлених, але взаємопов'язаних сфер і ланок фінансових відносин, які відображають специфічні форми й методи розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту (ВВП).

Наприклад, професор В. Опарін до сфер фінансових відносин включає:

- фінанси суб'єктів господарювання (рівень мікроекономіки);
- державні фінанси (рівень макроекономіки);
- міжнародні фінанси (рівень світового господарства);
- фінансовий ринок;
- страхування [9].

Якщо за основу структуризації фінансів взяти суб'єкти фінансових відносин – державу, юридичних і фізичних осіб, то в найбільш спрощеному щодо кількості структурних елементів вигляді фінансову систему країни можна трактувати як сукупність підсистем публічних та приватних фінансів, кожна з яких має окремі ланки, що утворюються групами фінансових відносин, яким притаманні специфічні особливості та які виникають у процесі утворення, розподілу (перерозподілу) та використання публічних і приватних фондів коштів, що існують у державі.

Спеціалісти з фінансового права пропонують принципово нове визначення фінансової системи держави та виділяють у ній такі ланки [8]:

- 1) державні фінанси, що об'єднують державний бюджет, державні позабюджетні фонди, фонди грошових коштів центрального банку та інших кредитних організацій, заснованих на праві державної власності, фонди грошових коштів державних та унітарних підприємств та державних установ;
- 2) місцеві фінанси, що включають місцеві бюджети, муніципальні позабюджетні фонди, фонди грошових коштів муніципальних банків, фонди грошових коштів муніципальних унітарних підприємств та установ, фонди коштів самооподаткування, разових добровільних зборів коштів громадян;
- 3) приватні фінанси – фонди грошових коштів юридичних осіб та інших організацій, заснованих на праві приватної власності, та грошові кошти фізичних осіб.

Тобто у цьому підході до структуризації публічні фінанси подано двома складниками – державними та місцевими фінансами. Публічні фінанси охоплюють: державний та місцеві бюджети; державні фонди цільового призначення; державний кредит; фінанси підприємств і організацій державної та комунальної форм власності, державне майнове та особисте страхування.

Це відповідає думці С. Дяченко, що попри те, що термін “публічні фінанси” (public finance) в Україні за часів СРСР перекладалися як державні фінанси, за змістом вони передбачають і місцеві бюджети, і доходи місцевого самоврядування, і фінансування суспільних благ органами місцевого самоврядування, і фінансове вирівнювання та ін., що виходить за межі категорії “державні фінанси” [4].

Отже, місцеві фінанси не є складником державних фінансів, хоча перебувають у значній залежності від них. Місцеві фінанси є складником публічних фінансів. Місцеві фінанси – це економічні відносини між органами місцевого самоврядування, державної влади, фізичними та юридичними особами, пов'язані з розподілом та перерозподілом частки вартості створеного в суспільстві валового внутрішнього продукту з метою задоволення потреб населення у суспільних благах.

Отже, сучасна система публічних фінансів в Україні включає такі ланки [3]:

1) публічні фінанси держави – складаються із суспільних відносин, що виникають із приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів держави;

2) публічні фінанси місцевого самоврядування – складаються з суспільних відносин, що виникають із приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів місцевого самоврядування всіх видів;

3) публічні фінанси суспільного (соціального) призначення – складаються із суспільних відносин, що виникають із приводу утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні (соціальні) інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування та які не є державною чи комунальною власністю.

Одним зі складників матеріальної основи системи публічних фінансів України є публічні фонди коштів місцевого самоврядування, до яких належать:

1) бюджети місцевого самоврядування, включаючи спеціальні бюджетні фонди цільового призначення;

2) позабюджетні фонди органів місцевого самоврядування;

3) фонди грошових коштів комунальних банків, якщо їхній статутний капітал утворюється за рахунок коштів місцевого самоврядування;

4) фонди коштів комунальних (муніципальних) підприємств, установ та організацій [3].

Як правило, у науковій літературі терміни “місцеві фінанси” та “фінанси органів місцевого самоврядування” використовуються як синоніми, з чим ми в цілому погоджуємося.

Одну з перших наукових концепцій місцевих фінансів в Україні після розпаду СРСР обґрунтував В. Кравченко, який розглядав місцеві фінанси як систему формування, розподілу і використання доходів територіальними громадами та місцевими органами влади з метою виконання покладених на них завдань і функцій [6].

О. Кириленко трактує місцеві фінанси як систему фінансових відносин із приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань [5].

Розкриваючи економічну сутність місцевих фінансів, О. Василик трактує їх як сукупність форм і методів створення й використання фінансових ресурсів для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій у галузі економічного і соціального розвитку відповідних територій [2, с. 180].

Спробу розмежувати поняття “місцеві фінанси” та “фінанси органів місцевого самоврядування” зробила С. Березовська, утім дослідниця загалом погодилася з позицією, у якій ці поняття ототожнюються, однак вважає за доцільне заради глибшого розкриття змісту цих термінів використовувати поняття “фінанси органів місцевого самоврядування” [1].

Згідно з визначенням С. Березовської, фінанси органів місцевого самоврядування – це система врегульованих правом економічних відносин, що виникають у процесі формування, розподілу й використання фондів коштів органів місцевого самоврядування, необхідних для виконання завдань і функцій органів місцевого самоврядування та для забезпечення й задоволення суспільних потреб місцевого значення, а також пов’язані зі здійсненням контролю ефективного і цільового використання коштів цих фондів [1].

Серед особливостей фінансів органів місцевого самоврядування як складника системи публічних фінансів слід зазначити такі:

1) фінанси органів місцевого самоврядування тісно пов’язано з функціями як місцевого самоврядування, так і держави;

2) їх нерозривно пов’язано з існуванням товарно-грошових відносин, а також із розподілом і перерозподілом вартості ВВП;

3) фінанси органів місцевого самоврядування становлять специфічні відносини, що виникають між органами місцевого самоврядування та територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями, фізичними особами з приводу формування, розподілу й використання фондів коштів органів місцевого самоврядування;

4) цільовий характер цих фінансів виражається в забезпеченні органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій і завдань [1].

Місцеві фінанси реалізують свою економічну сутність через функції, які вони виконують, а саме:

– розподіл і перерозподіл ВВП. Поряд із державним регулюванням діяльності соціально-економічної сфери здійснюється її муніципальне регулювання. Місцеві органи влади у сфері своєї компетенції здійснюють нормативне регулювання соціально-економічної діяльності суб’єктів господарювання, які діють на їхній території;

– формування фіскальної політики на місцевому рівні. Фіскальна політика дає змогу формувати фінансові ресурси для розв’язання завдань, що покладаються на місцеві органи влади. Фіскальна політика на місцевому рівні загалом спрямовується державою, але окремі її складники формуються фіскальною діяльністю місцевих органів влади, яка може здійснюватися на їхній розсуд;

– фінансування громадських послуг. Ефективність реалізації цієї функції залежить головню від стану фінансів місцевих органів влади. Сучасна модель надання таких послуг громадянам базується на диверсифікації та поєднанні різних форм організації господарської діяльності, що є визначальним чинником її ефективності та динамічного розвитку. Держава надає лише певний мінімум набору та обсягів суспільних послуг, які може підтримувати суспільство, оплачуючи їх за рахунок податків. Органи місцевого самоврядування та комунальні підприємства беруть на себе функцію вироблення таких необхідних суспільних послуг, виробництво яких є або стало неможливим у приватному секторі;

– забезпечення економічного зростання територій. Вплив фінансів місцевих органів влади на економічне зростання здійснюється через капітальні витрати, діяльність на ринках позичкового капіталу, нерухомості та землі [7].

До складників місцевих фінансів відносять: місцеві бюджети, позабюджетні фонди, цільові фонди, фінанси суб'єктів господарювання комунальної форми власності, комунальний кредит. Отже, місцеві фінанси охоплюють дві сфери економіки. З одного боку – це відносини, пов'язані з формуванням і використанням централізованих грошових фондів, акумульованих у місцевих бюджетах та позабюджетних фондах. А з іншого – економічні відносини, пов'язані з формуванням і використанням децентралізованих грошових фондів підприємств комунальної форми власності [10].

У теоретичному плані місцеві фінанси є системою, структурними компонентами якої є доходи, видатки, суб'єкти, об'єкти, що є пов'язаними між собою економічними відносинами, а також сукупністю основних фінансових інститутів, серед яких основну роль у забезпеченні виконання функцій і завдань місцевими органами влади відіграє місцевий бюджет. В останні роки багато уваги було приділено посиленню його впливу на економіку і соціальну сферу як інструменту перерозподілу ВВП країни, фіскальної діяльності держави, забезпечення громадських послуг і економічного зростання. Проте існують недоліки функціонування місцевих бюджетів, оскільки вони усе ще залишаються достатньо фінансово залежними від центрального бюджету.

Бюджети є основою для управління місцевим господарством, основним важелем регулювання. Однак в умовах децентралізації значно підвищується важливість таких інститутів місцевих фінансів, як місцеве оподаткування, місцевий кредит, фінанси комунальних підприємств.

Рівень розвитку місцевих фінансів визначає структуру бюджету, тоді як співвідношення між окремими статтями доходів і видатків дає змогу аналізувати економічну доцільність та ефективність фінансів територіальних громад.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. З розвитком суспільства змінюється традиційне розуміння публічних, державних і місцевих фінансів. Але добробут мешканців громад та ефективність реалізації реформи децентралізації визначальною мірою залежать від чіткого та системного розуміння цих понять, їхніх ролі та функцій в економічній системі. Саме у сфері місцевих фінансів концентруються основні чинники спроможності територіальних громад, серед яких підвищення питомої ваги власних доходів у структурі доходів бюджету і, відповідно, зниження залежності від міжбюджетних трансфертів, зміцнення ролі місцевих податків і зборів як фіскальних інструментів, оптимізація структури видатків бюджету, відповідність обсягу місцевих фінансів до повноважень місцевого самоврядування, підвищення ефективності діяльності комунальних підприємств тощо.

Слід зазначити, що законодавством України не закріплено нормативно-правові засади публічного управління як у цілому публічними фінансами, так і місцевими зокрема. Поняття “місцеві фінанси” та “фінанси органів місцевого самоврядування” взагалі не вживаються у правовому полі, законодавче підґрунтя місцевих фінансів обмежується лише нормативно-правовим забезпеченням формування та виконання місцевих бюджетів. Утім навіть у цій частині спостерігається певна неузгодженість між трактовками

“місцевий бюджет” та “бюджет місцевого самоврядування” у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Бюджетному кодексі України. У зв’язку з цим напрямом подальших досліджень є узгодження термінології та наукове обґрунтування цілісної концепції управління місцевими фінансами в умовах нового адміністративно-територіального устрою та продовження реформи децентралізації.

Список використаних джерел

1. Березовська С. В. Співвідношення понять “місцеві фінанси” та “фінанси органів місцевого самоврядування”. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. С. 433–441.
2. Василик О. Д. Теорія фінансів : підручник. Київ : НІОС. 2000. 416 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.pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2018/13.pdf.
5. Кириленко О. П. Місцеві фінанси. Тернопіль : Астон, 2004. 192 с.
6. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. Київ : Т-во “Знання”, 1999. 487 с.
7. Лондар С. Л. Фінанси. Вінниця : Нова кн., 2009. 384 с.
8. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних витатків : монографія. Чернівці : Рута, 2004.
9. Опарін В. М. Фінанси. (Загальна теорія). Київ : КНЕУ, 2000. 240 с.
10. Простебі Л. І. Деякі теоретичні засади місцевих фінансів. *Ефективна економіка*. 2014. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2014_3_8.
11. Сунцова О. О. Місцеві фінанси. Київ : ЦУЛ, 2010. 488 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

LOCAL FINANCE AS AN OBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION: THE ESSENTIAL CHARACTERISTICS AND PLACE IN THE FINANCIAL SYSTEM OF THE STATE

The article is devoted to clarifying the essence of local finance as an object of public administration and their role in the financial system of the state in the context of decentralization.

The content, main features and approaches to the structuring of the financial system of the state are generalized, the role of local finances in the financial system and the system of public finances is determined. It is proved that local finances are not a component of state finances, although they are significantly dependent on them, but are an independent component of public finances. The material basis of local finances are local government budgets, including special budget funds for special purposes; extra-budgetary funds of local governments; cash funds of utility banks; funds of communal (municipal) enterprises, institutions and organizations.

The peculiarities of local government finances as a component of the public finance system are systematized. It is determined that local finances realize their economic essence through functions, including distribution and redistribution of GDP, formation of fiscal policy at the local level, financing of public services, ensuring economic growth of territories.

Theoretically, local finance is a system whose structural components are revenues, expenditures, entities, objects that are interconnected by economic relations, as well as a set of major financial institutions, among which the main role in ensuring the performance of functions and tasks local authorities play the local budget.

Scientific views on the interpretation of the concepts of “local finance” and “local government finance” are studied.

The direction of further research is the harmonization of terminology and scientific substantiation of the holistic concept of local financial management in the new administrative-territorial system and the continuation of decentralization reform.

Keywords: financial system, public finances, local finances, finances of local self-government bodies.

References

1. Berezovska, S.V. (2013). Spivvidnoshennya ponyat "mistsevi finansy" ta "finansy orhaniv mistsevoho samovryaduvannya" [The ratio of the concepts of "local finance" and "finance of local government"]. *Aktualni problemy derzhavy i prava*, 433–441 [in Ukrainian].
2. Vasylyk, O.D. (2000). *Teoriya finansiv* [Theory of finance]. Kyiv: NIOS [in Ukrainian].
3. Dyehtyar, A.O., Honcharenko, M.V., Lyesnaya, O.S. (2011). *Publichni finansy* [Public Finance]. Kharkiv: S.A.M. [in Ukrainian].
4. Dyachenko, S.A. (2018). *Publichni, derzhavni ta mistsevi finansy: spivvidnoshennya ponyat* [Public, state and local finances: the relationship of concepts]. *Derzhava ta rehiony. Seriya: Derzhavne upravlinnya*, № 4 (64). URL: http://www.pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2018/13.pdf [in Ukrainian].
5. Kyrylenko, O.P. (2004). *Mistsevi finansy* [Local Finance]. Ternopil: Aston [in Ukrainian].
6. Kravchenko, V.I. (1999). *Mistsevi finansy Ukrayiny: navchalnyy posibnyk* [Local Finance of Ukraine]. Kyiv: T-vo "Znannya" [in Ukrainian].
7. Londar, S. L. (2009). *Finansy* [Finance]. Vinnytsya: Nova kn. [in Ukrainian].
8. Nechay, A.A. (2004). *Problemy pravovoho rehulyuvannya publichnykh finansiv ta publichnykh vydatkiv* [Problems of legal regulation of public finances and public expenditures]. Chernivtsi: Ruta [in Ukrainian].
9. Oparin, V.M. (2000). *Finansy (Zahalna teoriya)* [Finance (General Theory)]. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
10. Prostebi, L.I. (2014). *Deyaki teoretychni zasady mistsevyykh finansiv* [Some theoretical principles of local finance]. *Efektyvna ekonomika*, 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2014_3_8 [in Ukrainian].
11. Suntsova, O.O. (2010). *Mistsevi finansy* [Local Finance]. Kyiv: Tsentr uchbovoyi literatury [in Ukrainian].

Надійшла до редакції 22.04.2021 р.

Чернятіна Вікторія Анатоліївна,
к. держ. упр.,
доцент кафедри економічної політики та менеджменту,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 000-0002-0839-1291

УДК 351.82:631.1(477)

doi: 10.34213/tp.21.02.12

СТАЛИЙ РОЗВИТОК СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ, ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХНЬОЇ СПРОМОЖНОСТІ

Розглянуто поняття сталого розвитку сільських територій, зазначено особливості державної політики сталого розвитку сільських територій в умовах децентралізації. Визначено, що сільські території потребують особливої уваги з боку держави та необхідних реформ для їхнього розвитку. Визначено основні проблеми сталого розвитку сільських територій та шляхи їхнього вирішення, забезпечення спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні.

Ключові слова: сільські території, сталий розвиток, децентралізація, об'єднані територіальні громади, державна політика

Постановка проблеми. Історично лівову частку території України складають сільські території, на яких, за даними Державної служби статистики України (Держстату), проживає близько 32 % населення, і тому саме ці адміністративно-територіальні одиниці потребують додаткової уваги з боку держави. За наявності значного економічного потенціалу більша частина цих територій нині опинилася у стані глибокої кризи, про що свідчать високий рівень безробіття, низька інвестиційна активність суб'єктів господарювання та низка проблем соціального характеру. Із проголошенням незалежності України об'єктом наукових досліджень здебільшого ставали проблеми розвитку сільського господарства й агропромислового комплексу, проте питання розвитку села, а саме забезпечення функціонування соціальної інфраструктури, розглядалися як похідні щодо питань виходу з кризи й забезпечення ефективної діяльності агропромислового виробництва. Ураховуючи зазначені аспекти обраної проблематики дослідження, постає питання впровадження комплексних реформ сталого розвитку сільських територій, забезпечення їхньої спроможності та пошуку підходів до вирішення цієї актуальної проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику реалізації державної політики сталого розвитку сільських територій розглянуто у працях багатьох зарубіжних вчених, таких як Д. Ачемоглу, В. Баутін, О. Боссел, О. Єгорова, П. Ейзінгер, Е. Еконг, Д. Елкінс, Ф. Мантіно, Дж. Стігліц, К. Лейхт, С. Фолсер, Д. Форей, Е. Шустова та ін. Механізми формування та реалізації державної політики розвитку сільських територій досліджували: Т. Гречко, М. Долішній, Х. Притула, В. Корженко, М. Лесів, С. Лісовський, М. Мааліка, В. Мартиненко, С. Степаненко, І. Чухно, В. Юрчишин та ін.

Отже, основні наукові розробки за напрямом формування та реалізації державної політики розвитку сільських територій стосуються шляхів удосконалення цієї політики, обговорення концепцій розвитку села, та вони не охоплюють усього комплексу теоретичних і практичних завдань з удосконалення механізмів реалізації державної політики сталого розвитку сільських територій в Україні в умовах децентралізації.

Метою дослідження є обґрунтування теоретичних положень та розроблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів реалізації державної політики сталого розвитку сільських територій в Україні в умовах децентралізації. Об'єктом дослідження є сталий розвитку сільських територій. Предметом дослідження є механізми реалізації державної політики сталого розвитку сільських територій в Україні в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи теоретичні та нормативно-правові засади реалізації державної політики сталого розвитку сільських територій в Україні, можна констатувати, що, згідно з чинним законодавством, об'єктом управління досі залишаються сільські населені пункти, визначення поняття "сільські території" в сучасних нормативно-правових актах відсутнє, а суб'єктами управління сільськими територіями є органи місцевого самоврядування, державного управління і самоорганізації населення. Між суб'єктом і об'єктом існує тісна взаємодія, що здійснюється за допомогою прямих і зворотних зв'язків. Поряд із сільськими територіями досить часто вживають термін "сільська місцевість" – територія, що перебуває під юрисдикцією сільських і селищних рад.

Проведені дослідження щодо еволюції поняття "сільські території" в сучасній науці дозволяють окреслити три основних підходи до його визначення, де кінцевою метою розвитку сільського господарства є забезпечення продовольчої безпеки країни, розвитку села – покращання умов життєдіяльності людей, які проживають на його території, а метою розвитку сільських територій є зростання якості життя людей за рахунок підвищення ефективності функціонування агропромислового комплексу та розвитку несільськогосподарських видів діяльності та соціальної інфраструктури, збереження та відновлення природних екосистем. Отже, державна політика сталого розвитку сільських територій повинна охоплювати три сфери: економічну, соціальну та екологічну. В економічній сфері з огляду на важливість сільського господарства слід виокремлювати аграрну політику та політику розвитку несільськогосподарських видів діяльності.

На шляху до сталого розвитку сільських територій наявні невирішені проблеми, які ускладнено тим, що чисельність населення 47 % сільських населених пунктів в Україні становить менше тисячі осіб. А це, як свідчить європейський досвід, є недостатнім для ефективного функціонування сільської економіки. Тому зараз відбувається укрупнення сільських територій, що сприятиме оптимізації видаткової частини бюджетів органів місцевого самоврядування. За даними Держстату, середня чисельність сільського населення у 2017 р. скоротилася порівняно з попереднім роком на 73,3 тис. людей (0,56 %), а порівняно з 2000 р. – на 2 989 тис. людей (18,57 %). На початок 2017 р. чисельність сільського населення в розрахунку на один сільський населений пункт становила 461 людину, скоротившись порівняно з 2000 р. на 17,5 %. У 2000–2017 рр. в Україні стало на 362 сільських населених пункти менше.

Ефективність функціонування економічного механізму державної політики сталого розвитку сільських територій залежить від максимально повного задіяння місцевих ресурсів, що інвестуються й мобілізуються задля отримання прибутку. Залежно від типу сільських територій має бути обрано і напрям діяльності певної території. Наприклад, для забезпечення економічного розвитку аграрних територій правильним є обрання таких напрямів

діяльності, як створення кооперативів, розвиток аграрних підприємств, розвиток фермерських господарств тощо. Для перехідних або змішаних територій, для яких характерне географічне розміщення за типом передмістя, можливі такі напрями діяльності: залучення підприємницьких структур, продаж та надання в оренду земельних ділянок та споруд для ведення комерційної діяльності, створення комунальних підприємств. Ще одним різновидом сільських територіальних громад є території зі спеціальним режимом функціонування (оздоровчо-рекреаційні, гірські, прикордонні), для яких характерні такі напрями економічного розвитку, як рекламно-інформаційна діяльність та інфраструктурне забезпечення, реалізація транскордонних програм. Нині діє прийнята Урядом України постанова щодо затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 рр., що є пріоритетною в реалізації політики сусідства з Європейським Союзом (ЄС).

Основою забезпечення спроможності територіальних громад є фінансове забезпечення їхньої діяльності, тобто отримання власних повноважень і фінансової бази на виконання цих повноважень.

Під фінансовим забезпеченням розвитку сільських територій необхідно розуміти діяльність щодо формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів у контексті загальнодержавних і регіональних стратегічних пріоритетів з метою фінансування безперервності відтворювальних процесів, вирішення проблем та задоволення інтересів гармонійного розвитку сільських територій, суб'єктів підприємництва, що займаються як аграрною, так і позааграрною діяльністю, а також функціонують у межах цих територій, підвищення добробуту та якості життя населення, що проживає на цих територіях. Фінансове забезпечення сільських територій зводиться до формування та акумуляції необхідних фінансових ресурсів усіма об'єктами сільської території в достатньому розмірі, їхнього раціонального розподілу та ефективного використання з метою пропорційного, паритетного та конкурентоспроможного розвитку всіх галузей та сфер сільського буття, задоволення інтересів сільських територіальних громад та збереження історичного середовища життєдіяльності людей [1, с. 161].

Фінансовий механізм державного регулювання сталого розвитку сільських територій спрямовано:

- на збалансованість міжбюджетних та внутрішньобюджетних відносин;
- спрямованість бюджетного забезпечення на підтримку вітчизняного виробника, реалізацію стратегічно важливих вітчизняних соціальних і економічних програм;
- підсилення фіскально-регуляторних функцій Державної податкової служби України з метою підвищення економічної активності населення;
- орієнтованість фінансово-кредитної політики на підтримку й активізацію підприємницької діяльності, аграрного сектору, забезпечення рівноваги кредитного попиту та кредитних пропозицій у країні;
- підвищення інвестиційної привабливості [10].

До фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад відносяться доходи місцевих бюджетів (не самі місцеві бюджети, тому що місцеві бюджети включають у себе, окрім дохідної частини, ще й видаткову) та фінансові ресурси підприємств, організацій і установ комунальної форми власності, які знаходяться на території громади. У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, зокрема, зазначається, що “матеріальною і фінансо-

вою основою місцевого самоврядування 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". Тобто у дохідній частині місцевого бюджету окремо виділяються доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи, необхідні для забезпечення виконання делегованих повноважень органів державної влади [3].

У Податковому кодексі України, зокрема в ст. 10, зазначено, що до місцевих податків належить податок на майно та єдиний податок, а до місцевих зборів належить збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір. Своєю чергою, ст. 265 Податкового кодексу України зазначає, що податок на майно складається [8]:

- з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортного податку;

- плати за землю, яка, своєю чергою, поділяється на земельний податок та орендну плату за земельну ділянку.

Одним із головних компонентів наповнення місцевих бюджетів на сьогодні є плата за землю, що включає в себе сплату земельного податку та орендної плати за земельні ділянки, які перебувають у власності та оренді у громадян, підприємств, організацій та установ різних форм власності. Плата за землю залишається в місцевому бюджеті у розмірі 100 % та є одним із найцінніших ресурсів, яким може володіти територіальна громада. Тому надважливим є вирішення на державному рівні питання передачі повноважень щодо розпорядження земельними ресурсами на території громад органам місцевого самоврядування, оскільки земля є тією основою і фундаментом для побудови фінансово самостійного, економічно незалежного та міцного місцевого самоврядування в Україні [2].

Зміни, внесені до Податкового та Бюджетного кодексів України наприкінці 2014 р. стосовно фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад, і стали основою для стимулювання територіальних громад до об'єднання, посилення їхньої спроможності шляхом встановлення механізму переходу об'єднаних територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Після процесу об'єднання територіальні громади набувають статусу міст обласного значення. Головним питанням щодо стимулювання та реалізації об'єднання територіальних громад є державна фінансова підтримка, яка полягає в наданні коштів з Державного фонду регіонального розвитку на проекти, спрямовані на підтримку добровільного об'єднання територіальних громад, підготовлені відповідно до Бюджетного кодексу України, і надання коштів у вигляді субвенцій із державного бюджету для формування відповідної інфраструктури згідно зі стратегічними програмами розвитку територій та планами соціально-економічного розвитку. Основним джерелом фінансування шкіл та первинної медичної допомоги є також субвенція з державного бюджету.

З проведеного дослідження фінансового забезпечення територіальних громад можна зазначити, що збільшення обсягу фінансових ресурсів, які наразі є в розпорядженні органів місцевого самоврядування, сприятиме процесу об'єднання та формування спроможних територіальних громад. Окрім того, надзвичайно важливим є економічний механізм, який забезпечує надходження

до місцевого бюджету відрахувань від усіх видів діяльності на території громади, що дає змогу більше акумулювати коштів на розвиток інфраструктури та забезпечення інших нагальних потреб територіальної громади. Тому, щоб реформа з децентралізації сприяла зміцненню фінансово-матеріальної, організаційно-правової самостійності об'єднаних територіальних громад, необхідно провести чітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів та забезпечити вдосконалення бюджетної системи, для того щоб громади мали власні наповнені бюджети, можливість об'єднувати зусилля і акумулювати фінанси для створення спроможних громад.

У сучасних умовах децентралізації у зв'язку з нестачею власних фінансових ресурсів, а також з урахуванням обмеженості бюджетних коштів важливим напрямом роботи органів місцевого самоврядування, підприємств на сільських територіях повинна стати робота, спрямована на пошук позабюджетних джерел фінансування. Усі проблеми, що обмежують ефективність фінансування інноваційного розвитку сільських територій, мають загальносистемний яскраво виражений характер, який проявляється у відносно низькому рівні фінансового забезпечення не лише регіонів, а і країни в цілому. Спостерігається низька інвестиційна та фінансова спроможність органів місцевого самоврядування щодо вирішення проблем розвитку. Особливо загрозовою є ситуація на рівні територіальних громад.

Також однією з проблем є необхідність запровадження механізму щодо рівномірного розподілу коштів між селами об'єднаної сільської територіальної громади, щоб сільські території з обмеженими природними ресурсами могли також розвиватися та створювати належні умови для розвитку населення.

Діяльність місцевих органів влади у контексті місцевого економічного розвитку повинно бути спрямовано [4]:

1) на забезпечення конкурентоспроможності території для створення економічних гарантій збереження ринкових позицій підприємств, що вже існують, і сприятливих умов діяльності та розвитку новостворених;

2) пошук інвесторів та заохочення їх до вкладання свого капіталу (чи розміщення виробництва) у відповідну територію з метою диверсифікації структури місцевої економіки та створення більшої кількості робочих місць;

3) формування бачення розвитку території із залученням до цього процесу всіх зацікавлених сторін, спрямування зусиль територіальної громади на досягнення бажаних результатів розвитку території та стану місцевої економіки;

4) вироблення стратегії економічного розвитку території із визначенням основних цілей і завдань соціального та економічного розвитку території, пріоритетних сфер докладання зусиль та розроблення проєктів для територіальної громади.

На сьогодні головними проблемами сталого розвитку сільських територій сьогодні є: соціальні – демографічна криза, безробіття, трудова міграція, занепад соціальної інфраструктури, низький рівень якості життя, низька народжуваність, старіння населення; економічні – слабка інфраструктура, малий рівень несільськогосподарської зайнятості, низький рівень матеріально-технічної бази, неефективне використання наявного потенціалу, зношеність основних виробничих фондів; екологічні – дефіцит окремих компонентів природних ресурсів, негативні наслідки аварії на Чорнобильській АЕС, антропогенне навантаження, низький рівень енергозбереження, недосконале

законодавство з державного нагляду за навколишнім середовищем, проблемами зі сміттям, неефективне використання сільськогосподарських земель, стан водопостачання.

Головною проблемою сталого розвитку України є досягнення компромісів між такими цілями: сприянням економічному зростанню й досягненням конкурентоспроможності, зменшенням соціальної нерівності та збереженням бази природних ресурсів. Модель сталого розвитку розглядає їх як такі, що взаємно підсилюються, а не суперечать одна одній.

Аналіз зовнішніх чинників, що можуть впливати на розвиток сільських територій та на формування політики розвитку сільських територій України, став підставою для виокремлення можливостей та загроз (таблиця).

Можливості та загрози, що впливають на реалізацію державної політики сталого розвитку сільських територій

Чинники	Можливості	Загрози
Зовнішньо-економічна ситуація	Наявність експортного потенціалу; міжнародне співробітництво, яке спрямовано на сталий розвиток територій; міжнародна співпраця, щодо розвитку несільськогосподарських видів діяльності	Воєнний конфлікт з Росією; забруднення навколишнього середовища через активну діяльність країн-сусідів
Макро-економічна ситуація	Іноземні інвестиції; раціональне використання наявних, залучення і створення нових можливостей ресурсного забезпечення; розвиток підприємництва; науково-технічне виробництво	Нестабільна соціально-економічна, політична ситуація; інфляція; зниження рентабельності підприємств; погіршення інвестиційного клімату
Державне управління розвитком сільських територій	Створення умов для активізації діяльності сільських жителів, що спрямовано на підвищення соціально-економічного розвитку сільських територій	Відсутність стратегії розвитку сільських територій, відокремленої від аграрного сектору; неефективність державних цільових програм
Міське самоврядування територій	Створення умов розвитку власних ресурсів, забезпечення їхнього раціонального використання й нарощення	Відсутність регіональної стратегії розвитку сільських територій

З метою нівелювання окреслених загроз розроблено низку управлінських заходів, реалізація яких сприятиме сталому соціально-економічному розвитку сільських територій:

– економічний складник – у цьому напрямі головними завданнями є диверсифікація сільської економіки, передусім за рахунок розвитку нетрадиційних видів діяльності на селі, технологічне оновлення галузей аграрного сектору, розвиток інформаційно-консультаційного забезпечення сільськогосподарських товаровиробників, підтримка малого і середнього підприємництва на селі, що, своєю чергою, дозволить підвищити конкурентоспроможність сільського господарства й рівень зайнятості сільського населення;

– соціальний складник – пріоритетними завданнями повинні стати подолання негативних демографічних процесів на сільських територіях, відновлення соціальної та транспортної інфраструктури, розвиток зеленого туризму;

– екологічний складник – раціональне використання природних ресурсів, захист навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки агропромислового виробництва, розвиток рекреаційного потенціалу сільських територій, оптимізація землекористування, удосконалення нормативно-правової бази, адміністративних і економічних методів управління.

З розвитком техніки та технологій зменшується чисельність зайнятого в сільському господарстві сільського населення, саме багатofункціональність села дає змогу запобігти масовому безробіттю та знелюдненню поселень, дозволяючи використовувати потенціал територій для відпочинку, активного дозвілля, спорту, пізнання історії, проведення етнофестивалів, туризму тощо. Але віднесення питання сільського розвитку до компетенції Міністерства агропромислового розвитку та продовольства України є недоцільним у зв'язку з багатоаспектністю сільського розвитку, тому сільські території слід розглядати як рівноправний складник державного регіонального розвитку з відповідним закріпленням у нормативно-правовій базі.

Чинна законодавча база щодо регіонального розвитку, хоч і декларує рівність можливостей розвитку громадян незалежно від місця проживання, насправді всіма нормативними документами закріплює протилежне – фактичну дискримінацію сільської територіальної підсистеми суспільства, тим самим створюючи підґрунтя для ще більшого дисбалансу сільського та міського розвитку.

Вирішення вищезазначених проблем можливе за рахунок запровадження комплексного механізму реалізації державної політики сталого розвитку сільських територій, що являє собою сукупність взаємопов'язаних правових, організаційних, економічних, соціальних та інформаційних засобів та важелів для досягнення накресленої мети. Комплексний механізм має забезпечувати взаємодію та цілеспрямованість функціонування суб'єктів та об'єктів державної політики за рахунок взаємодії всіх компонентів, що й забезпечить досягнення цілей державної політики сталого розвитку сільських територій, сприятиме підвищенню її ефективності.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. У цьому дослідженні вирішено конкретне наукове завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретичних положень і розробленні практичних рекомендацій з удосконалення механізмів реалізації державної політики сталого розвитку сільських територій в Україні в умовах децентралізації. Отримані у процесі дослідження результати дозволяють навести такі узагальнення, висновки та рекомендації:

1. Проаналізувавши сучасний стан державної політики сталого розвитку сільських територій в Україні, дійдено висновку, що сільські території перебувають у занедбаному стані, у більшості сіл чисельність жителів становить менше тисячі осіб. За період незалежності країни було прийняту велику кількість нормативно-правових документів, але вони мають декларативний характер і не коригуються відповідно до нових реалій. Державна політика розвитку сільських територій здійснюється крізь призму галузевого управління, тому для ефективного функціонування та розвитку сільських

територій необхідно відділити на законодавчому рівні розвиток сільських територій від аграрної сфери. Необхідно налагодити взаємозв'язок між органами місцевого самоврядування і громадянами, які мешкають на відповідній території, забезпечити інформаційний зв'язок із громадою, надати інформацію про її можливості щодо залучення місцевого самоврядування до реалізації політики розвитку сільських територій, стимулювати цей розвиток та надавати звітність місцевій громаді, дати можливість проявляти ініціативу. Виокремлено проблеми на шляху до сталого розвитку сільських територій України, які негативно впливають на суспільство і державу в цілому. Вирішення цих проблем можливе за рахунок досягнення компромісів між трьома цілями: сприянням економічному зростанню і конкурентоспроможності, зменшенням соціальної нерівності та збереженням природних ресурсів. Модель сталого розвитку розглядає ці три цілі як такі, що взаємно підсилюються, а не суперечать одна одній.

2. Запропоновано та обґрунтовано концептуальні положення Стратегії сталого розвитку сільських територій в Україні, відокремленої від галузевого управління, на основі аналізу всіх сильних та слабких сторін, за рахунок чого з'ясовано, що сільські території мають великі перспективи для свого розвитку. Забезпечення сільських територій новими видами господарської діяльності дасть високий рівень зайнятості сільських мешканців, що покращить умови їхнього життя та стимулюватиме подальший сталий розвиток сільських територій за умов провадження політики, спрямованої на підтримку місцевих ініціатив. Реалізація державної політики сталого розвитку сільських територій України має поширюватися по всій території. Але умови для розвитку та реалізації загальної концепції будуть формуватися в окремих громадах відповідно до їхнього потенціалу.

3. Визначено напрями вдосконалення механізмів реалізації державної політики сталого розвитку сільських територій. У межах організаційного механізму має бути насамперед: упорядковано повноваження між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування з реалізації державної політики сільського розвитку; розширено функції та повноваження органів місцевого самоврядування із розроблення стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади, яка буде формуватися на основі аналізу проблем цієї території, її ресурсів та відповідно визначатиме перспективи розвитку на основі "розумної спеціалізації"; виокремлено розумні спеціалізації для кожної з громад, які забезпечать досягнення сталого розвитку сільських територій (у первинному вигляді природних ландшафтів, етнічних культурних звичаїв і традицій, притаманних конкретній сільській місцевості). У межах правового механізму необхідно відокремити розвиток сільських територій від Міністерства аграрної політики та продовольства України, відійти від галузевого управління сільськими територіями, розробити Закон України "Про сталий розвиток сільських територій", у якому закріпити поняття "сільська територія", "державна політика сталого розвитку сільських територій" та зазначити інструменти й засоби реалізації програми розвитку сільських територій. До шляхів удосконалення економічного механізму реалізації державної політики сталого розвитку сільських територій віднесено: розширення бюджетної автономії територій; збільшення питомої ваги доходів; узгодження заходів програм, спрямованих на поєднання територіальних, галузевих, державних інтересів.

Список використаних джерел

1. Бидик А. Г. Теоретична структура механізму фінансового забезпечення розвитку сільських територій. *Інноваційна економіка*. 2013. № 3. С. 156–162.
2. Механізми адміністративно-фінансової децентралізації: світові практики та напрями їх імплементації в Україні / Васильєва Н. В., Гринчук Н. М., Дерун Т. М. та ін. ; Ін-т регіон. досліджень ім. М. І. Долишнього НАН України / за ред. І. З. Сторонянської. Львів, 2018. 106 с.
3. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади: навч. посіб. / Васильєва Н. В., Гринчук Н. М., Дерун Т. М. та ін. Київ, 2017. 119 с.
4. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / за ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : Вид-во НАДУ, 2014. 128 с.
5. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17> (дата звернення: 17.03.2021).
6. Про схвалення Концепції Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року : розпорядження КМУ від 03.02.2010 № 121-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/121-2010-p> (дата звернення: 17.03.2021).
7. Про схвалення Концепції розвитку сільських територій : розпорядження КМУ від 23.09.2015 № 995-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-p> (дата звернення: 23.02.2021).
8. Руденко Л. Г., Лісовський С. А. Природно-ресурсний потенціал економічного зростання. *Вісник Національної академії наук України*. 2001. № 4. С. 20–32.
9. Соціально-економічне становище сільських населених пунктів України : стат. зб. / відп. за вип. О. О. Кармазіна. Київ : Держстат, 2014. С. 187.
10. Участь громадськості у забезпеченні сталого розвитку територіальної громади : наук.-метод. розробка / за ред. П. І. Шевчука, А. Й. Серанта. Київ : Вид-во НАДУ, 2009. С. 72.

Cherniatina V. A.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor of Economic Policy and management
Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 000-0002-0839-1291*

SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES OF UKRAINE UNDER DECENTRALIZATION CONDITIONS, ENSURING THEIR CAPACITY

Rural territories are presently in the focus of attention, being characterized by the most acute socio-economic problems. This category sometimes includes territories with a highly developed economic potential that for certain reasons found themselves in the midst of a grave crisis, which can be proved by their high unemployment rate, a low level of economic entities' investment activity, and a series of social problems. Thus, the question now arises as to introduction of comprehensive programs, reformation of rural economic development, and a search for various approaches to this urgent problem solution.

The problems of an organizational and legal mechanism for state regulation of rural territories development have been elucidated in the works by many scientists. Yet, this subject remains understudied requiring further elaboration.

The paper objective is to identify the problems of the legal support for rural territories development and possible ways to address them.

Rural territories as socio-economic systems need to be managed by the state. The impact of the state on rural territories is exerted through administrative-regulatory functions of the state policy which is fixed in the appropriate normative and legal acts, elaborated state and regional development strategies, a variety of adopted and implemented programs, and in regulatory and administrative functions performed by public authorities.

Keywords: rural areas, sustainable rural development, decentralization, united territorial communities, public policy.

References

1. Bydyk A.H. (2013). Teoretychna struktura mekhanizmu finansovoho zabezpechennya rozvytku silskykh terytori. *Innovatsiyna ekonomika*, 3, 156–162 [in Ukrainian].
2. Mekhanizmy administratyvno-finansovoyi detsentralizatsiyi: svitovi praktyky ta napryamky yikh implementatsiyi v Ukraini (2018). NAN Ukrayiny. "Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni M.I. Dolishnoho NAN Ukrayiny". I.Z. Storonyanskoyi (Ed.). Lviv [in Ukrainian].
3. Vasylyeva, N.V., Hrynchuk, N.M., Derun, T.M. and other (2017). Mistsevy byudzheth i finansove zabezpechennya obyednanoyi terytorialnoyi hromady. Kyiv [in Ukrainian].
4. Mistseve samovryaduvannya v Ukraini: suchasnyy stan ta osnovni napryamy modernizatsiyi (2014). Yu.V. Kovbasyuka (Ed.). Kyiv: Vyd-vo NADU [in Ukrainian].
5. Podatkovyy kodeks Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 02.12.2010 r. № 2755-VI (2010). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>.
6. Pro skhvalennya Kontseptsiyi Derzhavnoyi tsilovoyi prohramy staloho rozvytku silskykh terytoriy na period do 2020 roku: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 03.02.2010 r. № 121-r. (2010). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/121-2010-p>.
7. Pro skhvalennya Kontseptsiyi rozvytku silskykh terytoriy: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 23.09.2015 r. № 995-r. (2010). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-p>.
8. Rudenko, L.H., Lisovsky, S.A. (2001). Pryrodno-resursnyy potentsial ekonomichnoho zrostannya. *Visnyk Natsionalnoyi Akademiyi Nauk Ukrayiny*, 4, 20–32 [in Ukrainian].
9. Sotsialno-ekonomichne stanovyshe silskykh naselenykh punktiv Ukrayiny: Statystychnyy zbirnyk (2014). Derzhavna sluzhba statystyky Ukrayiny. [in Ukrainian].
10. Uchast hromadskosti u zabezpechenni staloho rozvytku terytorialnoyi hromady. (2009). P.I. Shevchuk, A.Y. Seranta (Eds.). Kyiv: Vyd-vo NADU [in Ukrainian].

Надійшла до редакції 12.04.2021 р.

Жидков Костянтин Сергійович,
аспірант кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-4279-5353

УДК 351.15:332.1

doi: 10.34213/tp.21.02.13

СТАЛИЙ МІСЦЕВИЙ РОЗВИТОК: СУТНІСТЬ І ЗМІСТ

Досліджено сутність і зміст сталого місцевого розвитку. Визначено декілька теорій та чинників, що впливали і/або впливають на сталий місцевий розвиток у часі.

Ключові слова: сталий розвиток, сталий місцевий розвиток, об'єднана територіальна громада.

Постановка проблеми. Усе більше вчених називають сучасний період “антропоценом”, епохою, коли людський розвиток розгортається такими темпами, які є згубними для нашої планети [1]. Аргумент про те, що подібне зростання має бути обмеженим, було викладено десятки років тому в основній доповіді, поданій Медоуз та іншими до Римського клубу [3], і він нарешті отримує належну підтримку. Ми живемо вже не в “порожньому світі”, а в “повному” [5], що має значні наслідки для нинішніх і майбутніх поколінь. Нинішні покоління тепер мають як знання, так і відповідальність вести людство до більш стійкого майбутнього [2].

У світлі нещодавніх подій, таких як кліматична угода COP21, прийняття ООН Цілей сталого розвитку до 2030 р. та Конференція Habitat III, зростає визнання ролі населених пунктів як ключових складників глобальних викликів та глобальних рішень. Сталий місцевий розвиток є цілісним підходом, який інтегрує соціальні, екологічні та економічні міркування у процеси та дії, що вчиняються місцевими громадами на їхньому шляху до сталого розвитку. Це тягне за собою прогрес у всіх формах спільного капіталу громад – природного, фізичного, економічного, людського, соціального та культурного [7].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням різних аспектів проблеми сталого місцевого розвитку приділено увагу багатьох як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, серед яких, зокрема: О. Алімов, О. Бобровська, З. Герасимчук, С. Дорогунцов, І. Дробот, А. Корнійчук, О. Крайник, Ф. Латроніко, А. Кампос, Є. Матвіїшин, О. Надоша, В. Трегобчук, І. Чикаренко. Проте відсутність дефініційного консенсусу, практична невирішеність низки питань актуалізує доцільність проведення подальших досліджень у цьому напрямі.

Мета статті – дослідити теоретичні засади сталого місцевого розвитку, розкрити його зміст та сутність, визначити теорії та чинники, що впливали на нього в часі.

Виклад основного матеріалу. Низкою науковців в останні роки розвиток громад і місцевий розвиток був інтегрований у концепцію сталості, (термін, спочатку введений у 1970-х рр.) [1]. Відповідно до цього стверджується, що поліпшення рівня життя та добробуту нинішнього населення на шкоду можливостям майбутніх поколінь є короткочасним розвитком, який не можна вважати місцевим розвитком як таким. Сталий місцевий розвиток повинен мати здатність зворотного зв'язку та підтримувати себе з часом,

дотримуючись обмежень щодо навколишнього природного середовища [2]. Місцевий розвиток, своєю чергою, виник як відповідь на кризу, пережиту в 1970-х рр. [8], що характеризувалась зростанням цін на нафту – на той час головний двигун економічної діяльності на глобальному рівні [9].

Місцевий розвиток розуміється як процес покращання економічної, соціальної та екологічної ситуації певної території, заснований на використанні ендегенних ресурсів з метою підвищення добробуту та якості життя її населення [4]. Основний наголос тут робиться на ендегенних ресурсах [5], що дає можливість використовувати переваги економічної та соціальної динаміки конкретної території. Шляхом досліджень, спрямованих на місцеві громади, агенти місцевого розвитку аналізують історичний та соціально-культурний контекст території, виявляючи, зокрема, взаємозв'язки між публічним і приватним секторами та громадянами [6]. Відповідно до цього розробляються проекти та заходи, що заохочують місцеві громади бути більш сталими та стійкими у глобальному контексті постійних змін.

Тобто основною характеристикою, яка відрізняє місцевий розвиток від інших моделей зростання, є акцент на територіальному чиннику та на конкретних ресурсах, що містяться в ньому. Зіткнувшись з баченням, у якому ініціативи щодо зростання походять від центральної влади, місцевий розвиток сприяє розробленню відповідних місцевих планів, що залежать від досвіду тих, хто живе реальністю території і хто найкраще знає її сильні та слабкі сторони.

Однак якщо відповідний соціально-економічний стан території з часом не буде підтримувано, політика місцевого розвитку певним чином втратить свій сенс. З цієї причини наукове співтовариство вдалося до концепції сталості, яку вперше було обговорено на Конференції ООН із навколишнього середовища та розвитку, що відбулася у Стокгольмі в 1972 р. [10]. У наступне десятиліття Міжнародний союз охорони природи обстоював важливість цього бачення шляхом інтеграції чинників збереження природи та розвитку за допомогою Світової стратегії збереження, яку він сформулював згідно з Програмою ООН з охорони навколишнього середовища та Всесвітнім фондом природи [11].

Саме у Всесвітній комісії з питань навколишнього середовища та розвитку (також відомій як Комісія Брундтланда) у 1987 р. Концепцію сталості було включено в питання про те, як і чому розвиваються території. У звіті викладено два ключових моменти. Перший – це терміновість задоволення потреб найслабшої території, а другий – обмеження, накладені технологіями та суспільством на здатність довкілля задовольняти поточні та майбутні потреби.

Існують різні наукові течії, що пов'язують сталий місцевий розвиток із певними чинниками. Насамперед це інновації як фундаментальна сила, на яких робиться наголос, наприклад, у теорії інноваційного середовища [14], концепції “розумного зростання” [15], а також підходах, що досліджують взаємозв'язок між інноваціями та ендегенним розвитком [16].

На наш погляд, слід надати перевагу підходу, що робить наголос на участі громадян, але поєднуючи цю участь із використанням інновацій, особливо у сфері інформаційно-комунікаційних технологій.

Розглядаючи поняття “сталий розвиток”, слід зазначити, що його досить часто критикували як неоднозначний і відкритий для суперечливих тлумачень.

чень, але з часом це поняття стало загальноприйнятим і вже не підлягає сумніву. При цьому “розвиток” не слід плутати зі “зростанням”, у той час як кількісне збільшення (наприклад, доходу, чисельності населення, виробництва та розміру) влучно описується як “зростання”, якісні зміни (наприклад, у стані здоров’я, знань, якості життя, доступності та ефективності використання ресурсів) більш точно описуються як “розвиток” [7]. Більше того, сталий розвиток не слід сприймати як компроміс між навколишнім середовищем та економікою, оскільки захист екосистем та сталий розвиток не повинні означати втрату робочих місць чи економічний спад. Ідеться про новий спосіб думання про соціально-економічний розвиток у довгостроковій перспективі – про те, щоб “робити розвиток інакше” [7].

У дослідженні кількох визначень сталого розвитку Берке та Конрой [9] визначили чотири його загальних характеристики:

- 1) “збалансованість” при інтеграції екологічних, економічних та соціальних аспектів;
- 2) потенціал системи до регенерації (відтворення та зміцнення);
- 3) визнання того, що локальні системи є частиною глобальної системи;
- 4) динамічний та такий, що постійно змінюється, характер сталого розвитку.

Далі вони описали сталий розвиток як “динамічний процес, у якому громади передбачають і пристосовують потреби нинішнього та майбутніх поколінь таким чином, щоб відтворювати та збалансувати місцеві соціальні, економічні та екологічні системи та пов’язувати місцеві дії з глобальними проблемами” [9].

Погоджуючися з цими авторами, слід наголосити, що на нині необхідно переходити від “загальної картини” глобальної сталості та Цілей сталого розвитку ООН до місцевої стійкості та Цілі 11 щодо інклюзивних, безпечних, стійких та сталих населених пунктів. Тому ми наголошуємо на важливості місцевих громад у вирішенні питань сталості як на місцевому, так і на глобальному рівні.

На цей час спостерігається все більше зростання визнання ролі територій і особливо населених пунктів як ключових складників забезпечення сталого розвитку. Ще на Саміті Землі в Ріо-де-Жанейро в 1992 р. місцеві уряди з питань сталого розвитку (ICLEI) каталізували прийняття Місцевої програми-21, ініціативи, що сприяє посиленню ролі місцевих органів влади у плануванні сталого розвитку [12]. Двадцять років по тому конференція “Ріо+20” заохочувала оцінювання стійкості на рівні місцевих громад [7]. До цього слід додати вже згадувану вище Ціль 11 з ЦСР щодо “інклюзивних, безпечних, стійких та сталих” територій і населених пунктів, що знову демонструє важливість місцевої сталості. Також слід згадати третю конференцію ООН з питань населених пунктів Habitat III, що відбулась у жовтні 2016 р. в Екваторі, де також акцентувалося на сталому міському та територіальному розвитку, що вимагає:

- 1) комплексного формулювання та реалізації відповідної політики;
- 2) трансформаційних стратегій оновлення;
- 3) екологічного планування та управління;
- 4) планування компактних та пов’язаних між собою населених пунктів та територій;
- 5) інклюзивного та спільного планування [13].

Незважаючи на відсутність досі дефініційного консенсусу, сталий місцевий розвиток, як і сталий розвиток, має три основні елементи, щодо яких дослідники та практики загалом погоджуються: навколишнє середовище (біосфера та управління ресурсами), суспільство (вирішення питань справедливості, інтеграція, згуртованість і бідність) та економіка (якісні та кількісні економічні показники) [7]. Відповідно до цього можна визначити кілька теорій та чинників, що впливали і/або впливають на сталий місцевий розвиток у часі.

1. *Екологічна модернізація.* Завдяки вдосконаленню технологій та новим розробкам, енерго- та ресурсоефективності та інноваціям у виробництві екологічна модернізація в першу чергу прагне досягти відповідності між економічним та екологічним вимірами сталості. Прихильники екологічної модернізації вважають, що інновації та технології можуть забезпечити надійне вирішення екологічних проблем, створених людською діяльністю, і водночас сприяти подальшому зростанню, переходячи до “чистішої” економіки, яка інтерналізує екологічні ризики [14]. Ця теорія, що узгоджує ефективність використання ресурсів та зростання бізнесу, також називається “вигідною сталістю” [15], і вона надихнула деякі країни Північної Європи на розроблення екологічної політики щодо зменшення викидів та екологічно ефективних виробничих процесів у 1990-х рр.

Основна дискусія щодо екологічної модернізації стосується сфери її застосування, що обмежується екологічними та економічними проблемами, таким чином не включаючи таких важливих питань, як соціальна рівність, тенденції населення та справедливість між поколіннями. Також є очевидною тенденція екологічної модернізації покладатись на технологічний прогрес як на “магічну формулу” для відновлення або зміни навколишнього середовища. Усе це демонструє відсутність інтегративного підходу до сучасних глобальних та місцевих проблем, що вимагають глибших соціальних змін.

2. *Слабка та сильна сталість.* Прихильники “слабкої сталості” пропагують антропоцентричний світогляд, що люди повинні домінувати над природою і що економічне зростання (або добробут людини) може тривати нескінченно довго [16]. “Сильна сталість” є кращою для сталого місцевого розвитку, вона дозволяє забезпечити збереження адекватної кількості всіх природних активів (не постійних, оскільки населення та інші чинники змінюються також), уникаючи термінальної шкоди важливим природним ресурсам та свіdomo намагаючись вирішити ключові соціальні проблеми.

3. *Соціальна економіка, економічний розвиток громад, зелена економіка та самозабезпечення.*

Дискурс соціальної економіки виник як реакція громад на негативні наслідки соціально-економічної реструктуризації, наприклад шляхом угод про вільну торгівлю та приватизацію [17]. Хоча існує низка визначень, що призводять до суттєвих дискусій, соціальна економіка, як правило, стосується діяльності демократично контрольованих організацій та асоціацій, що реалізують соціальну та економічну місію, існують між приватним та публічним секторами та/або використовують ринок для досягнення чітких соціальних цілей [17].

Економічний розвиток громад, який часто розглядається як попередник соціальної економіки, ґрунтується на ініціативах “знизу вгору” та процесах участі громадян, що спрямовані на розвиток економічної діяльності, яка відповідає соціальним потребам та екологічному добробуту громад [17].

Соціальна економіка та економічний розвиток громад не є повністю тотожними: економічний розвиток громад орієнтований на місцевість і наголошує на колективних діях знизу вгору, тоді як соціальна економіка не обов'язково має географічну спрямованість і базується як на колективних діях, так і на індивідуальному підприємстві. Хоча соціальна економіка та економічний розвиток громад здебільшого поєднують соціальні та економічні аспекти сталості, вони можуть суттєво сприяти місцевій сталості в поєднанні зі сталим місцевим розвитком, який інтегрує екологічний вимір разом із двома іншими.

4. *Ефективне використання ресурсів, циклічна економіка та міський метаболізм.* Дослідження з використанням міських принципів метаболізму показали постійне зростання міського попиту на природні ресурси, і цей висновок сформував обґрунтування для різноманітних ініціатив щодо сталого розвитку та ефективності використання ресурсів у всьому світі. Загалом, вищезазначене демонструє прогрес в еколого-економічному вимірі сталості шляхом переходу від зусиль, спрямованих на зменшення глобального впливу людської діяльності на навколишнє середовище, до ефективності використання ресурсів і поновлення та самозабезпечення.

5. *“Соціальний” та “справедливий” аспекти сталості.* Незважаючи на існування різних визначень та інтерпретацій сталого розвитку та сталого місцевого розвитку, у більшості випадків у них є присутніми екологічні, економічні та соціальні виміри. Однак на практиці вони рідко враховуються з однаковою увагою: екологічні та економічні аспекти сталості, як правило, більш помітні, ніж соціальні аспекти, зокрема соціальний капітал. Це потенційне суспільне благо, що, як правило, недостатньо забезпечується приватними агентами та існує лише в поєднанні з довірою та взаємністю. На відміну від природного капіталу, соціальний капітал не вичерпається, якщо він часто використовується, але дуже швидко виснажить, якщо його не використовувати.

Концепція екологічної справедливості, яку можна вільно визначити як право на чисте та безпечне навколишнє середовище для всіх (або навіть на справедливий розподіл соціальних, культурних та екологічних наслідків деградації навколишнього середовища), є критично важливою для досягнення цілей сталого місцевого розвитку.

Як зазначає Еджіман [18], незважаючи на те, що екологічна сталість є фундаментальною, аспекти соціальної справедливості та добробуту повинні бути інтегровані з екологічними та економічними аспектами. Цей зв'язок він називає “якість навколишнього середовища – рівність людини” для сучасних та майбутніх поколінь. Таким чином, соціальний вимір сталого розвитку було упроваджено в науковий дискурс за допомогою таких понять, як “екологічна справедливість”, “справедлива сталість” та “спільна етична база”.

6. *Стійкість.* Тема стійкості в контексті міст виявилася дуже популярною в міському плануванні. Хоча в соціальних науках існує безліч визначень і розумінь стійкості, Міроу зі співавторами [19] дійшли висновку, що міську стійкість усе ще не було всебічно визначено, оскільки це вимагає, щоб мислення щодо стійкості враховувало складність та динаміку міських систем. Далі вони визначають стійкість міст як “здатність міської системи, – і всіх її складових соціально-екологічних та соціально-технічних мереж у часовому та просторовому масштабах, – підтримувати або швидко повертатися до бажаних функцій в умовах порушення, адаптуватися до змін та швидко

трансформувати системи, що обмежують поточну або майбутню адаптаційну здатність” [19]. На наш погляд, подібне розуміння можна цілком використовувати не лише стосовно міст, а й стосовно інших населених пунктів і територій.

Існує також інший аспект стійкості, який “стосується здатності до оновлення, реорганізації та розвитку, яка була менш зосереджена, але є важливою для дискурсу про стійкість... в стійкій соціально-екологічній системі порушення може створити можливість робити нові справи, інновації та розвиток” [20]. Незважаючи на те, що прийняття стратегій стійкості є лише частиною розроблення політики щодо сталого місцевого розвитку, територія може бути стійкою не лише щодо стихійного лиха, але і в умовах економічної чи соціальної турбулентності. Саме в цьому відношенні стійкість підтримує нормативний характер сталості, визнаючи, що стає суспільство – це таке, яке активно прагне стати кращим суспільством.

7. *Екологічний слід* – він може запропонувати значущий єдиний показник усіх глобальних екологічних впливів людської діяльності на побутовому, муніципальному, національному чи глобальному рівнях. Ступінь, на який екологічний слід людської діяльності перевищує загальну виробничу площу, є показником нежиттєздатності [7].

Екологічний слід порівнює попит людини на ресурси в цілому з відновлюваними ресурсами, доступними для споживання, тобто з біоємністю Землі. Він оцінює загальні гектари (*ga*), необхідні для задоволення попиту людини, шляхом складання всієї площі, потрібної для забезпечення цих відновлюваних ресурсів, площі побудованої інфраструктури та площі, необхідної для поглинання відходів [21].

Аналіз екологічного сліду було широко визнано за його міцні наукові основи та за те, що він безпосередньо відповідає повсякденному життю та моделям споживання, але його також критикували за певні концептуальні та методологічні недоліки, а також за неефективність, пов'язану з екологічною політикою [21]. У будь-якому разі такий підхід підтверджує, що нам потрібно мінімізувати споживання основного природного капіталу, питання полягає в тому, як цього досягти в умовах сучасних викликів при збереженні або поліпшенні якості життя.

8. *Концепція громадського здоров'я* – впливає на сталий розвиток, його планування та реалізацію, оскільки стійка громада – це також здорова громада, що означає здоров'я її громадян. Століття тому муніципалітети мали важливе значення для поліпшення здоров'я населення шляхом запобігання розповсюдженню хвороб, що тоді розглядалось як головна проблема місцевого самоврядування. Однак на здоров'я впливає фізичне та соціальне середовище, у якому ми живемо і працюємо, а також функціонування системи охорони здоров'я.

Основними умовами та ресурсами (соціальними детермінантами) для здоров'я є мир, належний притулок, освіта, харчування, доходи, стабільна екосистема, сталі ресурси та соціальна справедливість. Таким чином, здорова громада не лише забезпечує належне житло, яке є доступним, безпечним та виховує почуття гордості за місце проживання, вона виходить за межі житла для поліпшення здоров'я громадян в інтегрованому сенсі.

Важливим складником сталого розвитку є його моніторинг, який дозволяє оцінити успіх відповідних планів і заходів та виміряти їхню ефективність

в екологічному, соціальному та економічному плані. Успішний моніторинг та оцінка сталих спільнот передбачає вирішення таких питань, як залучення зацікавлених сторін, визначення проблем, що стосуються конкретних територій, та узгодження спільних теоретичних підстав і практичного бачення [7].

Міжнародна дослідницька мережа Леверхульме “Місто завтрашнього дня: міжнародне порівняння екоміст” уважно вивчила різні наявні методики, розроблені для оцінювання територіальної сталості. В її підсумковому звіті визначено, що переважна більшість систем оцінювання сталого місцевого розвитку підпадає під одну з трьох широких категорій з точки зору мети та зручності прийняття рішень: 1) оцінка результативності; 2) сертифікація, акредитація або підтвердження; 3) “інструментарій планування” [22].

Основний **висновок**, що випливає з поточного дослідження щодо оцінки ефективності сталого місцевого розвитку, полягає в тому, що цю сферу ще не повністю розроблено. Незважаючи на те, що існує багато методик, їхній розвиток, здається, відбувається. Більшість цих методик, а також і процеси прийняття рішень, які в результаті цього виникають, не визнають важливості кількох аспектів сталості: системність місцевостей; гостра потреба в інтеграції інтересів охорони здоров'я людей та довкілля; наявність “глобалізованого світу”, у якому ресурси виробляються та споживаються в різних регіонах; необхідність акцентувати увагу на соціальній інтеграції, справедливості, мобілізації суспільства та безпеці. Урахування цих аспектів потребує знаходження спільної мови між дослідниками та практиками з питань сталості та з тими особами, які формують відповідну публічну політику.

Zhydkov K. S.,

*Postgraduate Student of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0002-4279-5353*

SUSTAINABLE LOCAL DEVELOPMENT: ESSENCE AND CONTENT

Sustainable local development is a holistic approach that integrates social, environmental and economic considerations into the processes and actions of local communities on their path to sustainable development. This entails progress in all forms of community joint capital: natural, physical, economic, human, social and cultural.

Despite the lack of a definitive consensus, sustainable local development, like sustainable development, has three main elements that researchers and practical workers generally agree on: the environment (biosphere and resource management), society (equity, integration, cohesion and poverty) and economics (qualitative and quantitative economic indicators).

Accordingly, several theories and factors that have influenced and / or are influencing sustainable local development over time can be identified: environmental modernization, weak and strong sustainability; social economy, economic development of communities, green economy and self-sufficiency; resource efficiency, cyclical economy and urban metabolism; “social” and “fair” aspects of sustainability; stability; environmental footprint, the concept of public health.

The main conclusion that emerges from the current study to assess the effectiveness of sustainable local development is that this area is not yet fully developed. Despite the fact that there are many techniques, their development seems to be unsystematic, without a trace. Most of these techniques, as well as the resulting decision-making processes, do not recognize the importance of several aspects of sustainability: systemic areas; the urgent need to integrate the interests of human health and the environment; the existence of a “globalized world” in which resources are produced and consumed in different regions; the need to focus on social integration, justice, community mobilization and security. Taking these aspects into account requires finding a common language between researchers and practical workers on sustainability and with those who shape the relevant public policy.

Keywords: sustainable development, sustainable local development, united territorial community.

References

1. Hodson, Mike, and Simon Marvin. (2010). Urbanism in the anthropocene: Ecological urbanism or premium ecological enclaves? *City* 14: 298–313.
2. Will, Steffen, Persson, Asa, Deutsch, Lisa, Zalasiewicz, Jan, Williams, Mark, Richardson, Katherine, Crumley, Carole, Crutzen, Paul, Folke, Carl, Gordon, Line and other (2011). The anthropocene: From global change to planetary stewardship. *Ambio* 40: 739–61.
3. Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows, Jorgen Randers, and William W. Behrens. (1972). *The Limits to Growth*. Washington: Club of Rome.
4. Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows, and Jorgen Randers. (1992). *Beyond the Limits: Global Collapse or a Sustainable Future*. London: Earthscan Publications Ltd.
5. Daly, Herman E. (2005). Economics in a Full World. *Scientific American* 293: 100-7.
6. Steffen, Will, Katherine Richardson, Johan Rockstrom, Sarah E. Cornell, Ingo Fetzer, Elena M. Bennett, Reinette Biggs, Stephen R. Carpenter, Wim de Vries, Cynthia A. de Wit, and et al. (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science* 347: 1259855.
7. Roseland, Mark. (2012). *Toward Sustainable Communities: Solutions for Citizens and Their Governments*, 4th ed. Gabriola Island: New Society Publishers.
8. Sartori, Simone, Fernanda Latronico, and Lucila Campos. (2014). "Sustainability and Sustainable Development: A Taxonomy in the Field of Literature." *Ambiente & Sociedade* 17: 1–20.
9. Berke, Philip R. and Maria Manta Conroy. (2000). Are We Planning for Sustainable Development? *Journal of the American Planning Association* 66: 21–33.
10. United Nations. (2015). *Adoption of the Paris Agreement (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1)*. Paris: United Nations.
11. Harlan, Sharon L., and Darren M. Ruddell. (2011). Climate change and health in cities: Impacts of heat and air pollution and potential co-benefits from mitigation and adaptation. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 3: 126–34.
12. Bayulken, Bogachan, and Donald Huisingsh. (2015). A literature review of historical trends and emerging theoretical approaches for developing sustainable cities (part 1). *Journal of Cleaner Production* 109: 11–24.
13. UN HABITAT. (2015). *International Guidelines on Urban and Territorial Planning: Towards a Compendium of Inspiring Practices*. Nairobi: UN HABITAT.
14. De Jong, Martin, Simon Joss, Daan Schraven, Changjie Zhan, and Margot Weijnen. (2015). Sustainable-smart- resilient-low carbon-eco-knowledge cities; making sense of a multitude of concepts promoting sustainable urbanization. *Journal of Cleaner Production* 109: 25–38.
15. Du Plessis, Chrisna. (2012). "Towards a regenerative paradigm for the built environment. *Building Research & Information* 40: 7–22.
16. Williams, Colin C., and Andrew C. Millington. (2004). The Diverse and Contested Meanings of Sustainable Development. *The Geographical Journal* 170: 99–104.
17. Gismondi, Mike, Sean Connelly, Mary Beckie, and Mark Roseland. (2016). *Scaling Up*. Athabasca: Athabasca University Press.
18. Agyeman, Julian. (2008). Toward a 'just' sustainability? *Continuum: Journal of Media & Cultural Studies* 22: 751–56.
19. Meerow, Sara, Joshua P. Newell, and Melissa Stults. (2016). "Defining urban resilience: A review." *Landscape and Urban Planning* 147: 38–49.
20. Folke, Carl. (2006). Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses. *Global Environmental Change* 16: 253–267.
21. Rees, William E. (2006). Ecological footprints and biocapacity: Essential elements in sustainability assessment (Ch 9). In *Renewables-Based Technology: Sustainability Assessment*. Edited by Jo Dewulf and Herman Van Langenhove. Chichester: John Wiley and Sons.
22. Joss, Simon, Robert Cowley, Martin, de Jong, Bernhard, Muller, Boom Soon Park, W. Rees, Mark Roseland, and Yvonne Rydin. (2015). *Tomorrow's City Today: Prospects for Standardising Sustainable Urban Development*. London: University of Westminster.

Надійшла до редколегії 15.05.2021 р.

Павлов Єгор Олегович,
аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-8704-1328

УДК 351 : 352.9 (477)

doi: 10.34213/tp.21.02.14

МЕХАНІЗМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто механізми функціонування місцевого самоврядування як юридичних осіб, наділених повноваженнями, у межах яких діють самостійно і є відповідальними за свою діяльність. Розглянуто процес трансформації місцевого самоврядування, переформатування відповідальності та розподіл повноважень між державними органами влади та органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: державне управління, місцеве самоврядування, механізм функціонування місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. На даний момент в Україні загалом принципи самоврядності територіальних громад не реалізуються повною мірою. Конституцією і законодавством України передбачено, що народ у цілому, територіальні громади, жителі сіл, селищ, міст беруть участь в управлінні перш за все безпосередньо, самостійно, прямо, і вже – в іншу чергу – через органи державної влади або місцевого самоврядування. Слід проаналізувати розвиток місцевого самоврядування як передумову організації активної територіальної громади. Одним із недоліком останньої є те, що вона не є цілісним об'єднанням та не має спільних чітко визначених інтересів. Незважаючи на широке коло прав, закріплених за територіальною громадою, її безпосередня участь у суспільно-політичному житті, контроль органів місцевого самоврядування обмежуються переважно виборчими функціями: формування виборних органів місцевого самоврядування; обрання виборних посадових осіб місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень. Загальні питання функціонування місцевого самоврядування у своїх дослідженнях розглядають: В. Бабаєв, Ю. Битяк, Ю. Куц, В. Мамонова, Ю. Молодожен, С. Серьогін, О. Сушинський, О. Чернецька та ін. Окремі аспекти формування органів місцевого самоврядування досліджують І. Дробот, В. Кравченко, В. Наконечний, В. Терещенко, П. Любченко, В. Олуйко та ін.

Метою статті є аналіз та розроблення рекомендацій із подальшого вдосконалення механізмів функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах адміністративно-територіальної реформи.

Виклад основного матеріалу. Механізм місцевого самоврядування – це сукупність практичних заходів (рішень, важелів, стимулів, методів, процесів), за допомогою яких суб'єкти управління з метою досягнення поставлених цілей забезпечують її функціонування й розвиток. Згідно з характером впливу виокремлюються політичні, організаційні, правові, економічні, соціальні механізми, що виконують роль суспільного самоуправління за схемою заходу (мета – рішення – впливи – дії – результати), можуть мати організаційний і правовий характер, потребують кадрового, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного забезпечення, нормативно-правового регулювання

(закони, підзаконні акти). До політичних механізмів відносяться визначення законодавчого правового поля Конституцією України, державна освітня політика, закони, державні програми, концепції, доктрини розвитку різних сфер, програма соціально-економічного розвитку України, науково обґрунтована програма формування людини як соціально активної особистості [2].

Механізм функціонування місцевого самоврядування слід розробити так, щоб це повною мірою забезпечувало цілісність усієї системи, для чого слід використовувати найбільш збалансований рівень децентралізації ухвалення рішень управлінських органів. Під час його зміни, реорганізації чи покращання доцільним є використання попереднього досвіду, це зможе забезпечити втілення всіх найефективніших розробок і забезпечить позитивне ставлення працівників до цих змін. Механізм функціонування місцевого самоврядування повинен: забезпечувати виконання всіх необхідних управлінських функцій; жодним чином не викликати затримку процесу прийняття й реалізації відповідних рішень, повною мірою забезпечувати дотримання інтересів об'єкта і суб'єкта, а також відповідних зацікавлених сторін, насамперед населення, забезпечувати раціональний розподіл повноважень, здійснювати погодження відповідальності учасників відносин та визначати напрями щодо функціонування відповідного органу. Організація роботи будь-якого механізму напряму залежить від професіоналізму вповноваженої особи, глибокого розуміння сутності процесів, що відбуваються в системі місцевого самоврядування і загалом у суспільстві. Кожний конкретний управлінський механізм формують відповідні працівники певної галузі та управлінських установ. Від їхніх навичок, усвідомлення основ функціонування механізмів місцевого самоврядування залежить ефективність побудови цих механізмів.

До принципів побудови належать:

- ефективність забезпечення інтересів і особливостей відповідних учасників відносин у системі місцевого самоврядування;
- забезпечення контролю виконання функцій, розподілу і кооперації виконання повноважень;
- створення необхідних умов для функціонування систем місцевого самоврядування.

Процеси побудови, функціонування чи удосконалення мають містити такі етапи:

- визначення мети дієвості механізму; визначення суб'єктів і об'єктів відносин;
- визначення обставин, що призводять до конфлікту інтересів;
- визначення всіх можливих шляхів взаємодії учасників відносин;
- розроблення необхідних галузевих процесів і відповідних методів;
- чітке визначення плану щодо ефективної реалізації взаємодії;
- здійснення необхідних заходів;
- визначення необхідності заходів з покращання механізму та їхня реалізація.

Відповідно до засобів, які задіяно в конкретних механізмах управління, останні поділяються на політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові, а також комплексні залежно від сфери суспільної діяльності. У вітчизняній науковій думці відсутнє єдине тлумачення поняття “механізм місцевого самоврядування”. Тим часом проблеми їхнього формування, за-

безпечення їхньої дієвості досліджуються багатьма вітчизняними науковцями в галузі державного управління. Зокрема, в Енциклопедії державного управління (Київ, НАДУ, 2011) ця проблематика концептуалізується В. Бакуменком, В. Князєвим, В. Мамоновою, О. Машковим, Н. Нижник, О. Оболенським, Г. Одінцовою, В. Олуйком та ін. [2]. Ця тематика є предметом дослідження харківської наукової школи державного управління [4–6; 8; 10; 11].

Чинна Конституція України визнає місцеве самоврядування, гарантує жителям територіальної громади можливість здійснювати його на відповідній території [3]. Утім, на думку політиків, науковців, практиків, потенціал місцевого самоврядування в питаннях децентралізації державного управління, формування демократичних засад суспільного розвитку використовується недостатньо. Причиною цього зазвичай називають недосконалий механізм формування представницьких органів. Прийняті державою норми регулювання процесу формування представницьких органів слугують у розвинутих країнах правовими чинниками гарантування місцевого самоврядування, а процесуальна база забезпечує їхню ефективну реалізацію. З огляду на це постає необхідність пошуку підходів до формування органів місцевого самоврядування, а отже, наповнення їхньої діяльності реальним змістом, підвищенням вагомості у врегулюванні суспільних відносин. В Україні з боку науковців, практиків, громадських організацій, засобів масової інформації питанням функціонування органів місцевого самоврядування та їх взаємодії з місцевими органами виконавчої влади приділяється значної уваги. Зокрема, загальні питання проблеми здійснення місцевого самоврядування у своїх дослідженнях розглядають В. Бабаєв, Ю. Битяк, П. Біленчук, В. Борденюк, О. Бориславська, І. Дробот, В. Кампо, В. Мамонова, О. Сушинський, Ю. Тодика, О. Чернецька, О. Ярмиш, В. Шаповал та ін. Окремі аспекти формування міських, сільських, селищних рад досліджують Д. Ковриженко, М. Корнієнко, В. Кравченко, В. Наконечний, М. Пітцик, В. Терещенко, П. Любченко, В. Олуйко та ін. Разом із тим функціонування в Україні сільських, селищних та міських рад містить низку дискусійних аспектів, які, зокрема, можуть спричинитися механізмом формування цих органів, їхнім кількісним та якісним складом тощо. З огляду на це й виникає потреба в подальшому дослідженні означеної тематики.

Проголошення незалежності України сприяло активізації процесу демократизації суспільства і держави, пошуку моделі публічної влади, яка б відповідала європейським стандартам, мала спрямованість на забезпечення прав і свобод людини. Важливим складником цього процесу є побудова системи місцевого самоврядування, яка в суспільній уяві відповідає демократичній і раціональній моделі влади на місцях, є важливим і впливовим інститутом громадянського суспільства з формування засад демократичного розвитку. В умовах сучасного державотворення сільські, селищні ради в Україні складають найчисленнішу групу представників базового рівня в системі органів місцевого самоврядування. Чинне законодавство зумовлює їхній статус, владні повноваження і роль в організації життєдіяльності на місцевому рівні та процес децентралізації державного управління.

Згідно із законодавством України, первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. З огляду на це, потребує уточнення статус органів місцевого самоврядування. Серед науковців існує різне його розуміння і тлумачення. Одні автори формулюють визначення пред-

ставницьких органів місцевого самоврядування як “колегіальні органи загальної компетенції, які складаються з обраних безпосередньо населенням відповідної територіальної громади депутатів, виражають їх волю, приймають від їх імені рішення” [6]. Інші вважають, що “ради відносяться до представницьких органів місцевого самоврядування та є виборними органами загальної компетенції, що складаються з обраних безпосередньо населенням відповідної територіальної громади осіб, наділені публічно-владними повноваженнями з метою вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальної громади, утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів та діють у визначених законом правових та організаційних формах” [7]. Та, як свідчить аналіз міркувань вітчизняних дослідників, усі вони погоджуються, що формування сільських, селищних рад повинно здійснюватися на засадах виборності. Зокрема, В. Шаповал вважає вищою формою безпосереднього здійснення народом влади вибори, на основі яких відбувається узгодження інтересів у суспільстві та здійснюється формування представницьких органів місцевого самоврядування [12].

Як пише В. Олуйко, “місцеві вибори є формою прямого волевиявлення членів територіальної громади з метою формування органів місцевого самоврядування та наділення повноваженнями посадових осіб місцевого самоврядування шляхом голосування членів територіальної громади і визначення результатів такого голосування встановленою більшістю” [7].

Реалізація повноважень у механізмі місцевого самоврядування в бюджетній, медичній, освітній та інших сферах потребує унормування проблем, що виникають у процесі фінансування відповідних галузей, та удосконалення міжбюджетних відносин. Тому створення основ ефективної діяльності органів місцевого самоврядування не втрачає своєї актуальності та потребує подальшого врегулювання.

Питання щодо напрямів реформування системи місцевого самоврядування в Україні є найбільш дискусійним серед вітчизняних і зарубіжних науковців, оскільки стосується реформування чинної системи державної влади, місцевого самоврядування, а особливо – бюджетної політики [9]. Теоретичні та практичні аспекти децентралізації проаналізовано в наукових працях Т. Гладкої, І. Грицяк, В. Мамонової, Т. Таукешевої та інших дослідників. Досвід європейських країн з упровадження децентралізації публічної влади висвітлений О. Бориславською, Е. Захарченко, І. Заверухою та ін. Проте виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень у практичній площині спонукає до формування нових підходів, що спрямовані на підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів, та безумовного виконання як власних, так і делегованих повноважень. Місцеве самоврядування спрямовано на створення та підтримку сприятливого життєвого середовища територіальних громад. Реалізація пріоритетних проектів розвитку міської інфраструктури та підвищення матеріального і культурного рівня життя громадян передбачає наявність міцної матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування. Зокрема, розв’язання цього питання здійснюється шляхом запровадження фінансової децентралізації, що спрямована на визначення та розмежування завдань і функцій, більшість яких передається з рівня центральних органів на нижчий рівень і стає власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня [1].

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Аналіз концептуальних підходів забезпечення сталого місцевого розвитку в умовах децентралізації свідчить, що у процесі трансформації місцевого самоврядування переформатування відповідальності та чіткого розподілу повноважень між державними органами влади та органами місцевого самоврядування не відбулося. Державна влада в Україні залишається централізованою, а органи місцевого самоврядування дотепер не стали повноцінним суб'єктом територіального розвитку та представником інтересів відповідних територіальних громад.

Системний аналіз повноважень, що делегуються органам місцевого самоврядування в галузях освіти та охорони здоров'я, свідчить про виникнення негативних наслідків та суперечностей із питань їхнього виконання. На сьогодні в Україні відсутня система розроблених і затверджених соціальних норм і нормативів. У зв'язку з цим у державному бюджеті не передбачається повноцінне фінансування делегованих місцевому самоврядуванню повноважень у галузі освіти та охорони здоров'я. Приведення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості за цими галузям до реальних потреб споживачів вимагає проведення інвентаризації всіх нормативно-правових актів та внесення до них відповідних змін, що регламентують застосування галузевих нормативів під час здійснення видатків місцевих бюджетів.

Порядок реформування системи механізмів місцевого самоврядування в Україні слід розглядати через відповідність змін до державних соціальних стандартів і нормативів, що гарантують захист інтересів громадян. Українці гостро потребують вдосконалення розрахунків фінансування в галузях освіти та охорони здоров'я. Обсяг освітньої та медичної субвенцій ґрунтується на фактичних витратах попередніх років та в цілому не відповідає об'єктивним критеріям. Це призводить до невідповідності фінансового нормативу бюджетної забезпеченості до реальних витрат.

Подальші дослідження будуть корисними в напрямі визначення повноважень районних рад, механізмів зміцнення взаємодії в межах вертикалі представницької влади.

Список використаних джерел

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. ; дослідження в межах швейц.-укр. проєкту "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". Київ : Софія, 2012. 128 с. URL: <http://despro.org.ua>.
2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2011.
3. Конституція України, редакція від 30.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
4. Куц Ю. О. Параметри та показники знаньності територіальної громади. *Державне будівництво* : електрон. наук. фах. вид. 2010. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/index.html>.
5. Куц Ю. О., Решеvecь О. В. Територіальна громада: управління розвитком : монографія / за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2013. 540 с.
6. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні : монографія / Ю. О. Куц, С. В. Болдирев, А. Є. Тамм ; за заг. ред. доц. Ю. О. Куца. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2004. 180 с.

7. Основи місцевого самоврядування : наук.-практ. посіб. / за заг. ред. В. М. Олуйка. Хмельницький : ЦППК, 2008. 730 с.
8. Сталий розвиток територіальних громад: управлінський аспект : монографія / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін та ін. ; за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2008. 236 с.
9. Теорія та практика державної служби : матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 8 груд. 2017 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2017. 275 с.
10. Територіальна громада: засоби забезпечення спроможності : монографія / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, С. В. Газарян, В. В. Наконечний та ін. ; за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2020. 477 с.
11. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість : монографія / Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян ; за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2011. 340 с.
12. Шаповал В. Д., Прилипко В. М. Формування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики. *Форум права* : електрон. наук. фах. вид. 2011. № 2. С. 992–999. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=njuu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21COLORTERMS=0&S21P03=I=&S21STR=EJ000026%2F2011%2F2.

Pavlov E. O.,

*Postgraduate Student of Regional Development and Local Self-Government Department,
KRI NAPA, Khakiv
ORCID 0000-0002-8704-1328*

THE MECHANISMS OF FUNCTIONING OF LOCAL GOVERNMENT

The article identifies the principles of self-government of territorial communities and indicates the level of implementation.

The article used the Constitution of Ukraine and laws of Ukraine, which stipulates that people in general, municipalities, residents of villages, towns and cities involved in the management of the state authorities or local governments.

The author analyzes the development of local self-government as a prerequisite for the organization of an active territorial community.

The article analyzes the conceptual approaches to sustainable local development in the prism of decentralization.

The process of transformation of local self-government, reformatting of responsibilities and clear division of powers between state authorities and local self-government bodies is studied.

The author made a systematic analysis of the powers delegated to local governments in the fields of education and health care and highlighted the negative consequences and contradictions on their implementation.

The article reveals that today in Ukraine there is no system of developed and approved social norms and standards and states that in this regard the state budget does not provide full funding for delegated powers to local governments in the field of education and health. The procedure for reforming the system of local self-government mechanisms in Ukraine through the compliance of changes with state social standards and regulations that guarantee the protection of citizens' interests.

The author proved that the calculation of funding in the fields of education and health care is in dire need of improvement. The volume of educational and medical subventions and actual expenses that do not meet the objective criteria are studied and the inconsistency of the financial norm of budget provision with the real expenses is indicated.

Keywords: public administration, local self-government, the mechanism of local self-government.

References

1. Boryslavska, O., Zaverukha, I., Zakharchenko, E. and other (2012). Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskykh krain ta perspektyvy Ukrainy. Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO. Kyiv: Sofiia. URL: <http://despro.org.ua> [in Ukrainian].
2. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t. (2011). Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. Yu.V. Kovbasiuk ta in. (Eds.). Kyiv: NADU, [in Ukrainian].
3. Konstitutsiya Ukraïni. (2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Kuts, Yu.O. (2010). Parametry ta pokaznyky znannievosti terytorialnoi hromady. *Derzhavne budivnytstvo (elektronne fakhove vydannia), 1*. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/index.html/> [in Ukrainian].
5. Kuts, Yu.O., Reshevets, O.V. (2013). Terytorialna hromada: upravlinnia rozvytkom. Yu.O. Kuts (Ed.). Kharkiv: Vyd-vo KRI NAPA "Mahistr" [in Ukrainian].
6. Kuts, Yu.O., Boldyrev, S.V., Tamm, A.Ye. (2004). Orhanizatsiini zasady funktsionuvannia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. Yu.O. Kuts (Ed.). Kharkiv: Vyd-vo KRI NAPA "Mahistr" [in Ukrainian].
7. Osnovy mistsevoho samovriaduvannia (2008). V.M. Oluiko (Ed.). Khmelnytskyi: TsPPK [in Ukrainian].
8. Kuts, Yu.O., Mamonova, V.V., Chaplyhin, O.K. and other (2008). Stalyi rozvytok terytorialnykh hromad: upravlinskyi aspekt. Yu.O. Kuts, V.V. Mamonova (Eds.). Kharkiv: Vyd-vo KRI NAPA "Mahistr" [in Ukrainian].
9. Teoriia ta praktyka derzhavnoi sluzhby (2017). Dnipropetrovsk, 8 hrudnia 2017. Dnipropetrovsk: DRIDU NAPA [in Ukrainian].
10. Kuts, Yu.O., Mamonova, V.V., Hazarian, S.V., Nakonechnyi, V.V. and other (2020). Terytorialna hromada: zasoby zabezpechennia spromozhnosti. Yu.O. Kuts (Ed.). Kharkiv: Vyd-vo KRI NAPA "Mahistr" [in Ukrainian].
11. Kuts, Yu.O., Sinchenko, V.M., Mamonova, V.V., Hazarian, S.V. (2011). Terytorialna hromada: znannievist, diievist. Yu.O. Kutsa. Kharkiv: Vyd-vo KRI NAPA "Mahistr".
12. Shapoval, V.D., Prylypko, V.M. (2011). Formuvannia predstavnytskykh orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: problemy teorii ta praktyky. *Forum prava: elektronnyi resurs, 2, 992–999*. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=njuu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21COLORTERMS=0&S21P03=I=&S21STR=EJ000026%2F2011%2F2 [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 11.02.2021 р.

Рубан Дмитро Олександрович,

аспірант,

Національна академія державного управління при Президентові України,

м. Київ

ORCID 0000-0001-9724-1377

УДК 352.07:336.14:323.21](477.411)

doi: 10.34213/tp.21.02.15

ПАРТИСИПАТОРНЕ БЮДЖЕТУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ (НА ПРИКЛАДІ МІСТА КИЄВА)

Досліджено питання розвитку та функціонування інституту партисипаторного бюджетування у світі та в Україні як одного з основних інструментів розвитку місцевої учасницької демократії. Проаналізовано процес упровадження ініціативи громадського бюджету у місті Києві шляхом систематизації інформації в контексті основних етапів реалізації ініціативи громадського бюджету міста Києва та визначення основних проблемних питань, що сформувалися протягом всього терміну реалізації ініціативи у столиці. Також запропоновано шляхи вирішення визначених проблем на підставі європейської та загальноукраїнської практики.

Ключові слова: інструмент громадської участі, громадський бюджет, проєкти, загальнодоступність, етапи громадського бюджету, партисипаторне бюджетування.

Постановка проблеми. За п'ять років реалізації ініціативи громадського бюджету у місті Києві виокремилась низка проблем, що потребують системного та детального аналізу, а також визначення механізмів оптимізації громадського бюджету з метою зняття соціальної напруги та забезпечення належного рівня функціонування ініціативи громадського бюджету міста Києва.

Аналіз останніх досліджень. Варто зазначити, що у світі, як у науковому дискурсі, так і в публіцистичних працях, питанням сутності та розвитку громадських бюджетів приділяється значної уваги, про що свідчать численні дослідження, присвячені формуванню теоретико-концептуальних, науково-методичних засад та практичних механізмів реалізації партисипаторних бюджетів на підставі оцінки коротко- і довгострокових наслідків їхнього функціонування. Серед вітчизняних та зарубіжних дослідників, які приділяють значну увагу партисипаторному бюджетуванню, варто відзначити Х. Гілман, І. Кабаннеса, Дж. Стіглаца, Г. Тенасе, О. Волохова, О. Кириленко, В. Писаренко, Ю. Глущенко, А. Дем'янюка, О. Берданова, О. Балуєва, В. Куйбіду, Г. Ортіна, А. Ткачук, І. Чайковську, Д. Камровську-Залуцьку, С. Соуза та ін. Дослідницька увага зазначених науковців стосується передусім формування теоретичних засад функціонування механізму партисипаторного бюджету, повноважень суб'єктів, що супроводжують функціонування партисипаторних бюджетів у громадах, тощо. Проте питання імплементації ініціативи на прикладі міста Києва ще не було досліджено.

Таким чином, **метою статті** є аналіз функціонування інструменту громадського бюджету в місті Києві, виокремлення основних проблем, що сформувалися у процесі реалізації цієї ініціативи у столиці протягом п'яти років, та, посилаючись на міжнародний та український досвід, надання пропозицій щодо шляхів їхнього вирішення.

Виклад основного матеріалу. Стрімкий розвиток процесів децентралізації в Україні спонукає до всебічного залучення громадян до процесів прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самовряду-

© Рубан Д. О., 2021

вання. Громади, шукаючи розв'язків проблем міського розвитку, усе більше приділяють увагу розвитку інструментів участі, оскільки громадська участь є необхідним складником існування демократії.

Уперше словосполучення *participatory budgeting* (від англ. *Participate* – брати участь) з'явилося в закордонних наукових виданнях наприкінці 1980-х рр. для відображення інноваційних процесів у бюджетній сфері на муніципальному рівні, що мали місце в декількох містах Бразилії. У вітчизняній науковій літературі зустрічаються різні інтерпретації цього терміна: похідні від англійського слова *participatory* – “партисипаторний”, “партисипаторний” бюджет або бюджетування (як процес прийняття такого бюджету), “партисипативний” бюджет (ближче до терміна, що використовується в романських мовах, зокрема у французькій – *participatif*), громадський бюджет, бюджет участі. У документах органів місцевого самоврядування найчастіше використовуються саме останні варіанти як простіші для розуміння широким загалом. Проаналізувавши низку джерел, можна констатувати, що перелічені терміни мають однаковий зміст і використовуються в науковому та повсякденному дискурсах як синоніми [5, с. 172]

Важливо звернути увагу, що ані Бюджетний кодекс України, ані Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” не дають визначення терміна “партисипаторний бюджет”. Ці нормативно-правові акти визначають лише поняття “бюджет місцевого самоврядування” [2; 5]. Це свідчить про потребу подальшого належного унормування практики партисипаторного бюджетування на законодавчому рівні.

Громадський бюджет – це інструмент прямої демократії, який передбачає надання громадянам права розподілу частини коштів із міського бюджету. Механізм бюджету участі зародився у Бразилії (м. Порту-Алегро) у 1989 р.

Як і очікувалось, запровадження громадського бюджету привело до значних позитивних змін в Порту-Алегрі. Зокрема, саме завдяки проектам місцевих жителів було вдосконалено інфраструктуру міста, покращено якість освіти та охорони здоров'я, зменшено градус політичної напруги у громаді, підвищено рівень інформованості населення з питань використання бюджетних коштів (процес бюджетування став більш прозорим для людей). Можна сказати, що саме завдяки запровадженню та функціонуванню цього механізму було сформовано нову громадянську культуру [3].

З 2010 р. бюджет участі починають запроваджувати у країнах Центральної та Східної Європи (Молдова, Албанія, Польща, Україна). Наприклад, із 2011 р. у Польщі бюджет участі було започатковано в місті Сопоті, і зараз жителі близько 200 польських міст подають проекти для поліпшення своїх міст, використовуючи механізм бюджету участі.

В Україні механізм партисипаторного бюджетування вперше було імплементовано у 2015 р. Запровадження в Україні громадського бюджету відбулося на базі польської моделі, що може пояснюватися територіальним та ментальним сусідством нашої держави з Польщею. Зокрема, наприкінці 2015 р. бюджет участі запровадили такі українські міста, як: Черкаси, Полтава та Чернігів, а згодом долучились й інші міста України.

З 2016 р. на підставі рішення Київської міської ради від 22 грудня 2016 р. № 787/1791 “Про затвердження Положення про громадський бюджет міста Києва” (далі – Положення) [7] ініціатива громадського бюджету почала діяти в м. Києві. У столиці реалізується унікальна громадська модель

функціонування громадського бюджету, що не є притаманним для інших міст України. Така модель передбачає функціонування колегіального органу – Громадської бюджетної комісії, що складається лише з лідерів команд поданих проєктів та виконує функцію “верховного судді”, стежачи за дотриманням норм Положення на всіх етапах проходження громадського бюджету. Також відмінною рисою громадського бюджету столиці є формування команд навколо поданих проєктів. Метою цього процесу є досягнення більшого рівня згуртованості активних громадян для спільного вирішення нагальних проблем місцевого розвитку.

Зауважимо, що в м. Києві нормативно забезпечено діяльність і діє понад 25 механізмів громадської участі. При цьому найбільш популярним серед мешканців є інститут партисипаторного бюджету (Громадський бюджет м. Києва).

Переваги, що відрізняють громадський бюджет від інших інструментів громадської участі, полягають у такому: громадяни розробляють та подають проєкти, у яких відображено їхнє власне бачення розвитку міста/району/вулиці; мешканці самостійно вирішують, які проєкти буде реалізовано; завдання влади – реалізувати обрані мешканцями шляхом голосування проєкти; участь громадськості допомагає враховувати потреби різних соціальних груп та мешканців різних територій; зміцнення громади шляхом надання можливості її членам дискутувати, обговорювати основні проблеми та приймати спільні рішення.

Принципи, на яких базується партисипаторний бюджет: результати голосування є обов’язковими до виконання; прозорість та відкритість; інклюзивність; підтримка активності мешканців; стратегічне довгострокове мислення; циклічність процесу.

З 2016 р. в рамках ініціативи громадського бюджету м. Києва подано 6254 проєкти, з яких 1449 стали переможцями [10]. За п’ять циклів громадського бюджету не реалізовано 59 проєктів. Цей показник порушує один з основних принципів партисипаторних бюджетів у світі та спонукає міську владу аналізувати ситуацію та вживати конкретних заходів. Враховуючи можливі чинники, що могли привести до таких показників, слід зазначити, що процес упровадження громадського бюджету в м. Києві загалом не мав комплексного характеру. Серед основних недоліків процесу можемо відзначити: відсутність широкого публічного обговорення на етапі пошуку моделі партисипаторного бюджету для столиці; складну організаційну структуру, відсутність сталих деліберативних практик; відсутність методів аналізу та оцінювання функціонування ініціативи; відсутність окремо визначеного штату працівників у всіх структурних підрозділах міської влади, що займалися б підтримкою та супроводом громадського бюджету тощо.

Оскільки щороку проблеми за напрямками не вирішувалися, а лише нагромаджувалися, це призвело до критичного рівня суспільної напруги та можливого блокування механізму у місті. Тому є потреба долучити міжнародних та національних експертів до аналізу процесу, із залученням усіх стейкхолдерів, та шляхом широкого громадського обговорення напрацювати нову редакцію Положення, що дозволить урахувати всі проблемні питання та Perezavantazhити громадський бюджет у м. Києві. Такі проблеми є непоодинокими і зустрічаються й в інших містах, оскільки часто громадський бюджет використовують, щоб “латати діри” тих статей бюджету, які є обов’язковими

до фінансування. Така ситуація складається, якщо до бюджету участі залучено мало громадян, а сума партисипаторного бюджету є значною [13]. Відтак можемо говорити про недостатній рівень залученості жителів до цього інструменту на етапі формування та подання проєктів, що також є суттєвою проблемою партисипаторного бюджету. Аналізуючи функціонування громадського бюджету в столиці, важливо розглядати питання системно щодо етапів процесу громадського бюджету, розпочати доцільно саме з етапів “подача проєктів” та “проведення експертизи”.

Для того аби перейти до аналізу кожного з вищезазначених етапів, спочатку слід констатувати, що у столиці чітко не визначено, а найголовніше – не усвідомлено основні мету, завдання та показники ефективності цього інструменту. Це призводить до того, що різні стейкхолдери процесу по-різному оцінюють його ефективність.

З метою ефективного функціонування громадського бюджету та максимального врахування думки всіх зацікавлених сторін процесу міська влада спільно з мешканцями перед упровадження партисипаторного бюджету в громаді визначає основну мету громадського бюджету. Це може бути: ознайомлення з бюджетним процесом, залучення мешканців до бюджетного процесу, підвищення громадської активності мешканців міста, залучення мешканців до напрацювання креативних проєктів для вирішення основних проблем міста тощо.

Наприклад, у Німеччині партисипаторне бюджетування розглядається насамперед як засіб модернізації публічного адміністрування через участь громадян та формування більш респонсивного місцевого самоврядування [5, с. 176]. Своєю чергою, американський дослідник Дж. Байкочі основну роль партисипаторного бюджетування бачив у демократичному його аспекті, зазначаючи, що це своєрідна “школа демократії”, за допомогою якої громадяни навчаються обмірковувати, дізнаватися про функції влади та починають займатися демократичними практиками [5, с. 173]. У Канаді бюджет участі має особливу модель та представлений консультативною формою, коли за допомогою інтерактивної системи громадяни пропонують зниження або підвищення обсягів витрат за окремими бюджетними статтями [11, с. 4]. Таким чином, бачимо, що механізм партисипативного бюджету в кожній країні виконує конкретну визначену місію, при цьому зберігаючи свої основні риси як інструменту учасницької демократії.

Після визначення основної мети, яку ставить міська влада перед партисипаторним бюджетом, через широкі публічні консультації доцільним є напрацювання переліку конкретних показників ефективності процесу, серед яких можуть бути: кількість поданих проєктів, чисельність киян, які долучилися до голосування, кількість проєктів-переможців; середня чисельність учасників в одній команді проєкту; кількість реалізованих проєктів тощо.

Тобто важливо зазначити, що без чіткого усвідомлення мети, завдань та показників ефективності неможливо ефективно розвивати цей інструмент громадської участі.

Проаналізуємо основні етапи проходження проєктів. *Етап подачі проєктів.* Від початку запровадження ініціативи кожна людина, яка досягла 16 років, мала змогу подати необмежену кількість проєктів. Заборона на подачу проєктів встановлювалася лише для осіб, які відповідно до норм Положення є у списку недоброчесних, мають потенційний конфлікт інтересів, зокрема є

учасником Громадської бюджетної комісії, Міської робочої групи, районних робочих груп, відповідальними за експертизу проєктів, за роботу електронної системи [9]. У п'ятому циклі громадського бюджету через системну подачу однакових проєктів та часткове нівелювання основних принципів громадського бюджету було встановлено обмеження, відповідно до якого кожна особа може подати не більше п'яти проєктів в одному циклі громадського бюджету. Частково це внормувало питання подання великої кількості проєктів, що за своєю суттю дублюють програму соціального та економічного розвитку м. Києва. Також, аналізуючи проєкти, що подавалися протягом шести років у рамках громадського бюджету, слід констатувати невелику частку інноваційних та дійсно загальнодоступних проєктів.

Проте, на нашу думку, обмеження кількості проєктів, які може подати один житель, є точковим вирішенням проблеми, що не має комплексного характеру. У контексті розвитку громадського бюджету та аналізу міжнародного досвіду більш доцільним є розвиток деліберативних практик. До прикладу, однією з цілей громадського бюджету м. Варшави є стимулювання дискусії серед жителів, а також між жителями та чиновниками щодо розвитку та потреб районів міста. Цієї мети досягається за допомогою: початкових зустрічей у кожному районі міста, індивідуальних консультацій із професійним персоналом, тематичних заходів, загальноміського марафону написання проєктів.

Цікавим є також кейс моделі 2.0 громадянського бюджету в м. Домброва-Гурнича (Польща). Процес відбувається на зборах жителів мікрорайонів у такому порядку: спочатку діагностування ситуації та потреб мешканців, після чого за допомогою командної роботи розробляються проєкти та складається їхній рейтинговий список, а голосування відбувається лише в тих мікрорайонах, де пріоритетні проєкти не було узгоджено в рамках обговорення.

В інших містах і в окремі роки в Польщі широко застосовуються й інші практики: зустрічі авторів проєктів, допущених до голосування, у процесі яких обговорюються можливості та переваги об'єднання проєктів; семінари для авторів, де здійснюється ознайомлення з методами просування проєктів та отримання підтримки; наймання аніматорів, що спеціалізуються на стимулюванні соціальних груп та мікрорайонів, жителі яких виявляють низьку активність у межах громадянського бюджету.

Цікавим є також приклад м. Нью-Йорка, де депутати вирішили надати жителям можливість самим визначати, яким чином буде витрачено частини бюджетних коштів кількох муніципальних районів. Як наслідок, жителі Бронкса, Брукліна та Квінса вже кілька років поспіль щороку збираються і разом визначають, яку проблему їм найважливіше вирішити в рамках партисипативного бюджету [1]. Такі деліберативні практики мають позитивний ефект, що проявляється у підвищенні рівня громадянської активності та успішної взаємодії місцевої влади та громади.

Отже, вважаємо, що об'єднання громади на ранньому етапі навколо спільного напрацювання проєктів за основними проблемними сферами розвитку району та міста є важливим напрямом роботи у рамках упровадження громадського бюджету. Таку функцію можуть виконувати відкриті громадські простори як комунікаційні майданчики для влади та громадськості.

Проведення експертизи проєктів. Питання належного аналізу та доопрацювання поданих проєктів є критично важливим для подальшої їх реалізації.

На жаль, упровадження громадського бюджету в столиці не супроводжувалося системною роботою з виокремлення працівників у структурних підрозділах міської влади, головним напрямом роботи яких є супровід ініціативи громадського бюджету на всіх її етапах. Також не було проведено належної роботи щодо забезпечення відповідного рівня компетентності працівників, а саме навичок комунікації та діалогу. Враховуючи той факт, що громадський бюджет у столиці є найпопулярнішим інструментом громадської участі, а працівники, які супроводжують його проходження, є “обличчям” міської влади, така підготовка повинна була бути проведеною. Це питання стало більш актуальним із четвертого циклу громадського бюджету, коли у Положенні було передбачено, що люди фактично подають “ідею”, а потім спільно зі структурними підрозділами міської влади допрацьовують її у проєкт. Тобто працівники отримують шалений обсяг додаткового навантаження, при цьому не звільняючись від основної роботи. Тому є потреба унормувати це питання на рівні функціональних обов’язків публічних службовців.

Серед питань, що є проблемними на етапі експертизи, вагоме місце посідає оцінка загальнодоступності проєктів авторами та представниками структурних підрозділів. Загальнодоступний – доступний для всіх у контексті можливості користування (словник української мови); призначений для багатьох, усіх; до якого відкрито доступ багатьом, усім (словник синонімів української мови) [12].

У Києві протягом останнього часу в громадському бюджеті домінують проєкти в категорії “Освіта та громадянське суспільство”. За результатами голосування проєкти освітньої тематики становлять більше половини проєктів-переможців. Однак наявні певні проблеми з реалізацією таких освітніх проєктів. Ідеться про суперечки з питань їхньої загальнодоступності, що є обов’язковою вимогою до проєктів громадського бюджету. Враховуючи загальноприйняте розуміння категорії “загальнодоступний”, можливість для всіх охочих користуватися результатами таких проєктів із їхнім розміщенням на об’єктах дошкільної та загальної середньої освіти ставиться під питання. Це зумовлено дотриманням норм Закону України “Про повну загальну середню освіту”, відповідно до якого існує чіткий перелік учасників освітнього процесу, який і відбувається на об’єктах освіти (школи, коледжі тощо).

Зокрема, ст. 19 Закону визнає учасниками освітнього процесу: учнів, педагогічних працівників, інших працівників закладу освіти, батьків учнів, асистентів дітей [9].

Залучення будь-яких інших осіб до участі в освітньому процесі (проведення навчальних занять, лекцій, тренінгів, семінарів, майстер-класів, курсів, оцінювання результатів навчання тощо) здійснюється за рішенням керівника закладу освіти. Відповідальним за зміст таких заходів є керівник закладу освіти (відповідно до ст. 19 зазначеного Закону) [9].

Відповідно до визначення, яке ми наводили вище, та враховуючи норми Закону України “Про повну загальну середню освіту”, проєкти громадського бюджету, які реалізуються у закладах освіти, не відповідають вимогам загальнодоступності [9].

Це призводить до постійних суперечок щодо можливості чи неможливості існування таких освітніх проєктів, лунають заклики заборонити подавати такі проєкти в рамках громадського бюджету.

Проте важливо зауважити, що помилковим буде рішення не визнавати факт шаленої активності батьківських громад та їхню суб'єктність у суспільному житті міста. Також важливою є й потреба раннього залучення дітей до громадського розвитку як одного з основних напрямів розвитку міста. У цьому контексті деякі громади знайшли компромісні варіанти шляхом запровадження шкільного громадського бюджету.

Шкільний громадський бюджет – це інноваційний інструмент громадської участі, що активно упроваджується протягом останніх років у всьому світі з метою більшого залучення молоді до процесу прийняття рішень, які їх стосуються. Адже лише активна громадянська позиція, основи якої закладено у ранньому (молодому) віці, здатна бути фундаментом для побудови демократично розвинутого суспільства. А органи місцевого самоврядування все більше визнають потенціал дітей та молоді для сталого розвитку громад, громадської активності та демократії в цілому.

Окрім того, школи є важливим майданчиком не лише навчального процесу, а й демократичної участі молоді у прийнятті рішень, майданчиком для розвитку діалогу з наймолодшими членами суспільства.

Таким чином, досягається основна мета інструменту участі – заохочення та розвиток активної громадської участі молодих жителів громади, їхнього залучення до розвитку громади. У світі шкільний громадський бюджет уже упроваджено в Польщі (міста Гданськ, Варшава, Краків, Познань). З 2017 р. там функціонує дві моделі цього механізму. Перша модель характеризується вищим рівнем автономії шкіл. Зокрема, школи самі розробляють положення про шкільний громадський бюджет, визначають правила і кінцеві терміни етапів подання проєктів, голосування за них, а також форми документів, що застосовуватимуться під час конкурсу. До цієї моделі можна віднести школи Варшави, Познані та Гданська. Друга модель включає види шкільних громадських бюджетів, де є ширшими роль і залучення міських рад [13, с. 9].

У Парижі шкільний партисипаторний бюджет було запроваджено у 2016 р. як складову частину загального бюджету участі в початкових та середніх школах. У 2019 р. вже 91 % початкових шкіл і 96 % середніх шкіл (“коледжів”) Парижа взяли участь у шкільному громадському бюджеті [13, с. 11]. Також таку ініціативу запроваджено у містах Кашкайш (Португалія), Мілан (Італія), Калвеяй (Литва) та ін. В Україні цей досвід уже запроваджено в Тернополі, Запоріжжі, Вінниці, Полтаві тощо. Вивчення міжнародного та національного досвіду та його адаптація може забезпечити упровадження нового інноваційного інструменту громадської участі, розрахованого на молодь.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Громадський бюджет м. Києва має свої вади, але загалом ініціатива виконує свої теоретично зумовлені функції – залучення громадян до процесів прийняття рішення, ознайомлення з бюджетним процесом тощо. При цьому інструмент громадського бюджету залишається найбільш популярним серед киян інструментом громадської участі. За результатами дослідження, проведеного КНДУ “НДІРоМ” у 2019 р., серед опитаних киян та киянок про ініціативу громадського бюджету мають сталу обізнаність 14,5 %, а помірну обізнаність – п'ята частина киян (20,5 %) [4]. Тобто бачимо підтвердження популярності інструменту серед значної частки киян – вони знають або чули про такий механізм громадської участі. Проте важливо зазначити, що велика частка помірно обізнаних киян спонукає вирішувати проб-

лемні питання та надалі розвивати цей дієвий механізм громадської участі. Загалом є потреба більш широкого дослідження всіх етапів партисипаторного бюджетування та систематизації міжнародного досвіду з функціонування ініціативи бюджету участі в різних громадах та містах. На окрему увагу заслуговують етапи громадського бюджету “голосування за проекти” та “реалізація проектів”. Тому цей напрям є перспективним для подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Белец Ж. А. Партиципаторне бюджетування як інноваційний демократичний інструмент участі громадян в управлінні справами територіальних громад. URL: http://el-zbirnudu.at.ua/2016_1/19.pdf.
2. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 № 2454-VI (з наступними змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
3. Бюджет участі в містах України: регіональний розріз. URL: <https://cutt.ly/Gb3iuXI>.
4. Визначення рівня обізнаності киян щодо громадського бюджету як інструменту здійснення місцевої демократії. URL: dmitro.ruban.com/Downloads/0119U103298.pdf.
5. Єгоричева С. Б. Бюджет участі як інструмент демократизації бюджетного процесу. *Публічне управління в умовах інституційних змін* : кол. моногр. / ІПК ДСЗУ, 2018. С. 167–186.
6. Коваленко О. та ін. Шкільний громадський бюджет. Інструментарій для впровадження. URL: <https://cutt.ly/lb3uB8h>.
7. Про затвердження Положення про Громадський бюджет міста Києва (з наступними змінами) : рішення Київ. міськ. ради від 22.12.2016 № 787/1791. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/provisions-public-budget>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (з наступними змінами). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
9. Про повну загальну середню освіту : Закон України від 16.01.2020 № 463-IX (з наступними змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text>.
10. Розділ “Статистика”. Платформа громадський бюджет міста Києва. URL: <https://gb.kyivcity.gov.ua/statistics>.
11. Сотник І. М., Ус Я. О. Бюджет участі: досвід застосування та перспективи вдосконалення в містах України. URL: <https://cutt.ly/Rb3uUKS>.
12. Словник української мови : в 11 т. Т. 3. Київ, 1972. 69 с.
13. Шокало К. Бюджетний процес vs участь громадян: реалії громадських бюджетів у містах України. URL: <https://cutt.ly/Tb3uXAf>.

Ruban D. O.,

Postgraduate Student, NAPA, Kyiv

ORCID 0000-0001-9724-1377

PARTICIPATORY BUDGETING AS A TOOL FOR THE DEVELOPMENT OF LOCAL DEMOCRACY (ON THE EXAMPLE OF THE CITY OF KYIV)

The article investigates the origin of participatory budgeting in Brazil and the implementation of this mechanism in European countries and directly in the cities of Ukraine. Participatory budgeting is seen as one of the main tools for the development of local participatory democracy. The purpose, advantages and principles on which participatory budgeting is based are distinguished. The international experience in determining the main goal of participatory budgeting in communities has been analyzed. The indicators of efficiency which can be applied to an estimation of success of implementation in the city of Kiev of the public budget are proposed. Particular attention is paid to the implementation of the public budget in the city of Kyiv, the mistakes made at the stage of introduction of the institute of the public budget in the capital are analyzed. The process of functioning of the public budget in the city of Kyiv is also considered by systematizing information in the context of the main stages of implementation of the public budget initiative of the city of Kyiv (stages: submitting projects, conducting project evaluation, voting for projects) and identifying the

main problematic issues that were formed during the entire period of implementation of the initiative in the capital. One of the most problematic and controversial issues has been investigated – the public availability of projects implemented within the framework of the public budget mechanism and the way to solve the problem has been proposed. Statistics and data of sociological researches have been collected and processed. That data demonstrate the dynamics of the development of the public budget in the city of Kyiv and show the attitude of Kyiv residents to this mechanism. Ways to solve certain problems on the basis of European and all-Ukrainian practice are also suggested.

Keywords: tool of public participation, public budget, projects, public availability, stages of public budget, participatory budgeting.

References

1. Belets, Zh.A. (2016). Partytsypatorne biudzhetuвання iak innovatsijnyj demokratychnyj instrument uchasti hromadian v upravlinni spravamy terytorialnykh hromad. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2016_1/19.pdf [in Ukrainian].
2. Biudzhetnyj kodeks Ukrainy : Kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 No. 2454-VI (z nastupnymy zminamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
3. Biudzhzet uchasti v mistakh Ukrainy: rehionalnyj rozriz. URL: <https://cutt.ly/Gb3iuXl>.
4. Vyznachennia rivnia obiznanosti kyian schodo hromadskoho biudzhetu iak instrumentu zdijsnennia mistsevoi demokratii. URL: dmitro.ruban/Downloads/0119U103298.pdf [in Ukrainian].
5. Yehorycheva, S.B. (2018). Biudzhzet uchasti iak instrument demokratyzatsii biudzhetnoho protsesu. *Publichne upravlinnia v umovakh instytutysijnykh zmin*, 167–186. IPK DSZU [in Ukrainian].
6. Kovalenko, O. and other. Shkilnyj hromadskyj biudzhzet. Instrumentarij dlia vprovadzhenia. URL: <https://cutt.ly/lb3uB8h> [in Ukrainian].
7. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Hromadskyj biudzhzet mista Kyieva: Rishennia (z nastupnymy zminamy): rishennia Kyiv. misk. rady vid 22.12.2016 No. 787/1791. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/provisions-public-budget> [in Ukrainian].
8. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 No. 280/97-VR (z nastupnymy zminamy). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
9. Pro povnu zahalnu seredniu osvitu: Zakon Ukrainy vid 16.01.2020 No. 463-IX (z nastupnymy zminamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text>.
10. Rozdil "Statystyka". Platforma hromadskyj biudzhzet mista Kyieva. URL: <https://gb.kyivcity.gov.ua/statistics> [in Ukrainian].
11. Sotnyk, I.M., Us, Ya.O. Biudzhzet uchasti: dosvid zastosuvannia ta perspektyvy vdoskonalennia v mistakh Ukrainy. URL: <https://cutt.ly/Rb3uUKS> [in Ukrainian].
12. Slovnyk ukrainskoi movy: v 11 t. T. 3. (1972) [in Ukrainian].
13. Shokalo, K. Biudzhetnyj protses vs. uchast hromadian: realii hromadskykh biudzhzetiv u mistakh Ukrainy URL: <https://cutt.ly/Tb3uXAf> [in Ukrainian].

Надійшла до редакції 15.05.2021 р.

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*Живило Євген Олександрович,
к. держ. упр.,*

*начальник науково-дослідного управління розвитку військ зв'язку,
Військовий інститут телекомунікацій та інформатизації імені Героїв Крут,
м. Київ*

ORCID 0000-0003-4077-7853;

*Живило Ірина Олександрівна,
к. м. н.,*

*молодший науковий співробітник відділу вторинних і легенивих гіпертензій,
Державна установа "Національний науковий центр "Інститут кардіології імені академіка
М. Д. Стражеска" НАМН України,
м. Київ*

ORCID 0000-0001-8141-363X

УДК 351.86

doi: 10.34213/tp.21.02.16

ОБ'ЄДНАНА ПІДГОТОВКА ПЕРСОНАЛУ СКЛАДОВИХ СИЛ ОБОРОНИ СФЕРИ КІБЕРБЕЗПЕКИ В УМОВАХ ТОТАЛЬНОЇ ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ

Обґрунтовано актуальність щодо розроблення єдиного сучасного змісту компетентностей з питань кібербезпеки для фахівців вищих військових навчальних закладів та військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти складових Сил оборони держави під час об'єднаного багаторівневого навчання персоналу.

Проаналізовано теоретичні аспекти формування та порядку набуття індивідуальних спроможностей фахівцями з кібербезпеки відповідно до розроблених стандартів підготовки, з метою досягнення сумісності в підготовці підрозділів складових Сил оборони та держав – членів НАТО.

Акцентовано увагу на питаннях стандартизації підготовки зі спеціальності 125 "Кібербезпека" та на фахових компетенціях спеціалістів у сфері кібербезпеки для набуття ними об'єднаних спроможностей, які необхідні для швидкого та спільного реагування на загрози воєнній безпеці України, а також загрозам в інших сферах діяльності держави, які забезпечать формування та реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту.

Ключові слова: цифрове суспільство; інформаційно-комунікаційні технології; об'єднана підготовка; складові Сил оборони; кібербезпека; кібероборона; система підготовки фахівців у сфері кібербезпеки.

Постановка проблеми. Сьогодні у громадян України немає жодних сумнівів щодо демократичних принципів управління в нашій державі. При цьому переосмислення самого значення держави як головного суб'єкта виконавця в реалізації інтересів і задоволенні потреб суспільства залишається одним із завдань у теорії сучасного державного управління та практиці публічного адміністрування.

Сучасним етапом у розвитку демократичного суспільства стали інформаційно-комунікаційні технології, які надали змогу за нових умов сформувавши діалог держави та суспільства, влади та громадян у новому ракурсі, наближуючи її до ідеальної демократії, при цьому держава набуває сервісних ознак, суспільство перетворюється на smart-спільноту, а влада є якісно новим засобом вирішення публічних справ в інтересах усієї країни шляхом залучення якомога більшої чисельності громадян до цього процесу.

Із розвитком цифрових технологій проблема захисту національного сегмента кіберпростору кожної розвиненої держави стає одним із пріоритетних питань зовнішньої політики, а розвиток обізнаного в цифровому відношенні суспільства є найважливішою галуззю її внутрішньої політики.

Унаслідок надзвичайно широкого використання сучасних інформаційно-комунікативних технологій у всіх сферах свого існування суспільство стало вразливим до кібернетичних впливів, які все частіше стають ефективним інструментом для досягнення мети несилового контролю та управління як об'єктами інфраструктури держави, підприємств, так і окремо взятими громадянами та їхніми об'єднаннями.

Потоки інформації, що передаються, зберігаються й обробляються в кіберпросторі, постійно збільшуються, що вимагає належного захисту їх від несанкціонованого доступу, який має на меті злочинну дію. Тому посилення кібербезпеки є надзвичайно важливим для забезпечення довіри людей до інновацій, взаємозв'язку та автоматизації, отримання переваг від них, а також для захисту основних прав і свобод, зокрема права на приватність та захист персональних даних, а також свободу вираження поглядів та інформації [1].

Безперечним є той факт, що в умовах подальшого розвитку високотехнологічного суспільства потреба у фахівцях із кібербезпеки буде постійно зростати, а за умов тотальної оборони держави роль об'єднаної підготовки персоналу складових сил оборони та цивільного сектору у сфері кібербезпеки взагалі не піддається ніякому сумніву.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Існує значна кількість досліджень, що стосуються підготовки спеціалістів цивільного сектору за спеціальністю 125 “Кібербезпека”. Ідеться про наукові праці Л. Арсеновича (щодо специфіки формування системи підготовки фахівців у сфері кібербезпеки органів публічної влади тощо); Б. Бистрової, Ю. Савчука (щодо формування концептуальних засад професійної підготовки фахівців із кібербезпеки та вдосконалення чинного законодавства, що регулює сферу інформаційної та кібернетичної безпеки, використання найкращих практик із зарубіжного досвіду у вказаному напрямі тощо); І. Діордиці (щодо формування системи забезпечення кібербезпеки, сутнісного визначення кіберзлочинності, правового регулювання кібертероризму тощо); О. Криворучка, І. Костюка (щодо стратегування безпеки інформації); Л. Рудника (щодо інформаційної безпеки та кібербезпеки як складових елементів національної безпеки тощо). При цьому наукова проблематика у сфері кібербезпеки досить ґрунтовно висвітлюється в наукових розробках таких вчених, як В. Богуш, О. Євсюкова, В. Бурячок, С. Воскобойніков, Т. Запорожець, О. Карпенко, І. Кулик, С. Мельник [2].

Розбудова та упровадження системи підготовки фахівців із кібербезпеки для складових сил оборони здійснювалась упродовж останніх п'яти-семи років на державному, галузевому та відомчому рівнях згідно з програмами

фундаментальних і наукових робіт Міністерства оборони України, Служби безпеки України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших суб'єктів сил оборони в рамках науково-дослідних робіт, що виконувались у Національному технічному університеті України "Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського", Національному університеті оборони України імені Івана Черняхівського, Військовому інституті телекомунікацій та інформатизації імені Героїв Крут, Житомирському військовому інституті імені Сергія Павловича Корольова, Національній академії Служби безпеки України.

Теоретико-методологічне обґрунтування і практичне упровадження системи підготовки фахівців для сектору безпеки і оборони України з кібербезпеки доволі якісно та змістовно дослідили такі досвідчені науковці, як П. Воробієнко, Ю. Даник, О. Корнейко, С. Мамченко, О. Новіков, О. Оксіюк, А. Зінченко, І. Руснак, В. Телелім. Їхні наукові роботи було спрямовано на дослідження сучасних підходів, закономірностей, методів і технологій щодо теорії і практики підготовки до протидії та ведення війни в кібернетичному та інформаційному просторах, протидії кіберзлочинності тощо.

Слід зазначити, що при цьому пріоритетні напрями у проведенні досліджень у зазначеній галузі наук представниками як цивільного сектору, так і сектору оборони держави було пов'язано:

- з порядком імплементації вимог (стандартів підготовки) військових технічних навчальних закладів країн НАТО в навчальний процес підготовки фахівців ступенів вищої освіти "бакалавр", "магістр";

- розвитком систем військової освіти та підготовки військових кадрів, ураховуючи досягнення в галузі освіти та науки, тенденції та перспективи упровадження апаратно-програмних інновацій, їхнє нарощування;

- обґрунтуванням перспективної системи об'єднаної підготовки та підвищення кваліфікації наукових і науково-педагогічних працівників, підготовки наукових кадрів вищої кваліфікації;

- розробленням методичних основ науково обґрунтованої системи підготовки спеціалістів з питань криптографічного та технічного захисту інформації.

Незважаючи на досить вагомий фундаментальний напрацювання зазначених науковців за вказаним напрямом, усе ще залишаються далекими від завершення наукові дослідження щодо підготовки фахівців з організації та експлуатації засобів кібербезпеки (кіберрозвідки, кіберзахисту, кібероборони); формування фахових компетентностей та стандартизації процесу підготовки фахівців зі спеціальності 125 "Кібербезпека" складових сил оборони; порядку підготовки органів управління (штабів), військових частин (підрозділів) у взаємодії (під керівництвом) з іноземними тренувальними місіями на території України та країнами-партнерами з метою переходу на систему підготовки держав – членів НАТО та досягнення взаємосумісності з ними.

Мета статті. З огляду на зазначене головна ідея статті полягає у формуванні єдиного сучасного змісту компетентностей із питань кібербезпеки в межах об'єднаної підготовки складових сил оборони, необхідних для виконання завдань за посадами фахівцями – випускниками військових закладів вищої освіти (далі – ЗВО) та військових навчальних підрозділів ЗВО.

Виклад основного матеріалу. Кіберпростір України є невід'ємною частиною глобального (світового) кіберпростору, який взаємопов'язує критичну

інформаційну інфраструктуру всіх складових сектору безпеки та оборони України, органів державної влади та об'єкти критичної інфраструктури державної та приватної форм власності.

Україна підтверджує оборонний мандат і визнає кіберпростір сферою операцій, у якій має захищати себе так само ефективно, як вона це робить у повітрі, на землі та на морі. Підготовка до виконання цього завдання силами оборони держави здійснюється під час проведення об'єднаного багаторівневого навчання персоналу та його злагодження. Метою об'єднаної підготовки персоналу складових сил оборони сфери кібербезпеки є набуття ними об'єднаних спроможностей, необхідних для швидкого та спільного реагування на загрози воєнній безпеці України, а також загрози в інших сферах.

Набуття об'єднаних спроможностей та навчальних об'єднаних спроможностей Збройних Сил України та сил оборони щодо захисту національного сегмента кіберпростору, проведення операцій у кіберпросторі в будь-яких умовах щодо стримування, відмови від агресії в кіберпросторі або через кіберпростір є першочерговим завданням в умовах тотальної оборони держави.

Аналізуючи нормативно-правові документи щодо упровадження та нарощування системи кадрового менеджменту за напрямом кібероборони держави, слід зауважити, що на загальнодержавному рівні було прийнято низку концептуальних документів довгострокового планування.

Зокрема, у березні 2016 р. було затверджено Стратегію кібербезпеки України, у жовтні 2017 р. набрав чинності Закон України "Про основні задачі забезпечення кібербезпеки України", а в березні 2021 р. Указом Президента України № 121/2021 затверджено рішення Ради національної безпеки і оборони України "Про Стратегію воєнної безпеки України".

Вказаними законодавчими актами визначено завдання щодо здійснення заходів з підготовки держави до відбиття воєнної агресії в кіберпросторі (кібероборони), військової співпраці з НАТО та іншими суб'єктами оборонної сфери щодо забезпечення безпеки кіберпростору та спільного захисту від кіберзагроз, а також упровадження заходів із забезпечення кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури в умовах надзвичайного і воєнного станів [3].

Відтак, із затвердженням Стратегічного оборонного бюлетеня України, розпочнеться розроблення відповідних програмних документів, спрямованих на зміцнення обороноздатності держави, порядку та циклічності набуття необхідних оборонних спроможностей силами оборони, усебічного забезпечення їхнього застосування, зокрема й організації кадрового забезпечення розвитку систем кібербезпеки складових сил оборони.

За цих умов є необхідним розробити єдиний сучасний зміст компетентностей із питань кібербезпеки для фахівців військових навчальних закладів та військових навчальних підрозділів ЗВО складових сил оборони держави під час об'єднаного багаторівневого навчання персоналу.

При цьому військовим навчальним підрозділам ЗВО для підготовки військових фахівців тактичного рівня є вкрай важливим скорегувати свою систему підготовки персоналу у сфері захисту інформації та кібербезпеки, стандартизувати методiku професійної підготовки зі спеціальності 125 "Кібербезпека задля досягнення відповідних фахових компетенцій спеціалістів у сфері кібербезпеки та кібероборони держави.

У цілому це дозволить забезпечити:

– сталу та єдину організацію освітнього процесу під час виконання заходів об'єднаної підготовки персоналу складових сил оборони у сфері кібербезпеки та кібероборони держави;

– досягти сумісності у підготовці підрозділів складових сил оборони, забезпечити формування та реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту держави,

– здійснити активне освоєння та використання кіберпростору в інтересах реалізації своїх національних інтересів на основі поєднання наявних інформаційних технологій та управління ними в умовах, які швидко змінюються.

Ураховуючи зазначене вище, можна дійти висновку, що різноманіття можливостей такого поєднання спричиняє появу відповідних форм практичної діяльності сил оборони держави в кіберпросторі, які стали реальністю та стрімко трансформуються. Стрімкість розвитку цих форм створює умови для появи операцій у кіберпросторі.

Основними чинниками, що впливають на розвиток операцій у кіберпросторі, є спроможності сил оборони держави, зокрема Збройних Сил України, адекватно реагувати на актуальні загрози в кібер- та інформаційному просторі [4].

В умовах загроз воєнного характеру для України, коли використовуються гібридні підходи до ведення війни (воєнних дій), особливо загострюється інформаційне протиборство, при цьому головна роль відводиться операціям у кіберпросторі, однією з форм яких є кібероперація.

Тому упровадження політики щодо ведення кібероборони, проведення кібероперацій та нарощування спроможностей в об'єднаній підготовці відповідних фахівців за напрямом забезпечення кіберзахисту своїх інформаційно-телекомунікаційних систем та здійснення активного кібервпливу на інформаційно-телекомунікаційні системи противника з використанням засобів кіберзахисту, апаратно-програмних комплексів із кібербезпеки, кіберозброєнь, які побудовано з урахуванням передових технологій, є вкрай важливим фактором.

Отже, на думку авторів, вимоги до компетентностей військового фахівця з організації та експлуатації засобів кібербезпеки (кіберрозвідки, кіберзахисту, кібероборони), що слугують основою для формування професійних кваліфікацій зі спеціальності 125 “Кібербезпека”, повинні складатися:

– зі знань щодо:

основних вимог керівних документів із кібербезпеки, кіберзахисту, кіберрозвідки, кібероборони та дій (операцій) у кіберпросторі;

основних вимог нормативних документів у сфері електронних комунікацій, інформаційно-комунікаційних технологій, технічного та криптографічного захисту інформації, забезпечення безпеки інформації та кібербезпеки, міжнародних і національних стандартів (ISO/IEC, NIST), стандартів ЄС і НАТО у сферах безпеки інформації та кібербезпеки [5];

основних інформаційно-комунікаційних технологій (включаючи технології онлайн-доступу), організації функціонування ІСД-інтернет та АСУ “Дніпро”;

складу та порядку (алгоритмів) дій основних кіберугруповань у кіберпросторі (військові, терористичні, хакерські та ін.);

технологій кіберзахисту, зокрема із забезпечення апаратної, контентної безпеки, безпеки додатків та сервісів зв'язку;

порядку своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації кіберзагроз, дій у разі надзвичайних ситуацій та інцидентів у кіберпросторі;

порядку оперативного реагування на кібератаки та кіберінциденти, усунення їхніх наслідків, особливостей кіберзахисту критичної інфраструктури;

порядку аудиту інформаційної безпеки в мережах, контролю за станом захисту інформації, кібербезпеки та кіберзахисту, експертного оцінювання стану кібербезпеки;

складу, оснащення, можливості та порядку функціонування команд реагування на комп'ютерні надзвичайні події (CERT);

складу та можливостей організаційно-технічної моделі національної системи кібербезпеки, системи захисту інформації та кібербезпеки в інформаційно-телекомунікаційних системах Міністерства оборони та Збройних Сил України, повноваження та порядку взаємодії суб'єктів забезпечення кібербезпеки;

порядку проведення навчань (зокрема і в рамках заходів колективної оборони) щодо реагування на кібератаки та кіберінциденти;

основних можливостей сил, засобів та інструментів можливої відповіді на агресію у кіберпросторі (активного кіберзахисту);

вимог нормативно-правової бази щодо адміністративної та кримінальної відповідальності за злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку;

основних методів виявлення та боротьби з кіберзлочинами та шахрайством у кіберпросторі, зокрема: збирання доказів в електронній формі, ідентифікації та фіксації кіберзлочинів, проведення експертних досліджень;

порядку зняття інформації з каналів телекомунікацій у разі розслідування інцидентів кібероборони;

базової еталонної моделі взаємодії відкритих систем OSI та розподілу основних протоколів за рівнями моделі OSI, архітектури мереж Ethernet;

стеку протоколів TCP/IP, структури пакета IP, порядку планування IP адресного простору, використання маски IP-адреси, розподілу IP-мереж на підмережі;

принципів побудови Інтернет та організації світової і державної структури IP- та DNS-адресації, системи адресації v4/v6 та принципів маршрутизації AS;

основних протоколів та інтерфейсів (FTP, TTP, TCP, UDP, BigTorrent, SMTP, POP3, IP ICMP, ARP, HTTP, HTTPS, SMTP, IRC, SSM ICQ, AOL, NAT, SPX/IPX, NetBIOS/NetBEUI, NetBEUI, SPX/IPX, SQL, SSL, TLS та ін.), призначення основних портів операційних систем;

принципів організації процесів аудиту, віртуалізації, гіпервізорів та центрів оброблення даних;

порядку організації та засобів реалізації віддаленого доступу, резервування, зберігання та відновлення інформації;

основ адміністрування й підтримки серверних систем на основі Microsoft Windows Server, Unix (FreeBSD, CentOS, Debian), включаючи сервери мережеслужб (DHCP, DNS та ін.);

основ адміністрування Apache, PHP, MySQL, Mail, FTP, squid, ін.;

основ застосування систем віртуалізації (VmWare, Proxmox, ін.);

основних принципів побудови та протоколів IP-телефонії, SIP-серверів;

принципів розгортання, маршрутизації та адміністрування мережевого обладнання Cisco, побудови LAN/WAN мереж на обладнанні Cisco;

різноманітних класифікацій та описів кібератак (CISCO, OWASP, CAPEC, ін.);

основних методів реалізації кібератак та кіберзахисту від них, за напрямками: Ethical Hacking, Footprinting and Reconnaissance, Scanning Networks, Enumeration, System Hacking, Malware Threats, Sniffing, Social Engineering, Denial-of-Service, Session Hijacking, Hacking Webservers, Hacking Web Applications, SQL Injection, Hacking Wireless Networks, Hacking Mobile Platforms, Evading IDS, Firewalls, and Honeyd, Cloud Computing, Buffer Overflows, Cryptography, Penetration Testing;

структури, основних характеристик сервісів безпеки (зокрема, локальної та групової політики безпеки (Active Directory, ін.) операційних систем сімейств Windows, Linux та ін.;

складу та порядку розгортання сервісів безпеки систем керування базами даних та систем SCADA;

порядку налаштування та дистанційного керування міжмережевими екранами, зокрема з IPS;

порядку використання програмного забезпечення контролю (моніторингу) дій користувача, знищення (затирання) даних, контролю USB-носіїв інформації;

порядку та механізмів захисту Web-ресурсів, електронної пошти;

порядку організації та забезпечення мережної безпеки, зокрема і конфігурування мережних пристроїв та сервісів безпеки, застосування аналізаторів пакетів, IOS, VPN, Packet Tracer та ін.;

порядку організації моніторингу мережного трафіку і забезпечення його безпеки;

необхідних мов програмування (не менше трьох) в обсязі, достатньому для практичного розроблення спеціального програмного забезпечення кібербезпеки;

основ криптографії та криптографічних алгоритмів: TEA, Two fish, cast256, DES, AES, Triple24bit, RC2, RC4, RC5 та інші;

основ автентифікації, ідентифікації, розмежування доступу до інформаційних ресурсів, перехоплення та розкриття автентифікаційних даних користувачів;

технологій SSL, TLS, VLAN, HTTPS, антивірусного захисту, сертифікатів, шифрування даних засобами операційної системи, PKI, порядку використання електронно-цифрового підпису, технології VPN (DMVPN, IPSec, GRE), ін.;

основних механізмів захисту безпроводових мереж (WEP, WPA, WPA-2 шифрування та вразливості WPS);

порядку визначення маршрутів проходження пакетів та джерел кібератак; підходів до ведення боротьби в соціальних мережах;

методів анонімного доступу, ведення кіберрозвідки, порядку використання прихованих мереж (TOR, I2P, P2P та ін.);

порядку організації сканування та моніторингу мереж із застосуванням засобів типу Zabbix, Warghark, Iris, Nmap, ZENMAP та ін.;

порядку упровадження та виявлення різноманітних вразливостей веб-сайтів;

вимог та порядку оцінювання стійкості паролів (операційних систем, електронних поштових скриньок, архівів, ін.) із використанням програмних засобів;

порядку організації різноманітних кібератак (Brute force, ін.) та дій (операцій) у кіберпросторі;

порядку виявлення в мережі хостів з інформаційними ресурсами, які знаходяться у відкритому доступі, отримання доступу до віддаленого хоста;

порядку роботи з наборами програм типу BackTrack та Kali Linux;

порядку використання основних систем виявлення атак та запобігання їм, захисту від вторгнень, виявлення вразливостей, витoku інформації та юридичної фіксації кібернетичних інцидентів типу: SIEM, DLP, IDS, IPS, DDiOD, FSIGHT, FirePower;

порядку реалізації, виявлення та нейтралізації DDoS-атак;

порядку розгортання, виявлення та нейтралізації бот-мереж, проксерверів, анонімайзерів;

порядку адміністрування безпеки комп'ютерних мереж;

- *умінь щодо:*

опрацювання фізичної та логічної топологій комп'ютерних мереж, налаштування локальної та групової політики безпеки операційних систем;

розроблення програмного забезпечення кібербезпеки;

встановлення та здійснення конфігурації комутаторів і маршрутизаторів у багатопротокольних мережах, які об'єднують локальні та територіально розділені мережі (LAN і WAN);

розгортання, конфігурування локальних і супроводження територіально розподілених мереж і сервісів віддаленого доступу відносно мереж, які мають 100 і більше вузлів та в яких використовуються такі протоколи й технології, як TCP/IP, OSPF, EIGRP, BGP, ISDN, STP і VTP;

навичок із проєктування побудови мереж зв'язку з використанням різних технологій із застосуванням сучасного обладнання типу Cisco, Dlink та ін.;

розгортання та адміністрування системи телефонії Cisco Unified Communication, Asterisk, телефонних апаратів;

здійснення налаштування основних сервісів безпеки на основі Microsoft Windows Server, Unix (FreeBSD, CentOS, Debian), включаючи сервери мережеслужб (DHCP, DNS та ін.);

створення VPN-каналів для необхідних напрямів комунікацій, практичного оцінювання стійкості паролів різноманітними програмними засобами;

здійснення розгортання та дистанційного керування міжмережевими екранами, зокрема з IPS;

адміністрування, налаштування та порядку експлуатації системи моніторингу мережі, здійснення контролю технічних параметрів і параметрів якості сервісів;

реалізації захисту та оцінювання ефективності захищеності безпроводових мереж;

визначення маршрутів проходження пакетів та джерела кібератак;

використання методів анонімного доступу;

користування прихованими мережами (TOR, I2P, P2P та ін.);

упровадження та виявлення різноманітних вразливостей (SQL, XSS та ін.) на тестових вебсайтах, практичного оцінення захищеності вебсайтів із використанням програмного забезпечення (Acunetix Web Vulnerability Scanner, ін.);

виконання практичних заходів із наборами програм типу BackTrack та Kali Linux;

проведення розгортання, виявлення та нейтралізації бот-мереж, проксісерверів, анонімайзерів;

проведення розгортання основних систем виявлення атак та запобігання їм, захисту від вторгнень, виявлення вразливостей, витоків інформації та юридичної фіксації кібернетичних інцидентів типу: SIEM, DLP, IDS, IPS, DDiOD, FSIGHT, FirePower.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Сьогодні вищим військовим закладам (військовим навчальним підрозділам ЗВО) та ЗВО, які здійснюють підготовку на певних рівнях вищої освіти підготовки курсантів (слухачів, студентів), ад'юнктів для подальшої служби на посадах офіцерського (сержантського, старшинського) або начальницького складу з метою задоволення потреб складових сил оборони та цивільного сектору необхідно скорегувати свою систему підготовки персоналу у сфері захисту інформації та кібербезпеки відповідно до сучасних умов динамічного розвитку світової цифрової обізнаності.

Об'єднану підготовку складових сил оборони зі спеціальності 125 “Кібербезпека” повинно бути сформовано на основі єдиного сучасного змісту компетентностей з питань кібербезпеки, якість рівня кваліфікації здобувачів вищої освіти повинна мати практичну спрямованість із питань організації та експлуатації засобів кібербезпеки (кіберрозвідки, кіберзахисту, кібероборони).

Цей напрям діяльності повинен мати динамічний розвиток та корегування і потребує подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. Воробієнко П. П. Теоретико-методологічне обґрунтування і практичне впровадження системи підготовки фахівців для сектору безпеки і оборони України з кібербезпеки. URL: <https://itgip.org/wp-content/uploads/2019/06/%D0%A0%D0%B5%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82.pdf>.

2. Євсюкова О. В. Особливості підготовки фахівців у сфері кібербезпеки: сучасні виклики та перспективи. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2021/4.pdf.

3. Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року “Про Стратегію кібербезпеки України””. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96/2016#Text>.

4. Доктрина підготовки сил оборони держави / затв. наказом Генерального штабу Збройних Сил України від 21.01.2020 № 18. ВКП 7-00(01).01.

5. Факультет інформаційно-комп'ютерних технологій, спеціальність 125 “кібербезпека”. Інформація про спеціальність. URL: <https://vstup.ztu.edu.ua/bakalavr/125-kiberbezpeka/>.

Zhyvylo Ye. O.,

PhD in Public Administration, Head of the Research of Communications Troops Development Department, Military Institute of Telecommunications and Information Technologies named after Heroiv Krut, Kyiv

ORCID 0000-0003-4077-7853;

Zhyvylo I. O.,

PhD in Medicine, junior researcher of Secondary and Pulmonary Hypertension Department, NSC "Institute of Cardiology named after M. D. Strazhesko" of AMS of Ukraine, Kyiv

ORCID 0000-0001-8141-363X

JOINT TRAINING OF THE CYBER SECURITY DEFENSE FORCES PERSONNEL IN THE CONDITIONS OF TOTAL STATE DEFENSE

Nowadays, the process of Defense Forces training allows to agree the strategic requirements for training objectives, its tasks, and selected priorities for generating trained and ready to perform tasks of personnel, military units (units), and military authorities.

The relevance of developing a single modern content of competencies on cybersecurity for specialists of higher military educational institutions and military educational units of higher education institutions of the State Defense Forces during the joint multilevel training of personnel is substantiated in the article.

Theoretical aspects of the formation and acquisition of individual capabilities by cybersecurity specialists, in accordance with the developed training standards, to achieve compatibility in the training of units of the Defense Forces and NATO member states were analyzed.

Emphasis is placed on the issues of standardization of training in the speciality 125 "Cybersecurity" and the professional competencies of specialists in the field of cybersecurity to acquire independent programs that require a rapid and joint response to the threat of military security agencies of Ukraine, as well as threats in other areas of state activity. formation and implementation of state policy in the field of civil protection

The result of the study is the development of a single modern list of requirements for specialists of higher education institutions of the Defense Forces in the area of cybersecurity, which is consistent with the Military Security Strategy of Ukraine, takes into account the requirements of the Basic Joint Operational Concept "Defense Forces - 2030" and ensures readiness states to comprehensive (total) defense by conducting joint (interservice, interstate departmental, multinational) operations.

Keywords: digital society; information and communication technologies; joint training; components of the Defense Forces; cybersecurity; cyber defense; training system in the field of cybersecurity.

References

1. Vorobiyenko, P.P. Teoretyko-metodologichne obgruntuvannya i praktychne vprovadzhenya systemy pidgotovky faxivciv dlya sektoru bezpeky` i oborony Ukrayiny z kiberbezpeky. URL: <https://itgip.org/wp-content/uploads/2019/06/%D0%A0%D0%B5%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82.pdf> [in Ukrainian].
2. Yevsyukova, O.V. Osoblyvosti pidgotovky faxivciv u sferi kiberbezpeky: suchasni vyklyky ta perspektyvy: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2021/4.pdf [in Ukrainian].
3. Ukaz Prezidenta Ukrayiny "Pro rishennya Rady nacionalnoyi bezpeky i oborony Ukrayiny vid 27 sichnya 2016 roku "Pro Strategiyu kiberbezpeky Ukrayiny"". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96/2016#Text>;
4. Doktryna pidgotovky Syl oborony derzhavy, zatverdzhena nakazom Generalnogo shtabu Zbrojnyx Syl Ukrayiny vid 21.01.2020 No. 18, VKP 7-00(01).01 [in Ukrainian].
5. Fakultet informacijno-kompyuternyx texnologij, specialnist: 125 "kiberbezpeka". Informaciya pro specialnist. URL: <https://vstup.ztu.edu.ua/bakalavr/125-kiberbezpeka/> [in Ukrainian].

Надійшла до редакції 15.05.2021 р.

Покотило Тетяна Василівна,
к. держ. упр., доц.,
доцент кафедри управління персоналом та економіки праці,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-2706-6371;

Смаглюк Анна Андріївна,
к. е. н., доц.,
доцент кафедри управління персоналом та економіки праці,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-8874-3719

УДК 35.082.4

doi: 10.34213/tp.21.02.17

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗМІНИ: ПРОБЛЕМА ОПОРУ ПЕРСОНАЛУ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ПОДОЛАННЯ

Проаналізовано теоретичні підходи до визначення низки понять, що стосуються організаційних змін в органах державної влади та інших організаціях. Обґрунтовано основні аспекти понять “зміна” та “опір змінам” і розкрито методи та інструменти управління організаційними змінами. Розкрито основні причини опору персоналу при запровадженні організаційних змін в органах державної влади. Визначено роль та функції керівника (лідера) під час проведення змін. Запропоновано напрями діяльності служби управління персоналом у виявленні причин опору змін та визначено методи щодо подолання спротиву персоналу. Найбільшого позитивного ефекту у вирішенні проблеми подолання опору матиме застосування комплексу сучасних моделей (ADKAR) та інструментів, які мають діяти на випередження, мати інформативний та стимуляційний характер тощо.

Ключові слова: управління змінами, організаційні зміни, опір змінам, управління персоналом, лідерство.

Постановка проблеми. Реформа державного управління є однією з основних для країн із перехідною економікою. Реалізація багатьох важливих змін, які потрібні для економічного розвитку, залучення інвестицій і створення робочих місць по всій країні, залежить від спроможності державного апарату розробляти та упроваджувати ефективні державні політики [7]. Кожна державна інституція є відкритою системою, що перебуває в постійній взаємодії із зовнішнім середовищем. Здатність пристосовуватися до змін зовнішнього середовища та швидко реагувати на них – основна умова її життєдіяльності. Більше того, зростання кількості викликів, що є наслідком змін, – це умова виживання та розвитку державної інституції як організації. Органи державної влади повинні, з одного боку, постійно усвідомлювати новий характер змін у зовнішньому середовищі (цифровізація, глобалізація економіки, кризові ситуації (Covid 19) й ефективно на них реагувати, з іншого – бути спроможними генерувати зміни (реалізовувати реформи) в зовнішньому середовищі, а в результаті таких змін має бути сформовано таку систему державного управління, що гарантуватиме належне упровадження політичних рішень та правових норм, буде прозорою, передбачуваною та клієнтоорієнтованою, спрямованою на стаке економічне зростання і сприятиме розвитку підприємництва та інвестицій.

Реалізації такої важливої місії ставить на порядок денний перед управліннями переосмислення форми і змісту організаційних змін та вироблення нових підходів щодо управління ними. Для того щоб державні органи влади успішно виконували свої функції, організація повинна постійно змінювати себе з орієнтацією на досягнення місії в межах поточного оточення, яке все більше стає турбулентним.

Серед різноманітних причин неефективного запровадження змін можна виокремити проблему спротиву персоналу в органах державної влади. Ця складна соціально-психологічна проблема розглядається фахівцями в різних галузях та одночасно є актуальною для будь-якої організації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему управління змінами в організаціях досліджують науковці: Р. Баллок, М. Бір, В. Брідж, Т. Норберт, Дж. Харрінгтон, К. Фрайлінгер, І. Фішер, Е. Кемірон та ін. Питанням подолання опору змінам в організації присвячено значну кількість наукових праць. Зокрема, в означеному напрямі плідно працюють вчені: Ю. Белінська, І. Бурачек, Р. Грінченко, С. Гриня, О. Мельник, В. Никифорак, Т. Нікітченко, Н. Приймак, К. Пріб, І. Сташкевич, Д. Ярмолюк та ін.

Незважаючи на значну кількість напрацювань, проблема подолання опору персоналу під час запровадження організаційних змін в органах державної влади залишається актуальною та потребує додаткового вивчення.

Метою цього дослідження є виявлення причин спротиву персоналу організаційним змінам в органах державної влади та визначення методів та інструментів щодо його подолання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні будь-яка організація у сфері державного управління стикається з необхідністю запровадження змін. Наприклад, посиляючись на досвід США, А. Карол Русаву [10] визначає організаційні зміни у сфері державного управління як процес, що включає планування, постановку цілей, навчання співробітників, роботу зі стейкхолдерами, залучення істотних ресурсів, вибір стратегій втручання, моніторинг та комунікаційний супровід результатів [10, с. 347].

Зміни – це спрямований на досягнення поставлених цілей із використанням наявних концептуальних положень, методів та інструментів послідовний процес трансформації організації, у результаті якого суб'єктом буде досягнутий новий рівень.

Локус змін стосується всіх аспектів (складових елементів) організації, зокрема таких:

- цілевстановлення;
- планування та інформаційне забезпечення;
- організаційна культура та цінності;
- організаційна структура та комунікації;
- персонал та участь;
- стиль керівництва та лідерство;
- ресурси, технології, бізнес-процеси;
- відносини із зовнішніми стейкхолдерами тощо [2, с. 55].

Суть мистецтва управління організаційними змінами полягає в тому, щоб забезпечити баланс між збереженням її організаційної культури, здобутків організації та її відкритістю до нововведень. Вочевидь, у такому разі значно зростають вимоги до керівників (лідерів змін/агентів змін), стаючи набагато жорсткішими. Особливої актуальності набувають навички та здібності, які перераховано в таблиці.

Навички та здібності керівників [6, с. 305]

<i>Навички, здібності</i>	<i>Коментар</i>
Уміння збирати й аналізувати інформацію, приймати рішення в умовах швидкоплинних змін середовища	Керівникам в умовах організаційних змін доводиться обробляти великі обсяги інформації, пов'язаної з основною діяльністю, і при цьому приймати рішення в нестабільній обстановці
Концептуальна гнучкість, інноваційний підхід, здатність заохочувати і підтримувати ініціативи	Без цього нововведення не будуть підтримані як самими керівниками, так і їхніми підлеглими
Орієнтація на розвиток, вміння навчатися і транслювати знання	Цінним є те, що керівник не тільки здатний сам засвоювати нові знання та навички, а й транслювати знання на своїх підлеглих
Здатність до командної роботи проєктних груп і підрозділів	У процесі переходу дуже багато залежить від командної роботи на всіх рівнях ієрархії управління
Лідерство, вплив на оточення, проактивна позиція	Коли визначено провідників змін, ці якості становлять особливу цінність
Здатність до інтенсивної роботи, стресостійкість	Як правило, в умовах змін підвищуються навантаження і рівень нестабільності, що може призвести до перевантаження і стресів

На думку І. Петрової [3], під час проведення змін можливі чотири варіанти вибору лідера:

1) запросити стороннього менеджера. У цьому разі забезпечується одностороннє сприйняття нового, але можуть постраждати докорінні традиції організації, які не мають для нової людини ніякої цінності;

2) обрати на роль керівника організаційних змін людину з організації, але бажано з іншого структурного підрозділу. Можна очікувати, що певного балансу старого-нового буде досягнуто, проте цьому керівникові може бракувати досвіду саме на даній посаді;

3) створити так звану команду змін, яка б об'єднувала як кадрових досвідчених працівників, так і залучених нових фахівців. За багатьох обставин цей варіант можна вважати найкращим, проте це не відмінняє питання пошуку лідера;

4) у деяких ситуаціях має сенс залишити старе керівництво, але невідмінною умовою повинно бути перенавчання, психологічна допомога, тренування вміння подивитися на організацію новими очима [3, с. 655].

Водночас при здійсненні організаційних змін неминуче виникає опір змінам – він природний і на нього слід очікувати. Опір організаційним змінам є однією з основних проблем, і оскільки він є неминучим, важливо зрозуміти, чому він відбувається і як можна мінімізувати його вплив на процес змін.

Опір – це свідомі дії або бездіяльність людини, спрямовані на затягування прийняття й реалізації тих чи інших рішень в організації. Носіями опору так само, як і носіями змін, є люди.

Опір змінам – складне поліструктурне явище, яке виникає в організації (на підприємстві) на різних стадіях змін та спрямоване на спотворення або корегування цілей досягнення змін діями чи бездіяльністю суб'єктів змін [5, с. 159].

Для того щоб подолати опір змінам, перш за все необхідно усвідомити причини його виникнення. Такі причини можуть виникати на індивідуальному та колективному (окремих соціальних груп та організації в цілому) рівнях, мати технічний, політичний, культурний, психологічний характер.

У дослідженні К. Пріб [4] визначено основні причини виникнення опору змінам в організаціях, до яких віднесено:

1) звичку до певного способу діяльності, яка забезпечувала доволі комфортне становище працівника і сприяла роботі “за інерцією”, не вимагаючи додаткових зусиль чи витрат часу. Побожування втратити цей комфорт (статус-кво) й зумовлює опір;

2) очікування непередбачуваності подій, що призводить до виникнення тривоги та, як наслідок, формує опір для досягнення відчуття безпеки;

3) особистий інтерес працівника у запобіганні змінам з метою недопущення втрати власних матеріальних чи інших переваг, авторитету в соціальній групі тощо;

4) особиста незацікавленість працівника у змінах, якщо вони не привносять жодних позитивних аспектів у його функціонування;

5) загроза втрати соціальних зв'язків і комунікацій, що сформовані на робочому місці, неприйнятної трансформації корпоративної культури;

6) неправильне розуміння сутності та оцінювання наслідків змін;

7) нестача ресурсів, у т. ч. часу, для реалізації змін;

8) низький рівень поінформованості працівників, що унеможливує адекватну оцінку суті та наслідків змін;

9) недовіру працівників до керівників та провідників змін;

10) стомленість від процесу змін;

11) негативний досвід попередніх змін та ін. [4, с. 37].

Розглянуті основні причини опору зумовлюють пасивну або активну протидію змінам. Організаційний опір може мати різну силу й інтенсивність, проявлятися як у формі пасивного, більш-менш прихованого неприйняття змін, що виражається у зниженні продуктивності або бажанні перейти на іншу роботу, так і у формі активного, відкритого виступу проти перебудови (наприклад, у вигляді страйку, явного відхилення від упровадження нововведень). Водночас А. Петрова [3] відмічає, що все це не пояснює іншої ситуації – коли зміни начебто сприймаються і схвалюються, ділова (трудова) активність примножується, та насправді нічого не змінюється, організація рухається неправильною траєкторією. Це ще одна специфічна форма опору – активна інерція. В її основі лежать не відчуття та почуття, а неусвідомлення, нерозуміння істинної природи змін та свого особистого місця і ролі в цьому процесі. Звідси випливають неправильні настанови, які люди схильні обстоювати з силою, гідною кращого застосування [3, с. 650–651].

Організаційні зміни найчастіше викликають опір з боку персоналу, тому керівникам разом зі службою управління персоналом доводиться долати цей опір. Служба управління персоналом, з одного боку, виступає як консультант керівника (лідера змін) чи команди змін, а з іншого – допомагає в найбільш оптимальний спосіб реалізувати та втілити в життя плани організаційних змін, тобто виконує сервісну роль. Поряд із зазначеними функціями служба управління персоналом під час проведення змін виконує роль фасилітатора і каталізатора. Таким чином, це дозволяє перейти від традиційних функцій кадрової роботи, діловодства і обліку персоналу, до сучасних ролей стратегічного партнера і агента організаційних змін.

Для ґрунтовного аналізу проблеми опору змінам та розроблення програми щодо його усунення службам управління персоналу доцільно застосовувати такі заходи [6, с. 303–305]:

1. Визначити основні загрози. Серед основних загроз успішної реалізації організаційних змін можна виділити:

- нечітке уявлення про бажаний майбутній стан, відсутність чітких критеріїв досягнення цілей і стратегічних орієнтирів;
- погане планування процесу переходу, неадекватна оцінка наявних ресурсів, у т. ч. людських, фінансових або часових;
- протидія організаційним змінам з боку персоналу організації;
- недостатня підготовленість персоналу, зокрема і вищої управлінської ланки, до ефективної роботи в умовах мінливого середовища, тобто відсутність необхідних компетенцій.

2. Формування спільного бачення майбутнього. Незважаючи на те, що процес переходу найчастіше ретельно планується, будь-які зміни практично завжди тягнуть за собою стан невизначеності в організації. У зв'язку з цим успішність проведених заходів багато в чому залежить від того, наскільки персонал компанії залучений у сам процес змін, наскільки зрозумілі та прозорі цілі організаційних змін.

3. Розроблення системи мотивації до змін. Необхідно заздалегідь занести в бюджет преміальний фонд проєктів, що входять в план організаційних змін. Учасники проєктів, таким чином, мають можливість отримати додаткову винагороду за досягнення проєктних цілей. До нематеріальних стимулів слід віднести можливість, які надаються персоналу для розвитку. Зокрема, у період організаційних змін з'являється можливість придбати нові навички та знання, кількість тренінгів зростає в кілька разів, участь у проєктних групах дозволяє розширити сферу своєї діяльності та ін.

4. Вибір провідників змін в організації. Під час проведення організаційних змін важлива участь не тільки формальних, але і неформальних лідерів організації, здатних проводити реформи. Це так звані провідники змін; зокрема, роль неформальних лідерів часто виявляється набагато важливіше ролі керівників підрозділів, оскільки успіх реформ може багато в чому залежати від позиції саме неформальних лідерів.

5. Оцінка рівня розвитку необхідних знань і навичок управлінського персоналу організації. Проведені зміни вимагають наявності певних знань і навичок у персоналу організації. У зв'язку з цим особливо актуальним стає проведення відповідного оцінювання співробітників. Особливо на стадії планування важливо використовувати стандартизовані інтерв'ю, в окремих випадках – психологічну діагностику.

6. Підготовка та реалізація плану навчання. План навчання в умовах організаційних змін готується не тільки на основі аналізу результатів оцінювання; необхідно також враховувати і поточну діяльність організації. Найбільш оптимальною формою навчання під час реалізації плану є проведення тренінгів, орієнтованих на вироблення певних управлінських навичок.

7. Залучення зовнішніх консультантів і тренінгових компаній. Під час реалізації організаційних змін доцільно користуватися послугами зовнішніх консультантів. На основі оцінки потреби в навчанні персоналу необхідно зробити вибір тренінгових компаній.

Очевидно, що організаційні зміни вимагають значних інвестицій у навчання співробітників. Наскільки ефективним буде вкладення грошей у розвиток персоналу, стане відомо лише тоді, коли проєкт буде завершено. Важлива роль служби управління персоналом при цьому полягає як раз у тому, щоб сприяти в досягненні організаційних цілей максимально ефективним способом, тобто з мінімальними витратами, але з належною якістю і відповідно до намічених термінів.

Сьогодні широкого застосування в менеджменті персоналу набули різноманітні моделі (ADKAR, К. Левіна, Л. Грейнера, Дж. Коттера та ін.), які з успіхом можна застосовувати в управлінні опором персоналу змінам в організації. У межах нашого дослідження розглянемо модель ADKAR.

Модель ADKAR об'єднує п'ять базових чинників ефективності змін. Вона дозволяє вийти за рамки проєктного сприйняття змін і звернути увагу на людський чинник у процесі управління змінами. За допомогою моделі ADKAR можна визначити кроки, які необхідні для підвищення ефективності змін, розбити процес змін на кілька частин, побачити, у яких із них ховається причина невдач, і працювати над усуненням цієї проблеми. Важливо розуміти, що в рамках моделі "змінюються не організації, а люди". Людський аспект найбільш важливий і відображає діяльність персоналу у процесі змін. Варто зазначити, що модель була розроблена компанією Prosci у 2001 р. на основі досліджень великих проєктів змін, що проводяться в більш ніж 700 компаніях.

Розглянемо більш детально цю модель. Ефективне управління людським аспектом змін складається з управління п'ятьма ключовими фазами, що лежать в основі ADKAR [8, с. 173–174]: А (awareness) – усвідомлення необхідності змін; D (desire) – бажання впроваджувати зміни; К (knowledge) – знання (вміння); А (ability) – здатність упроваджувати зміни; R (reinforcement) – спонукання до дії (стимули).

Модель ADKAR працює як добуток усіх перерахованих факторів. Якщо хоча б один із факторів дорівнює нулю, то весь добуток дорівнює нулю. Детальне пояснення суті факторів та алгоритму оцінки потенційного успіху змін наступні.

Отримати інформацію можна, використовуючи класичні методи соціологічних опитувань – анкетування та інтерв'ювання співробітників.

Розглянемо алгоритм проведення організаційних змін. Перший крок: А (awareness) – усвідомлення необхідності змін. Ефективні зміни можуть мати місце тільки тоді, коли персонал, задіяний у процес трансформації, усвідомлює їхню необхідність. Слід з'ясувати причини, що є мотивами для проведення змін. Аналіз цих причин, визначення рівня того, наскільки індивід (група), які задіяні у змінах, усвідомлюють ці причини або, власне, мають особисту потребу в змінах. Другий крок: D (desire) – бажання впроваджувати зміни, тобто виявлення того, чи є бажання у співробітників підтримати зміни і брати участь у них. Просто усвідомлення необхідності недостатньо для того, щоб розпочати реалізацію змін. Тому третій крок – К (knowledge) – знання (вміння) – орієнтовано на визначення наявності знань про те, як здійснювати зміни і яким повинен бути результат. Потрібні знання і вміння, які знадобляться під час упровадження змін, і особливо той факт, наскільки чітким є бачення змін. Четвертий крок – А (ability) – здатність упроваджувати зміни, на цьому етапі особливої уваги приділяється здатності упроваджувати зміни крок

за кроком. Одних знань для реалізації технології недостатньо, необхідно водити відповідними здібностями. Наступним кроком буде оцінка здатності людини використовувати нові вміння, знання та змінити поведінку, для того щоб провести зміни. І завершальний крок – R (reinforcement) – спонукання до дії (стимули), оцінка здатності закріпити зміни. Ставиться запитання: “Чи є насправді дієві стимули для того, щоб дотримуватися обраного напрямку?”

У роботі з персоналом щодо подолання опору персоналу набули широкого практичного застосування методи, запропоновані Дж. Коттер і А. Шлезінгер [11]. Зокрема, це інформування та спілкування; участь і залученість; допомога та підтримка; переговори і угоди; маніпуляції і кооптації; явний і неявний примус. Суть цих методів полягає в такому:

- метод “інформування та спілкування”. Один із найбільш поширених шляхів подолання опору здійсненню стратегії полягає в попередньому інформуванні людей;

- метод “участь і залученість”. Якщо “стратегі” втягують потенційних супротивників стратегії на етапі планування, то вони часто можуть уникнути опору;

- метод “допомога та підтримка”. Підтримка може здійснюється через надання вільного часу службовцям для навчання нових навичок, можливості бути вислуханим і отримати емоційну підтримку;

- метод “переговори і угоди”. Ще один шлях боротьби з опором полягає в стимулюванні активних або потенційних супротивників зміни. Досягнення угоди – порівняно легкий спосіб уникнути сильного опору, хоча він, як і багато інших способів, може бути досить дорогим;

- метод “маніпуляції і кооптації”. Одна з найбільш поширених форм маніпуляції – кооптація – надання особистості бажаної ролі у плануванні та здійсненні змін. Кооптація колективу – надання одному з його лідерів і ко-мусь, кого група поважає, ключової ролі у плануванні і здійсненні змін;

- метод “явного і неявного примусу”. Менеджери часто долають опір шляхом примусу. Здебільшого вони змушують людей змиритися зі стратегічними змінами шляхом прихованої або явної загрози (погрожуючи втратою роботи, можливості просування та ін.), реального звільнення, переведення на нижче оплачувану роботу.

Вищеперераховані методи та інструменти у практичній реалізації спроможні реалізувати цілі організаційних змін. Причому ці зміни матимуть “м’яке” управління змінами, що неодмінно вплине на рівень організаційної культури і засвоєння нових моделей поведінки персоналу. Наприклад, у компанії *General Electric* визначають, що управління змінами повинне відбуватися в середовищі організації за визначеними цінностями – це “4E” (Energy, Energizer, Edge, Execution). По-перше – “енергія” як здатність виробляти величезну кількість персональної енергії, що є основою для здатності діяти. По-друге, наявність лідерів – енерджайзерів, які вмюють мотивувати і обов’язково “заряджати” інших ентузіазмом – “інфекційний” ентузіазм для максимальної реалізації потенціалу організації. По-третє, вміння приймати рішення, конкурентний дух, інстинктивне прагнення до швидкості та ефективності, чіткі переконання і сміливі судження, креативність. Четвертим фактором є здатність досягати результату [9].

Розгляньмо ще одну інноваційну технологію, яку можливо застосовувати в управлінні опором персоналу змінам в органах державної влади, – коучинг.

Це складний налагоджений процес двобічної комунікації, ключовими характеристиками якого вважають: розвиток, нове бачення, розкриття й реалізацію потенціалу особистості, особистісне зростання, досягнення мети [1]. Як новий інструмент управління персоналом коучинг, по-перше, є ефективним під час вирішення завдань підвищення його результативності, рівня задоволеності роботою, творчої активності та самостійності, розвитку ключових компетенцій тощо; по-друге, коучинг доцільний під час вирішення проблем, що виникають у співробітників та в роботі з ними. Коучинг у суб'єктах господарювання впливає на такі явища, як стреси, хвороби, нудьга, незадоволеність і низька ефективність, оскільки персонал, який відчуває власну значущість і вагомість, а також має можливість розвивати свої навички і здібності, може швидше рухатися до виконання завдань організації [2, с. 57].

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Необхідність організаційних змін в органах державної влади рано чи пізно виникає. Однак від того, як будуть здійснюватися ці зміни, як персонал реагуватиме на зміни та як буде здійснюватися управління організаційними змінами залежить ефективність функціонування організації. Ключовим чинником організаційних змін є персонал, його ставлення, сприйняття та особиста участь у змінах. Успіх запровадження організаційних змін залежить від багатьох факторів, головним з яких є прийняття змін персоналом та їхнє запровадження в організаційну культуру організації.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі полягають у необхідності обґрунтування дієвих методів і заходів з управління знаннями в організації.

Список використаних джерел

1. Бурачек І. В., Ярмолюк Д. І. Коучинг на підприємстві: обґрунтування ефективності. *Приазовський економічний вісник*. 2019. Вип. 5 (16). С. 126–132. URL: http://pev.kpu.zp.ua/journals/2019/5_16_uk/22.pdf (дата звернення: 03.04.2021).
2. Ляхович Л. А. Стратегії подолання опору персоналу змінам підприємстві. *Економічний простір*. 2020. № 161. С. 54–58.
3. Петрова І. Л. Управління персоналом у процесі організаційних перетворень. *Формування ринкової економіки*. Київ : КНЕУ, 2007. Т. 1, ч. II. С. 646–655.
4. Приб К. А. Природа та механізми опору змінам в організації. *Ринок праці та зайнятість населення*. 2014. № 3 С. 34–39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/rpzn_2014_3_10 (дата звернення: 03.04.2021).
5. Приймак Н. С. Опір як інтегрована соціальна складова управління змінами. *Проблеми системного підходу в економіці*. 2019. № 2 (70). С. 158–162. URL: http://elibrary.donnuet.edu.ua/1575/1/Prymak_article_orig_uk.pdf (дата звернення: 27.03.2021).
6. Резник С. Д., Черниковская М. В., Чemezov И. С. Управление изменениями : учебник. Пенза : ПГУАС, 2013. 384 с.
7. Реформа державного управління. *Урядовий портал*. URL: <http://surl.li/vgxa> (дата звернення: 12.04.2021).
8. Царенко А. С. Управление организационными изменениями: развитие теории и инструментов. *Государственное управление* : електрон. вестн. 2013. Вып. № 39. С. 163–178. URL: <http://surl.li/vjfx> (дата звернення: 03.04.2021).
9. Vukotich George. 10 Steps to Successful Change Management. Publisher : ASTD Press, 2011. 250 p.
10. Carol Rusaw A. Changing public organizations: four approaches. *International journal of public administration*. 2007. № 30. P. 347–361.
11. Kotter John P. Leading Change. Publisher : Harvard Business Review Press, 2012. 280 p.

Pokotylo T. V.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor of Personnel Management and Labor Economics Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0002-2706-6371;*

Smahliuk A. A.,

*PhD of Economic Sciences, Associate Professor of Personnel Management and Labor Economics Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0002-8874-3719*

ORGANIZATIONAL CHANGES: THE PROBLEM OF STAFF RESISTANCE AND WAYS TO OVERCOME IT

Public authorities must be able to generate changes in the external environment and the result of such changes must be a system of public administration that will ensure the proper implementation of policy decisions and legal norms, be transparent, aimed at sustainable economic growth and promote entrepreneurship. The implementation of such an important mission puts on the agenda for managers to rethink the form and content of organizational change and develop new approaches to managing them. In order for public authorities to perform their functions successfully, the organization must constantly change itself with a focus on achieving the mission within the current environment, which is becoming increasingly turbulent. The essence of the changes is revealed and the constituent elements of these changes are determined. The role of the leader in the period of organizational changes is considered. When making changes, there is inevitably resistance to change. The main causes of resistance to change in organizations are identified. These causes of resistance cause passive or active resistance to change. The directions of activity of the personnel management service concerning carrying out of organizational changes are offered. The ADKAR model, which can be successfully used in personnel resistance management, is considered. Effective management of the human aspect of change consists of managing the five key phases that underlie ADKAR: A (awareness) - awareness of the need for change; D (desire) - the desire to implement change; K (knowledge) - knowledge (skills); A (ability) - the ability to implement changes; R (reinforcement) - motivation to action (incentives). With this model, you can identify the steps that are needed to increase the effectiveness of change. In working with staff to overcome resistance to change, the following methods have gained practical application: information and communication; participation and involvement; help and support; negotiations and agreements; manipulation and co-optation; explicit and implicit coercion. It is determined that coaching, as a new tool of personnel management is effective in overcoming the resistance of staff, which is focused on improving the efficiency of the employee in the organization.

Keywords: change management, organizational change, resistance to change, personnel management, leadership.

References

1. Burachek, I.V. Yarmoliuk, D.I. (2019). Kouchynh na pidpriemstvi: obgruntuvannia efektyvnosti. *Pryazovskyi ekonomichnyi visnyk*, 5 (16), 126–132. URL: http://pev.kpu.zp.ua/journals/2019/5_16_uk/22.pdf [in Ukrainian].
2. Liakhovych, L.A. (2020). Stratehii podolannia oporu personalu zminam na pidpriemstvi. *Ekonomichnyi prostir*, 161, 54–58 [in Ukrainian].
3. Petrova, I.L. (2007). Upravlinnia personalom u protsesi orhanizatsiinykh peretvoren. *Formuvannia rynkovoï ekonomiky, vol. 1, part. II, 646–655. Kyiv : KNEU* [in Ukrainian].
4. Prib, K.A. (2014). Pryroda ta mekhanizmy oporu zminam v orhanizatsii. *Rynok pratsi ta zainiatist naseleennia*, 3, 34–39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/rpzn_2014_3_10 [in Ukrainian].
5. Pryimak, N.S. (2019). Opir yak intehrovana sotsialna skladova upravlinnia zminamy. *Problemy systemnoho pidkhodu v ekonomitsi*, 2 (70). 158–162. URL: http://elibrary.donnuet.edu.ua/1575/1/Pryimak_article_opir_yak.pdf [in Ukrainian].
6. Reznik, S.D., Chernikovskaya, M.V. & Chemezov, I.S. (2013). Upravlenie izmeneniyami. Penza: PGUAS [in Russian].
7. Reforma derzhavnogo upravlinnia. *Uriadovyi portal*. URL : <http://surl.li/vgxa> [in Ukrainian].

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

*Майстро Сергій Вікторович,
д. держ. упр., проф.,
професор кафедри економічної політики та менеджменту,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України,
м. Харків
ORCID 0000-0003-3035-4304;*

*Кропивницький Віталій Станіславович,
к. т. н.,
докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-3527-7283*

УДК 351.862.4

doi: 10.34213/tp.21.02.18

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Схарактеризовано особливості, розглянуто механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах. З'ясовано відмінності та результативність, визначено проблеми та суперечності систем публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, що існують у зарубіжних країнах. Надано пропозиції стосовно напрямів та можливостей адаптації в Україні світового досвіду публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Ключові слова: публічне управління та адміністрування, механізми публічного управління та адміністрування, цивільний захист, механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Постановка проблеми. Ураховуючи кількість та масштабність надзвичайних ситуацій у світі, у т. ч. і в Україні, складно переоцінити важливість вивчення зарубіжного досвіду щодо особливостей побудови та функціонування систем публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту та цивільної оборони, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної безпеки країн тощо. Адже, на жаль, реформування системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні відбувається повільно, унаслідок чого кількість надзвичайних ситуацій та масштабність їхніх наслідків останніми роками зростає, що потребує удосконалення на основі вивчення досвіду передових світових практик у зазначеній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню особливостей систем публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту як в Україні, так і в зарубіжних країнах присвятили свої публікації такі вчені, як С. Андреев, О. Безуглов, В. Заплатинський, О. Мартин, А. Порядочний, О. Труш та ін. [1; 2; 6–8].

© Майстро С. В., Кропивницький В. С., 2021

Однак чимало питань стосовно напрямів та можливостей адаптації світового досвіду публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення особливостей механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах та обґрунтування пропозицій щодо можливостей адаптації зазначеного світового досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу. Найважливішою функцією будь-якої держави є забезпечення безпеки своїх громадян, у т. ч. і в умовах надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. У реалізації цієї важливої для суспільства функції першочергову роль відіграють механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту як спосіб застосування заходів впливу суб'єкта публічного управління щодо запобігання надзвичайним ситуаціям та подолання їхніх наслідків, забезпечення необхідного рівня техногенно-екологічної безпеки та виконання поставлених перед суспільством цілей та завдань у сфері безпеки людини та суспільства в цілому.

Аналіз систем публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах свідчить, що основними напрямками державної політики в зазначеній сфері є запобігання, прогнозування, планування, оповіщення населення. Цивільний захист у зарубіжних країнах є сферою, функціонування якої спрямовано на захист населення та економіки від наслідків стихійних лих, аварій, катастроф, військових конфліктів.

Наприклад, організація системи органів публічного управління та адміністрування в європейських країнах має багато спільного та поділяється на державний, регіональний і місцевий рівні. Загальне управління системою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій як у мирний, так і у воєнний час здійснює міністр відповідного відомства. Безпосередньо завдання щодо цивільного захисту виконують спеціальні органи управління, як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Слід зазначити, що кожна країна Європейського Союзу розвиває і формує власні варіанти національної структури цивільної захисту з урахуванням конкретних обставин економічних можливостей, фізико-географічних, кліматичних, природних особливостей, але всі ці системи націлено на реалізацію насамперед гуманітарного права відповідно до Женевської конвенції 1949 р. [1; 5].

Зокрема, у Бельгії основним органом державної влади, який забезпечує громадську безпеку в разі кризових ситуацій є Координаційний і кризовий урядовий центр, який функціонує при Державній федеральній службі внутрішніх справ країни. До основних функцій зазначеного центру належать: забезпечення безперервного збирання й аналізу відповідної інформації, а також її поширення серед відповідних органів влади; планування, координація й забезпечення безпеки під час проведення масштабних заходів, організація яких потребує узгодження між різними службами; забезпечення безпеки для осіб та інституцій, які знаходяться на території Бельгії; організація матеріально-технічного забезпечення при подоланні кризових явищ за рахунок негайного забезпечення персоналом та інфраструктурою [8].

Корисним для України є досвід публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту у Франції, а саме: залучення до реалізації відповідних завдань добровольців, які виконують значний обсяг відповідних

робіт у зазначеній сфері та фінансуються з місцевих бюджетів і приватних фондів [4].

Окрім того, у Німеччині правовою основою для проведення підготовчих заходів і здійснення їх у надзвичайних умовах є прийняті бундестагом відповідні доповнення і зміни до конституції країни, а також низка так званих “простих надзвичайних законів”. При цьому постанови, підготовлені на основі законів відповідними міністерствами в мирний час, автоматично вводяться в дію при оголошенні бундестагом, “надзвичайним парламентом” або президентом (за узгодженням з федеральним канцлером) надзвичайного стану.

Центральним органом державного управління в Німеччині при надзвичайних ситуаціях є Федеральне відомство захисту населення та допомоги при катастрофах, яке працює в структурі міністерства внутрішніх справ (МВС) Німеччини. До функцій Федерального відомства належить забезпечення координації дій органів виконавчої влади, комунального самоврядування, установ та організацій із питань захисту населення і територій в умовах виникнення надзвичайних ситуацій. У структурі зазначеного органу державного управління є чотири підрозділи, керівники яких є одночасно заступниками начальника управління, якого призначає міністр внутрішніх справ і затверджує уряд. Чисельність штату управління 1 500 осіб, але в мирний час штат укомплектовано на дві третини. У воєнних умовах або на періоди навчань управління штат доукомплектовують фахівцями і співробітниками різних служб і трансформують на штаби округів (штаби земель), що керують усіма заходами цивільного захисту в межах визначеної зони відповідальності. Важливо, що захищені командні пункти обладнано в усіх землях країни.

З досвіду Німеччини у питаннях публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту ефективним було б застосування в Україні відповідного планування дій при надзвичайних ситуаціях на місцевому рівні, де у районах, містах і громадах існують заздалегідь призначувані начальники та штаби при них, створювані тільки за умов виникнення надзвичайної ситуації [5].

Виконання основних функцій та завдань управління відбувається згідно з призначенням та чітко розмежовується. Приміром, управління кризового менеджменту, яке здійснює аналіз ризиків, планування й реагування на надзвичайні та кризові ситуації на державному та федеральному рівнях, забезпечує роботу Спільного центру оперативного реагування федерації та земель, що входить до організаційної структури Федерального відомства, проводить оперативне інформування населення відносно потенційних кризових ситуацій і загроз і керує психологічною службою допомоги населенню.

Управління запобігання надзвичайним ситуаціям координує та регламентує упровадження широкого комплексу питань уникнення надзвичайних ситуацій; забезпечує правовий супровід сфери цивільного захисту та запобігання надзвичайним ситуаціям; забезпечує достатність інфраструктурних об'єктів, необхідних для виконання основних завдань, пов'язаних з униканням кризових ситуацій; здійснює контроль дотримання законодавства у сфері цивільного забезпечення функціонування німецької системи запобігання надзвичайним ситуаціям, яка також входить до організаційної структури Федерального відомства [8].

Цікавим для України є й досвід забезпечення цивільного захисту в Польщі. Показово, що цивільний захист та цивільна оборона Польщі залишаються од-

ним з основних елементів оборонної структури держави. Водночас у Польщі ще у 2000 р. було проведено об'єднання служб пожежної цивільної безпеки та рятувальної служби. З 2002 р. пожежно-рятувальної службі Польщі було надано додаткові функції рятування на воді, ліквідації хімічних забруднень на землі та воді. Контроль діяльності пожежно-рятувальних систем та координацію їхньої роботи веде Центр управління рятуванням при управліннях пожежної охорони воєводства. При управліннях пожежної охорони також утворено штаби з ліквідації великих аварій [2].

Крім Державної пожежної служби Республіки Польща, заходи у сфері цивільного захисту забезпечує Національний центр координації ризиків та цивільного захисту Польщі, у складі якого діє єдина система зв'язку та оповіщення. У Польщі функціонує 335 воєнізованих пожежних частин та 499 професійних частин на території 156 областей. Основною небезпекою для територій визначено повені та пожежі [6].

У США немає спеціальних формувань цивільного захисту. Для вирішення їхніх завдань залучаються підрозділи національної гвардії та збройних сил, головним чином сухопутних. Захист населення країни в умовах надзвичайних ситуацій вирішується у двох напрямках – шляхом укриття в захисних спорудах (головно протирадіаційні укриття) – 242 млн місць – та евакуації.

Основою системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в США є Федеральне агентство з управління в умовах надзвичайних ситуацій (FEMA), безпосередньо підпорядковане президенту країни.

Основними завданнями FEMA є: забезпечення виживання країни в ядерній війні; розроблення планів евакуації населення США з небезпечних районів; здійснення заходів відповідно до програми будівництва захисних споруд; удосконалення й підвищення стійкості систем зв'язку й оповіщення; забезпечення захисту і нормального функціонування федеральних і місцевих органів влади і цивільної оборони; створення та розповсюдження стратегічних запасів у разі надзвичайних ситуацій.

Центральний апарат FEMA має в своєму складі п'ять управлінь: із забезпечення функціонування в надзвичайних ситуаціях; із програм навчання та протипожежної підготовки; із програм національної готовності управління, надання допомоги й розроблення програм для штатів і місцевих органів влади; федеральна адміністрація зі страхування; адміністративні підрозділи.

У кожному штаті країни є консультативна рада з питань цивільного захисту, а безпосереднім керівником цивільної оборони штату є начальник штату зі своїм штабом. Через розмежування повноважень між федеральним урядом та урядом штату, який діє в межах конституції країни, FEMA не може видати наказ про евакуацію або інші заходи, а лише надає допомогу владі штату. Це призводить до дублювання функцій великої кількості органів управління та тимчасових формувань, що залучаються до роботи в разі надзвичайних ситуацій.

Крім цього, створюються місцеві штаби в графствах (3200), районах (17), незалежних штатах (37). Усього створено 3615 місцевих штабів цивільної оборони. На промислових підприємствах, на яких працює 50 і більше робітників, створюються комітети цивільного захисту, які очолюють керівники зазначених підприємств [3].

Подібною до американської системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є система органів державного управ-

ління цивільного захисту в Австралії. Основним органом, який координує розроблення національної стратегії, плани та програми подолання наслідків надзвичайних ситуацій, підготовку фахівців у сфері цивільного захисту, удосконалення систем оповіщення, надання фінансової допомоги постраждалим територіям тощо, є Служба з дій у надзвичайних ситуаціях [9].

Стратегічне керівництво системою цивільної оборони в Канаді здійснює прем'єр-міністр, а оперативне – міністр Федерального уряду країни. Функціонування системи цивільної оборони забезпечує Агентство надзвичайної готовності Канади [7].

Дослідження досвіду Великобританії з публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту свідчить, що загальне керівництво системою захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій здійснюється МВС за допомогою міжміністерського планового комітету та відповідного управління, основною функцією яких є координація діяльності міністерств та відомств. При цьому слід зазначити, що система захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій не має власних сил та засобів, за винятком Корпусу спостереження щодо радіаційної розвідки та дозиметричного контролю [9].

Отже, аналіз розвитку цивільного захисту в зарубіжних країнах свідчить, що керівництво цих держав приділяє значну увагу насамперед питанням прогнозування виникнення надзвичайних ситуацій, можливих сценаріїв їхнього розвитку та запобігання їм, а також організації заходів цивільного захисту та оперативному реагуванню на їхнє виникнення. У цілому, на наш погляд, Україна, як і США, Німеччина, Великобританія, Франція та інші країни світу, досвід публічного управління та адміністрування цивільним захистом яких було проаналізовано, повинна формувати систему управління цивільним захистом на уникнення й недопущення надзвичайних ситуацій та чітко планувати заходи ліквідації наслідків стихійних лих і злагоджено та ефективно діяти в разі їхнього настання.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, зарубіжний досвід побудови системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту може бути використано при вдосконаленні механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту України, зрозуміло, з урахуванням специфіки нашої країни. Перш за все слід звернути увагу на такі принципові моменти: організацію управління рятувальними службами; принципи побудови рятувальних служб у зарубіжних країнах; державну підтримку рятувальників та рятувальних служб; навчання населення та спеціалістів діям в умовах надзвичайних ситуацій; нормативно-правове регулювання питань захисту людей під час надзвичайних ситуацій; міжнародне співробітництво (особливо в умовах європейської інтеграції України), що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Андреев С. О. Державні системи цивільного захисту: інституціональні засади та проблеми розвитку : монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харків : Тім Пабліш Груп, 2017. 432 с.
2. Безуглов О. Є. Особливості підготовки фахівців для пожежно-рятувальної справи у Республіці Польща. *Бюлетень*. 2003. № 2 (6). URL: [http://edumns.org.ua/nmc/9/N2\(6\)_03.doc](http://edumns.org.ua/nmc/9/N2(6)_03.doc).
3. Гражданская оборона некоторых зарубежных стран. URL: <https://ohranatrud-ua.ru/grazhdanskaya-oborona/956-grazhdanskaya-oborona-v-zarubezhnykh-stranakh.html>.

4. Емельянов В. Гражданская оборона Франции. *Зарубежное военное обозрение*. 1991. № 9. С. 61–69.
5. Майстро С. В. Особливості інституційного механізму державного управління системою цивільного захисту в різних країнах. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Серія : Державне управління. 2017. Вип. 2. С. 407–415. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2017_2_53.
6. Мартин О. М. Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій у контексті правового регулювання: досвід країн Заходу. *Організаційно-управлінські, економічні та нормативно-правові аспекти забезпечення діяльності органів управління та підрозділів МНС України* : зб. матеріалів III Міжнар. наук.-практ. конф., м. Черкаси, 15 квіт. 2011 р. Черкаси, 2011. С. 187–189.
7. Порядочний Л. В., Заплатинський В. М. Безпека в надзвичайних ситуаціях та цивільна оборона : навч. посіб. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т. 2003. 301 с.
8. Труш О. О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн – членів ЄС Західної Європи. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 4 (27). URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpu/2009_4/index.html.
9. Федулов Г. В. Зарубежный опыт создания и обеспечения функционирования систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. 1998. Вип. 8. С. 63–100.

Maestro S. V.,

*Doctor of Public Administration, Professor, Professor of Economic Policy and Management
Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0003-3035-4304;*

Kropyvnytskyi V. S.,

*PhD in Technical Sciences, Doctoral Student of Educational, Research and Production center
of National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
ORCID 0000-0002-3527-7283*

MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION IN FOREIGN COUNTRIES

The article describes the features of public management and administration in the sphere of civil protection in foreign countries. Mechanisms of public management and administration in the sphere of civil protection in foreign countries are considered. The differences and effectiveness of the existing systems of public management and administration in the sphere of civil protection in foreign countries are clarified. The problems and contradictions of the existing systems of public management and administration in the sphere of civil protection in foreign countries are identified. Suggestions are given regarding the directions and possibilities of adaptation in Ukraine of the world experience of public management and administration in the sphere of civil protection.

The experience of public management of civil protection in the USA, Norway, Japan, Australia, Great Britain, and Canada is studied. Common to these countries in the sphere of public administration and civil protection administration is the effectiveness of emergency prevention, sufficient funding for civil protection authorities and rescue services, a high level of civil protection equipment and rescue equipment, an effective public alert system for natural disasters and emergencies, as well as effective cooperation between central government and local government.

The analysis of public management of civil protection of such EU countries as Belgium, France, Italy, Spain, Germany, Austria, Poland, Lithuania, Latvia, Estonia, the Netherlands, Sweden, Switzerland is carried out. Research shows that in most European countries there are no separate agencies responsible for civil protection. These functions are provided by specialized structures, subordinated mainly to the Ministry of the Interior. At the level of local self-government, specialized civil protection structures cooperate with local self-government bodies and voluntary public organizations.

The development of civil protection in foreign countries shows that public management of civil protection is aimed primarily at forecasting and preventing emergencies, analyzing possible

scenarios for their development, as well as the organization of civil protection measures and rapid response to their occurrence.

Keywords: public management and administration, mechanisms of public management and administration, civil protection, mechanisms of public management and administration in the sphere of civil protection.

References

1. Andreev, S.O. (2017). Derzhavni systemy tsyvilnoho zakhystu: instytutsionalni zasady ta problemy rozvytku [State systems of civil protection: institutional principles and problems of development]. Kharkiv: Tim Groop [in Ukrainian].
2. Bezuglov, O.E. (2003). Osoblyvosti pidhotovky fakhivtsiv dlya pozhezhno-ryatuval'noyi spravy u respubliksi Pol'shcha [Features of training specialists for fire and rescue in the Republic of Poland]. *Biuletен*, No. 2 (6). URL: [http://edumns.org.ua/nmc/9/N2\(6\)_03.doc](http://edumns.org.ua/nmc/9/N2(6)_03.doc) [in Ukrainian].
3. Grazhdanskaya oborona nekotorykh zarubezhnykh stran [Civil defense of some foreign countries]. URL: <https://ohranatrud-ua.ru/grazhdanskaya-oborona/956-grazhdanskaya-oborona-v-zarubezhnykh-stranakh.html> [in Russian].
4. Emelyanov, V. (1991). Grazhdanskaya oborona Frantsii. Zarubezhnoye voyennoye obozreniye [Civil defense of France. Foreign military review]. *Zarubezhnoe voennoe obozrenie*, 9, 61–69 [in Russian].
5. Maystro, S.V. (2017). Osoblyvosti instytutsiynoho mekhanizmu derzhavnoho upravlinnya systemoyu tsyvilnoho zakhystu v riznykh krayinakh [Features of the institutional mechanism of state management of the civil protection system in different countries]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seriya: Derzhavne upravlinnia*, 2, 407–415. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2017_2_53 [in Ukrainian].
6. Martin, O.M. (2011). Zakhyst naselennya i terytoriy vid nadzvychaynykh sytuatsiy u konteksti pravovoho rehulyuvannya: dosvid krayin Zakhodu [Protection of the population and territories from emergencies in the context of legal regulation: the experience of Western countries]. *Orhanizatsiyno upravlinnski, ekonomichni ta normatyvno-pravovi aspekty zabezpechennya diyalnosti orhaniv upravlinnya ta pidrozdiliv MNS Ukrayiny*, 187–189. Zb. materialiv III mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi. 15 kvit. 2011 r. Cherkasy [in Ukrainian].
7. Poryadochnyy, L.V., Zaplatinsky, V.M. (2003). Bezpeka v nadzvychaynykh sytuatsiyakh ta tsyvilna oborona [Emergency security and civil defense]. Kyiv: Kyiv. nats. torh.-ekon. un-t. [in Ukrainian].
8. Trush, O.O. (2009). Dosvid pobudovy ta funktsionuvannya system tsyvilnoho zakhystu krayin-chleniv YES Zakhidnoyi Yevropy [Experience in building and operating civil protection systems of EU member states of Western Europe]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, 4 (27). URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2009_4/index.html [in Ukrainian].
9. Fedulov, G.V. (1998). Zarubezhniy opyt sozdaniya i obespecheniya funktsionirovaniya sistem preduprezhdeniya i likvidatsii chrezvyichaynykh situatsiy [Foreign experience in creating and ensuring the functioning of emergency prevention and response systems]. *Problemy bezopasnosti pri chrezvyichaynykh situatsiyah*, 8, 63–100 [in Russian].

Надійшла до редколегії 11.05.2021 р.

Котух Євген Володимирович,
к.т.н, доцент кафедри комп'ютерних наук,
Сумський державний університет,
м. Суми
ORCID 0000-0003-4997-620X

УДК 351.865

doi: 10.34213/tp.21.02.19

РЕАЛІЗАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ КІБЕРБЕЗПЕКИ: ЕКОНОМІКО-ПОЛІТИЧНИЙ АСПЕКТ

Статтю присвячено розгляду проблем захисту критичної інфраструктури та врегулювання кризових ситуацій на національному рівні. Три кроки присвячено захисту саме критичної інфраструктури. Доведено, що публічно-приватне партнерство є обов'язковою умовою досягнення цих цілей захисту критичної інфраструктури.

Встановлено, що захист критичної інфраструктури окремими державами не є достатньо ефективним без відповідної співпраці на міждержавному та міжнародному рівнях. Проаналізовано новий вид дипломатичних відносин – кібердипломатію, виокремлено її три основних пріоритети (безпека, економічне співробітництво та права людини).

Ключові слова: критична інфраструктура, кібербезпека, кіберпростір, інформаційні системи, кібердипломатія, стратегія.

Постановка проблеми. Питання підтримки безпеки критичної інфраструктури є справою національної безпеки – з урахуванням чи без урахування кіберскладника. Однак мережі, що використовуються в об'єктах критичної інфраструктури, не застраховано від зростання залежності від інтернет-технологій. Тому можна стверджувати, що кібербезпека поєднується з національною безпекою здебільшого в критичній інфраструктурі. І хоч держави не мають однастайності у визначенні того, які об'єкти слід вважати критичною інфраструктурою, загальне бачення вказує на те, що такими об'єктами є надавачі найважливіших послуг усередині держави в рамках національної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Кібербезпеці в публічному просторі, визначенню її стратегічних цілей присвятили свої дослідження Дж. Гілі, А. Клімбург, Д. Сміт. Дж. Мелісен досліджував провадження кібердипломатії, її витоки та особливості. М. Мак-Міллан розглядав стратегію кібербезпеки Великобританії в контексті балансу свободи й управління в Інтернеті.

Метою статті є аналіз національних стратегій кібербезпеки семи країн світу з точки зору захисту критичної інфраструктури та ролі міжнародної співпраці в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Одне з найскладніших завдань у сфері підтримки кібербезпеки полягає в тому, що значною частиною об'єктів критичної інфраструктури в державах з ліберальною ринковою економікою керують суб'єкти приватного сектору, а не держава, незважаючи на те, що ці об'єкти вважаються невід'ємною частиною національної безпеки. Крім того, надання приватному сектору можливості пропонувати більш безпечні та стабільні послуги пов'язано з наданням приватним надавачам послуг державної допомоги [5].

Розробники Стратегії кібербезпеки США і відповідальні за прийняття рішень у сфері кібербезпеки в цій країні створили новий інституційний механізм реалізації процесу обміну інформацією між зацікавленими сторонами

© Котух Є. В., 2021

приватного і публічного секторів шляхом запуску нової Національної команди реагування на комп'ютерні надзвичайні події (National computer emergency response team, CERT) [8]. Але при цьому останнє слово залишається завжди за президентом США, рішення якого дає право застосувати кіберзброю. І це є певним недоліком, оскільки безпрецедентна швидкість кібератак здійснює суттєвий тиск на такий механізм прийняття рішень.

Операційний центр із питань безпеки інформаційних систем Франції (Operational Center of the Security of Information Systems, COSSI), головний орган Франції для координації ініціатив у сфері кібербезпеки, є основним, хто відповідає за врегулювання кризових ситуацій на національному рівні, а також за приготування та реалізацію плану дій щодо врегулювання кризових ситуацій у кіберпросторі. Наголошуючи на великому значенні критичної інфраструктури, Франція у Стратегії національної безпеки звертає особливу увагу на заходи безпеки стосовно цього середовища [4].

Слідом за боротьбою з кіберзлочинністю, другою за важливістю метою стратегії національної безпеки Великобританія визначає захист об'єктів критичної інфраструктури. Її Стратегію кібербезпеки спрямовано на розвиток публічно-приватного партнерства та заохочення обох сторін до подальшої співпраці. Наприклад, у 2018 р. уряд Великобританії виділив 14,2 млрд фунтів для 20 найбільших приватних постачальників послуг, а державні служби мали найменший персонал після Другої світової війни [10].

Необхідність співпраці описано так: “Значна частина інфраструктури, котру ми повинні захищати, знаходиться у приватній власності та керується приватним сектором. Досвід та інновації, необхідні для адекватної відповіді на загрози, буде орієнтовано на бізнес” [7]. Саме з метою активізувати публічно-приватне партнерство та заохотити обидві сторони до кращого співробітництва Великобританія внесла кардинальні зміни до своєї Стратегії кібербезпеки. Ще однією важливою метою Стратегії кібербезпеки Великобританії є захист міжнародної критичної інфраструктури. Перша і головна причина цього – боротьба, яку держава веде з кіберзлочинністю.

За показник, який демонструє намір керівництва Нідерландів мати комплексний підхід, що поєднує всі суб'єкти у сфері кібербезпеки, у Стратегії кібербезпеки Нідерландів взято налагодження відповідного рівня співпраці всіх зацікавлених сторін держави та міжнародних суб'єктів; цей показник включено до найважливіших принципів реалізації Стратегії [2]. На цьому етапі надзвичайно важливо зазначити, що стратегія Нідерландів задіює як публічні, так і приватні міжнародні суб'єкти щодо вирішення питань національної безпеки. Загалом ця частина Стратегії є, імовірно, конструктивним зразком в аспекті заходів зі зміцнення довіри, що є визначальними для міжнародних кіберальянсів.

У Стратегії кібербезпеки Німеччини захист критичної інфраструктури посідає центральне місце. Існує 10-кроковий план дій щодо захисту кіберпростору, з якого три кроки присвячено захисту саме критичної інфраструктури. При цьому публічно-приватне партнерство у плані названо обов'язковою умовою досягнення цих цілей [9]. Також було створено Раду національної кібербезпеки Німеччини, завданням якої є координування співпраці правоохоронних органів, Конституційного суду, агентств розвідки, Федерального агентства новин і окремих міністерств. Це був крок Німеччини до створення ефективної системи врегулювання кризових ситуацій у випадку виникнення інцидентів у національному кіберпросторі, а також щоб вирішити питання

того, яка владна структура має право вимагати реалізації плану дій у разі кібератаки та інших пов'язаних із цим проблем.

Варто зауважити, що визначення критичної інфраструктури відрізняються залежно від рівня процвітання держави. У зв'язку з цим у Туреччині створено чіткий перелік об'єктів, що надають критично важливі послуги [12]. При цьому відповідно до плану дій Туреччини у сфері кіберпростору, що містить галузевий аналіз ризиків для критичної інфраструктури, перевагу у сфері захисту критичної інфраструктури мають публічні організації, відповідальні за регулювання й аудит критичних секторів, а також за розроблення галузевих планів дій у надзвичайних ситуаціях і для безперервного ведення бізнесу. Туреччина також досягла значного прогресу в інституціоналізації кібербезпеки, утворивши національну Команду реагування на комп'ютерні надзвичайні події (USOM) та плануючи створити подібні команди реагування для окремих секторів. Один із найважливіших пунктів стратегічного підходу Туреччини до захисту критичної інфраструктури пов'язано з визначенням правових санкцій у відповідь на порушення безпеки критичної інфраструктури.

Індія, своєю чергою, створила Національний центр захисту критичної інформаційної інфраструктури (National Critical Information Infrastructure Protection Centre, NCIIIPC), який має повноваження для підвищення рівня захисту та стійкості цієї сфери [3]. Але при цьому Індія у своїх стратегічних документах не визначає чітко найважливіших об'єктів інфраструктури.

Проте захист критичної інфраструктури окремими державами не є достатньо ефективним без відповідної співпраці на міждержавному та міжнародному рівнях. Кібердипломатію, відому також як публічна дипломатія 2.0, здебільшого сконцентровано на упровадженні технічних інновацій зі сфери комунікації й інформаційних технологій до сфери дипломатії [6]. Загалом її пов'язано зі зв'язками з громадськістю, і вона відкриває новий вимір для традиційної дипломатії, інтегруючи нові засоби, що дозволяють державам взаємодіяти не лише з високоповажними представниками, але також із пересічними громадянами з різних країн. Імовірно через слабкий і неконтрольований зв'язок зі сферою безпеки багато стратегічних документів не містять окремої частини, присвяченої кібердипломатії.

Держави зазвичай вбачають у кібердипломатії основу для формування міждержавних зв'язків і налагодження міжнародної співпраці з питань кібербезпеки. Нідерланди у Стратегії кібербезпеки підкреслюють потребу міждержавної співпраці й обіцяють брати активну участь в Форумі з управління Інтернетом від ООН (UN Forum of Internet Governance). Німеччина так само підкреслює важливість міжнародної співпраці і обіцяє активно підтримувати такі організації, як ООН, НАТО і G-7 [8].

У контексті глобальної інтернет-спільноти набір механізмів для управління Інтернетом складається з громадських організацій включно з представниками приватного сектору. На цей час двома найвпливовішими організаціями у сфері управління Інтернетом є Рада з архітектури Інтернету (Internet Architecture Board, IAB) та Інженерна рада Інтернету (Internet Engineering Task Force, IETF). Втручання держав у діяльність цих організацій є значно обмеженим. Утім низка держав надає суттєвої уваги питанням, пов'язаним із кібердипломатією та управлінням Інтернетом як складниками кібербезпеки.

Зокрема, Підрозділ із питань міжнародної кібербезпеки є інструментом управління Інтернетом у Великобританії, що був сформований під керівництвом міністра закордонних справ у 2011 р. [5]. При цьому Стратегія кібербез-

пеки Великобританії здебільшого зосереджено навколо міжнародної співпраці з метою створення основи для міжнародного кіберзаконодавства, а також для розвитку двосторонніх відносин із впливовими суб'єктами кіберпростору. У Лондоні вважають, що більш активна участь ЄС у дискусіях з питань кібербезпеки могла б сприяти формуванню більш активній стратегії в цій сфері.

На відміну від Великобританії з її міжнародним орієнтуванням, Франція наполягає на пристосуванні національної правової бази до найновіших напрацювань у сфері кібербезпеки [4].

Сама назва Стратегії кібербезпеки США – “Міжнародна стратегія дій у кіберпросторі” – вказує на те, що США вважають кіберпростір сферою, до якої повинен застосовуватись міжнародний підхід. Через це кібердипломатія набуває важливого значення для американської кіберстратегії. Наочним прикладом стратегічних змін є стратегічний документ, опублікований ще у 2003 р. за назвою “Національна стратегія підтримки безпеки кіберпростору”, у якому зазначається, що США надають вирішального значення зміцненню міжнародних зв'язків і наголошують на важливості збереження свободи слова та правових санкцій щодо управління Інтернетом за ліберальним зразком [11].

Аналіз стратегічних документів Німеччини в галузі кібердипломатії показує, що в її стратегії пропонується ефективна координація для підтримки кібербезпеки в усьому світі. Німецькі стратеги розуміють кіберпростір як “простір свободи, безпеки та справедливості” [1]. Під час головування в ОБСЄ в 2016 р. Німеччина визначила три пріоритети для кібердипломатії: безпека, економічне співробітництво та права людини.

Індія у своїй стратегії чітко говорить про налагодження двосторонніх та багатосторонніх відносин, а також про співпрацю з питань кібербезпеки з іншими країнами. Керівництво держави проводить двосторонні діалоги з питань кібербезпеки з Великобританією, США та Німеччиною. Це поєднується із запуском ініціативи Цифрова Індія (Digital India) – для її реалізації створюються багатосторонні зв'язки. “Кібердипломатія – це сфера, що надалі розвивається. Це вимагає складних знань з технологій, права, політики тощо. Уряд Індії зосереджується на цьому” [3].

Висновки з цього дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, виклики кібербезпеки стосуються всіх країн, і жодна з них не стикається з абсолютно однаковими проблемами, але більшість із них є подібними, що дає можливість виробляти спільні універсальні рішення, які потім можна адаптувати до умов конкретних держав. При цьому кіберпростір є невід'ємною частиною розвитку будь-якої сучасної держави, адже потужний кіберпотенціал має вирішальне значення для прогресу та розвитку держав в економічній, політичній та соціальній сферах.

Це зумовлює необхідність розроблення та реалізації національних стратегій кібербезпеки, які б висували на перший план і підкреслювали необхідність підвищення рівня обізнаності щодо питань кіберсфери всередині гетерогенних категорій, таких як публічні службовці, політики, бізнесмени, IT-спеціалісти, представники громадськості та ін. І залежно від використаних підходів кібербезпеку можна сприймати або як відповідальність приватного сектору, або як відповідальність окремих органів публічної влади – від правоохоронних органів до військових відомств, або як поєднання обох. І саме останній підхід, на нашу думку, має бути застосовано в Україні.

Kotukh Ye. V.,
PhD of Technical Sciences, Associate Professor of Computer Science Department, Sumy State University, Sumy

IMPLEMENTATION OF NATIONAL CYBERSECURITY STRATEGIES: ECONOMIC AND POLITICAL ASPECT

The issue of maintaining the critical infrastructure security is a matter of national security – with or without taking into account the cyber component. However, networks used in critical infrastructure are not immune to growing dependence on Internet technology. Therefore, it can be argued that cybersecurity is combined with national security mainly in critical infrastructure.

In many developed countries, government agencies have been set up to deal with the security of information systems and the response to computer emergency incidents.

The challenges of cybersecurity apply to all countries, and none of them faces exactly the same problems, but most of them are similar, making it possible to develop common universal solutions that can then be adapted to the conditions of specific countries. At the same time, cyberspace is an integral part of the development of any modern state, as powerful cyberspace is crucial for the progress and development of states in the economic, political and social spheres.

This necessitates the development and implementation of national cybersecurity strategies that highlight and emphasize the need to raise awareness of cyberspace issues within heterogeneous categories, such as civil servants, politicians, businessmen, IT-professionals, members of the public, and others. And depending on the approaches used, cybersecurity can be seen either as the responsibility of the private sector, or as the responsibility of individual public authorities – from law enforcement to military agencies, or a combination of both. And the last approach, in our opinion, should be applied in Ukraine.

Keywords: critical infrastructure, cybersecurity, cyberspace, information systems, cyberdiplomats, strategy.

References

1. Bundesministerium des Innern (2011). Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland. URL: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OEDVerwaltung/InformationGesellschaft/cyber.pdf>.
2. De Nationale Cyber Security Strategie: Slagkracht Door Samenwerking (2011). Netherlands Ministry of Security and Justice, The Hague, Netherlands. URL: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/02/22/nationale-cyber-security-strategie-slagkracht-door-samenwerking/de-nationale-cyber-security-strategie-definitief.pdf>.
3. Department of Information Technology, Ministry of Communications and Information Technology (2018). New Delhi, India. URL: http://www.mit.gov.in/sites/upload_files/dit/files/ncsp_060411.pdf.
4. French Network and Information Security Agency (2011). Information Systems Defense and Security France's Strategy. URL: http://www.ssi.gouv.fr/IMG/pdf/2011-02-15_Information_system_defence_and_security_-_France_s_strategy.pdf.
5. Klimburg, A. and Healey, J. (2012). Strategic Goals & Stakeholders. National Cyber Security Framework Manual. Alexander Klimburg (Ed.). NATO CCD COE Publication, Tallinn.
6. Melissen, J. (2007). The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations. New York, Palgrave.
7. Macmillan Morse, A. (2013). The UK Cyber Security Strategy: Landscape Review. National Audit Office, London Oxford University Press.
8. Smith, David (2020). Why Cybersecurity Is Vital in the Public Sector. May 08, 2020. URL: <https://www.acfeinsights.com/acfe-insights/why-cybersecurity-is-vital-in-the-public-sector>.
9. The Dutch Ministry of Security and Justice (2011). The National Cyber Security Strategy. The Hague. URL: <https://www.enisa.europa.eu/media/news-items/dutch-cyber-security-strategy-2011>.
10. The UK Cabinet Office (2019). The UK Cyber Security Strategy Protecting and promoting the UK in a digital world. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60961/uk-cyber-security-strategy-final.pdf.
11. The White House (2011). International Strategy for Cyberspace, Prosperity, Security, and Openness in a Networked World. Washington. URL: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf.
12. Turkish Ministry of Transport, Maritime Affairs and Communication (2013). National Cyber Security Strategy and Action Plan 2013-2014. Ankara. URL: http://www.ccdcoe.org/strategies/TUR_CyberSecurity.pdf.

Надійшла до редакції 11.05.2021 р.

Ревенко Олена Вікторівна,

к.е.н., доц.,

*доцент кафедри економіки підприємства та організації бізнесу,
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 316.77: 338.242.4

doi: 10.34213/tp.21.02.20

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ТА ЙОГО РОЛЬ У РЕГУЛЮВАННІ БІЗНЕС-СЕРЕДОВИЩА

Теоретично обґрунтовано місце інформаційного забезпечення державної євроінтеграційної політики серед інших видів державної політики. З'ясовано, що воно чинить значний вплив на розвиток бізнес-середовища, а отже, має свою специфіку та науковий інтерес система інформаційного забезпечення державної євроінтеграційної політики регулювання бізнесу. На основі аналізу динаміки індикаторів транзитивності України визначено особливості перехідного періоду та доцільні напрями реалізації інформаційної політики щодо європейського вектору розвитку. Запропоновано під час оцінювання системи інформаційного забезпечення державної євроінтеграційної політики регулювання бізнесу в стратегічному контексті розглядати такі його рівні розвитку: інституційний, економічно-регуляторний, інформаційно-комунікативний та поведінковий. Визначено основні складники бізнес-середовища, які вкрай важливі під час здійснення аналізу євроінтеграційного процесу в Україні.

Ключові слова: інформаційне забезпечення, державна євроінтеграційна політика, державне регулювання бізнес-середовища, інтеграційний процес, індикатори транзитивності, європейські цінності.

Постановка проблеми. Проголосивши курс на євроінтеграцію, Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити верховенство права, поважати права людини і дотримуватися в країні свободи слова. Нині найголовнішим завданням для України є швидка і практична реалізація проголошених реформ у різних галузях (економічній, соціальній, правовій, фінансовій тощо), доведення їх до логічного завершення, виконання взятих на себе відповідних зобов'язань. Інтеграційні процеси проявляють свої багатоманітність, будучи нерозривно пов'язаними з усіма ключовими сферами, успіх яких буде залежати від їхнього розвитку. Зважаючи на це, стан інформаційного забезпечення державної євроінтеграційної політики України доцільно розглядати безпосередньо в тісному зв'язку з інструментами державного регулювання бізнес-середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державну євроінтеграційну політику як об'єкт дослідження доволі широко висвітлено в роботах українських дослідників, серед яких О. Гончаренко, В. Гурковський, А. Ермолаєв, Д. Карамішев, А. Козьм'яних, А. Костенко, О. Семченко, К. Сіренко, І. Тарнавська та ін. Але більшість із них розглядали це питання суто з теоретичної точки зору, оминаючи практичні аспекти обґрунтованого упровадження ме-

ханізму інформаційного забезпечення. Оскільки перед українськими підприємницькими структурами постає реальна проблема гармонізації основної діяльності підприємства, зважаючи на законодавчі зміни та пріоритети державної політики, певного наукового інтересу набуває розгляд взаємозв'язку євроінтеграційного процесу з інструментарієм державного регулювання бізнес-середовища.

Мета дослідження. Вказані вище проблеми зумовляють мету дослідження, яка полягає в обґрунтуванні напрямів розвитку інформаційного забезпечення державної євроінтеграційної політики України з урахуванням його впливу на процес регулювання бізнес-середовища.

Виклад основного матеріалу. Ефективність економіки нерозривно пов'язано зі створенням належних умов, за яких керівники та власники бізнес-структур постійно здійснюють творчий пошук нового, розвивають економічні відносини та запускають механізми життєвого циклу. Рушійні сили цих процесів значною мірою залежать від характеристик бізнес-середовища, яке утворюється та змінюється під впливом не тільки суб'єктів ринку, а й державної політики. Необхідність такого державного втручання в економіку зумовлена вадами ринкового саморегулювання, пошуком ефективніших неринкових варіантів задоволення потреб у суспільних благах, усуненням зовнішніх ефектів та кризових явищ. Якісне бізнес-середовище є передумовою ефективного використання економічного потенціалу бізнесу, підвищення ефективності та стабільності економічної системи, посилення фіскального потенціалу країни та конкурентних позицій країни у глобальному просторі. Усі ці аспекти набувають певної специфіки в умовах євроінтеграції, що є притаманною сучасним умовам.

Євроінтеграція – це, можна сказати, цивілізаційний вибір України. У стратегічному плані для України європейська інтеграція означає становлення на шлях модернізації економіки, перспективу залучення іноземних інвестицій і новітніх технологій, створення нових робочих місць, подолання технологічної й технічної відсталості, підвищення конкурентоспроможності вітчизняного бізнесу, вихід на нові ніші та світові ринки, насамперед на ринок ЄС.

Разом із тим, на думку К. Сіренко, інтеграція України до ЄС має певні політичні переваги, пов'язані зі створенням надійних механізмів політичної стабільності, демократії та безпеки [7, с. 65]. Як правильно зазначає М. Калина, членство в ЄС відкриє шлях до колективних структур спільної безпеки Євросоюзу, забезпечить ефективнішу координацію дій з європейськими державами у сфері контролю над експортом і нерозповсюдження зброї масового знищення, дасть змогу активізувати співробітництво у боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, контрабандою, нелегальною міграцією, наркобізнесом тощо [4].

У сучасних умовах ефективний інтеграційний процес в Україні до світового економічного простору є нагальним завданням розбудови державності й економіки. Подальші євроінтеграційні кроки передбачають серйозні виклики, пов'язані з проведенням радикальних соціально-економічних реформ та глибоких інституційних перетворень в Україні.

Провідну роль у цьому процесі відіграють інформаційні зв'язки та сама інформація, що викликає певну реакцію бізнесу та громадян у вигляді соціальної та економічної поведінки.

Одним із важливих складників державної євроінтеграційної політики України є її інформаційне забезпечення. Згідно із Законом України “Про інформацію”, державна інформаційна політика визначається як комплекс певних дій держави щодо отримання, застосування, розповсюдження та збереження інформації. У цьому контексті першочерговими напрямками цієї політики, що зазначені у ст. 3 Закону, надання доступу та рівних можливостей громадянам до вироблення, збирання, отримання, збереження та розповсюдження інформації; розвиток інформаційного суспільства та забезпечення інформаційної безпеки в країні; гарантування прозорості дій державних установ; сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору [5].

Однак слід зазначити, що на сьогодні основним документом, який визначає державну політику щодо інформування громадян про євроінтеграцію, є ухвалена Урядом Концепція реалізації державної політики у сфері інформування та налагодження комунікації з громадськістю з актуальних питань європейської інтеграції України до 2017 р. (розпорядження Кабінету Міністрів України (КМУ) від 27.03.13), а також План заходів щодо виконання Концепції (розпорядження КМУ від 18.09.13), що її доповнює. Концепцію покликано сприяти розумінню українським населенням євроінтеграційних процесів та забезпеченню постійного високого рівня підтримки громадянами визначеного зовнішньополітичного курсу країни. У результаті реалізації пунктів цієї Концепції Уряд сподівається створити певне інформаційне середовище, популяризувати євроінтеграційну тематику серед населення та підвищити рівень підтримки цього зовнішньополітичного курсу [8, с. 72].

Складність та багатоаспектність інформаційного забезпечення державної євроінтеграційної політики можна зрозуміти, розглянувши його у взаємозв'язку з іншими видами державної політики (рис. 1).

Як видно з рис. 1, система інформаційного забезпечення державної євроінтеграційної політики регулювання бізнесу утворюється під впливом інструментарію державного регулювання бізнес-середовища та інформаційної політики щодо євроінтеграції. Отже, не тільки економічні та регуляторні механізми здатні змінити траєкторію розвитку бізнесу, а й пропагування певних цінностей.

Слушно зауважити, що хоча бізнес-середовище в Україні в цілому (щодо наявності обов'язкових складників) сформовано, однак воно характеризується, з одного боку, значним проникненням у господарські питання держави та суб'єктів влади, а з іншого – недостатньою зацікавленістю їх в існуванні цивілізованого, ефективного та дієвого середовища господарської діяльності. Часті радикальні зміни “правил гри” – додаткове тому підтвердження. Крім того, позаринкові форми взаємодії держави і бізнесу стали “нормою” в сучасному суспільстві, а їхнє викорінення з суспільної свідомості вбачається тривалим процесом. У зв'язку з цим нагальною необхідністю є розуміння як з боку держави, так і з боку господарських суб'єктів, що прозорий бізнес має величезні переваги та перспективи, його опанування являє собою складний шлях, але містить у собі неоціненний досвід та навички роботи у важких і несприятливих умовах [1]. Саме відповідальність держави за сформоване бізнес-середовище визначає рівень прозорості та дієвості суспільної угоди між нею та бізнесом. Проте недосконалість законодавства, низький рівень моралі, слабка дієвість ринкових і суспільних інститутів не здатні забезпечити підприємцям правильні орієнтири діяльності, а державі – ефективний євроінтеграційний процес.



Рис. 1. Інформаційне забезпечення державної євроінтеграційної політики у зв'язку з іншими видами державної політики

Зважаючи на те, що Україна обрала євроінтеграційний шлях, у сучасних умовах постали нові виклики, зумовлені реалізацією такої концепції сталого розвитку.

Більшість країн майже завершили реформи в цих сферах та досягли оптимальних рівнів участі приватного сектору в економіці. Однак вони продовжували стикатися з проблемами економічного розвитку, оскільки не було побудовано ефективного інституційного середовища для забезпечення належного функціонування ринків (у т. ч. фінансового). Тому з 2017 р. Європейським банком реконструкції та розвитку було фундаментально переглянуте тлумачення перехідного періоду, кінцевою метою якого визначено сталу ринкову економіку, що характеризується такими ключовими якостями (індикаторами): конкурентоспроможність, урегульованість на державному та корпоративному рівні, екологічність, інклюзивність, стійкість, інтегрованість [6, с. 104]. Як видно з таблиці, перехідний період для України ще не завершено, оскільки результативність реформ не досягла рівня розвинених країн за жодним з індикаторів (максимальне значення 10).

Індикатори транзитивності України за 2017–2019 рр. (балів)*

Індикатори	Значення за роками			Зміни
	2017	2018	2019	
Конкурентоспроможність	4,68	4,67	4,77	↓↑
Урегульованість	3,58	4,55	4,78	↑↑
Екологічність	5,54	5,80	5,87	↑↑
Інклюзивність	5,88	6,01	6,21	↑↑
Інтегрованість	5,04	4,92	4,75	↓↓
Стійкість (еластичність)	4,6	5,6	5,67	↑↑

* Складено за [11–13].

Позитивною є висхідна динаміка більшості показників, але їхні темпи ще доволі малі. Тому перед Україною, як і перед більшістю перехідних економік, усе ще стоять завдання розбудови ринкової економіки, тому особливу увагу слід приділити регулюванню, фінансовій стабільності та конкурентоспроможності країн. Загальним показником розвитку і одночасно критерієм дієвості державного регулювання бізнес-середовища має стати ефективність системи інформаційного забезпечення державної євроінтеграційної політики регулювання бізнесу.

У перехідній економіці, на думку В. Гейця, відбувається “трансформаційний” процес, тобто переструктурування економіки та створення нових форм розвитку. Цікавими і безсумнівними виглядають такі тези, оскільки в сучасному світі, дійсно, не існує ринкової економіки у чистому вигляді, де держава не відігравала б жодної ролі, навіть інформаційної, у процесі її розвитку.

Подібні процеси останнім часом набувають певних особливостей і водночас схожості, що викликане пандемією коронавірусу і запровадженням відповідних карантинних обмежень. Більшість країн світу вживають невідкладних заходів, спрямованих на захист бізнесу та населення від економічних і соціальних потрясінь. Незважаючи на підвищену увагу до зазначеної проблематики, сьогодні існує невизначеність щодо тривалості та суворості карантинних заходів, що привносить відповідні ризики, часткову непрогнозованість розвитку бізнес-середовища, гостре сприйняття присутності іноземних бізнес-структур як конкурентів на внутрішньому ринку, а також опір змінам щодо векторів розвитку та адаптації законодавства до вимог ЄС.

Заходи, що застосовуються при цьому у світі, переважно мають макро-економічний характер і зосереджені на зусиллях центральних банків щодо підтримки ліквідності фінансової системи. У більшості країн застосовуються фінансові заходи, що охоплюють широкий діапазон фіскальних стимулів (зниження рівнів податкових ставок, відкладення строків нарахування платежів, звільнення від сплати податків, мораторій на податкові перевірки), допомогу з безробіття, відстрочення комунальних і рентних платежів, пільги щодо іпотечних платежів, одноразові виплати домогосподарствам, позики та кредитні гарантії для бізнесу, а також державні інвестиції у проблемні компанії, зокрема стратегічного спрямування.

Отже, державне регулювання, особливо в його частині щодо впливу на бізнес-середовище, має неабиякий науковий на практичний інтерес. Від ефективності його інструментарію залежатиме розвиток бізнесу, його перспективи та економічний потенціал підприємств, а також у цілому імідж

і потенціал держави. Виклики та загрози, спричинені пандемією, вимагають від влади ухвалення швидких і дієвих рішень щодо посилення гнучкості та одночасно ефективності податкової політики, а також реалізації комплексу заходів із пом'якшення негативних соціально-економічних наслідків, насамперед спрямованих на збереження доходів населення та робочих місць. Умови дуже складні. Але мета одна – зберегти бізнес в період пандемії та економічні відносини, пов'язані з ним.

Слід зазначити, що недостатньо опрацьовані механізми та окремі стимули можуть мати тривалі негативні наслідки для національної та регіональної економіки. Заходи, що вживаються в сучасних умовах, не повинні стати причиною нестабільності в майбутньому. Особливо зважаючи на загальні принципи податкового законодавства щодо забезпечення його стабільності, економічності та соціальної справедливості. Тому доцільно акцентувати увагу на більш ефективних інструментах, від яких є користь насамперед малому й середньому бізнесу; на інвестиціях у найбільш важливі сфери національного господарства, зміцненні системи охорони здоров'я та соціального захисту, а також на збалансуванні економіки [9, с. 6].

Оскільки державне регулювання бізнес-середовища є складником усієї системи державного регулювання, йому притаманні певні особливості, що відображаються у специфічному інструментарії. Відчутна різниця між розвиненими країнами полягає насамперед в інтенсивності реалізації перерозподільних функцій держави через її фінанси. Тому при формуванні механізму державного регулювання бізнес-середовища в Україні слід враховувати переваги, недоліки та організаційні умови реалізації моделей, що існують. Воно передбачає свідоме використання системи певного інструментарію, що має свою ефективність, ступінь складності упровадження, витратність, строк застосування, інформаційну чутливість та життєвий цикл. Зокрема, проблеми з упровадженням в Україні інструментів, наприклад, податкової політики, які успішно функціонують у багатьох зарубіжних країнах, свідчать не про неефективність цих інструментів, а про похибки в політиці їхнього застосування. Європейській вектор розвитку накладає певні особливості в цій сфері, зокрема щодо застосування окремих видів податків.

Слід зазначити, що, по суті, державне регулювання економіки – це комплекс заходів держави, спрямованих на скерування поведінки суб'єктів господарювання в напрямі, необхідному для досягнення поставлених цілей державної економічної політики щодо соціально-економічного розвитку країни. Вплив відбувається саме через створене бізнес-середовище, яке складається з системи нормативно-правових, інституціональних та регуляторних умов, за яких працює бізнес. Обрана модель державної економічної політики є похідними від домінантної в цьому суспільстві ідеології державного регулювання економіки.

Реалізацію державної економічної політики пов'язано із застосуванням різних інструментів. Інструментами в сучасних умовах виступають: податки, трансферти, загальна маса грошей і норма резервування тощо, мито, квоти на ввезення та вивезення капіталу, товару, експортно-імпорتنі тарифи. І всі вони мають неабиякі відмінності порівняно з європейськими країнами. Схематично підпорядкованість системи інформаційного забезпечення державної євроінтеграційної політики регулювання бізнесу цілям державної політики показано на рис. 2.

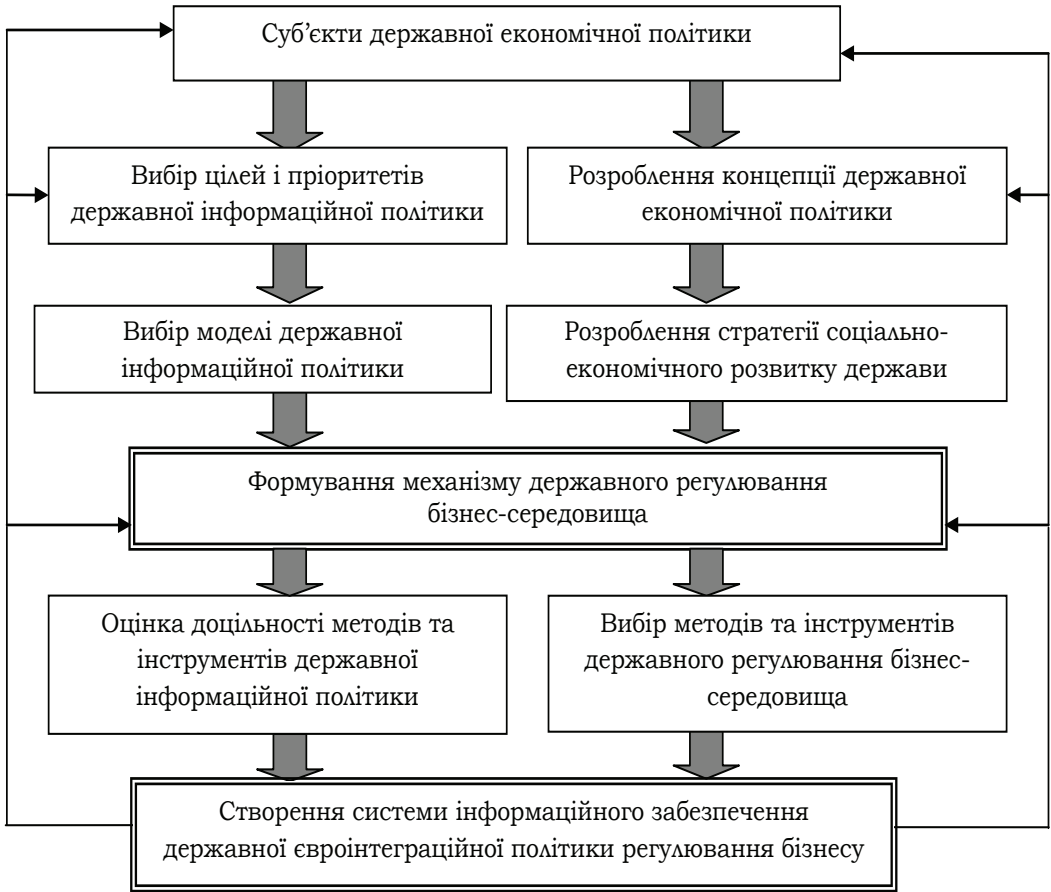


Рис. 2. Загальна послідовність створення системи інформаційного забезпечення державної євроінтеграційної політики регулювання бізнесу

Розроблення складників функціональних блоків механізму державного регулювання бізнес-середовища передбачає виявлення їх інституціональної специфіки стосовно тієї мети, для досягнення якої такий блок створюється і має функціонувати. За основу приймаються правові обмежувачі функціонування механізму, тобто сукупність законодавчих актів, які встановлюють правові норми в режимі реального часу, враховуючи наявний потенціал. Це дає можливість говорити про механізм реалізації державної економічної та інформаційної політики на конкретному етапі економічного розвитку.

Усе це слід враховувати при визначенні напрямів та критеріїв ефективності державного регулювання бізнес-середовища в Україні. Оцінюючи систему інформаційного забезпечення державної євроінтеграційної політики регулювання бізнесу в стратегічному контексті, доцільно розглядати кілька рівнів його розвитку:

інституційний (розвиток за рахунок бачення перспектив, розвитку ідей, розроблення й упровадження концепцій, затвердження правових норм, розроблення інституційних обмежень, трансформації) – процес реформування та модернізації державної політики;

економічно-регуляторний (сприяння бізнесу та конкурентоспроможності товарів вітчизняного виробництва, забезпечення економічної безпеки, протидія митним та податковим порушенням, фіскальна функція);

інформаційно-комунікативний (прискорення процедур митного оформлення, вдосконалення податкового та митного адміністрування, технологізація надання адміністративних послуг державних органів, оптимізація внутрішніх та зовнішніх зв'язків щодо взаємодії з громадянами, бізнесом, громадськістю та іншими стейкхолдерами у глобальному просторі);

поведінковий (зміна соціальної та економічної поведінки представників бізнесу, змінення європейських цінностей, зміна стратегічних орієнтирів з урахуванням концепцій соціальної відповідальності та глобалізації, етика міжнародного бізнесу).

Взаємозумовний характер ефективності та розвитку державного регулювання бізнес-середовища з урахуванням специфіки євроінтеграційного процесу відображає стратегічний контекст цього процесу (рис. 3).

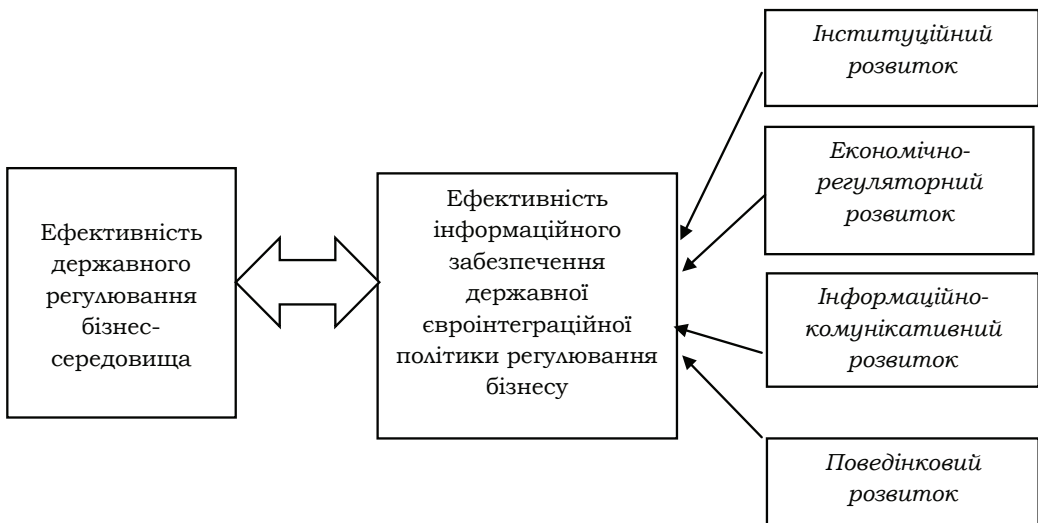


Рис. 3. Ефективність та розвиток державного регулювання бізнес-середовища з урахуванням специфіки євроінтеграційного процесу

Свою чергою, шляхи вдосконалення державного регулювання бізнес-середовища в умовах євроінтеграції мають виходити з сучасних тенденцій його розвитку та інформаційного простору. Однак нинішній рівень висвітлення цих процесів у засобах масової інфорсації на місцях є вкрай незадовільним і зводиться до коротких інформаційних повідомлень про візити іноземних делегацій та відкриття іноземних представництв, консульств, візових центрів [2].

При цьому дослідники досить критично ставляться до можливостей вітчизняної медійної системи. Українські видання не мають інструментів, що дали б їм змогу європеїзувати власну інформаційну політику, досягти реального інформаційного діалогу “Україна – Європа” як основи для розроблення більш відповідного реаліям національного порядку денного щодо європейської інтеграції. До таких інструментів належить перш за все наявність власних кореспондентів у країнах Європи [8, с. 73].

Слід також зауважити, що інформаційному забезпеченню євроінтеграційних процесів сприяють інформаційні центри Європейського Союзу (ЄС), відкриті на майданчиках університетів та бібліотек 21 міста України, що функціонують із метою надання інформації про ЄС, його доктрини, політичні аспекти задля кращого розуміння євроінтеграційних процесів громадянами [10]. Окрім цього, в Україні у 2015 р. було створено Платформу громадянського суспільства “Україна – ЄС”, до складу якої увійшли представники громадських організацій та об’єднань для здійснення контролю з боку громадян за реалізацією Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Таку ініціативу взагалі можна розглядати як достатньо ефективний та прозорий інструмент на шляху контролю суспільством на зовнішньополітичних процесів та впливу на них, та, на жаль, як показала практика, жодні значні проєкти цієї Платформою реалізовані не були.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, характеризуючи основні складники бізнес-середовища, які вкрай важливі при врахуванні аналізу євроінтеграційного процесу в Україні, можна зазначити таке:

1. Нормативно-правові умови функціонування бізнес-середовища характеризуються значною зарегульованістю бізнесу з боку держави. Сучасний бізнес керується у своїй діяльності величезною кількістю законодавчих актів, які постійно, іноді хаотично, змінюються, створюючи певний рівень невизначеності умов господарювання в майбутньому. Орієнтація на підвищення будь-яких ставок обов’язкових платежів та скорочення пільг унаслідок вимог ЄС сприймається болісно та критично.

2. Інституційні умови функціонування бізнес-середовища досить слабо налаштовано на підтримку суб’єктів підприємницької діяльності, зокрема в кризових умовах. Основні проблеми залишаються у сфері врегулювання неплатоспроможності.

3. Регуляторні умови функціонування бізнес-середовища, які пов’язано з процесами ліцензування, реєстрації, сертифікації підприємницької діяльності, постійно вдосконалюються. Позитивними зрушеннями стали: прозорість та послідовність державної регуляторної політики у сфері підприємництва; урегулювання інструментарію впливу на інвесторів із боку органів публічної влади різних рівнів у вигляді вимог щодо реєстрації, ліцензування, сертифікації підприємницької діяльності тощо; зниження рівня бюрократизму та корупції.

4. Ринкові умови ускладнені незавершеністю кризових явищ в окремих галузях періоду 2014–2015 рр., частими змінами курсу державної політики, а також сформованим значним тіньовим сектором економіки. Рівень тіньової економіки почав поступово скорочуватися. Незважаючи на те, що в певних аналітичних документах тіньовий сектор у кризових умовах сприймається

як додаткова “подушка” безпеки, усе ж потрібно тримати руку на пульсі та далі скорочувати його частку.

5. Поступово розвиваються технології соціальної комунікації як на рівні бізнес-середовища, так і на національному рівні, що стає підґрунтям для інформатизації громадян щодо соціальної відповідальності, зовнішніх орієнтирів та залученості бізнесу і влади до програм розвитку, зокрема щодо євроінтеграційного вектору змін.

Основною умовою результативності заходів з удосконалення складників механізму державного регулювання бізнес-середовища має бути тісна координація цих заходів із соціально-економічними перетвореннями в інших сферах, що супроводжуватиметься встановленням певних інформаційних зв'язків. Тільки таке стратегічне бачення комплексу проблем під час вирішення їх може мати позитивні зрушення та бажану тенденцію індикаторів розвитку. Важливими факторами успіху, беззаперечно, стає дотримання принципу послідовності та необтяжливості складників інформаційно-аналітичного забезпечення євроінтеграційних процесів, а також позитивне сприйняття європейських цінностей усередині країни.

Список використаних джерел

1. Головащенко В. П., Сидорова А. В. Сучасне бізнес-середовище України. *Вісник Донецького національного університету ім. В. Стуса*. 2018. Вип. 2. С. 145–148. URL: Downloads/5631-Текст%20статті-11306-1-10-20180611%20(1).pdf. (дата звернення: 08.02.2021).
2. Гоцур О. І. Українське журналістикознавство в контексті євроінтеграційного процесу. URL: <http://journlib.univ.kiev.ua/index.php?act=article&article=2313> (дата звернення: 08.04.2021).
3. Калина М. С. Євроінтеграційна політика України в контексті розширення Європейського Союзу. *Державне управління: теорія та практика* : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2005. № 2. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/pol-prav/05kmsrjs.pdf> (дата звернення: 12.05.2021).
4. Козьмініх А. В. Інформаційні механізми євроінтеграційної політики України. *Актуальні проблеми політики*. 2020. Вип. 65. С. 41–48.
5. Про інформацію : Закон України № 2657-XII (у редакції від 16.07.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.
6. Селютіна А. С. Сучасна концепція транзитивності та фінансові ринки: досвід європейських країн. *Економіка та держава* : наук. фах. вид. / Ін-т підготовки кадрів держ. служби зайнятості України. 2019. № 9. С. 103–108.
7. Сіренко К. Ю. Євроінтеграційна політика України: позитивні та негативні аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Вип. 22, ч. 3. С. 65–68.
8. Тарнавська І. Специфіка висвітлення євроінтеграційних процесів в Україні. *Communications and Communicative Technologies*. 2019. № 19. С. 70–75. DOI: 10.15421/291910.
9. Удосконалення податкової системи України в контексті викликів та загроз, спричинених поширенням COVID–19. *Аналітична записка* / за ред. О. Драган, С. Брехова, О. Нагорічної. Ірпінь : НДІ фіскальної політики. 2020. 96 с.
10. Центри європейської інформації в бібліотеках: технологія створення та механізми популяризації інформації про ЄС та євроінтеграцію України : електрон. навч.-метод. посіб. для бібліотекарів / Укр. бібл. асоц. ; уклад. : Башун О. В., Пашкова В. С., Шевченко І. О. Київ : УБА, 2016. 78 с. URL: http://lib.sowa.com.ua/Europe/Posibnyk_EU_Information_2016.pdf (дата звернення: 04.05.2021).
11. Transition Report 2016-17. *EBRD*. 2017. URL: [https://www.ebrd.com/transition\\$report\\$2017\\$18](https://www.ebrd.com/transition$report$2017$18) (дата звернення: 25.03.2021).
12. Transition Report 2017-18 *EBRD*. 2018. URL: <https://2018.tr-ebrd.com/countries/#> (дата звернення: 25.03.2021).
13. Transition Report 2018-19 *EBRD*. 2019. URL: [https://C:/Users/1/Downloads/transition-report-202021-ukraine%20\(1\).pdf](https://C:/Users/1/Downloads/transition-report-202021-ukraine%20(1).pdf) (дата звернення: 25.03.2021).

Revenko O. V.,

*PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of Business Economics and Business Organization 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*

INFORMATION SUPPORT OF UKRAINIAN STATE EUROPEAN INTEGRATION POLICY AND ITS ROLE IN REGULATING THE BUSINESS ENVIRONMENT

The main task for Ukraine in the European integration process is rapid and practical implementation of the announced reforms in various areas (economic, social, legal, financial etc.), bringing them to a logical conclusion, fulfilling the relevant commitments. Taking this into account, the situation with information support of the state European integration policy of Ukraine should be considered directly in close connection with the instruments of business environment regulation.

In the article as a purpose of research the substantiation of directions development of information maintenance of Ukrainian state European integration policy taking into account its influence on process of business environment regulation is chosen.

The place of information support of state European integration policy among other types of state policies is theoretically substantiated. It has been found to have a significant impact on the business environment development. And, therefore, the system of information support of state European integration policy in the field of business regulation has the specificity and scientific interest. Based on the analysis of the transitivity indicators dynamics of Ukraine, the peculiarities of the transition period and expedient directions of information policy implementation on the European vector of development are determined. The existing mechanism of information support of Ukrainian state European integration policy is investigated.

It is proposed to consider the following levels of business development in the strategic context when assessing the information support system of state European integration policy: institutional, economic-regulatory, information-communicative and behavioral. The main components of the business environment that are extremely important in the analysis of the European integration process in Ukraine are identified.

The main condition for the effectiveness of measures to improve the components of state regulation mechanism of business environment should be close coordination of these measures with socio-economic transformations in other areas, which will be accompanied by the establishment of certain information links. An important factor in success is the adherence to the principle of consistency and ease of information and analytical support components of European integration processes, as well as a positive perception of European values within the country.

Keywords: information support, state European integration policy, state regulation of business environment, integration process, transitivity indicators, European values.

References

1. Holovashchenko, V.P., Sydorova, A.V. (2018). Suchasne biznes-seredovyshe Ukrainy [Modern business environment of Ukraine]. *Visnyk Donetskoho natsionalnoho universytetu im. V. Stusa*, 2, 145–148. URL: 1/Downloads/5631-Текст%20статті-11306-1-10-20180611%20(1).pdf [in Ukrainian].
2. Hotsur, O.I. Ukrainse zhurnalistykoznavstvo v konteksti yevrointehratsiinoho protsesu. URL: <http://journlib.univ.kiev.ua/index.php?act=article&article=2313> [in Ukrainian].
3. Kalyna, M.S. (2005). Yevrointehratsiina polityka Ukrainy v konteksti rozshyrennia Yevropeiskoho Soiuzu [Ukraine's European integration policy in the context of the enlargement of the European Union]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, 2. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/pol-prav/05kmsrjs.pdf> [in Ukrainian].
4. Kozminykh, A.V. (2020). Informatsiini mekhanizmy yevrointehratsiinoi polityky Ukrainy [Information mechanisms of Ukraine's European integration policy]. *Aktualni problemy polityky*, 65, 41–48 [in Ukrainian].
5. Pro informatsiiu [About information]: Zakon Ukrainy No. 2657-XII (v redaktsii vid 16.07.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> [in Ukrainian].

6. Seliutina, A.S. (2019). Suchasna kontseptsiiia tranzytyvnosti ta finansovi rynky: dosvid yevropeiskykh krain [Modern concept of transitivity and financial markets: the experience of European countries]. *Ekonomika ta derzhava*, 9, 103–108 [in Ukrainian].
7. Sirenko, K.Yu. (2018). Yevrointehratsiina polityka Ukrainy: pozytyvni ta nehatyvni aspekty [Ukraine's European integration policy: positive and negative aspects]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*, vol. 22, is. 3, 65–68 [in Ukrainian].
8. Tarnavska, I. (2019). Spetsyfika vysvitlennia yevrointehratsiinykh protsesiv v Ukraini [Specifics of coverage of European integration processes in Ukraine]. *Communications and Communicative Technologies*, 19, 70–75. DOI: 10.15421/291910 [in Ukrainian].
9. Drahan, O., Brekhova, C., Nahorichnoi, O. (Eds.). (2020). Udoskonalennia podatkovoi systemy Ukrainy v konteksti vyklykiv ta zahroz, sprychynenykh poshyrenniam COVID–19 [in Ukrainian].
10. Bashun, O.V., Pashkova, V.S., Shevchenko, I.O. (2016). Tsentry yevropeiskoi informatsii v bibliotekakh: tekhnolohiia stvorennia ta mekhanizmy populiaryzatsii informatsii pro YeS ta yevrointehratsiiu Ukrainy. Ukr. bibl. asots. URL: http://lib.sowa.com.ua/Europe/Posibnyk_EU_Information_2016.pdf [in Ukrainian].
11. Transition Report 2016-17. *EBRD*. (2017). URL: <https://www.ebrd.com/transition-report-2017-18>.
12. Transition Report 2017-18 *EBRD*. (2018). URL: <https://2018.tr-ebrd.com/countries/#>.
13. Transition Report 2018-19 *EBRD*. 2019. URL: [https://C:/Users/1/Downloads/transition-report-202021-ukraine%20\(1\).pdf](https://C:/Users/1/Downloads/transition-report-202021-ukraine%20(1).pdf).

Надійшла до редакції 05.05.2021 р.

Криштанович Мирослав Франкович,
д. держ. упр., проф.,
професор кафедри педагогіки та інноваційної освіти,
Інститут права, психології та інноваційної освіти
Національного університету "Львівська політехніка",
Львів
ORCID ID 0000-0003-1750-6385

УДК 327:351(477+438)

doi: 10.34213/tp.21.02.21

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ БАЛТІЙСЬКО-ЧОРНОМОРСЬКИМ ПАРТНЕРСТВОМ У ЗОВНІШНІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНИ ТА ПОЛЬЩІ

Досліджено питання державного регулювання Балтійсько-Чорноморського партнерства у зовнішній політиці України та Польщі. Слід зазначити, що в умовах існування СРСР, польські урядовці не наважилися тоді на цілковите визнання української держави та встановлення з Україною повноцінних дипломатичних відносин.

Встановлено, що тісні контакти між Україною і Республікою Польща відбулося після того, як 2 грудня 1991 р. Польща першою у світі визнала суверенність України. На особливу увагу заслуговує також те, що вже 4 січня 1992 р. між країнами були встановлені дипломатичні відносини, що сприяло налагодженню регулярних стосунків між країнами, адже тепер обидві стали незалежними державами та повноцінними суб'єктами міжнародної політики.

Ключові слова: державне регулювання, Балто-Чорноморське партнерство, зовнішня політика, Україна, Польща, Європа.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення варто зазначити, що необхідність розбудови міждержавних взаємовідносин між Україною та Польщею вважається об'єктивними потребами та національними інтересами, що відображувалися у задумах зовнішньої політики обох держав. Закономірність партнерських відносин між суверенними Україною та Польщею пояснюється сьогоденні і власне діловими причинами. Перш за все, їх безпосереднім сусідством, з чого випливає низка таких питань, як спільний кордон і прикордонні зв'язки, гарантії безпеки, економічне співробітництво, забезпечення прав національних меншин та ряд інших питань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Помітне місце у зовнішній політиці України та Польщі займає проблема Балто-Чорноморського партнерства. Теоретичним підґрунтям політологічного аналізу цієї проблеми є праці відомих вчених Н. Арбатової, А. Дацюка, К. Бака, Л. Вардомського, Р. Грінберга, В. Дергачова, А. Зленка, В. Іщука та ін. Проте науковцями недостатньо вивченим залишається питання дослідження Балтійсько-Чорноморського партнерства у зовнішній політиці України та Польщі.

Основною **метою статті** є дослідження державного регулювання Балто-Чорноморським партнерством у зовнішній політиці України та Польщі.

Вклад основного матеріалу дослідження. Слід зазначити, що ідея створити союз країн, які розташовані між Балтійським та Чорним морями, вперше була озвучена у 1919 р. на конференції, яка відбувалася у Латвії та зібрала представників урядів Польщі, України, Литви, Латвії, Естонії та Фінляндії. Особливий вклад у розроблення програми розвитку країн Міжмор'я вніс глава МЗС Латвії З. Мейєровіц, яка містила плани оборонного союзу, політичну конвенцію про взаємну підтримку та спільну зовнішню політику,

забезпечення вільного шляху від Балтійського до Чорного морів. Тоді ж були зроблені деякі формальні кроки, зокрема, підписана декларація про створення союзу на засадах конфедерації, але далі, через деякі непорозуміння, справа не пішла.

Найбільш відомим та послідовним прихильником ідеї створення Балто-Чорноморського Союзу можна вважати Ю. Пілсудського, який власне й увів в обіг поняття “Міжмор’я”. На його думку безпека його країни значною мірою залежить від створення альянсу сильних незалежних держав, які мали виконувати функцію “санітарного кордону” між Польщею та Росією і могли б зупинити російську експансію на захід. За його задумом, Польща мала стати центром інтеграційних процесів, що збирали б, з одного боку, всі “європейські” рештки Російської імперії, з іншого – всі слов’янські народи, за виключенням росіян. У його час Польща була найбільшою країною регіону, і через це вважалася природним центром цих інтеграційних процесів. Пілсудський небезпідставно вважав, що лише подібний федеративний союз здатен захистити країни Центральної та Східної Європи від домінування та поглинання Росією або Німеччиною [1]. Його проект “Міжмор’я” мав інституційно закріпити союз вільних народів від Балтійського до Чорного морів і стати продовженням багатонаціональної та мультикультурної традиції Речі Посполитої. Ключовим елементом цього союзу він вважав повинна була стати незалежна Україна. Тому глава польської держави навесні 1920 р.у вирішив відновити і посилити незалежну, дружньо налаштовану до Польщі Україну. “Не варто мати ілюзій: навіть якщо ми підпишемо мир, ми завжди залишимося цілком для атак з боку Росії”, – казав Пілсудський в інтерв’ю газеті “*Kurier Poranny*” після перемоги над більшовиками у Варшавській битві 1920 р. Проте категоричне несприйняття цієї ідеї, зі зрозумілих причин, з боку СРСР, та відсутність підтримки з боку країн “Старої Європи” змусили його укласти мир з більшовиками та замість УНР визнати УРСР. Проте його власний прогноз, що “без вільної України не буде вільної Польщі”, невдовзі справдився.

Наприкінці 1939-го – на початку 1940 р. уряди Естонії, Литви та Латвії активізували свою діяльність у напрямку відтворення Балтійського союзу. Але було вже запізно, і в серпні 1940 р. всі три держави були включені до складу СРСР як союзні республіки. Так безславно завершився етап інтеграції у Балтійському регіоні.

Після Другої Світової війни Польща, як і усі інші країни Східної Європи, опинилися під радянською окупацією. Хоча деякі політики, зокрема – польський генерал В. Сікорський, продовжували підтримувати концепцію “Міжмор’я”, тепер вже як перспективний проект на майбутнє. Уряд в екзилі, який він очолював, вів перемовини ще під час Другої світової війни з грецькими, югославськими та чехословацькими колегами, де розглядалося питання повоєнного устрою. У 60-х роках ХХ ст. набула популярності “лінія Гейдройца-Мерошевського”, в якій політик та публіцист Є. Гейдройц та політолог Ю. Мерошевський здійснили спробу пристосувати теорію “Міжмор’я” до минулих реалій і висловили її у своїй теорії “ULB (Україна – Литва – Білорусія), опублікованій на сторінках польського емігрантського журналу “Культура”.

Зазначимо, що ідея створення Балтійсько-Чорноморської дуги поглибилась напередодні розпаду СРСР і була започаткована литовським Саюдісом як певний інструмент боротьби з російським експансіонізмом за державну незалежність країн Балтії. У листопаді 1990 р. в Мінську відбулись консультації між представниками національно-демократичних сил, а також переговори між депутатами від опозиції у Верховних Радах Білорусі (Білоруський народний фронт), України (Народна Рада), депутатами демократичної більшості Верховних Рад Литви і Латвії, які стосувались обговорення конкретних перспектив співробітництва держав Балто-Чорноморського регіону. Тоді і виникла ідея започаткування проектів, які би могли розширити співробітництво цих країн [2].

Створення колективної структури оборони країн Центральної Європи, включаючи країни Балтії і, можливо, навіть Україну, вперше була ініційована президентом Польщі в 1992-1993 рр., як ідея “НАТО-біс” [3]. У зв’язку з тим, що повноправне членство в НАТО відкладалося на невизначений період, президент Польщі Л. Валенса висунув концептуальну та організаційну ініціативу щодо країн Східної Європи у вигляді утворення Чорноморсько-Балтійської осі. У 1992 р. під час візиту до Німеччини польський президент оприлюднив ідею створення групи “НАТО-біс” на перехідний період, до якої увійшли б колишні країни РЕВ та Організації Варшавського договору. Проте всередині Польщі і в країнах регіону ця ідея була піддана критиці, оскільки, фактично могла вести до закріплення поділу Європи та відсувала на невизначений час їхнє повномасштабне членство у євроатлантичних структурах [4].

У 1993 р. на Нараді з безпеки і співробітництва в Європі тодішній Президент України Л. Кравчук порушив питання щодо створення необхідного простору в Центрально-Східній Європі для політичної стабільності і безпеки на рівні представницького міжнародного форуму. Формування Балто-Чорноморської федерації могло стати реальністю, оскільки вже тоді, провідні західноєвропейські країни, природно, не могли обходити увагою політичну ситуацію на Сході континенту, пропонуючи свої ініціативи щодо її врегулювання. Зокрема 20-21 березня 1995 р. під час Конференції зі стабільності у Європі було прийнято Пакт стабільності і безпеки в Європі, укладення якого було ініційоване прем’єр-міністром Франції Е. Балладюром. Механізм, закладений у пропозиції Балладюра, передбачав, що зміцнення стабільності в регіоні мало б відбуватися силами передусім самих центрально-східноєвропейських країн за допомогою ЄС. У цьому суть плану відповідала основній ідеї української ініціативи по створенню зони стабільності і безпеки в Центрально-Східній Європі. Цим країнам пропонувалося за сприяння ЄС протягом певного періоду в юридичному порядку остаточно усунути можливі джерела непорозумінь, що, як передбачалося, сприятиме перспективі їх членства в ЄС. Підсумком конференції стало започаткування роботи так званих регіональних “круглих столів” – ЦентральноСхідноєвропейського та Балтійського [5].

Ідея створення окремої регіональної структури безпеки в ЦСЄ за участю країн “сірої зони” була підтримана з боку ЄС і США. Більше того, американські політологи визначали можливий союз України, Литви та Білорусії (Балто-Понтійська доктрина) як пояс, що замикає Росію з її намірами экс-

пансії, щодо певної міри реанімувало концепцію “санітарного кордону”, реалізовану рішеннями Паризької мирної конференції 1919 р. Ідею підтримав З. Бжезинський, який послідовно виступав за перетворення України зі східноєвропейської країни в центрально-східну і прагнув нейтралізувати “російську карту” у відносинах між Польщею та Україною [6]. Проте сподівання України щодо підтримки цього проекту регіонального співробітництва, який був дуже близьким до ідеї польського президента Л. Валенси про створення “НАТО-біс”, не виправдалися.

Під час російсько-грузинської війни в 2008 р., польський Президент Л. Качинський на мітингу в Тбілісі у присутності президентів, зокрема, Грузії, Литви й України справедливо наголосив: “Ми добре знаємо, що сьогодні Грузія, завтра Україна, післязавтра Прибалтика, а пізніше можливо прийде час і на мою країну, на Польщу” [7]. Наступні роки й наступні події показали, наскільки була правильною оцінка напрямку російської політики, а загроза його подальшого розвитку в небажаному для Центральної Європи напрямку постала ще більшою.

Коли ж стала реальністю наростаюча агресивна політика з боку Росії, про що свідчило штучне створення нею невизнаних республік – Абхазії, Південної Осетії та Придністров'я, які стали постійними інструментами дестабілізації та російського тиску, Захід проявив слабкість і фактично не виконав своїх союзницьких зобов'язань щодо України згідно з будапештським меморандумом, так само як і Росія, яка порушила обіцянку гарантування безпеки. Єдиними державами, які закликали підтримати Україну були Польща та країни Прибалтики.

Можливий Балто-Чорноморський союз став би адекватною відповіддю на експансію агресивної євразійської імперії, що є небезпечним для всіх країн Європи, Польщі та для України. Особливо різко про роль України в цьому союзі виступив головний ідеолог “російського міра” А. Дугін, який безпосередньо зазначав: “Існування України в нинішніх кордонах і з сучасним статусом “суверенної держави”, рівнозначне завданню жахливого удару по геополітичній безпеці Росії, рівноцінне вторгненню на її територію. Існування “суверенної України” є, на геополітичному рівні, оголошенням Росії геополітичної війни” [8]. Тому Росія всі зусилля направляла на те, щоб залишити Україну в своїй орбіті і мати вплив на Центральну та Східну Європу. Ще З. Бжезинський зазначав, що Російська Федерація без України не зможе стати імперією. Відтак міжнародне співтовариство за жодних умов не повинно дозволити Росії досягнути переваг в Центральній та Східній Європі.

Всі ці обставини та спільність інтересів країн Балтійського та Чорноморського регіонів зумовлювали об'єктивні підстави для формування принципово нового партнерства і союзу між ними. Тому все більш актуальним є пошук перспектив щодо практичного впровадження концепції “Міжмор'я” – створення могутнього Балто-Чорноморського Союзу країн Центральної та Східної Європи (Україна, Польща, Литва, Латвія, Естонія та інші). Здійснення цього проекту могло мати серйозні геополітичні, та, що найбільш актуально, безпекові переваги. За умов, коли Росія почала проводити реалізацію своїх агресивних геополітичних потуг, небезпечних для всіх країн Європи, фактичне

створення Балто-Чорноморського Союзу мало стати вигідним як безпосереднім учасникам цього утворення, так і країнам “Старої Європи”, які б змогли отримати реальний запобіжник щодо просування Росії на захід [9].

Нажаль частина сучасних політиків цього не розуміє. Але, як дієвого прибічника концепції “Міжмор’я” можна розглядати польського Президента А. Дуду, який, у розмові для польського агенства (Polskaagencja Prasowa), зокрема зазначав: “Я обмірковую ідею створення партнерського блоку держав від Балтійського до Чорного та Адріатичного морів, і вірю, що зможемо реалізувати велику ідею “Міжмор’я” [10].

Також можна пригадати, що активним прихильником цих ідей був екс-президент Польщі Л. Качинський, який у 2008 р. виступав за утворення коаліції країн регіону для підтримки Грузії через військову агресію з боку Росії. Також підтримували цю ідею екс-президент Польщі Л. Валенса, а також литовські політики А. Бразаускас та К. Прунскене, латвійський міністр З. Меєровіц, естонський міністр К. Пуста, грузинські політики Н. Жорданія та Є. Гегечкорі. Колишній Президент Литви В. Ляндсбергіс вважав, що утилітарна реалізація ідеї “Міжмор’я” наразі актуальна: “Непереможним є реваншизм колишньої російської імперії. Це – наче хвороба і ми повинні задуматися над тим, як допомогти Росії пережити і позбутися її”.

Основою до реалізації подібного проекту в рамках міжнародного співробітництва був так званий проект Каспійсько-Чорноморсько-Балтійського простору, який розроблявся у 2007-2008 рр. за ініціативою тодішніх президентів України і Польщі В. Ющенко і Л. Качинського. Його підтримали всі Балтійські країни, Азербайджан і Грузія. Проявили інтерес Туреччина, Румунія [11]. Але даний проект не було реалізовано.

Сьогодні Балто-Чорноморський Союз може стати істотною перепорою на шляху здійснення Росією своїх реваншистських та експансіоністських задумів.

В цьому контексті характерну небезпеку для Росії становлять дружні стосунки між державами, які мають можливість реалізувати ідею “Міжмор’я”, зокрема – Литвою, Польщею та Україною. Цей союз як мінімум в стані зупинити просування російської експансії на Захід [12]. Оскільки більшість потенційних членів утворення вже є членами Європейського Союзу, практичний задум членства “Міжмор’я” у вигляді Балто-Чорноморського Союзу повинні відбуватися таким чином: по-перше, на початку відсутність будь-яких конфліктів між членством ЄС, НАТО та БЧС та переконати Північно-атлантичний альянс підтримати створення Балто-Чорноморського Союзу. По-друге потрібно враховувати те, що для створення союзу багато країн вже є членами ЄС і там діє програма Європейської Політики Сусідства.

За умови, що політичні еліти головних країн-потенційних учасниць “Міжмор’я” зможуть домовитись найближчим часом, то даний проект зможе стати одним з найперспективніших проектів ХХІ ст. Якщо в найближчі роки Польща, Литва і Україна зможуть сформувати ядро майбутнього Балтійсько-Чорноморського союзу, то через 10-15 років нове геополітичне утворення за своїм економічним і військовим потенціалом вийде на рівень Німеччини, Великобританії і Франції разом узятих і перевершить Росію [13]. Як вважає Є. Жеребецький, Балто-Чорноморський союз – “це страховий проект на

той випадок, якщо розвалиться Європейський Союз. В такому разі він міг би стати вигідним прихистком для України, Польщі, Литви і навіть інших країн” [14].

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже слід зазначити, що створення Балто-Чорноморського союзу може зіштовхнутися з низкою об’єктивних перешкод. Головна серед них, полягає в тому, що більшість країн потенційного об’єднання вже входять до складу потужних геополітичних інституцій – ЄС та НАТО, тоді як Україна, знаходяться тільки на шляху до інтеграції в довгоочікувані євроатлантичні структури. Білорусь же продовжує зберігати тісні зв’язки з Росією. А балтійські країни, будучи як членами НАТО, так і ЄС, а відповідно і учасниками Спільної політики безпеки та оборони, все ж основним гарантом своєї національної безпеки вважають Сполучені Штати Америки. Крім цього ні Європейському Союзу, ні тим більше Росії третя сила в Європі не потрібна, тому вони за будь-яких обставин будуть стримувати такі перспективи.

Важливо зважати і на те, що правлячі політичні еліти самих держав “Міжмор’я” наразі ще не готові до таких радикальних змін своєї зовнішньої політики. До цього слід додати про існуючі історичні та територіальні суперечки між ними, а також амбіційні прагнення окремих з них до гегемонії в рамках можливого геополітичного блоку.

Список використаних джерел

1. Nowak A. Geopolityczne koncepcje Józefa Piłsudskiego. URL: www.omp.org.pl/index.php?module.subjects.
2. Карайченцев П. Попытки реанимации Балтийско-Черноморского союза. URL: www.dialogs.org.ua/issue.full.php.
3. Peter Van Ham. The Baltic states: security and defence after independence URL: www.edvardas.home.mruni.eu/wp-content/uploads/1992-1993/10/baltic-states-security.pdf.
4. Магда Є. Концептуальні засади розширення НАТО. Сучасні міжнародні відносини. URL: www.history.org.ua/LiberUA/Book/minzv/11.pdf.
5. Харченко І. Зразок превентивної дипломатії. *Політика і час*. 1995. № 5. С. 42.
6. Бжезинский З. Великая шахматная доска. Москва: Международные отношения, 2005. 256 с.
7. Чи буде Польща активнішою на сході? URL: www.cacds.orgua/ru/com/580.
8. Дугин А. Г. Основы геополитики: Геополитическое будущее России. Москва: Артогея, 1997. 600 с.
9. Iszczuk W. Idea Międzymorza jedyną alternatywą w obliczu agresji barbarzyńskiej Rosji. Włodzimierz Iszczuk. URL: www.fronda.pl/a/idea-miedzymorza-jedyna-alternatywa-wobliczu-agresji-barbarzynskiej-rosji.
10. Дуда А. За створення блоку держав від Балтійського до Чорного моря. URL: www.Polskaagencja.Prasowa.2016.
11. Мандзюк О. Р. Ідея Балто-Чорноморського союзу крізь призму зовнішньо-політичних концепцій Польщі. *Молодий вчений*. 2016. № 12 (39). С. 153–156.
12. Чупрій Л. В. Відродження концепту “Міжмор’я” в контексті подолання російської експансії. *Політичне життя*. 2017. № 1-2. С. 118–124.
13. Волович А. Балтийско-Черноморский Союз: перспективы реализации. URL: www.bintel.com.ua/ru/article/volodich-balto.
14. Жеребецький Є. Балто-Чорноморський союз – непоганий страховий проект на випадок, якщо розвалиться ЄС. URL: www.polukr.net/uk/blog/2016/02/politycnyjanalityk.

Kryshchanovych M. F.,
Doctor of Public Administration, Full Professor, Professor of Pedagogy and Innovative Education
Department, Institute of Law, Psychology and Innovative Education National University
"Lviv Polytechnic", Lviv
ORCID 0000-0003-1750-6385

STATE REGULATION BALTO-BLACK SEA PARTNERSHIP IN THE FOREIGN POLICY OF UKRAINE AND POLAND

The article studies the regulation of the Baltic-Black Sea partnership in the foreign policy of Ukraine and Poland. It should be noted that in the conditions of the existence of the USSR, Polish officials did not dare at that time to fully recognize the Ukrainian state and establish full-fledged diplomatic relations with Ukraine. Close contacts between Ukraine and the Republic of Poland took place after December 2, 1991, Poland was the first in the world to recognize Ukraine's sovereignty. Particularly noteworthy is the fact that on January 4, 1992, diplomatic relations were established between the countries, which contributed to the establishment of regular relations between the countries, because now both have become independent states and full-fledged subjects of international politics.

It was found that the idea of creating a union of countries located between the Baltic and Black Seas was first announced in 1919 at a conference held in Latvia and brought together representatives of the governments of Poland, Ukraine, Lithuania, Latvia, Estonia and Finland. Significant contribution to the development of the program for the development of Mizhmopia's cages in the Foreign Minister of Latvia S. Mejerovits. This program mictila plan for a defense union. At the same time, certain formal steps were taken, in particular - a declaration was signed on the creation of a union on the basis of a confederation, but further, through certain misunderstandings, things did not go.

In 1993, at the Conference on Security and Cooperation in Europe, the then President of Ukraine L. Kravchuk raised the issue of creating the necessary space in Central and Eastern Europe for political stability and security at the level of a representative international forum. The formation of the Baltic-Black Sea Federation could become a reality, since even then, the leading Western European countries, naturally, could not ignore the political situation in the East of the continent, proposing their initiatives to resolve it.

Nay closer to the implementation of a similar project in the framework of the international spirovobitstva was such a title of the project of Kacpiysko-Chopnomopsko-Balkobybolt in 2007-2008, during the initiation of current presidents in Ukraine and Poland, V. Yushchenko and L. Kachinsky. Yogo pidtpimaly in the Baltiysky krains, Azerbaijan and Gruzuya.

Today, the Baltic-Black Sea Union can become a significant obstacle to the implementation by Russia of its revanchist and expansionist concepts. In this context, a special danger for Russia is the friendly relations between the countries that have the prospect of realizing the idea of "Intermarium", in particular - Lithuania, Poland and Ukraine.

Keywords: state regulation, Baltic-Black Sea partnership, foreign policy, Ukraine, Poland, Europe.

References

1. Nowak, A. Geopolityczne koncepcje Józefa Piłsudskiego. URL: www.omp.org.pl/index.php?module.subjects [in Polish].
2. Karaichentsev, P. Sproby reanimatsii Baltiisko-Chornomorskoho soizu. URL: www.dialogs.org.ua/issue.full.php [in Ukrainian].
3. Peter Van Ham. The Baltic states: security and defence after independence. URL: www.edvardas.home.mruni.eu/wp-content/uploads/1992-1993/10/baltic-states-security.pdf [in Polish].
4. Mahda, Ye. Kontseptualni zasady rozshyrennia NATO. Suchasni mizhnarodni vidnosynu. URL: www.history.org.ua/LiberUA/Book/minzv/11.pdf [in Ukrainian].
5. Kharchenko, I. (1995). Zrazok preventyvnoi dyplomatii. *Polityka i chas*, 5, 42 [in Ukrainian].
6. Bzhezynskiy, Z. (2005). Velyka shakhivnytsia: Mizhnarodni vidnosynu [in Ukrainian].
7. Chy bude Polishcha aktyvnishoiu na skhodi? URL: www.cacds.orgua/ru/com/580 [in Ukrainian].

8. Duhin, A.H. (1997). Ocnovy heopolitiki: Heopoliticheckoe budushchee Rosii: Aptoheia [in Ukrainian].
9. Iszczuk, W. Idea Międzymorza jedyną alternatywą w obliczu agresji barbarzyńskiej Rosji. Rezhym dostupu: www.frona.pl/a/idea-miedzymorza-jedyna-alternatywa-wobliczu-agresji-barbarzynskiej-rosji [in Poland].
10. Duda, A. (2016). Za ctvopennia bloku depzhav vid Baltiickoho do Chopnoho mopia. URL: www.Polskaagencja.Prasowa [in Ukrainian].
11. Mandziuk, O.R. (2016). Ideia Balto-Chornomorskoho sobzu kriz pryzmu zovnishno-politychnykh kontseptsii Polshchi. *Molodyi vchenyi*, 12 (39), 153–156 [in Ukrainian].
12. Chuppii, L.V. (2017). Vidrozhennia kontseptu “Mizhmoria” v konteksti podolannia rosiiskoi ekspansii. *Politychne zhyttia*, 1-2, 118–124 [in Ukrainian].
13. Volovych, A. Baltiisko-Chornomorskyi Soiuz: perspektyvy realizatsii URL: www.bintel.com.ua/ru/article/volodich-balto [in Ukrainian].
14. Zhrebetskyi, Ye. (2016) Balto-Chornomorskyi soiuz – nepohanyi strakhovyi proekt na vypadok, yakshcho rozvalytsia YeS. URL: www.polukr.net/uk/blog/2016/02/politycnyjanalitik [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 05.05.2021 р.