

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

Журнал заснований у 1918 році

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

Серія: Публічне управління та адміністрування

Том 32 (71) № 4 2021



Видавничий дім
«Гельветика»
2021

Головний редактор:

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

Члени редакційної колегії:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського
(протокол № 1 від 14.09.2021 року).**

Науковий журнал «Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування» зареєстровано Міністерством юстиції України (Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого ЗМІ серія КВ № 24804-14744ПР від 08.04.2021 року).

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України (категорія «Б») за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» відповідно до Наказу МОН України від 29.06.2021 № 735 (додаток 3)

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

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

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

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

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Бондар В.Т. МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН ЯК ОБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	1
Костецька Л.М. ПАТРОН-КЛІЄНТЕЛІЗМ: ТЕОРЕТИКО-ІСТОРИЧНИЙ ПІДХІД.....	8
Сімак С.В. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНО-БУДІВЕЛЬНИМ КОМПЛЕКСОМ.....	17
Чубінська Н.Б. ХАРАКТЕРНІ РИСИ СУТНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ.....	23
Яковлєв М.В., Гутнік Н.В. ІДЕОЛОГІЧНІ ТА КУЛЬТУРАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ КОНЦЕПТУ «УРЯДУВАННЯ»: ДОСВІД УКРАЇНСЬКОЇ, НІМЕЦЬКОЇ І ФРАНЦУЗЬКОЇ МОВ.....	27

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Герасимюк Л.С., Тарасюк Л.М. ВИКОРИСТАННЯ СУЧАСНИХ ІКТ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	34
Горник В.Г., Шпачук В.В. ПРИРОДНІ МОНОПОЛІЇ: ЗАСАДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ, ФУНКЦІОНУВАННЯ Й ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	40
Добрянська О.М. АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА РЕФОРМУВАННЯ ОСВІТНЬОЇ ГАЛУЗІ.....	47
Кравченко С.О. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ.....	54
Самофалов Д.О. ОЦІНКА ВИКОРИСТАННЯ ВІДКРИТИХ ДАНИХ ЯК КОМУНІКАТИВНОГО ІНСТРУМЕНТУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ.....	60
Сингаївська М.В. ЗМІНА ПІДХОДІВ ДО ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ ДЕРЖАВИ: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ.....	67
Сиченко В.В., Безена І.М. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО РОЗВИТКОМ ОСВІТНЬОЇ ГАЛУЗІ ТЕРИТОРІЇ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	73
Стукан Т.М. АНАЛІЗ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СИСТЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ.....	79
Шпіньова Ю.О. ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНИХ ТЕХНОЛОГІЙ ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ.....	87
Яковенко Є.С., Головань О.М. ПИТАННЯ ВПЛИВУ ПРОФЕСІЙНОГО ЗДОРОВ'Я МАЙБУТНІХ ОФІЦЕРІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ НА ВИКОНАННЯ СЛУЖБОВО-БОЙОВИХ ЗАВДАНЬ.....	93

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

Котляр Л.І.

ПРОБЛЕМА НЕГАТИВНОЇ «Я-КОНЦЕПЦІЇ» ОСОБИСТОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ
В ПРОЦЕСІ ВІДКЛАДЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ СПРАВ ТА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ..... 98

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Бал Мюджахіт

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
В УМОВАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ.....104

Лисецький Ю.М., Павленко Д.Г., Семенюк Ю.В.

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ.....109

Потеряйко С.П.

ВИЗНАЧЕННЯ ДІЄВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИХ СТРУКТУР
СФЕРИ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ НА ОСНОВІ ПРОГНОЗУ.....118

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....125

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Bondar V.T.

METHODOLOGICAL APPROACHES TO STUDY NATIONAL MINORITIES
AS OBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION.....1

Kostetska L.M.

PATRON CLIENTELISM: A HISTORICAL-THEORETIC APPROACH..... 8

Simak S.V.

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASIS OF MANAGEMENT RESEARCH
IN INVESTMENT-BUILDING COMPLEX.....17

Chubinska N.B.

CHARACTERISTIC FEATURES OF THE ESSENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE SPHERE OF EDUCATION.....23

Yakovlyev M.V., Hutnik N.V.

IDEOLOGICAL AND CULTURAL PECULIARITIES OF THE “GOVERNANCE” CONCEPT:
EXPERIENCE OF THE UKRAINIAN, GERMAN, AND FRENCH LANGUAGES.....27

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Herasymiuk L.S., Tarasiuk L.M.

THE USE OF MODERN ICT IN PUBLIC GOVERNANCE: PROBLEMS AND PROSPECTS..... 34

Hornyk V.H., Shpachuk V.V.

NATURAL MONOPOLIES: PRINCIPLES AND FEATURES
OF FORMATION, FUNCTIONING AND STATE REGULATION..... 40

Dobryanska O.M.

ANALYTICAL OVERVIEW OF THE DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE
AND THE REFORM OF THE EDUCATIONAL INDUSTRY.....47

Kravchenko S.O.

PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF THE PROVIDING SYSTEM
FOR ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE AT THE PRESENT STAGE.....54

Samofalov D.O.

ASSESSMENT OF THE OPEN DATA USAGE AS A COMMUNICATIVE TOOL
OF PUBLIC MANAGEMENT OF HEALTHCARE IN UKRAINE..... 60

Synhaiska M.V.

CHANGE OF APPROACHES TO STATE IMAGE FORMATION: MANAGEMENT ASPECT.....67

Sychenko V.V., Bezena I.M.

CURRENT TRENDS OF GOVERNANCE AND PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP
IN THE DEVELOPMENT OF THE EDUCATIONAL INDUSTRY
IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION..... 73

Stukan T.M.

ANALYSIS OF THE EUROPEAN SYSTEM
OF INSTITUTIONAL SUPPORT FOR YOUTH POLICY.....79

Shpinova Yu.O.

FEATURES OF MODERN TECHNOLOGIES OF PUBLIC POLICY FORMATION.....87

Yakovenko E.S., Holovan O.M.

THE ISSUE OF THE IMPACT OF PROFESSIONAL HEALTH
OF FUTURE OFFICERS OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE
ON THE PERFORMANCE OF SERVICE AND COMBAT TASKS.....93

PUBLIC SERVICE

Kotliar L.I.

THE PROBLEM OF NEGATIVE “I-CONCEPT” OF THE CIVIL SERVANT IN THE PROCESS OF POSTPONING THE IMPLEMENTATION OF CASES AND DECISION-MAKING.....98

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PUBLIC SECURITY AND PUBLIC ORDER

Ball Mugahit

MODERN PROBLEMS OF STRATEGIC GOVERNANCE IN THE CONDITIONS OF PUBLIC SECURITY.....104

Lysetsyi Yu.M., Pavlenko D.G., Semenyuk Yu.V.

NATIONAL SECURITY OF UKRAINE: ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS.....109

Poteryaiko S.P.

DETERMINATION OF THE EFFECTIVENESS OF THE ORGANIZATIONAL AND FUNCTIONAL STRUCTURE OF THE SECURITY SECTOR ON THE BASIS OF PROJECTION.....118

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS125

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 323.1

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.4/01>**Бондар В.Т.**

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН ЯК ОБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Статтю присвячено аналізу сутності методології державного управління й державно-управлінської діяльності, системної методології – ядра методології державного управління, структури системного підходу, поняття «національні меншини». Метою є розкриття змісту системного підходу як наукового підґрунтя й методологічного складника в дослідженні національних меншин – об'єкта регулювання сфери державного управління. Для цього застосовано метод аналізу та порівняння. Встановлено й порівняно визначальні характеристики етнічного середовища багатонаціонального простору – національні меншини, що запропоновані українськими науковцями, міжнародними профільними організаціями, а також особливості трактування терміна законодавством України. Окреслено феномен «державне управління», описано шляхи його прояву. Наголошено на особливостях формування української державності, у зв'язку з цим потреби адаптування методології державно-управлінської діяльності. З'ясовано принцип «системність» та його особливості. Обґрунтовано місце системного підходу як методологічного складника дослідження національних меншин у реалізації етнонаціональної політики України. Показано важливість системоутворюючого фактора, його роль у наукових дослідженнях, зокрема в контексті вивчення етнічного середовища. Розкрито особливості системного аналізу, види процедур, що застосовуються для розв'язання поставлених завдань. Описано предметну сферу державного управління під час проведення системного аналізу поведінки національних меншин як об'єкта цілепокладання органами державного управління. Зроблено висновки щодо шляхів підвищення ефективності державно-управлінської діяльності у вивченні, формуванні та імплементації політики стосовно національних меншин завдяки перевагам системного підходу. Запропоновано конкретні напрями його застосування у сфері державного управління.

Ключові слова: національні меншини, методологія державного управління, методологія державно-управлінської діяльності, принцип системності, системоутворюючий фактор, системний підхід, системний аналіз.

Постановка проблеми. Генезис української політичної нації є складним суспільним явищем, якість якого зумовлює динаміку і успішність решти соціальних перетворень. Якщо його формальні характеристики співвідносяться з існуванням великої об'єднаної спільноти на чолі з титульною нацією, то змістовні – спільною культурою, національною ідентифікацією, етнічною самосвідомістю та іншими різноманітними за своєю природою факторами. Євроінтеграційні й етнополітичні процеси виступають каталізаторами національного відродження, міжетнічних відносин

як складників суспільних відносин. Про актуальність для держави регулювання етнонаціональної сфери свідчить певна його специфіка, яка характеризується обмеженим використанням адміністративних методів. Оскільки їх застосування прийнятне лише в процесі реалізації державними органами контрольно-наглядової функції. Чинна нормативно-правова база двояко трактує об'єкт регулювання – як окремий етнічний індивід так і етнічна меншина. У ній не передбачені механізми реалізації державної політики, здійснення регулятивної функції держави по відношенню

до національних меншин. Тому вдосконалення управлінських рішень та механізмів державного управління, їх вплив на етнічне середовище набудуватиме пріоритетності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження національних меншин перебувало у фокусі уваги О.М. Бикова, В.Б. Євтуха, О.В. Картунова, І.О. Кресіної, О.М. Майбороди, П.І. Надолішнього, М.І. Пірен, О.О. Рафальського, В.П. Трощинського та інших учених.

Поняття «*національна меншина*», за В. Трощинським і В. Ковалем, – це «соціокультурний феномен, який до цього часу не знайшов загальноприйнятого (універсального) тлумачення в міжнародному праві» [1, с. 473]. Усталені в науковому середовищі визначення дають певну уяву цього поняття. З-поміж них автор класичного – Ф. Капторті пропонує таку класифікацію: «група населення, яка відрізняється від основної групи своїм 1) етнічним походженням чи національністю, мовою чи релігією; 2) за своєю кількістю поступається основній групі населення; 3) не займає домінуючої позиції в країні; 4) демонструє бажання зберігати свою самобутність й свою культуру, традиції, релігію чи мову; 5) не складається з недавніх іммігрантів або біженців; 6) має глибоке коріння в країні проживання (як правило, національні меншини – громадяни цієї країни)». Відповідно до «Рекомендації 1201» ПАРС застосовується до: 1) груп осіб у країнах, які проживають на території цієї країни і є її громадянами; 2) підтримують довгострокові, міцні, тривалі зв'язки з країною; 3) демонструють характерні етнічні, мистецькі, релігійні або лінгвістичні характеристики; 4) зацікавлені зберегти те, що становить їх спільну індивідуальність, включаючи їх культуру, традиції, релігію або мову. Законом України «Про національні меншини в Україні» (1992 р.), дещо у спрощеному вигляді, визначено: «До національної меншини належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою». Систематизування В. Трощинським і В. Ковалем наявних визначень видається автору найбільш актуалізованим: це – «чисельно менша, відмінна за своїми етнічними ознаками від основної маси населення, група громадян певної країни, глибоко інтегрована у її суспільне життя, що мають тривалу традицію проживання на її території й прагнуть добровільно зберігати та розвивати свою етнічну, культурну, мовну і релігійну самобутність» [1, с. 474]. Їх доповнює І. Лопушинський, який крізь призму

територіальності й статусності в системі суспільних відносин, характеризує соціальну роль і місце національних меншин як «залежна, підлегла субординована група, яка є помітною підсистемою з обмеженим доступом до центральних посад та активної діяльності в економічних і політичних установах суспільства. Більшість національних меншин України – це частина етносів, основне ядро яких перебуває за межами нашої держави й існує, як правило, у формі самостійних етнополітичних організацій» [2].

На тлі динамічних трансформаційних змін в українському суспільстві, що супроводжуються переосмисленням теоретичних напрацювань, формулюванням інноваційних поглядів, генеруванням нових гіпотез, бракує сучасних досліджень у галузі методології державного управління направлених на регулювання етнічного середовища, зокрема національних меншин.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу методології державного управління та державно-управлінської діяльності, сутності і структури принципу системності в сучасній галузі наукового знання, розкрити зміст системного підходу як методологічного складника дослідження національних меншин – об'єкта управлінського впливу органів державного управління.

Для досягнення поставленої мети передбачається опрацювати теоретичне підґрунтя наукових праць, енциклопедичних словників, навчальних посібників, за допомогою яких буде визначено понятійно-категорійний апарат – «об'єкт», «предмет». Розглянути основні аспекти методології державного управління, державно-управлінської діяльності. Окреслити феномен і принцип системності, системоутворюючого фактора. Розкрити сутність системного підходу та системного аналізу. Зробити висновок стосовно можливості дослідження національних меншин через призму системного підходу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Феномен «*державне управління*» науковці розуміють як процес цілеспрямованого впливу суб'єкта на об'єкт управління, яким є все суспільство або його частина, задля задоволення потреб як держави так і суспільства. Беручи до уваги суб'єкт-об'єктні відносини, державне управління уявляє собою неперервний процес реалізації відповідних управлінських функцій і проявляється через: планування, організацію, мотивацію, контроль та пов'язуючі їх функції комунікації й прийняття рішень. Як складно організоване системне

явище, воно спрямоване на створення умов для найповнішої реалізації основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і самим суспільством. Його сутність зумовлена об'єктивними потребами суспільства, а соціально-політична функція – направлена на «впорядкування, збереження та переведення суспільства у якісно новий стан [3]». Тож, державному управлінню властиві функції регулятора суспільства шляхом цілеспрямованого, систематичного, організованого впливу на його окремі компоненти, у тому числі етнічну сферу. Цей вплив носить системний характер і відображається сукупністю підходів та методів що застосовуються.

Удосконалення методологічного підґрунтя наукових досліджень державного управління, формування нормативного, інституційного, системного, ситуаційного й інших підходів відбувалося завдяки науковому доробку зарубіжних і вітчизняних учених, серед яких: О.В. Антонов, Г.В. Атаманчук, В.Г. Афанасьєв, В.Д. Бакуменко, М. Вебер, Р.В. Войтович, Д.М. Гвішіані, В.М. Князєв, Ю.В. Ковбасюк, П.І. Надолішній, Н.Р. Нижник, І.В. Розпутенко, Т. Сааті, Г. Саймоа, Ю.П. Сурмін, Р.А. Фатхутдинов, В.В. Цветков та ін.

За визначенням Ю. Сурміна і П. Надолішнього, поняття «*методологія*» розглядається як «тип раціонально-рефлексивної свідомості, спрямований на вивчення, удосконалення і конструювання методів у різних сферах духовної і практичної діяльності [4]». З огляду на ці базові характеристики *методологія державно-управлінської діяльності* передбачає сукупність способів організації і здійснення пізнавальної, практичної, оцінювальної діяльності у сфері державного управління. Залежно від політичного устрою, традицій, світогляду, інших факторів розрізняють типові різновиди державно-управлінської діяльності, такі як: суб'єктно-об'єктної взаємодії, процесна, системна, цінностей, діалектична, еkleктична, консервативна, раціональна, позитивістська, модерністська, постмодерністська. Формування на сучасному етапі української державності під впливом таких суттєвих чинників, як «*національна ідея*», «*євроінтеграційні устремління*», «*загроза втрати територіальної цілісності*», «*знаходження країни у стані гібридної війни*», відображається на адаптуванні методології державно-управлінської діяльності. Якісний перехід до постмодерністського типу – наданням переваги процесам самоорганізації, спонтанного становлення, невідворотних змін, акцентуван-

ням уваги на синергетичних процесах, супроводжується застосуванням методології *змішаного* типу з особливостями притаманними її окремим видам. Це уможливило широкий спектр понять, принципів, підходів, методів, норм, парадигм, технологій або процедур, що значно ускладнює управлінський процес зумовлюючи пошук найбільш ефективних для конкретної стадії розвитку суспільства.

Характеризуючи сутність *методології державного управління*, Ю. Сурмін і П. Надолішній наголошують на трьох її основних аспектах: *практика, наукові дослідження та освітня галузь*. У найбільш вузькому сенсі, на погляд науковців, її роль полягає в забезпеченні пізнавальної, практичної або навчальної діяльності. Така її особливість зумовлена «міждисциплінарним характером науки державного управління і наявністю в останньої специфічних властивостей об'єкта та предмета [5]». Щодо трактування категорії «*об'єкт*», запропонованого В. Бакуменком і С. Кравченком – «це будь-яке явище, процес або предмет, на який спрямована практична або пізнавальна діяльність людей [6, с. 7]». Національні меншини, як соціокультурний феномен, є частиною суспільства, тому уявляють собою пізнавальний інтерес для дослідження оскільки знаходяться у постійному процесі розвитку. З точки зору практичної діяльності, вони становлять собою об'єкт для управлінського впливу з боку суб'єктів державного управління у здійсненні ними функцій по регулюванню політичної, економічної, соціальної, освітньої, культурної, релігійної чи інших суспільних сфер.

Виділяючи природу державного управління, В. Бакуменко й Ю. Сурмін наголошують на її властивості як мультипарадигмальної галузі знань. Оскільки самостійність таких парадигм, як інституційна, діяльнісна, нормативно-правова, сцієнтична, системна, інструментальна, інноваційна, патерналістська, ліберальна тощо, додає державному управлінню не тільки різноманіття змістовних контекстів, а *методологічного* змісту. З-поміж різноманіття методів державного управління відбувається залучення і адаптація методів інших наук, що формує основні сучасні тенденції їх розвитку. Саме «*системній методології*», на їх думку, «яка об'єднує пізнання, оцінювання та практику, належить зростаюча роль з набуттям властивості загального *методологічного* ядра державного управління [7]». Як акцентує Ю. Сурмін: «Методологія системна – базується на системному світогляді, підході та відповідних методах» [8]. На думку автора, системний підхід представ-

ляє собою загальнонаукове підґрунтя методології дослідження державного управління. Системній методології належить особливе місце в системі сучасного наукового знання. Її можна розглядати як об'єднуючу платформу дослідження різних аспектів державно-управлінської діяльності, включаючи регулювання етнічного середовища.

Розмірковуючи над феноменом «*системність*», В. Перегудов і В. Тарасенко наголошують, що вона є загальною властивістю матерії. Сучасні наукові дані й системні уявлення дозволяють говорити про світ як безкінечну ієрархічну систему систем. Системність проявляється через системність практичної і пізнавальної діяльності, оточуючого нас довкілля. За О. Антоновим, властивість системності притаманне процесу пізнання. Прийняте в наукових колах визначення принципу системності, це – здатність об'єкта бути системою завдяки наявності того чи іншого системоутворюючого фактора. Додаймо, що принцип системності характеризується: елементним складом; структурою як формою взаємозв'язку елементів; функціями елементів і цілого; єдністю внутрішнього і зовнішнього середовища системи; законами розвитку системи, її складників. Додатково висновку, що оскільки розвиток національних меншин відтворюється у межах розгортання усієї структури суспільства, то завдяки єдності і взаємодії елементів етнічного середовища та етнічних компонентів усього національного простору, національні меншини за своєю сутністю є *явищем системним*.

Враховуючи важливість *системоутворюючого фактора*, на думку автора, його визначення є наріжним каменем для кожного дослідника. Він не лише веде до пізнавального ефекту, а слугує ключовим засобом виявлення системи і середовища, функціонує як інструмент перевірки. Для прикладу, Платон розглядав системоутворюючим фактором душу, яка забезпечує порядок у створеному світі; Аристотель – форму, як активний початок матерії; Г. Гегель – протиріччя; К. Маркс – необхідність й протиріччя; Д. Менделєєв – залежність між атомною вагою і властивостями елементів. Як уважає Ю. Сурмін, системоутворюючий фактор є одним із проявів активності матерії в аспекті реалізації її здатності формувати систему. Водночас пошук системоутворюючих факторів відображає здатність людського мозку бачити світ у системному вимірі. З філософського погляду, на переконання П. Анохіна, єдиним і вирішальним фактором є відбір таких ступенів свободи із компонентів системи, які при їх інтегруванні

визначають подальше отримання повноцінного результату. У межах функціональної теорії систем системоутворюючим фактором поведінських актів визнається домінуюча *мотивація*, яка формується відповідно до потреб організму. У соціальних системах таким фактором є *ціль*, завдяки якій елементи системи об'єднуються і функціонують заради її досягнення. Із основних функцій системоутворюючого фактора Ю. Сурмін зазначає, що він: є джерелом виникнення системи; відіграє важливу роль у підтриманні рівноваги системи; забезпечує процес спадковості в системі, пам'яті про її код. Отже, співвідносячи поняття національних меншин з проявами їх активності, можна стверджувати, що системоутворюючим фактором стає їх прагнення добровільно зберегти притаманну їм індивідуальність через усвідомлення своєї самоідентичності, розвиток етнічності, культури, мови, релігійної самобутності. З огляду на це припускаємо, що національна меншина являє собою *сукупність представників одного етносу об'єднаних єдиною ціллю, які разом утворюють багаторівневу мережу, структуровану й ієрархічно орієнтовану в суспільному просторі у вигляді соціальної системи*.

Визначаючись із методологію дослідження цього складного явища, прогнозування або моделювання поведінки в умовах регулювання органами державного управління, звернімося до загальних проявів направленості феномену системності в практичній діяльності. За класифікацією О. Антонова, вони передбачають: 1) *системність мислення* (здатність індивіда розкласти на складники загальну проблему, виявити закладені в ній закономірності і розробити шляхи її розв'язання); 2) *системність людського пізнання* (міститься безпосередньо в механізмі збору чи обробки інформації – синтетичний та аналітичний образ мислення); 3) *системність результатів пізнання* (характеризується намаганням структурувати або моделювати отриману інформацію); 4) *системність вивчення середовища* (пояснюється намаганням до системності як природній властивості); 5) *системність суспільства* (відображається в принципових підходах до побудови окремих структур, їх взаємодії); 6) *системність взаємодії людини з середовищем* (передбачає необхідність враховувати наслідки та особливості всіх можливих факторів, що впливають на зовнішнє середовище і оцінювати його стан у наступні періоди часу). Тобто, «будь-яке явище, процес або предмет оточуючої дійсності може розглядатися як система [6, с. 7]». Звідси – можна прийняти як

ствердження, що принцип *системності* лежить в основі *системного підходу*. У дослідженні цікавими будуть окремі його аспекти: *системний підхід* – як принцип пізнавальної і практичної діяльності; *системний метод* – як системний аналіз розгортання принципу системності в методологічний комплекс з використання сукупності методів пізнавальної діяльності.

Як науковий напрям *системний підхід* бере свій початок від обговорення системних проблем філософії, логіки, математики стародавніми вченими (Анаксагор, Арістотель, Демокрит із Абдер, Епікур, Платон, Марк Тулій Цицерон та ін.), постулатів Арістотеля – «Важливість цілого вище важливості його складників» і Галілея – «Ціле пояснюється властивостями його складників». Належну увагу вивченню систем приділяли в своїх працях Г. Гегель, І. Кант, Р. Оуен, К. Сен-Сімон, Й. Фіхте, Ф. Фур'є. Першим в явній формі питання застосування наукового підходу до управління складними системами поставив М. Ампер виділивши кібернетику як спеціалізовану науку про управління державою. Відображення ідеї про системність в державному управлінні та практичній діяльності керівника (гібернета) знаходимо в роботах філософа Б. Трентовського. Подальшому вдосконаленню цього напрямку присвячені праці вітчизняних і зарубіжних науковців: Р.Л. Акоф, О.В. Антонов, В.Г. Афанасьєв, В.Д. Бакуменко, Л. Берталанфі, І. Блауберг, О.О. Богданов, П. Бурдє, В.М. Волкова, М. Гібсон, Е. Гіденс, О.О. Денисов, А.В. Карташов, Я. Корнаї, Ю.М. Латигін, М. Луман, О.А. Машков, Р. Мертон, Б.З. Мільнер, Н.Р. Нижник, Т. Парсонс, В.М. Попов, В.М. Садовський, Ю.П. Сурмін, Н.В. Фоміцька, Е.Г. Юдін та ін. Суттєве оновлення наукових розробок з проблем системного підходу, системного аналізу і теорії систем пов'язане з роботами Н. Вінера, В.О. Карташова, С.О. Кузьміна, І.І. Пригожина, В.М. Спицнаделя, Г. Хагена й інших.

Сутність *системного підходу* В. Бакуменко і С. Кравченко визначають як «напрямок методології наукового пізнання і соціальної практики, в основі якого лежить дослідження об'єктів як систем [6, с. 6]». Базові положення були розроблені О. Богдановим, який вивчав не лише статичний стан структур, а досліджував динамічну поведінку об'єктів, приділяючи увагу питанням розвитку організації, важливості зворотного зв'язку, вказуючи на необхідність врахування власних цілей організації, відмічаючи роль відкритих систем. Йому належить визначення місця системного підходу в аналізі будь-якого явища, називаючи

його «організаційною точкою зору» – «що означає вивчати будь-яку систему з погляду відносин усіх її частин, так і відносин її як цілого із середовищем, тобто з усіма зовнішніми системами [9]». Організація систем підпорядкована закону універсалізму, який проявляється в тому, що різноманітні явища поєднуються загальними структурними зв'язками і закономірностями, що притаманно будь-яким об'єктам дослідження. Отже, можливість постановки завдань в незалежності від галузі науки чи практики надає актуальності використання системного підходу у вивченні суспільних процесів. Розвиваючи цю думку, В. Волкова і О. Денисов характеризують місце системного підходу як явища, що в теперішній час використовується в основному в розумінні методологічного напрямку філософії. За Ю. Латигіним, системний підхід, це частина діалектики, що досліджує об'єкти як системи, тобто як щось ціле. Тому в загальному вигляді його можна представити як спосіб мислення щодо організації та управління. Подібного погляду дотримується В. Попов, який розглядає системний підхід як методологію дослідження об'єктів як систем, котрі складаються з двох частин: 1) зовнішнє середовище та 2) внутрішня структура (сукупність взаємопов'язаних компонентів, які забезпечують вплив суб'єкта управління на об'єкт). Тож методологія системного підходу значною мірою ототожнюється з уявленням про те, що національні меншини можна описати чи дослідити завдяки його інструментарію. Адже, як соціальна система, національна меншина має сукупність пов'язаних етнічних елементів, що забезпечує здатність бути такою, що управляється. Зі сторони зовнішнього середовища, вона не лише функціонує у національному просторі конкретної країни, а знаходиться у сфері інтересів історичної батьківщини походження цієї етнічної меншості та відчуває її вплив через різного роду засоби.

Звернімося до іншого аспекту – *системного аналізу*, який, за визначенням Б. Герасимова, є сукупністю процедур, теорій, системних уявлень, підходів, методів, прийомів, інструментарія, які об'єднуються з метою розробки ефективного якісного управлінського рішення. Він передбачає уявний поділ певної цілісності на частини, складники. Як зазначає О. Антонов, системний аналіз сформувався у результаті виникнення необхідності дослідження й проєктування складних систем, управління ними в умовах неповноти інформації, обмежених ресурсів та дефіциту часу. Для розв'язання завдань під час системного ана-

лізу застосовується вся сукупність формальних або неформальних процедур. Серед основних завдань – це: 1) дослідження системи взаємодії об'єктів із зовнішнім середовищем; 2) конструювання альтернативи взаємодії, альтернатив розвитку системи в часі та просторі; 3) розроблення множини імітаційних моделей, що окреслюють вплив тієї чи іншої взаємодії на поведінку об'єкта дослідження; 4) конструювання моделі прийняття рішення; 5) комплексне прогнозування й планування процесів розвитку системи для прийняття рішення, в результаті якого система повинна зайняти оптимальний стан. Припустимо, що використання відповідних процедур зумовлює характер самої методики, яка не є універсальною, тому залежить від багатьох факторів. З огляду на сферу державного управління застосування системного аналізу передбачає: виокремлення елементів системних об'єктів; визначення їх якісних і кількісних характеристик; опис структури, зв'язків, способів передавання внутрішньої та зовнішньої інформації. Звідси – найважливішими предметами дослідження стають такі характеристики системи, як її склад; структура; організація; функціонування; положення в середовищі; розвиток.

Загалом, системний підхід уможливорює розкриття сутності об'єкта й предмета завдяки сукупності методів (структурно-функціональний, комплексний, цільовий, нормативний, ситуаційний, проблемний, прийняття рішення та інші), а орієнтирами напрямів наукового пізнання слугують певні *принципи* системного аналізу – елементаризму, загального зв'язку, розвитку, цілісності, системності, оптимальності, ієрархії, формалізації, нормативності, цілепокладання.

Висновки. Зважаючи на сутність методології державного управління і державно-управлінської діяльності, основні методи системного підходу та характерні принципи системного аналізу, можна узагальнити результати дослідження. 1. Системний підхід як складник методології державного управління, універсальність й всебічність системного аналізу як засобу пізнання розгортання будь-якої системи, є релевантним інструментарієм у дослідженні специфіки національних меншин. Його застосування робить можливим проведення якомога повного вивчення етнічних процесів у галузі державного управління. 2. Національна меншина як досліджуваний об'єкт за структурою являє собою соціальну систему, що уможливорює цілісне розуміння про її середовище й складники елементи. Наявність у ній мережі зв'язків та взаємовідносин між окремими компонентами, її

ієрархічність і статусність в соціальному просторі сприяє значною мірою досягнення ефективності управлінського впливу органами державного управління. 3. Завдяки системній методології з властивостями об'єднуючої платформи-ядра державного управління, відкриваються перспективні можливості для формування інститутів громадянського суспільства, з включенням етнічних суб'єктів, реалізації на цій основі програм публічно-приватного партнерства, узгодження інтересів між державою і суспільством. 4. Розгортання національних меншин як соціальної системи зумовлене й зовнішніми факторами, що перетворює їх на вразливий об'єкт. Тому важливим є вдосконалення державними органами заходів інформаційно-просвітницького напрямку, які б нівелювали виклики ззовні, запобігали руйнівним наслідкам від пропагандистських кампаній чи маніпулятивних технологій з боку влади країни історичного походження цієї етнічної меншості, яка переслідує власні геополітичні інтереси в регіоні чинячи тиск на етнічних громадян України. 5. Системоутворюючим фактором стає прагнення, мотивація або ціль компонентів національної меншини зберегти свою етнічну ідентифікацію шляхом розвитку притаманній лише такій групі громадян культури, мови, релігійної чи етнічної самобутності, що є ключовим устремлінням і базою розбудови етнічної меншості. Отже, істотним є актуалізація соціальних аспектів цього феномену при плануванні заходів управлінського впливу. 6. Усебічне врахування якісних й кількісних характеристик національних меншин під час формування управлінських рішень застосуванням широкого спектру методів та принципів системного походження, зумовлюватиме високий ступінь їх ефективності на практиці у розкритті потенціалу етнічного середовища. 7. Предметом дослідження, у більш вужчому розумінні різноманітних найважливіших характеристик, можуть бути окремі представники національної меншини, мова, культура, традиції, релігія, а також різні форми їхньої взаємодії, реалізація права з розвитку окремих компонентів, ефективність впливу державно-управлінської діяльності, шляхи реалізації механізмів державного управління, інші управлінські аспекти.

Перспективними напрямами подальших наукових досліджень є розроблення методологічних рекомендацій із практичного використання органами державного управління системного підходу та системного аналізу для регулювання розвитку національних меншин України.

Список літератури:

1. Трощинський В.П., Коваль В.І. Національні меншини. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. Т. 7 : Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / наук.-ред. колегія: І.А. Грицяк (співголова), Ю.П. Сурмін (співголова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. 764 с.
2. Лопушинський І.П. Національні меншини. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О.Ю. Амосов (співголова), О.С. Ігнатенко (співголова) та ін.; за ред. О.Ю. Амосова, О.С. Ігнатенка, А.О. Кузнецова. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. С. 232.
3. Приходченко Л.Л. Державне управління. *Публічне управління : термінол. слов.* / уклад. : В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. С. 37.
4. Сурмін Ю.П., Надолішній П.І. Методологія як інструмент ефективної реалізації можливостей державного управління. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. Т. 2 : Методологія державного управління // наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. С. 7.
5. Ковбасюк Ю.В. Наука державного управління в умовах системних державно-управлінських реформ і суспільних трансформацій. *Вісник НАДУ*. 2012. № 1. С. 5–20.
6. Бакуменко В.Д., Кравченко С.О. Методологія системних досліджень в державному управлінні : навч. посіб. Київ: ВПЦ АМУ, 2011. 116 с.
7. Бакуменко В.Д., Сурмін Ю.П. Методологія державного управління. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. С. 346–350.
8. Сурмін Ю.П. Методологія. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. С. 352.
9. Теорія систем для менеджерів : навч. посіб. / Н.В. Фоміцька, В.В. Єганов. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. 248 с.

Bondar V.T. METHODOLOGICAL APPROACHES TO STUDY NATIONAL MINORITIES AS OBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION

The article is devoted to the analysis of the essence of the methodology of public administration and public-management activities, systematic methodology as a core of the methodology of public administration, the structure of a systematic approach, the concept of “national minorities”. The aim is to demonstrate the potential of systematic approach, as a scientific basis and methodological component, in study of national minorities – the object of the sphere of public administration. To discuss the topic, the method of analysis and comparison are applied. The comparatively defining characteristics of the ethnic environment the multinational arena, have been established – the definitions of national minorities, proposed by Ukrainian scientists, international organizations, as well specifics of the term by legal base of Ukraine. The phenomenon of “public administration” is outlined, the ways of its manifestation. The peculiarities of the formulation of Ukrainian statehood were emphasized, in this regard, the need to adapt the methodology of public management. The principle of “systematicity” and its features has been clarified. The potential of the systematic approach as a methodological component of the study national minorities during implementation of the ethno-national policy of Ukraine is justified. The importance of the system-forming factor, its role in scientific research, in particular in the context of the ethnic environment, is discussed. The specific of a systematic analysis, types of procedures used to solve the tasks, have been revealed. The subject field of public administration when a systematic analysis is applied to explore national minorities as target object of influence by state authorities, is described. Conclusions have been drawn on ways to improve the effectiveness of public administration activities in the study, formulation and implementation the policy towards national minorities at the expense of benefits of systematic approach. Relevant directions of its application in the field of public administration are proposed.

Key words: national minorities, methodology of public administration, methodology of public management, principle of systematization, system-forming factor, systematic approach, systematic analysis.

Костецька Л.М.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ПАТРОН-КЛІЄНТЕЛІЗМ: ТЕОРЕТИКО-ІСТОРИЧНИЙ ПІДХІД

У статті розглянуто історичні прояви патрон-клієнтських стосунків у первісних общинах, у період Давнього Риму, Османської імперії, добу Нового часу та особливості їх політичних режимів. З'ясовано, що під патронатом у Древньому Римі розуміли форму заступництва, здійснювану патроном, тобто правління під наглядом і керівництвом якої-небудь важливої особи або великої організації. Патронат передбачає відносини, що охоплюють взаємний обмін послугами між кількома людьми різного статусу і влади. Клієнтелізм своїм початком сягає епохи античності, а термін запозичений у стародавніх римлян. Сутність клієнтелізму полягає у протекції в обмін на його лояльність і політичну підтримку.

Здійснено аналіз публікацій світового досвіду та виділено три основні напрямки патрон-клієнтських стосунків: 1) обмін благами, 2) патронат у бюрократії, 3) клієнтелізм на виборах. Їх дослідження надало можливість проаналізувати суспільно-політичні процеси досліджуваних історичних періодів, зокрема владарювання лідера меланезійської общини та полінезійського вождя, зміна дворів монархів на бюрократичні держави Нового часу, просування лояльних бюрократів по службі і реформування ними суспільств, патронатність партій та заохочення електорату на виборах.

Проаналізовано взаємозв'язок патрон-клієнтських стосунків з ієрархічним розподілом влади. Визнано, що ієрархія – це співвідношення поняття «влада-підпорядкування», тиск на людину за допомогою примусу і контролю над розподілом матеріальних благ.

Виявлено наслідки клієнтелізму для політики, державного управління. Встановлено, що він є незалежним посередником, а залежними посередниками є політичний режим, державність, економічний розвиток.

Доведено, що економічні наслідки електорального клієнтелізму, наслідки бюрократичного патронату, низька якість державного управління між собою дуже схожі. Об'єднати всі ці складові частини можна одним сучасним поняттям – корупція.

Зроблено висновок, що патрон-клієнтські стосунки існували протягом всього історичного розвитку людства. Патрон-клієнтелізм трансформується, набуває нових видів і форм та продовжує грати значну роль у політико-адміністративному житті, переплітаючись з раціональними інституціями та відтворюючи патримоніальні практики у зовні раціональному середовищі.

Ключові слова: патронат, клієнтелізм, патрон-клієнтські стосунки, ієрархія, бюрократія.

Постановка проблеми. У контексті дослідження історичного еволюційного розвитку патрон-клієнтських відносин важливими є питання, зокрема, неформальних стосунків в політиці й публічному управлінні, поєднання потенційного примусу та експлуатації з добровільними відносинами, невербальних практик соціального розподілу і структурування суспільства, неформальних правил обміну ресурсами між представниками різних ієрархічних шаблів соціуму, впливу політичних режимів на модернізації суспільств.

Продуктом модернізації традиційних суспільств стали неопатримоніальні системи, що володіють власною стійкою логікою розвитку і характеризуються такими ознаками:

1) держава управляється як приватне володіння (патримоніум) носіїв державної влади. При цьому відбувається приватизація громадських функцій та інститутів, які стають джерелом приватних доходів для цих носіїв;

2) етнічні, кланові, регіональні та сімейно-родинні зв'язки аж ніяк не зникають, а вбудовуються в логіку функціонування державного апарату, прилаштовуючись під «на вигляд сучасні» політичні та економічні відносини;

3) політичний центр відділений від периферії, він концентрує політичні, економічні та символічні ресурси влади, перекриваючи доступ до них всім іншим групам і верствам суспільства [20].

Усе це актуалізує питання щодо визначення і узагальнення основних напрямків патрон-клієнт-

ських стосунків в історичному вимірі, зокрема застосування обміну благами, бюрократичного патронату, електорального клієнтелізму, а також з'ясування специфіки існування ієрархічних мереж, що формуються навколо впливових посад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Початок наукових розвідок патрон-клієнтських стосунків сягає 1950–1970 років.

У Древньому Римі під патронатом розуміли форму заступництва, здійснювану патроном, тобто правління під наглядом і керівництвом якої-небудь важливої особи або великої організації.

Щодо визначення дефініцій «патронат», «клієнтелізм», «патрон-клієнтські відносини», то у сучасному світі продовжуються дискусії між істориками, політологами, антропологами, соціологами тощо. Зокрема, виникають питання: чи можуть патрони бути конкурентами, чи може патронат і клієнтелізм охопити все суспільство чи це стосується лише еліт (верхівки влади), чому виникають і руйнуються патрон-клієнтські стосунки, чи можуть вони бути однією із форм політичної підзвітності тощо.

На сьогодні найбільш вагому теоретичну базу для вивчення питань патрон-клієнтських взаємостосунків представляють роботи зарубіжних дослідників, серед яких М. Вебер [1], С. Ланде [27], С. Стокс, Т. Даннінг [31], Т. Ерл [21], К. Чандра [18], Дж. Чуб [19], М. Шефтер [6; 7] та інші. Заслужують на увагу праці науковців сучасності, зокрема В. Гельмана [2; 3], Г. Єгорова [5], Т. Пояркової [10].

Так, західний вчений А. Майєр [28] під клієнтелізмом розумів визначені форми відносин захисту взаємної вигоди між акторами, один із яких займає високе місце у соціальній ієрархії (патрон), а інший заінтересований у захисті та отриманні привілеїв (клієнт) [8].

Дослідники пострадянського періоду М. Додлова М. Юдкевич розглядали патрон-клієнтські стосунки як процес переваги сильніших над слабшими, владарювання і поневолення, тобто залежність одних суб'єктів від інших [4], де головним суб'єктом цих стосунків є людина.

На думку М. Мескона, у процесі еволюції системи управління було вироблено три принципово різні інструменти управління, тобто впливу на людей. А саме:

– ієрархія – організація, де основний засіб впливу – співвідношення «влада-підпорядкування», тиск на людину зверху за допомогою примусу і контролю над розподілом матеріальних благ;

– культура – вироблені і визнані суспільством цінності, соціальні норми, установки, шаблони поведінки, ритуали, які змушують людину вести себе певним чином;

– ринок – відносини, засновані на купівлі-продажу продукції та послуг і передбачають рівноправність інтересів продавця і покупця [3].

Взаємодія між цими складовими частинами і її якість буде змінюватися від актуального у певний час інструменту управління.

Аналізуючи погляди науковців, дослідників, політиків, аналітиків у межах зазначеної теми, слід наголосити на нерозривності понять влади, політики та суспільних процесів, їх взаємозв'язку та впливу на громадян. Разом із тим важливими є також питання щодо впливу клієнтських відносин на діяльність правлячої еліти; взаємної залежності патрона та клієнта; ієрархічних мереж, що формуються навколо впливових посад владних структур; «нерівноцінного обміну» з ціллю домогтися впливу на рішення влади з урахуванням своїх інтересів у політиці, яка формується владою; аналізу політико-культурних аспектів клієнтелізму та інституціонального середовища влади; бюрократичного та виборчого клієнтелізму, де політична партія є патроном зі своїми клієнтськими мережами, завдяки яким отримує владу тощо. Тому багатоаспектність патрон-клієнтських стосунків свідчить про актуальність досліджуваної проблематики.

Постановка завдань. Метою статті є теоретико-історичний аналіз патрон-клієнтських стосунків у контексті розгляду його основних напрямків, якими є: обмін благами, патронат у бюрократії, клієнтелізм на виборах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Час, у який ми живемо, – епоха змін. Наше суспільство здійснює винятково важку, багато в чому суперечливу, але історично неминучу і необоротну перебудову. В соціально-політичному житті це перехід від тоталітаризму до демократії, в економіці – від адміністративно-командної діяльності до ринкових відносин, у житті громадян – перетворення їх з «гвинтика» у системі в самостійний суб'єкт господарської діяльності. Такі зміни у суспільстві, в економіці, у всьому нашому життєвому укладі складні тим, що вони вимагають зміни нас самих [9].

Це, передусім, можливості у досягненні поставлених цілей задля розбудови країни, збільшення добробуту її населення. Але це також і виклики, які несуть у собі загрози для кожної окремої людини, суспільства, держави. Патрон-

клієнтські стосунки у цій ситуації відіграють одну з головних ролей.

З'ясування суті такого явища, як патрон-клієнтські стосунки, послідовно шліфувалося протягом кількох поколінь дослідниками суспільних і гуманітарних наук. Це різноманітні теорії патрон-клієнтських стосунків, які виокремлюють різні форми патроната і клієнтелізму: приватне заступництво, мережі особистих ставлеників, угруповання всередині державного апарату, контролюючі вибори, «політичні машини», локальні «боси», розподіл політичними партіями індивідуалізованої допомоги конкретним виборцям в обмін на голоси тощо.

У наукових колах патрон-клієнтські стосунки розглядаються у трьох напрямках:

- патронат як особливий тип обміну,
- патронат як покровительство (заступництво) в бюрократичному апараті,
- патронат і клієнтелізм на виборах.

Дослідження *патронату як особливого типу обміну* свідчить, що це постійні, двосторонні, взаємовигідні, ієрархічні і відносно добровільні стосунки, в основі яких є обмін благами.

У контексті цього напрямку вагомою є думка американського теоретика економічної та політичної антропології Маршалла Салінса, який, досліджуючи еволюційні типи первісних общин, ввів поняття «бігмен» (переклад з англійської мови *great man* – велика людина) для позначення політичного лідера меланезійської общини в протиставлення вождю – полінезійському лідеру. Роздаючи подарунки, бігмен отримує повагу, створює фракцію послідовників, які забезпечують бігмену владу у майбутньому (резерв влади). Це ще називають відкладений обмін [30, с. 285–303].

Влада бігмена меланезійської общини спирається лише на обмін і харизматичну легітимність [1, с. 644–706], на віру в його стійкість і можливість утримання і отримання влади. Бігмен сильний настільки, наскільки сильним його вважають інші. У бігмена клієнти могли вступати у відносини обміну і виходити з них добровільно. Клієнти завдяки стосункам патроната могли розраховувати на вирішення нагальних проблем.

Влада ж полінезійських вождів (лідерів) тримається не лише на харизмі, а більше на традиційних інститутах [30, с. 285–303]. Їхнє становище менше залежить від розподілу благ постійним послідовникам і тому частіше набуває характеру марнотратства. Подібна поведінка протилежна патронату. Відповідно до традицій у вождів були піддані, які ставали ними автоматично і

яких некоректно називати клієнтами. Фактично у додержавницькому середовищі можна було обирати між покровителями, але альтернативи заступництва не було. Індивід міг обрати стратегію поведінки, хоча загальний формат соціальних інститутів формувався спільнотами.

Дослідженню патронату цього періоду характерна песимістична і оптимістична традиції.

Песимістична традиція передбачала позачасову і повсюдну традиціоналістську ситуацію.

Оптимістична традиція націлена на перехідний період модернізуючих общин, відхід від традицій і патроната. Патронатні інститути розцінювалися атрибутом традиційних общин, зі своєю політичною культурою, без кордонів між публічним і приватним, політичним і неполітичним [2, с. 6–24].

Традиційним середовищем були певні поселення. Вся влада – політична, економічна, посередня, концентрувалася в руках тих, хто володів моральним авторитетом. Клієнтелізм у цьому випадку розцінювався не лише як ієрархічні стосунки обміну, а як явище, що порушує кордони (межі) політичного і приватного.

Ураховуючи зазначене прикордонне положення патрон-клієнтських стосунків, цілий ряд дослідників, зокрема Карл Ланде, націлював у своїй праці з традиційними груповим і класовим підходами до вивчення політичної боротьби, демонструючи, як у чотирьох спільнотах різного рівня державності діючими особами виявлялися не солідарні групи із загальними ознаками (класи, групи інтересів), а мережі, які об'єднують високопоставлених патронів, середню ланку брокерів і залежних від них клієнтів [27, с. 103–127; 28, с. 45–55].

Спочатку завдяки мережевому підходу у вивченні патронату було встановлено, що роль неформальних відносин у формальних організаціях була помічена не лише в окремих країнах третього світу, що розвиваються, а й, з часом, основним об'єктом у цьому напрямку стали комерційні і державні організації у сучасних модернізованих країнах.

У результаті мережевий підхід сприяв розвитку особистих зв'язків, виявив клани і фракції, хоча патрон-клієнтські стосунки при цьому розцінювалися не зовсім добре. Основною причиною цієї оцінки був не обхід формальних правил, структур і класових меж (кордонів), а ієрархічний (вертикальний) тип зв'язку, розподіл влади.

Аналіз патрон-клієнтських мереж слугував підґрунтям для другого напрямку вивчення патрон-клієнтських стосунків – патронат в бюрократії, як покровительство в бюрократичному апараті.

У 1960-их роках існувала також концепція «політична машина», авторами якої були Едвард Банфілд і Джеймс Скотт [15].

Під «політичною машиною» Д. Скотт вважав неідеологічну організацію, яка утримує владу завдяки контролю над виборцями. Очолює таку організацію («політичну машину») впливова людина – бос з великими зв'язками і владою у межах певної території (зазвичай міста). Працівники цієї організації патронують населення (клієнтів), і в обмін на певні послуги (допомогу при працевлаштуванні, подарунки, поради, підтримку тощо) отримують потрібне голосування на виборах. «Політична машина» існує в рамках формальних демократичних інститутів, але не відповідає їх суті. Адже на виборах перемагають ті кандидати, які зуміли домовитися із босом, а не ті, які запропонували актуальні й потрібні програми чи успішно працюють. Посада боса нагадує меланезійського бігмена: він може стати локальними патроном, а може бути брокером, надаючи послуги своєї «політичної машини» політичним патронам.

Подібні конструкції виникли завдяки поєднанню загального виборчого права з великою кількістю бідних людей у конкретному місті. Вершиною панування «політичних машин» у Сполучених Штатах Америки вважаються кінець XIX і початок XX століття.

Модель «політичної машини» виявила більш складний взаємозв'язок між патронатом і модернізацією. До цієї моделі схильне населення не лише традиційних сіл чи міст, а й країн. «Політична машина» раціоналізувала клієнтелізм, вивівши на перший план прагматичні мотиви, а не емоції і вдячність. Це сприяло безболісно вклинити клієнтелізм в електоральний аспект, де переважає раціональний економічний підхід.

Аналіз «політичних машин» сприяв формуванню третього напрямку патрон-клієнтських стосунків, зосереджених на електораті й на виборах.

Що ж представляє собою *другий напрямок* – *патронат в бюрократії*, яку роль він відіграв в історичному аспекті для патрон-клієнтських стосунків та ієрархічного розподілу влади?

Загалом бюрократичний патронат це патронат обміну, але у більших масштабах. Це двосторонні, ієрархічні, довготривалі і відносно добровільні стосунки між патроном і клієнтом, де патрон пропонує клієнтові державну посаду, але і клієнт, отримавши її, має певні зобов'язання перед патроном.

Німецьким соціологом, філософом Максом Вебером у концепції модернізації сучасної держави акцентується на професійній бюрократії. Тобто, патронат в бюрократії існує у країнах, де лише починають формуватися державні органи, або де вони вже функціонують, але в інтересах певних чиновників.

Історичний період Нового часу відзначувався побудовою держав у Європі шляхом включення до державного апарату місцевих нотаблей з їх клієнтами.

Нотаблі – це члени особливого роду зборів (збори нотаблей), яке скликав король Франції у XIV–XVII століттях для обговорення державних, головним чином фінансових і адміністративних питань. Нотаблі не обиралися станами, а призначалися королем з числа найбільш видних представників дворянства, вищого духовництва, міських верхів. Збори нотаблей скликалися нерегулярно, мали дорадчий характер; підміняли собою збори Генеральних штатів, будучи більш слухняним органом в руках королівської влади. Хоча напередодні Великої французької революції збори нотаблей у 1787 році відхилили урядові проекти, що порушували податкові привілеї дворянства і духовництва. У 1788 році останні збори нотаблей, скликані для обговорення складу і порядку виборів депутатів у Генеральні штати, зайняли ворожу позицію по відношенню до третього стану, висловившись проти подвоєння числа депутатів цього стану і вимагаючи роздільного голосування по станах, що забезпечило б дворянству і духовництву перевагу в Генеральних штатах.

Місцеві нотаблі виступали брокерами для королівської влади. Таким чином формувалася і укріплювався центральний апарат у Франції того часу.

Американський соціолог, політолог, дослідник проблематики політики і суспільства Чарльз Тіллі назвав XV–XVII століття у Європі періодом «брокеража» [12].

Важливу роль відігравали також мережі персональних зв'язків впливових патронів. До прикладу, Козімо Медічі – один із найкращих державних діячів свого часу (1389–1464), який без потрясінь перетворив Флорентійську республіку в спадкову синьйорію (орган міського самоврядування в італійських містах-комунах XIII–XIV століть (Пріорат), створив сильну партію, зазнав поразки і шляхом підкупу гонфалон'єра (представника правосуддя) залишився простим громадянином, не прийнявши ніякого титулу і не змінюючи республіканських форм. Важливо те, що вершини влади Казіно Медічі досяг не стільки

власними якостям, як завдяки патрон-клієнтським мережам, які дозволили йому виступити брокером між впливовими групами.

Загалом вся європейська політика була сконцентрована в руках кількох впливових сімей.

У період створення держав Нового часу патрон-клієнтські стосунки властиві для всього європейського континенту.

Існують історичні факти, коли монархи делегували міністрам і канцлерам вирішувати питання державної ваги і призначати на державні посади. Клієнтела деяких впливових вельмож (Ян Замойський XVI ст.) формувалася завдяки можливості роздавати посади і фінансову допомогу. З кінця XVI – початку XVII століття в Англії фінансові потоки королівського патронату змінилися у зворотньому напрямку: було – престиж у покровителя, дохід клієнту, а потім клієнти стали платили за отримання престижного титулу.

Важлива й те, що не всі держави користувалися патронатом [22]. Наприклад, в Османській імперії XVII століття правителі не використовували місцевих нотабелів, як у Франції, не даючи їм обростати зв'язками [16]. У XX столітті під час революційного будівництва країни Мозамбик теж ігнорувалася думка місцевих вождів [21].

Разом із тим поява нових держав, таких як Мозамбик, стала початком дослідження ранніх модерних державних бюрократій, поняття «патримоніалізм» (М. Вебер) доповнилося поняттям «неопатримоніалізм» (Ш. Ейзенштад).

Концепція «неопатримоніалізм» характеризується «захопленням» державних інституцій правителями і чиновниками, елітами; утриманням влади, режимів, використанням державних інституцій як своєї власності.

Надзвичайно активно впроваджується неопатримоніалізм в африканських країнах [17], країнах посткомуністичного простору [3; 13], колишніх республіках СРСР [10, с. 11–20], не виключенням є і незалежна Україна.

Клієнтелізм передбачає підкуп державою лояльного населення. Існує надзвичайно великий взаємозв'язок між клієнтелізмом і корупцією [23, с. 289–310].

Сприйняття корупції у кожній країні своє і залежить від її законодавства, тоді як бюрократичний патронат має своє унікальне визначення: не передбачає нелегальність, не порушує закони і норми, хоча може й засуджуватися. У модернізаційній логіці корупція і патронат розуміються як екзогенна до законів ринку і державного управління «культурна» корозія [29, с. 89–110].

Існує також теорія антимодернізаційного впливу патронату. Наприклад, згідно з дослідженнями Девіда Канга згуртованість правлячої еліти і згуртованість бізнес-еліти у Кореї створили ситуацію «взаємних заручників», які протягом кількох років сприяли модернізації [24], але це мало тимчасовий ефект. Зазвичай неефективна бюрократія, перенасичена патронатом, розглядається як причина економічної неефективності, а не наслідок. Деякі науковці вважають патронат (призначення лояльних бюрократів) дотичним до неефективності авторитарних режимів, де диктатори зацікавлені в призначенні лояльних, а не компетентних працівників, оскільки лояльні більш керовані і не зрадять [5, с. 36–51].

Підсумовуючи дослідження другого напрямку патрон-клієнтських стосунків – патронату в бюрократії, варто наголосити на такому.

Патронат у бюрократії розглядається з позиції патримоніалізму, неопатримоніалізму, «політичного виживання», закономірностей конкретних типів і особливостей специфічних випадків патронату, наявності патронату як атрибуту в державному апараті тощо.

Явищем, яке часто ототожнюється з корупцією, є патронат, або клієнтелізм. Патронат передбачає відносини, що охоплюють взаємний обмін послугами між двома людьми різного статусу і влади, коли, зазвичай, клієнтові надається протекція в обмін на його лояльність і політичну підтримку

Підвидом патрон-клієнтських стосунків є також патронат і клієнтелізм на виборах або електоральний клієнтелізм.

У процесі двосторонніх, ієрархічних, стійких, відносно добровільних відносин клієнт надає патрону голос на виборах в обмін на індивідуальні блага. Для електорального патронату слабким місцем є двосторонній характер зв'язку: не завжди клієнт отримує індивідуальну винагороду за голосування на виборах. Список можливих індивідуальних благ, які надаються виборцям, найрізноманітніший: продуктові набори, побутова техніка, дрібне приладдя, кошти тощо. Є й інші блага, які надаються окремій громаді на певній території: ремонт дороги чи будинку, проведення водогону чи каналізації, облаштування прибудинкової території тощо.

Основним в електоральному клієнтелізмі є вибір, здійснюваний клієнтом (виборцем). Патрони теж мають вибір: пропонувати або не пропонувати свій патронат.

Наукові джерела трактують два основних напрямки клієнтелізму на виборах:

- механізм електорального клієнтелізму,
- політичні та економічні наслідки електорального клієнтелізму.

Поняття та сутність механізму електорального клієнтелізму вперше було висвітлено у працях Скотта, Банфілда та Уілсона в описі «політичних машин», а також у творі Джудіт Чабб про патронат партії Християнських демократів на півдні Італії [19, с. 170]. У класичних описах «політичних машин» поряд із тіншовими й кримінальними практиками клієнтелізм важко відрізнити від прямого підкупу.

Американський політолог Мартін Шефтер у доповіді «Партія і патронат: Німеччина, Англія, Італія» на конференції 22.04.1976 року в університеті Вісконсіна, присвяченій питанням масштабу і практики загальної науки історії, наголосив на важливості етапу, на якому вперше відкривають демократичне виборче право, а також зазначив, що бідність виборців не є підставою для того, щоб партії зайнялися патронатом. Він стверджує, що для патронатності партії, крім запитів і потреб електорату, потрібно, щоб партійні політики відносилися до владної правлячої еліти, а також відсутність незалежної бюрократії [6, с. 403–451]. Тобто патронат може існувати, лише коли політики мають доступ до державних ресурсів, щоб їх розподіляти. Цим пояснюється, чому партії, які він називає «партіями зовнішнього походження» (наприклад, революційні комуністичні партії в Росії та Китаї), спочатку характеризувалися значно нижчим рівнем патронату й корупції; їм доводилося дотримуватися суворої дисципліни, а жодних переваг для розподілу вони не мали, доки не здобули владу [7, с. 263–298].

Існує й інший підхід, а саме: виборець не потребує подарунків; він може отримати запропоновані блага і не проголосувати в інтересах патрона; партія бездумно витрачає кошти, надаючи блага електорату, на території якої відсутня будь-яка конкуренція. І як висновок цієї теорії, ідеальна аудиторія для клієнтелізму – бідне населення, малі території, процедуру голосування на яких легше проконтролювати.

Клієнтелізм трактується як торгівля голосами й політичною підтримкою задля отримання індивідуальних пільг, на протигагу програмній політиці. І відрізняється від елітних систем патронату, за яких обсяг використання клієнтелізму в рекрутингу до еліти є значно обмеженішим і далеко не так добре організованим. Клієнтелізм виникає, коли демократія настає до того, як встигне закріпитись сучасна держава як автономна інституція,

що спирається на власну політичну коаліцію. Клієнтелізм є ефективною формою політичної мобілізації в суспільствах з низьким рівнем доходів та освіти, і тому його краще розуміти як ранню форму демократії. У Сполучених Штатах Америки, Греції та Італії демократичне виборче право вже було розширене до створення сучасної держави: у 1830 році – в США, у 1844–1864 роках – у Греції і в період після 1946 року – в Італії. Політичні партії в усіх трьох країнах використовували свою державну бюрократію як джерело доходів політичних клієнтів, що мало передбачувано катастрофічні наслідки для спроможності й потенціалу держави [14].

Крім того, існує таке явище, як клієнтелістська підзвітність. Тобто партії відповідають не за програми, ідеологічні політичні напрямки, не за конкретні суспільні блага згідно з партійними курсами, а за надання індивідуальних послуг (благ).

Американський політолог Стівен Левицький акцентував, як партії компенсують патронатом свою низьку популярність і невідповідність рекламованим партійним програмам. В Аргентині у 1990-х роках пероністи, завдяки патронату бідних громадян із приміських поселень, змогли зберегти владу незалежно від втрати виборців із робітничого класу [11, с. 539–568].

Клієнтелізм проник у бажання, очікування електорату, які попередньо було задекларовано у програмах партій. Якщо спочатку партії підлаштовували свої програми під світогляд великої групи виборців, то з позиції клієнтелізму, акцент партій робиться на цільову аудиторію отримувачів індивідуальних послуг. Тому партії можуть обирати не лише між пропонуванням програм виборцям і клієнтелізмом, а й, враховуючи патронат, пропонувати певні блага через брокерські мережі. Хоча інколи дії брокерів можуть не відповідати стратегічним планам партійних лідерів. Тобто лідери партій всіляко сприяють виборцям, які сумніваються і поки не впевнені у правильності прийняття майбутніх рішень, а брокери роздають ці блага своїм лояльним прихильникам. Так, із вини брокерів не виконується основне призначення (завдання) патронату – зміна переваг і вподобань виборців. Партії можуть не користуватися послугами брокерів, якщо є інші шляхи впливу на виборців та комунікації з ними (наприклад, агітація через засоби масової інформації). Із цієї причини занепали більшість «політичних машин» у США і мережі електоральних брокерів у британських містах [31].

Отже, бюрократичний патронат і електоральний клієнтелізм перебувають поруч. Клієнтеліст-

ські партії мають переваги на виборах завдяки доступу до великих державних ресурсів.

Електоральний клієнтелізм сприяв влаштування локальних нотаблей і різних груп бігменів у державну «політичну машину». До прикладу, успіх численних етнічних партій в Індії [18]. За кілька десятиліть панування в індійських селах переходить від попередніх родових самантів до освічених політичних брокерів найа нета [26, с. 141–158]. Існують також конфлікти між клієнтелістськими та родинними зв'язками. Наприклад, в Англії XVII століття парламентська посада перестала бути свідченням локального визнання однієї із великочинних сімей і стала винагородою у жорсткому змаганні покупців голосів [25].

Більшість досліджень клієнтелізму ґрунтуються на постулатах теорії раціонального вибору і припускають, що виборці діють раціонально і виважено.

Водночас клієнтелізм акумулюється не лише на поясненні логіки його виникнення і функціонування, але і на його наслідках для політики. Він є незалежним посередником, а залежними посередниками є політичний режим, державність, економічний розвиток.

Економічні наслідки електорального клієнтелізму, наслідки бюрократичного патронату, низька якість державного управління між собою дуже схожі. Об'єднати всі ці складові частини можна в одне поняття – *корупція*.

Політичний ефект клієнтелізму дискусійний. А саме: клієнтелістська підзвітність менш демократична (але демократична), ніж підзвітність політиків із програмами; електоральний патронат для державного будівництва і державного управління кращий, ніж зловживання владою правлячої еліти або репресій, які понижують інформаційну підзвітності; здатність клієнтелізму попереджати конфлікти (що для диктатур – допінг, то для демократій – яд) тощо.

Отже, електоральний клієнтелізм можна вважати найбільш вивченим напрямком патрон-клієнтелістських стосунків.

Зокрема, дослідження раціональної природи людських стосунків, вивчення економічної та електоральної статистики сприяли виявленню причин і механізмів появи і згасання електорального клієнтелізму, а також логіки попиту на нього як патроном, так і клієнтом. Це вивчення не лише самих «політичних машин», а їхній вплив на економічне і політичне життя, виходячи із припущень раціональної або емоційної природи.

Висновки. Ураховуючи вищевикладене, можна зробити висновки.

Патрон-клієнтелістські стосунки – це складний, багатоаспектний соціально-управлінський політичний феномен, що виникає в результаті взаємодії патрона (покровителя), клієнта (підлеглого) і певного організаційного середовища у процесі еволюції системи управління.

Дослідження основних напрямків патрон-клієнтелістських стосунків надало можливість виокремити їхні важливі ознаки. Зокрема, патронат як особливий обмін, патронат в бюрократії, патронат і клієнтелізм на виборах є двосторонніми, ієрархічними і відносно добровільними стосунками. Разом із тим є й слабкі місця: для бюрократичного патронату це взаємовигідність і стійкість, а для електорального патронату – двосторонній характер зв'язку, тобто не завжди клієнт отримує індивідуальну винагороду за голосування.

Патрон-клієнтелістські стосунки існували протягом всього історичного розвитку людства. Вони характерні для безлічі традиційних або модернізуючих спільнот (суспільств, держав).

Тому поряд із необхідністю поглибленого вивчення піднятого питання виникає потреба дослідження впливу патрон-клієнтелістських стосунків на ієрархічний розподіл влади в Україні, що буде предметом наших подальших розвідок.

Список літератури:

1. Вебер М. Политика как призвание и профессия. Избранные произведения. Москва : Прогресс, 1990. С. 644–706.
2. Гельман В.Я. «Подрывные» институты и неформальное управление в современной России. *Полития*. 2010. № 2. С. 6–24.
3. Гельман В.Я. Модернизация, институты и «порочный круг» постсоветского неопатримониализма. Санкт-Петербург. Санкт-Петербург : Издательство Европейского университета, 2015.
4. Додлова М.Ч., Юдкевич М.М. «Обмен дарами» в отношениях государственных служащих. *Экономический журнал ВШЭ*. 2007. № 3. С. 339.
5. Егоров Г.В., Сонин К.И. Диктаторы и визири: экономическая теория лояльности и компетентности. *Общественные науки и современность*. 2008. № 2. С. 36–51.
6. Мартин Шефтер. Партия и патронат: Германия, Англия и Италия. *Политика и общество*. 1977. Т. 7, вып. 4. С. 403–451.

7. Мартін Шефтер, «Виборчі основи політичної машини: Нью-Йорк, 1884–1897» / В. Джоель Сілбі та ін. ред. *Історія американської виборчої поведінки*. 1978. С. 263–298.
8. Матвеев А.А. Соотношение неформальных институтов и практик. *Власть*. 2011. № 8. С. 19–20.
9. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. Москва, 1992. С. 366.
10. Пояркова Т., Плотницька І. Еволюція патрон-клієнтських стосунків у СРСР. *Ідеологія і політика*. Київ. 2019. № 3(14). С. 11–20.
11. Стивен Левицкий Неформальная организация партий в Латинской Америке [Неформальная партийная организация в Латинской Америке] (с Флавией Фрейденберг). *Desarrollo Económico (Аргентина)*. 46. 2007. № 184. С. 539–568.
12. Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства. 1990–1992. Москва. Территория будущего. 2009.
13. Фисун А. Постсоветские неопатримональные режимы: генезис, особенности, типология. *Отечественные записки*. 2007. № 6.
14. Фукуяма Ф. Що таке корупція? URL : <https://zbruc.eu/node/52257> (дата звернення: 04.07.2021).
15. Banfield E.C., Wilson J.Q. *City Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1963.
16. Barkey K. *Bandits and Bureaucrats. The Ottoman Route to State Centralization*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1996.
17. Bratton M., Walle N. Van de. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge : Cambridge University Press, 1997.
18. Chandra K. *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Head Counts in India*. Cambridge : Cambridge University Press, 2004.
19. Chubb J. *Patronage, power and poverty in Italy. A tale of two cities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982. P. 170.
20. Eisenstadt S. N., Roniger L. *Patrons, clients and friends. Interpersonal relations and the structure of trust in society*. Cambridge. 1984.
21. Earle T., Derluigian G. Strong chieftaincies out of weak states, or elemental power unbound. *Comparative Social Research*. 2010. Vol. 27. P. 51–76.
22. Ertman R. *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Modern Europe*. York : Cambridge University Press. 1997.
23. Hicken A. Clientelism. *Annual Review of Political Science*. 2011. Vol. 14. P. 289–310.
24. Kang D.C. *Crony Capitalism. Corruption and Development in South Korea and the Philippines*. Cambridge : Cambridge University Press, 2002.
25. Kishlansky M. A. *Parliamentary Selection. Social and Political Choice in Early Modern England*. Cambridge : Cambridge University Press, 1986.
26. Krishna A. Politics in the middle: mediating relationships between the citizens and the state in rural North India / H. Kitschelt, S. Wilkinson (eds.) *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge : Cambridge University Press, 2007. P. 141–158.
27. Lande C.H. Networks and groups in Southeast Asia: Some observations on the group theory of politics. *American Political Science Review*. 1973. Vol. 67. № 1. P. 103–127
28. Mayer A.C. The Significance of Quasi-groups in the Study of Complex Societies / S.W. Schmidt, L. Guasti, Lande C., J.C. Scott (eds.). *Friends, Followers, and Factions. A Reader in Political Clientelism*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1977. P. 45–55.
29. Rose-Ackerman S. *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*. Cambridge University Press, 1999. P. 89–110.
30. Sahlins M.D. Poor man, rich man, big-man, chief: political types in Melanesia and Polynesia. *Comparative studies in society and history*. 1963. Vol. 5. № 3. P. 285–303.
31. Stokes S., Dunning T., Nazareno M., Brusco V. *Brokers, Voters, and Clientelism*. Cambridge : Cambridge University Press, 2013.

Kostetska L.M. PATRON CLIENTELISM: A HISTORICAL-THEORETIC APPROACH

The article examines the historical manifestations of the patron-client relations in primitive communities during the period of Ancient Rome, the Ottoman Empire, the era of Modern Times, and the specifics of their political regimes. It has been established that patronage in ancient Rome was a form of protection carried out by a patron. Otherwise stated, it was the government under the supervision and guidance of some important person or large organization. Patronage involves a relationship that encompasses the mutual exchange of services between several people of different statuses and power. Clientelism comes back to the

era of Antiquity, and the term is borrowed from the ancient Romans. The essence of clientelism is patronage in exchange for loyalty and political support.

The review of both domestic and foreign publications helped to highlight three main directions of the patron-client relations: 1). exchange of benefits; 2). patronage in the bureaucracy; 3). electoral clientelism. The research carried out made it possible to analyze the socio-political processes of the studied historical periods, in particular, the rule of the leader of the Melanesian community and the Polynesian leader; the change of the courts of monarchs to the bureaucratic states of the New Age; the promotion of loyal bureaucrats in the service and their reforming of societies; the patronage of parties and the encouragement of the electorate in elections.

The interconnection between the patron-client relations and the hierarchical distribution of power is analyzed. It is recognized that the hierarchy is the relationship between the concept of "power-subordination", pressure on a person through coercion, and control over the distribution of material wealth.

The author reveals the consequences of clientelism for politics and public administration. It has been proven that clientelism is an independent mediator, while the political regime, statehood, and economic development are dependent mediators.

It has been proven that the economic consequences of electoral clientelism, the consequences of bureaucratic patronage, and the poor quality of public administration are very similar to each other. All these components can be combined with one modern concept that is corruption.

It is concluded that the patron-client relationship has existed throughout the entire historical development of mankind. Patron-clientelism transforms, acquires new types and forms, and continues to play a significant role in political and administrative life by intertwining with rational institutions and reproducing patrimonial practices outside the rational environment.

Key words: *patronage, clientelism, patron-client relations, hierarchy, bureaucracy.*

Сімак С.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНО-БУДІВЕЛЬНИМ КОМПЛЕКСОМ

У статті наголошується, що, незважаючи на зміну загальноекономічних умов функціонування будівництва як галузі матеріального виробництва, поняття будівельного комплексу не зникає. Теоретико-методологічні основи, які стосуються теорії і методології дослідження основ управління інвестиційно-будівельним комплексом, – це вчення про науковий метод пізнання й перетворення світу, сукупність загальних засад, методів, узагальнених положень економічної науки загалом і економіки та управління національним господарством зокрема, узагальнений досвід суспільної практики будівництва в результаті продуманої стратегії тощо. Сконцентровано увагу на найважливішому з аспектів теоретико-методологічних основ – понятійно-термінологічному апараті, на особливостях трактування змісту окремих понять та уточненні деяких дефініцій. В умовах ринку будівництво здобуває новий економічний зміст, пов'язане з вільною динамікою фінансових ресурсів, на відміну від централізованого планування. Ринкові відносини визначають значне розширення кола учасників будівельної діяльності й ґрунтуються на розвитку конкуренції між ними за використання ресурсів. На перше місце висуваються інвестиції як основний компонент і фінансове джерело будівельної діяльності. У цих умовах будівельний комплекс трансформується в інвестиційно-будівельний, що зображує взаємодію між суб'єктами, які задовольняють власні інтереси на основі участі в різних інвестиційних програмах і проєктах.

Ключові слова: будівництво, державне управління, економіка, інвестиції, інвестиційно-будівельний комплекс, ринок.

Постановка проблеми. Дослідження праць, у яких висвітлюються питання суті, функціонування та управління інвестиційно-будівельним комплексом, свідчать про відсутність єдиного трактування його значення. Тривалі дискусії про державне управління інвестиційно-будівельним комплексом зумовлені неоднозначним трактуванням таких економічних категорій, як «комплекс», «будівельний комплекс», «інвестиції», «державне управління». Крім того, потребують удосконалення інституційне забезпечення та методичні підходи до формування ефективної системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом на національному та регіональному рівнях на основі аналізу тенденцій розвитку та структурних зрушень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий вклад у розв'язання загальних і галузевих проблем розвитку інвестиційно-будівельного комплексу здійснили вітчизняні науковці: О. Амоша, В. Авер'янов, Н. Александрова, О. Андрійко, В. Бакуменко, П. Беленький, С. Бойко, З. Варналій, В. Гейць, Б. Данилишин, М. Долішний, Я. Жаліло, В. Козик, М. Козоріз, Є. Крикавський, Д. Лук'яненко, Ю. Макогон, Н. Мікула,

А. Мокій, М. Цвік та інші. Цілком очевидно, що теорія управління інвестиційно-будівельним комплексом вимагає свого розвитку з урахуванням основних положень концепції інформаційного суспільства, обґрунтованої в роботах таких учених, як: Д. Белл, Дж.К. Гелбрейт, В.Л. Іноземцев, В.Л. Макаров, Б.З. Мільман, Т. Сакайя, Р. Вотермен. Проте, незважаючи на значний науковий доробок, у вітчизняній економічній літературі не повністю розв'язано всю сукупність проблем взаємозв'язку і взаємозалежності діяльності суб'єктів з урахуванням їх регулювання.

Постановка завдання. Мета статті – розкрити теоретико-методологічні основи дослідження за схемою, якою передбачено виділення їхніх окремих блоків і подання матеріалу крізь призму цих блоків; на основі аналізу сформулювати понятійно-термінологічний апарат, нормативно-правову базу, закони економічної науки, принципи формування й обґрунтування структури стратегій розвитку інвестиційно-будівельного комплексу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Найважливішою ключовою дефініцією цього дослідження є «інвестиційно-будівельний комплекс». Для того щоб розкрити суть поняття

«інвестиційно-будівельний комплекс», необхідно звернутися до дискурсу дефініції «будівельний комплекс».

Поняття «будівельний комплекс» сьогодні є цілком правомірним і саме з погляду кінцевого результату, який поєднує будівельні підприємства та організації, розглядається як комплексне управління в будівництві. Так, сформульовано авторське трактування поняття будівельного комплексу як сукупності взаємопов'язаних економічних агентів різних галузей, які беруть участь у створенні матеріально-технічних передумов функціонування галузі будівництва та забезпечують розвиток об'єктів інфраструктури соціального, промислового та комерційного призначення, об'єднаних єдиним інституціональним середовищем. Функціонують вони в умовах ринкових відносин, де ринок будівельної продукції постійно розвивається й зумовлює зростання конкуренції між його учасниками та появу нових форм взаємовідносин та інструментів управління суб'єктами ринку.

Будівельний комплекс – це одна з найважливіших складових частин народногосподарської системи, яка являє собою сукупність підрядних і спеціалізованих будівельних організацій і підприємств промисловості будівельних матеріалів, конструкцій будіндустрії, механізації й транспорту, дослідницьких, проектних і науково-дослідних організацій, навчальних закладів, будівельних бірж і будинків, інжинірингових, консалтингових, управлінських і інших фірм і організацій, які спеціалізуються на виконанні робіт і послуг у сфері будівництва. До складу будівельного комплексу вносяться також галузеві органи управління й регулювання (державні, республіканські, територіальні), а також галузеві й громадські об'єднання (союзи, консорціуми, асоціації та інші). Інакше кажучи, якщо спиратися на галузеву, функціональну орієнтацію, до будівельного комплексу належать усі суб'єкти господарювання виробничої й обслуговуючої (інфраструктурної) сфери, які прямо або опосередковано беруть участь у створенні будівельної продукції [4, с. 199].

У будівництві використовується 50 % продукції промисловості будівельних матеріалів, близько 18 % металопрокату, 40 % пиломатеріалів, більш як 10 % підприємств машинобудівної продукції. Будівництво обслуговує майже всі галузі промисловості. Для перевезення будівельних матеріалів, будівельних конструкцій і будівельної техніки використовуються практично всі види транспорту: автомобільний, залізничний, річковий, морський і повітряний.

Досить часто поняття «будівельний комплекс» ототожнюють із поняттями «капітальне будівництво». Будівництво є початковою та іноді найбільш капіталомісткою частиною будь-якого інвестиційного проекту. Отже, від якості будівельної продукції, термінів її створення залежатиме й ефективність інвестиційних проектів в інших галузях економіки.

З огляду на складну структуру будівельного комплексу зрозуміло існування досить великого різноманіття підходу до визначення його сутності. У радянській економічній літературі в складі будівельного комплексу виділялися агреговані ланки: будівельні й промислові, а також інфраструктура будівельного комплексу [1, с. 72].

Низка дослідників дотримується думки про те, що будівельний комплекс як функціональний елемент народного господарства перестав існувати з розпадом адміністративно-планової економіки й відповідних державних органів управління [2, с. 9]. Тому в сучасних умовах повинне бути уточнене поняття будівельного комплексу та його зміст.

У літературі 80–90-х років під будівельним комплексом розуміли сукупність будівельних організацій, а також підприємства промисловості будівельних матеріалів і інфраструктури. У статзбірниках кінця 80-х років навіть було виділено спеціально рубрики за комплексами: паливно-енергетичним, металургійним, машинобудівним, хіміко-лісовим, агропромисловим. Що стосується будівництва, то цей розділ був позначений як «капітальне будівництво», але в рубриці «Промисловість» був блок «Промисловість будівельного комплексу» [3, с. 27].

Поняття «інвестиції» прийшло у вітчизняну економічну науку із Заходу. У радянській економічній науці довгий час використовувався еквівалент терміна інвестування – капітальні вкладення.

Ринкові перетворення зумовлюють зміну змісту процесу будівництва й переходу від вертикальних галузевих зв'язків до горизонтальних зв'язків інвесторів, пов'язані з вільною динамікою капіталу й фінансових ресурсів, на відміну від централізованого планування натуральних і цінових пропорцій у директивно сформованих галузевих і міжгалузевих структурах планової економіки.

Поняття «інвестиційно-будівельний комплекс», порівняно з поняттям «будівельна галузь», більш відповідає сучасному розумінню об'єкта державного управління. Кожне із представлених у літературі понять пов'язане з категоріями, що представляють більш-менш високий рівень

абстракції (узагальнення), й деталізоване в конкретних механізмах функціонування різноманітних відносин, наприклад «інвестиційна діяльність», «інвестиційно-будівельна сфера» тощо. Такий підхід має підставу для певних цілей, зокрема для виявлення інвестиційних можливостей із погляду розглянутої в сучасних ринкових умовах концепції сталого розвитку економіки на всіх рівнях. Однак це не відкидає постановки питання про виділення самостійного будівельного комплексу, забезпечуючи своїм формуванням і функціонуванням безперервну інвестиційну діяльність власників капіталу протягом життєвих циклів будинків і споруджень, у зведення яких цей капітал вкладено [10, с. 41].

Більш коректним нам видається визначення інвестиційно-будівельного комплексу (ІБК) як «сукупності галузей, виробництв і організацій, що характеризуються тісними стійкими економічними, організаційними, технічними й технологічними зв'язками в одержанні кінцевого результату – забезпечення виробництва основних фондів народного господарства» [9, с. 25].

Сутність інвестиційних і будівельних процесів як єдиного процесу впливає з назви «інвестиційно-будівельний комплекс», яка несе таке сутнісне навантаження: інтеграція в єдиний комплекс будівельних і інвестиційних процесів і потоків; взаємодія двох видів діяльності й злиття економічних суб'єктів будівництва й реального інвестування; взаємозв'язок (взаємопроникнення) або об'єднання будівельних і реальних інвестиційних ресурсів.

Про інвестиційно-будівельний комплекс почали писати в середині 90-х років. На думку Є.Ш. Хайруліної, на етапі становлення ринкових відносин досить часто ототожнюються поняття інвестиційного й будівельного комплексу. Якщо будівельний комплекс як такий являє собою процес виробничої діяльності в інвестиційній сфері, то інвестиційно-будівельний комплекс, крім свого прямого призначення – будівельного, передбачає ще й сукупність дій із реалізації інвестицій. Отже, інвестиційно-будівельний комплекс являє собою сукупність учасників інвестиційного процесу, пов'язаних між собою єдиною інвестиційною програмою розвитку народного господарства [11, с. 16].

Низка дослідників інвестиційно-будівельний комплекс розглядає як сукупність фінансово-кредитних установ, підрядних і спеціалізованих будівельних організацій і підприємств промисловості будівельних матеріалів, конструкцій і виробів, будіндустрії, механізації й транспорту,

дослідницьких, проектних і науково-дослідних організацій, навчальних закладів, будівельних бірж, будинків, інжинірингових, консалтингових, управлінських і інших фірм і організацій, які спеціалізуються на виконанні робіт і послуг у сфері будівництва [5, с. 129]. До складу інвестиційно-будівельного комплексу вносяться також органі управління й регулювання (державні, регіональні), а також галузеві й суспільні об'єднання (союзи, консорціуми, асоціації тощо) [6, с. 377].

Пропонуємо інвестиційно-будівельний комплекс у теоретико-економічному плані розглядати як систему відносин між учасниками інвестиційно-будівельного циклу через освоєння ресурсів і створення матеріальних та інших благ. В організаційно-економічному аспекті інвестиційно-будівельний комплекс передбачає кілька складників: проектні організації; підприємства; підприємства промисловості будівельних матеріалів (цегельні заводи, домобудівні організації, трести, інші структури); інфраструктура (транспорт, енергетика тощо). Особливе місце в інвестиційно-будівельному комплексі посідають ті елементи, діяльність яких пов'язана із залученням інвестицій. Це інвестиційні банки, посередницькі організації й інші структури.

Інвестиційно-будівельний комплекс – найважливіша ланка економіки. Від його ефективності залежать темпи економічного зростання, структурні зміни в народному господарстві, інноваційна активність і багато чого іншого. Інвестиції, крім того, що їх необхідно одержати, потребують освоєння. Дотепер міркування теоретиків стосувалися насамперед шляхів знаходження інвестицій, перетворення заощаджень в інвестиції, співвідношення між заощадженням і споживанням. Тим часом ефективне освоєння інвестиційних ресурсів, перетворення інвестицій у діючий капітал – завдання не менш важливе, ніж пошук засобів для інвестування. Формування інвестиційно-будівельного комплексу – результат розвитку процесів усупільнення виробництва, інтеграції й кооперації, концентрації й спеціалізації часто розглядали винятково в контексті суспільної власності та її державної форми. Однак процес усупільнення властивий усім стадіям суспільного розвитку. У певному змісті глобалізація може розглядатися як одна з характеристик усупільнення виробництва. І виробництво в цьому випадку – це не тільки класична економіка (промисловість, сільське господарство тощо.).

Отже, інвестиційно-будівельний комплекс – це певна система відносин між учасниками інвести-

ційної діяльності, проектних і будівельно-монтажних робіт через мобілізацію й раціональне використання ресурсів [7, с. 234].

На основі проведеного аналізу можна визначити зміст інвестиційно-будівельного комплексу. Він являє собою сукупність усіх учасників інвестиційно-будівельної діяльності, що орієнтовані на досягнення єдиної мети.

Інвестиційно-будівельною діяльністю можна назвати практичну (фінансову, організаційну, виробничу, економічну тощо) діяльність держави, юридичних і фізичних осіб із нагромадження й одержання фінансових ресурсів для інвестицій в основний капітал і їх ефективного використання. Кількість побудованих і введених в експлуатацію основних фондів (будинків, споруджень, об'єктів) визначається можливостями інвесторів. Ці можливості вимірюються розмірами капітальних вкладень, які інвестори можуть використовувати на створення основних фондів. Обсяги ж капітальних вкладень визначаються впливом таких чинників, як: доходи (власні засоби) інвесторів, що отримані від підприємницької діяльності – прибуток, амортизація, доходи від цінних паперів тощо; можливість і умови одержання кредитів банків і інших позикових засобів (облігаційні позики, випуск цінних паперів і т.п.), а також використання засобів населення, залучених засобів трудових колективів, юридичних осіб тощо; економічна доцільність і можливість консолідації (об'єднання) капіталів у складі банківських пулів, фінансово-промислових груп, транснаціональних компаній; а наявність інвестиційного потенціалу інституціональних структур (пенсійних і ін. фондів, страхових компаній і тощо.); інвестиційні можливості державних і місцевих бюджетів [8, с. 216].

На нашу думку, якщо говорити про інвестиційно-будівельний комплекс, то його треба розглядати як сукупність економічно, організаційно й технологічно пов'язаних між собою господарюючих суб'єктів, спільна діяльність яких спрямована на запровадження в дію основних фондів виробничого або невиробничого призначення й задоволення власних економічних інтересів у межах реалізації інвестиційного проекту.

Державне управління інвестиційно-будівельним комплексом необхідно розглядати в широкому та вузькому розумінні.

У широкому розумінні державне управління інвестиційно-будівельним комплексом – це цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток галузі матеріального виробництва, яка забезпечує створення

та реконструкцію об'єктів виробничого, комунально-побутового, соціально-культурного й житлового призначення з метою досягнення цілей та реалізації функцій у сфері проведення єдиної технічної політики в галузі, планування та розроблення організаційно-правових засад проектування й будівництва, їх матеріально-технічне та фінансове забезпечення, нормування, кадрової політики, організації техніки безпеки й охорони праці, проведення заходів щодо підвищення якості архітектурних і будівельних робіт, здійснення контролю за додержанням будівельних правил, норм і стандартів тощо.

У вузькому розумінні – це процес реалізації державної влади, її зовнішнє, матеріалізоване вираження в процесі регулювання взаємодії учасників інвестиційно-будівельного циклу через освоєння ресурсів і створення матеріальних і інших благ.

Регіональний інвестиційно-будівельний комплекс являє собою певним чином організовану територіальну сукупність будівельних виробництв і результатів їхньої господарської діяльності з регіонально-галузевим керуванням.

На нашу думку, доцільно розглядати склад регіонального інвестиційно-будівельного комплексу у вигляді п'яти блоків: 1) інвестиційного, що забезпечує будівництво інвестиційними ресурсами; 2) будівельного – сукупності будівельних, монтажних, ремонтних організацій, що забезпечують кінцевий результат функціонування всього комплексу; 3) промислового, що представляє сукупність галузей промисловості будівельних матеріалів, деталей і конструкцій і інших галузей промисловості, які поставляють для будівництва предмети й знаряддя праці, а також галузей виробничої інфраструктури; 4) науково-проектного – сукупності проектних, наукових, дослідно-конструкторських, дослідницьких та інших організацій, що забезпечують нормальне функціонування комплексу; 5) інституціонального, що передбачає галузеві органі управління й регулювання інвестиційно-будівельного комплексу, а також різні об'єднання самих учасників комплексу.

За своєю суттю ці блоки можна співвіднести з іншою традиційною градацією учасників інвестиційно-будівельної діяльності. Залежно від виконуваних функцій вони підрозділяються на інвесторів, підрядників, замовників, проектувальників і постачальників.

З огляду на це видається необхідним та актуальним акцентувати увагу на тій винятковій ролі

державного управління в сфері регіонального розвитку. Особливості функціонування регіональних органів державного управління та місцевого самоврядування, еволюції їхніх функціональних повноважень пов'язані з процесами зміни соціально-економічної та політичної систем. Звичайно, діяльність держави не завжди може позитивно впливати на ринкові процеси, але регіональні органи виконавчої влади якраз і спроможні створити позитивні стимули розвитку регіональної системи.

Під державним управлінням регіональним інвестиційно-будівельним комплексом пропонуємо розуміти вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого, впливу на сукупність галузей, виробництв й організацій, що характеризуються тісними стійкими економічними, організаційними, технічними й технологічними зв'язками в отриманні кінцевого результату – забезпечення виробництва основних фондів народного господарства в регіональних межах.

Зазначимо, що в інвестиційно-будівельному комплексі немає єдиного загального ринку для всіх учасників (інвесторів, замовників і підрядників), що зумовлено специфікою будівельної продукції та її прив'язаністю до безпосередніх ділянок будівельного виробництва. Кожне підприємство-учасник інвестиційно-будівельного комплексу функціонує в умовах конкуренції поряд із підприємствами чи організаціями того ж напрямку діяльності. У процесі виробництва будівельної продукції конкурентна боротьба ведеться на ринку сировинних ресурсів, будівельних матеріалів, конструкцій, обладнання, проектних і підрядних робіт, нерухомості, фінансовому ринку.

Висновки. Забезпечення розвитку інвестиційно-будівельного комплексу є стратегічним завданням з огляду на його участь у створенні

основних фондів інших галузей економіки, а також забезпечення населення одним із первинних суспільних благ – житлом. На сучасному етапі розвитку ринкових відносин у країні істотно змінилися характеристики ринкового середовища, зокрема, у сфері будівництва, що актуалізує потребу в розробленні належного організаційно-економічного забезпечення розвитку та конкурентоспроможності інвестиційно-будівельного комплексу. Він першочергово потребує конструктивних змін, оскільки є базовим і має суттєвий вплив на соціально-економічний розвиток країни. Саме забезпечення розвитку інвестиційно-будівельного комплексу регіону є стратегічним завданням з огляду на його участь у створенні основних фондів інших галузей економіки, а також забезпечення населення одним із первинних суспільних благ – житлом. Встановлено, що ринкові відносини визначають значне розширення кола учасників будівельної діяльності й ґрунтуються на розвитку конкуренції між ними за використання ресурсів. На першому місці – інвестиції як основний компонент і фінансове джерело будівельної діяльності. У цих умовах будівельний комплекс трансформується в інвестиційно-будівельний, що відбиває взаємодію між суб'єктами, які задовольняють власні інтереси на основі участі в різних інвестиційних програмах і проектах. Запропоновано під державним управлінням регіональним інвестиційно-будівельним комплексом розуміти вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого, впливу на сукупність галузей, виробництв й організацій, що характеризуються тісними стійкими економічними, організаційними, технічними й технологічними зв'язками в отриманні кінцевого результату – забезпечення виробництва основних фондів народного господарства в регіональних межах.

Список літератури:

1. Александрова В.П. Пріоритети технологічного розвитку економіки України перехідного періоду. *Економіка і прогнозування*. 2003. № 1. С. 70–85.
2. Асаул А.Н. Финансово-строительные группы -основа региональных строительных комплексов. *Экономика строительства*. 1999. № 3. С. 8–12.
3. Бутко М.П. Інноваційні імперативи регіонального розвитку в Україні. *Економіст*. 2006. № 7. С. 26–29.
4. Вайман Р.О. Якщо працюватиме будівництво – працюватиме маса заводів. *Бізнес-портал Луцька*. URL: https://www.toplutsk.com/look-news_32.html (дата звернення: 03.07. 2021).
5. Виханский О.С. Стратегическое управление. Гардарики, 2002. 296 с.
6. Волович А.І. Соціологія: короткий енциклопедичний словник. Український центр духовної культури, 1988. 736 с.
7. Гапоненко А.Л. Стратегическое управление. Омега, 2004. 472 с.
8. Герасимчук З.В. Організаційно-економічний механізм формування та реалізації стратегії розвитку регіону : монографія. Луцьк : ЛДТУ, 2002. 248 с.

9. Конкуренстоспроможність: країна, регіон, підприємство. Рада конкурентоспроможності України / за ред. Ю.В. Полунєєва. ЛАТ&К, 2006. 176 с.

10. Лебедева Н.А. Перспективы развития частно-государственного партнерства. *Наука и образование* : межвузовский сборник научных трудов. УРСС, 2003. 366 с.

11. Чухно А.А. Постиндустриальная экономика: теория, практика и их значение для Украины. *Экономика Украины*. 2002. № 12 (493). С. 61–67.

Simak S.V. THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASIS OF MANAGEMENT RESEARCH IN INVESTMENT-BUILDING COMPLEX

The article notes that despite the change in general economic conditions for the functioning of construction as a branch of material production, the concept of the construction industry does not disappear. Theoretical and methodological foundations of the theory and methodology of research on the basics of investment – construction complex management – is the doctrine of the scientific method of cognition and transformation of the world, a set of general principles, methods, generalized provisions of economics in general and economics and management of the national economy. construction as a result of a well-thought-out strategy, etc. Attention is focused on the most important aspect of the theoretical and methodological foundations – the conceptual and terminological apparatus, on the peculiarities of the interpretation of the content of individual concepts and the clarification of some definitions. Under market conditions, construction acquires a new economic meaning associated with the free dynamics of financial resources in contrast to centralized planning. Market relations determine a significant expansion of the range of participants in construction activities and are based on the development of competition between them for the use of resources. In the first place put forward investment as the main component and financial source of construction activities. Under these conditions, the construction complex is transformed into investment and construction, which reflects the interaction between entities that meet their own interests through participation in various investment programs and projects. Ensuring the development of the investment and construction complex is a strategic task given its participation in the creation of fixed assets of other sectors of the economy, as well as providing the population with one of the primary public goods – housing. At the present stage of development of market relations in the country, the characteristics of the market environment have changed significantly, including in the field of construction, which highlights the need to develop appropriate organizational and economic support for development and competitiveness of investment and construction. It first of all needs constructive changes, as it is basic and has a significant impact on the socio-economic development of the country. Ensuring the development of the investment and construction complex of the region is a strategic task given its participation in the creation of fixed assets of other sectors of the economy, as well as providing the population with one of the primary public goods – housing. It is established that market relations determine a significant expansion of the range of participants in construction activities and are based on the development of competition between them for the use of resources. In the first place – investment as the main component and financial source of construction activities. In these conditions, the construction complex is transformed into investment and construction, which reflects the interaction between entities that meet their own interests through participation in various investment programs and projects. It is offered under the state management a regional investment – building complex to understand a kind of activity of the state consisting in realization by it of administrative, i.e. organizing influence on set of branches, manufactures and the organizations characterized by close steady economic, organizational, technical and technological communications in receiving final result – ensuring the production of fixed assets of the national economy within regional boundaries.

Key words: construction, public administration, economy, investments, investment-construction complex, market.

Чубінська Н.Б.

Національний університет «Львівська політехніка»

ХАРАКТЕРНІ РИСИ СУТНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ

Встановлено, що зміцнення системи освіти України полягає в єднанні народу навколо цінностей суспільного та особистого життя. Сьогоднішні та попередні наукові пошуки управління у сфері вищої освіти, в основу яких покладено забезпечення інтересів людини, зумовлюють об'єктивну необхідність запровадження перевірених у світі та часом основ управління, а саме – розширення публічного управління у сфері вищої освіти. Визначено, що вища освіта пройшла через велику кількість реформаційних процесів, і, якщо раніше, розглядаючи сферу управління вищою освітою, можна було говорити, що вона більшою мірою підлягає державному управлінню, то сьогодні це управління вже поправу може називатися публічним. Метою статті є характеристика основних рис сутності публічного управління у сфері вищої освіти. Проведене дослідження дало змогу виділити основні об'єкти, суб'єкти, принципи та функції публічного у сфері вищої освіти. У результаті аналізу понятійно-категоріально апарату сформовано відповідну контексту модель, яка зображає ключові понятійно-структурні елементи поняття «публічне управління у сфері вищої освіти». Визначено, що об'єктом публічного управління у сфері вищої освіти є всі її аспекти, зокрема політичні, господарські, соціально-економічні, культурні елементи, які становлять невіддільну частину функціонування вищої освіти. У результаті встановлено, що суб'єктами публічного управління у сфері вищої освіти виступають дві групи: громадянське суспільство, недержавні організації та органи державної влади. Визначено, що предмет публічного управління у сфері вищої освіти охоплює всі процеси, які виникають у результаті освітньої та педагогічної діяльності вищих навчальних закладів. Виділено функції публічного управління у сфері вищої освіти, такі як визначення та ранжування проблем, пов'язаних з освітнім процесом; сприяння розв'язанню проблем щодо системи: влада – освіта – громадяни; здійснення публічного контролю за освітнім процесом у вищих навчальних закладах; оцінка ефективності реалізації управлінських рішень; організація механізмів нормативно-правового поля функціонування закладів вищої освіти.

Ключові слова: управління, державне управління, публічне управління, освіта, публічне управління у сфері освіти.

Постановка проблеми. З настанням незалежності наша держава вже мала у своєму арсеналі потужну мережу вищих навчальних інституцій, які мали повноцінну тоді матеріально-технічну базу та славилися високою якістю освіти. Але з плином часу рівень оснащення та інші показники стали поступово відставати від аналогічних у розвинених країнах Європи, що стало ще однією передумовою докорінного перегляду усталених методів державного управління у сфері вищої освіти та заміни його на публічне, яке поставило б українську вищу школу на один рівень із системами освіти розвинених країн Європи та всього світу.

Зміцнення системи освіти України – це єднання народу навколо цінностей суспільного й особистого життя. Сьогоднішні та попередні наукові пошуки управління у сфері вищої освіти, в основу яких покладено забезпечення інтересів

людини, зумовлюють об'єктивну необхідність запровадження перевірених у світі та часом основ управління, а саме – розширення публічного управління у сфері вищої освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми дослідження ключових аспектів публічного управління були увагою багатьох учених, зокрема: К. Аллен, Дж. Бостон, Д. Вальдо, В. Вільсон, Р. Дарендорф, Д. Кетлі, Д. Осборн, Л. Отул, Т. Пітерс, Р. Прістюс, Розенблум, А. Турен, Д. Фельдман, С. Гантінгтон, К. Худ, Г. Шмідт та інші.

Попри це, питання характеристикації ключових рис сутності публічного управління у сфері вищої освіти за сучасних умов є досі актуальною проблемою для дослідження.

Метою статті є характеристика основних рис сутності публічного управління у сфері вищої освіти.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні сама категорія вищої освіти зазнала докорінних змін, з огляду на це велика кількість науковців трактує це поняття по-різному. До прикладу, Є. Рибанов [1, с. 27] трактує це поняття в контексті ринкових взаємовідносин, визначаючи його як послугу, яка трансформувалася на товар специфічного характеру, який надається особі в окремий часовий період. Водночас виробниками цього товару або ж освітньої послуги виступають установи вищої освіти, а споживачами можуть бути всі громадяни, які заявили про бажання отримати вищу освіту та мати при цьому певний освітній рівень. Ця послуга є близькою за своєю суттю до суспільного товару, оскільки вона в один і той самий час споживається порівно визначеною групою студентів, задовольняючи суспільні запити та потреби професійно підготовлених кадрів, й одночасно близька до індивідуального товару, оскільки надається в індивідуальному порядку.

Якщо звернутися до офіційних законодавчих актів нашої держави, то вперше це визначення було згадано 1991 року в Законі України «Про освіту» [2] та трактувалося як «система освіти, що забезпечує фундаментальну наукову, професійну та практичну підготовку, здобуття громадянами освітньо-кваліфікаційних рівнів відповідно до їхніх покликання, інтересів і здібностей, удосконалення наукової та професійної підготовки, перепідготовки та підвищення їхньої кваліфікації». Пізніше, у 2014 році, цей Закон втратив чинність і на зміну йому прийшов Закон України «Про вищу освіту» [3], у якому це поняття визначалося як «сукупність систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, морально-етичних, інших компетентностей, здобутих у вищому навчальному закладі (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти, що за складністю є вищим, ніж рівень повної загальної середньої освіти».

На нашу думку, поняття «управління вищою освітою» треба трактувати як діяльність суб'єктів управління різних рівнів, що у своїй сукупності спрямована на розвиток системи освіти, поліпшення її матеріально-технічної бази та наближення її до європейських і світових стандартів, із метою отримання максимально можливого освітнього ефекту.

Якщо досліджувати саме мету державного управління вищою освітою, то сьогодні більшість науковців дотримується думки, що вона полягає в інституціональному забезпеченні функціональної

діяльності та гармонійного розвитку галузі вищої освіти, а також у формуванні та підтримці її саморегуляції на загальнодержавному, регіональному та локальному рівнях. [4, с. 60].

Зважаючи на поставлену мету, формується діяльність, яку ставить перед собою система державного управління у сфері вищої освіти [5, с. 62]. (рис. 1).

Сьогодні вища освіта пройшла через велику кількість реформаційних процесів, і, якщо раніше, розглядаючи сферу управління вищою освітою, можна було говорити, що вона більшою мірою підлягає державному управлінню, то сьогодні це управління вже поправу може називатися публічним. Це зумовлено тим, що за своєю суттю державне управління в системі вищої освіти представлене сукупністю органів різної ієрархії, поміж якими поділено управлінські функції та вся діяльність яких спрямована на нормування сфери вищої освіти відповідно до чинних законодавчих норм [6, с. 27]. Таке вузьке розуміння управління вищою освітою вже не може існувати в сучасному європейському суспільстві, частиною якого є Україна.

З огляду на це сьогодні варто говорити про таке явище, як публічне управління сферою вищої освіти. Зокрема, основними відмінними рисами публічного управління сферою вищої освіти від державного управління є такі [4, с. 33]:

- трансформації основних принципів управління з «наказувати, перевіряти, карати» на «мотивувати, підтримувати та коригувати»;
- зміна застарілих, статичних підходів управління на гнучкі й такі, які відповідають реаліям функціонування сфери вищої освіти;
- нівелювання важливості бюрократичних норм і процесів на користь тактичним і стратегічним рішенням, які спрямовано на поліпшення галузі вищої освіти та задоволення інтересів і потреб усіх учасників освітнього процесу;
- активізація громадського контролю на всіх ланках публічного управління сферою вищої освіти;
- делегування частини повноважень і управлінських функцій громадським організаціям та іншим інституціям.

З огляду на це суть публічного управління у сфері вищої освіти полягає у формуванні цілеспрямованої взаємодії публічних інституцій з юридичними та фізичними особами в контексті реалізації нормативно-правових документів, що стосуються галузі освіти та забезпечення її функціональної діяльності. Отже, саме публічне



Рис. 1. Діяльність системи державного управління у сфері вищої освіти

Сформовано автором за даними [5]

управління у сфері вищої освіти сьогодні повною мірою відповідає очікуванням і вимогам сучасного українського суспільства.

Зважаючи на проведений нами аналіз, ми можемо визначити, що об'єктом публічного управління у сфері вищої освіти є всі її аспекти, зокрема політичні, господарські, соціально-економічні, культурні елементи, які становлять невіддільну частину функціонування вищої освіти.

Зі свого боку, суб'єктами публічного управління у сфері вищої освіти виступають дві групи: громадянське суспільство, недержавні організації та органи державної влади.

Що стосується предмета публічного управління у сфері вищої освіти, то тут треба зазначити, що він майже не відрізняється від предмета державного управління і також охоплює всі процеси,

які виникають у результаті освітньої та педагогічної діяльності вищих навчальних закладів.

До основних принципів публічного управління у сфері вищої освіти віднесемо:

1. Принцип верховенства закону, який передбачає, що здійснення будь-яких управлінських дій у сфері вищої освіти повинно бути тільки в межах дотримання чинного законодавства і в ніякій формі не суперечити йому.

2. Принцип демократичності. Так, яким би чином публічне управління у сфері вищої освіти не здійснювалося, її невіддільною частиною є народ і громадськість, для яких ця вища освіта й функціонує насамперед.

3. Принцип підзвітності й підконтрольності передбачає, що повинна бути чітка ієрархія щодо самої системи публічного управління у сфері

вищої освіти, і це повинно стосуватися не тільки навчальних закладів, але й органів влади.

4. Принцип відкритості. Усі дії системи публічного управління у сфері вищої освіти повинні бути прозорі та відкриті для всіх охочих і українського народу зокрема.

5. Принцип соціальності. Дії органів державної влади не повинні обмежуватися лише інституційними аспектами системи вищої освіти, а стосуватися її працівників і студентів.

До функцій публічного управління у сфері вищої освіти віднесемо: визначення та ранжування проблем, пов'язаних з освітнім процесом; сприяння розв'язанню проблем щодо системи: влада – освіта – громадяни; здійснення публічного контролю за освітнім процесом у вищих

навчальних закладах; оцінка ефективності реалізації управлінських рішень; організація механізмів нормативно-правового поля функціонування закладів вищої освіти.

Висновки. Проведене дослідження дало змогу виділити основні об'єкти, суб'єкти, принципи та функції публічного у сфері вищої освіти. Ми, за результатами аналізу понятійно-категоріально апарату, сформуваємо відповідну контекстну модель, яка зображає ключові понятійно-структурні елементи поняття «публічне управління у сфері вищої освіти». Попри це, не всі аспекти було враховано й тому надалі, під час дослідження основних підходів до формування системи публічного управління у сфері вищої освіти, варто дослідити основні цілі, завдання та рівні.

Список літератури:

1. Рыбнов Е.И. Развитие системы высшего образования в период рыночных трансформаций: институциональный и кадровый аспекты. СПбГАСУ. Санкт-Петербург, 2001. 30 с.
2. Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1060-12/paran41#n41>.
3. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/155618/paran1151#n1151>.
4. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика* : зб. наук. пр. Харків : вид-во «Магістр», 2010. № 2.
5. Крисюк С.В. Державне управління освітою : навч. посіб. для слухачів, асп., докторантів спец. «Державне управління освітою». Київ : НАДУ, 2009. 220 с.
6. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

Chubinska N.B. CHARACTERISTIC FEATURES OF THE ESSENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF EDUCATION

It has been established that the strengthening of the educational system of Ukraine lies in the unity of the people around the values of public and private life. Today's and previous scientific studies of management in the field of higher education, which are based on ensuring human interests, determine the objective need for the implementation of the world-proven and time-tested foundations of management, namely the expansion of public administration in the field of higher education. It was determined that higher education went through a large number of reform processes, and if earlier considering the sphere of higher education management, one could say that it is more subject to public administration, today this administration can rightfully be called public. The purpose of the article is to characterize the main features of the essence of public administration in the field of higher education. The study made it possible to identify the main objects, subjects, principles and functions of the public in the field of higher education. As a result of the analysis of the conceptual and categorical apparatus, a model corresponding to the context was formed, which reflects the key conceptual and structural elements of the concept of "public administration in the field of higher education". It has been determined that the object of public administration in the field of higher education is all its aspects, including political, economic, socio-economic, cultural elements that make up an integral part of the functioning of higher education. As a result, it was established that the subjects of public administration in the field of higher education are two groups: civil society, non-governmental organizations and public authorities. It has been determined that the subject of public administration in the field of higher education covers all processes that arise as a result of educational and pedagogical activities of higher educational institutions. Highlighted public administration in higher education, such as the definition and ranking of problems associated with the educational process; assistance in solving problems according to the system: power-education-citizens; implementation of public control over the educational process in higher educational institutions; assessment of the effectiveness of the implementation of management decisions; organization of mechanisms of the normative-legal field of functioning of higher educational institutions.

Key words: governance, public administration, public administration, education, public administration in the field of education.

УДК 001.82+303.725.3]:[32.001+81'37]
DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.4/05>

Яковлев М.В.

Науково-освітній центр «Школа політичної аналітики»
Національного університету «Києво-Могилянська академія»

Гутнік Н.В.

Школа охорони здоров'я
Національного університету «Києво-Могилянська академія»

ІДЕОЛОГІЧНІ ТА КУЛЬТУРАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ КОНЦЕПТУ «УРЯДУВАННЯ»: ДОСВІД УКРАЇНСЬКОЇ, НІМЕЦЬКОЇ І ФРАНЦУЗЬКОЇ МОВ

У статті розглядаються особливості концепту «врядування» як відповідника англomовного поняття «governance» в розрізі його ідеологічних та культуральних особливостей, з метою чого для порівняння аналізується досвід вживання цього концепту в німецькій і французькій мовах. Проведений аналіз дозволяє твердити, що в цілому в українській мові врядування як концепт запозичив і перейняв основні ідеологічні засади управління суспільно-політичними процесами, які передбачають розширення кола акторів, що залучаються до ухвалення рішень, демократизацію управлінських принципів, прозорість урядових практик тощо. На відміну від німецької мови, в якій поняття врядування було запозичене як англіцизм без подальшої мовної локалізації, в українському контексті ще не трапляються словосполучення на кшталт «освітнє врядування», хоча можна припустити, що з часом можливості вживання поняття «врядування» у контексті конкретних, галузевих політик будуть збільшуватися. У французькій мові самий термін вживається на позначення управлінських практик – на рівні уряду чи організації різного виду. В ідеологічному та культуральному вимірі французьке поняття «врядування» суголосне англomовному та німецькомовному, тобто охоплює собою зміни в уявленні про належне врядування як таке, що передбачає організацію суспільно-політичного життя на засадах відкритості, широкої залученості громадян тощо. Становлення поняття «врядування» в англomовному дискурсі відбувалося спершу в економіці, потім – у міжнародних відносинах, і в обох випадках йшлося про розширення уявлень про те, які актори можуть бути долучені до процесів діяльності (між)урядових структур і що доповнює формальні аспекти урядових заходів. Перспективними для подальших досліджень видаються дослідження ідеологічного та культурального виміру концепту «врядування» у порівняльній перспективі в різних мовних і культурних контекстах на засадах міждисциплінарного політико-лінгвістичного підходу, а також в межах досліджень концептосфери державного управління та публічного врядування.

Ключові слова: *концептосфера державного управління, концептологія, міждисциплінарні лінгвістично-політологічні дослідження, політична теорія, методологія наукових досліджень, термінознавство.*

Постановка проблеми. Політичні і соціальні концепти не просто «кочують» з одного контексту до іншого чи елементарно перекладаються з однієї мови на іншу. При цьому слід зважити на те, що сама метафора «кочування» по відношенню до концептів уже використана британською дослідницею К. Грін, яка ввела в обіг поняття «nomadic concepts», тобто «кочові концепти», але при цьому саме завдяки такій метафорі їй вдалося показати на складність охоплення змісту та розуміння концептів в різних наукових дисциплінах, особливо – в соціальних. Концепти переходять з одного кон-

тексту до іншого зі своїм своєрідним багажем, інколи втрачають частину смислів, що їх супроводжують, або, навпаки, у процесі свого прилаштування до нової мовної картини соціального світу набувають конотацій, яких вони не мали у вихідному середовищі, що їх породило. Такими концептами можуть бути не лише глобальні поняття влади чи примусу (які є метахтонними концептами для цілих наукових галузей), але й цілком прикладні поняття, що стосуються практичної діяльності та засад, на яких вона має реалізовуватися. Яскравим прикладом цього слугує

концепт «урядування», який, з одного боку, є цілком вдалим українським перекладом англійського «governance», а з іншого – ілюструє складність ментальних трансформацій пострадянського суспільства, яке тривалий час перебуває у стані демократичного транзиту в розумінні переходу до демократичних засад організації суспільно-політичного життя. Водночас для розуміння смислів та ідеологічних трансформацій концепту «урядування» варто звернутися до його вжитку в інших мовах, які також запозичують практики та ідеології з англомовного світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концепти є популярним об'єктом дослідження в різних галузях знання: у лінгвістиці (останнім часом особливо популярною стає напрям когнітивної лінгвістики) низка українських та закордонних авторів займаються дослідження концептів: І. Бехта, О. Воробйова, А. Косенко, І. Кожушко, Т. Пристайко, А. Приходько, Р. Теммерман та інші. Зокрема А. Косенко виділяє два напрями й два підходи до концептів як об'єктів мовознавчих розвідок: *когнітивно-психологічний* та *культурологічний* напрями, *структурно-системний* та *епістеміологічно-інформаційний* підходи [3, с. 235–237], що вказує на те, що мовознавці досліджують когнітивно-психологічні властивості концептів, включно з їхнім впливом на сприйняття людиною навколишнього світу, в рамках культурологічної парадигми та культуральної специфіки окремих суспільних контекстів (культур), як елемент, що дозволяє впорядковувати інформацію і як елемент пізнання. У філософськи-історичному і політологічному контексті досліджень концептів виділяються дві великі школи-традиції: *Кембриджська школа інтелектуальної історії* [1] та німецька традиція *Begriffsgeschichte* (відома також в англомовному світі як *conceptual history*), видатним представником якої є М. Ріхтер. Принципова відмінність між ними полягає в ролі контексту для розуміння вживання концептів, який для Кембриджської школи є настільки важливим, що її представників іноді називають *контекстуалістами*. У суспільствознавчих дисциплінах значний внесок до дослідження концептів, серед багатьох інших дослідників, зробили Дж. Сарторі, Дж. Геррінг, Д. Колліер і вже згаданий М. Ріхтер. Їхні підходи інший дослідник із США Г. Гертц назвав *семантичними* і під цим терміном (що дещо відрізняється від традиційного лінгвістичного розуміння семантики) він має на увазі дискусію щодо смислу концепту, які відбуваються з різних філософських

позицій [6, с. 1–2]. Водночас в Україні міждисциплінарні політико-лінгвістичні дослідження, які здійснювалися б на основі синтезу підходів політичної науки, лінгвістики, філософії та історії до вивчення трансформацій вживання термінів, а тим більше – понять, які творять цілі дискурси, трапляються не дуже часто, а тим більше у царині публічного адміністрування та державного управління, хоча в цій сфері наукового знання завдяки демократичним перетворенням у нашій державі відбуваються значні зміни, у тому числі й ті, що стосуються запозичення категоріально-понятійного апарату демократичних практик організації суспільно-політичного життя. При цьому у пригоді може стати досвід запозичення таких понять в інших мовах, зокрема європейських – німецькій та французькій, в контексті країн з усталеними демократичними традиціями.

Постановка завдання. Мета статті – виявити ідеологічні та культуральні особливості концепту «урядування», які передають значення англомовного поняття «governance», у порівняльній перспективі українського контексту зі вжитком цього концепту в німецькій і французькій мовах.

Виклад основного матеріалу дослідження. В українській мові сам термін «урядування» гармонійно вписується у потік мовлення і не «ріже вухо», відтак легко сприймається тими, хто професійно не займається державним управлінням, публічним управлінням і не досліджує ці сфери. Для порівняння, найпростіший мисленнєвий експеримент, доступний будь-якій україномовній людині, що володіє російською мовою, – це спробувати перекласти саме слово «урядування» за його російським відповідником «правительство» як «правительствование». Зрозуміло, що російськомовна людина дорікне, що таке слово звучить щонайменше кострубато, але з нього зрозуміло, що йдеться про якісь дії уряду (рос. правительство) чи дії над цим урядом з боку якоїсь іншої сили чи інших акторів. Звісно, сприйняття термінів і понять носіями мови є предметом розгляду різних напрямів психолінгвістики (і не тільки), однак у контексті розгляду цієї статті ми можемо у порівняльній перспективі зробити проміжний висновок, що в українській мові «урядування» все ж легше сприймається «на слух» ніж умовний, але сконструйований за таким самим принципом (калька з англійської) псевдотермін російською «правительствование». У випадку обраних для цієї статті мов для порівняння – німецької та французької – аналог україномовного урядування відтворюється в інший спосіб: 1) в німецькій мові

просто копіюється (навіть не калькується якимось перекладом) англійське слово *governance*; 2) французькою використовується термін *gouvernance*, який чудово вписується у франкомовний дискурс через наявність однокореневих слів (по суті, ситуація подібна до «урядування» в українській мові, однак в загальних рисах).

Якщо звернутися до етимології походження англійського *governance*, то ми дізнаємося, що він потрапив до англійської мови з французької (від дієслова *gouverner*), а, своєю чергою, до французької, як мови романської, зі спільного предка – латини, в якій маємо дієслово *gubernare*, що означає управляти, керувати, скеровувати тощо. Цікаво, що однокореневим (вже зі спільної праїндоевропейської мови) з цим словом у грецькій є *κυβερνάω*, яке теж означає «керувати» і з якого ми маємо термін «кібернетика» та усілякі похідні – кіберзагрози, кіберпанк. Відтак варто почати розгляд «творчого шляху» поняття урядування з німецької мови, в якій немає однокореневих слів латинського походження з англійським *governance*.

«Governance – знову якийсь англіцизм, яким суспільствознавці надмірно і без потреби ускладнюють свій мовний репертуар? Чи з ним також, як і у випадку інших понять з англосаксонського мовного середовища (нім. Sprachraum), ми можемо запідозрити, що йдеться про якийсь модний тренд, який, насправді, лише одягає на щось старе нові шати? Хіба нема належного німецького слова для опису того, що насправді мається на увазі? Усі ці питання спливають одразу і всі вони – цілком виправдані. Усі нові позначення (нім. Bezeichnungen) слід зустрічати із скепсисом, особливо тоді, коли їх раптом можна почути з усіх усюд, коли їх вживають скрізь, але при цьому ніхто не може точно визначити, що ж мається на увазі. Усе це стосується і поняття Governance» [4, с. 12]. Так розпочинає німецьку колективну монографію, присвячену врядуванню, її редактора та автор А. Бенц, і з цього розлогого пасажу ми бачимо, що для німецькомовної публіки абсолютний і навіть неадаптований (у вигляді якоїсь кальки) англіцизм викликати роздратування. Далі, розвиваючи свою думку, А. Бенц пише про те, що нечіткість концепту і відсутність єдиного визначення не є приводом абсолютно його відкидати (попри те, що це – англіцизм, який не зовсім «вписується» в німецькомовний дискурс), бо «ми маємо подібні проблеми з такими поняттями як політика, держава, управління, суспільство та багатьма іншими ключовими поняттями

(нім. Kernbegriffen) соціальних наук, які мають охоплювати складні явища» [4, с. 12]. Далі він пише про те, що такий стан речей обумовлюється багатозначністю і складністю феноменів, які мають охоплювати ці поняття. Цікавим у подальшій аргументації на користь вживання англіцизму Governance (не забуваймо, що німецькою мовою всі іменники і номіналізовані частини мови пишуться з великої літери) є приклад використання різних концептів і різних підходів до розуміння одного й того самого концепту. Спершу А. Бенц, як приклад, пише про те, що співпрацю між урядом та різними профспілками у питаннях політики праці можна називати питання державної діяльності (нім. Staatstätigkeit), якщо при цьому основна увага дослідників зосереджується на тому, як реалізовується влада урядом і як здійснюється легітимація політики. Натомість ті самі відносини можна назвати *корпоративізмом*, якщо в нашому аналізі ми «наголошуємо на специфічній формі співпраці між урядом та організованими групами інтересів» [4, с. 12]. Стосовно концепту *демократія*, А. Бенц пише, що розуміння його змісту залежить від того, чи цим поняттям позначають форму держави (нім. Staatsform) чи суспільні процеси ухвалення рішень [4, с. 12]. Ці міркування можна і навіть варто застосувати і до українського контексту, в якому також змінюється сприйняття держави та державного апарату в пострадянських умовах демократичних трансформацій.

Розглядаючи становлення *Governance* як терміну, А. Бенц наводить визначення цього поняття в англійській мові з посиланням на Оксфордський словник англійської мови, в якому йдеться про те, що цим словом позначається «не лише діяльність уряду, тобто управління і координування, але й спосіб і стиль цих діяльностей» [4, с. 15]. Далі він пише, що в англосаксонському середовищі спершу термін з'явився в економіці, яскравий та усталений приклад вживання – у словосполученні *corporate governance*, який українською традиційно перекладають як «корпоративне управління», і яке охоплює, зокрема, «стосунки між власниками компанії та її менеджментом» [4, с. 15]. Після економіки наступна царина вживання терміна є цікавою з огляду на те, що в Україні зазвичай міжнародні відносини чомусь прийнято розглядати окремо від «класичної» політології, однак в німецькій (як, власне, і більшості інших традицій, зокрема англосаксонській) міжнародні відносини є частиною політології, про що так і пише А. Бенц: «у політології поняття “вряду-

вання» перше з'явилося в частині (нім. Teilgebiet) міжнародних відносин... і на відміну від поняття *government* [уряд], яким називають урядову систему окремої країни, під *governance* розуміють врегульовані відносини між державами в межах міжнародної політики, а саме – форми взаємодії та співпраці між урядами, управліннями, транснаціональними громадськими акторами» [4, с. 16]. До виразних ознак саме «врядування» у контексті міжнародних відносин належать, згідно з А. Бенцом: 1) відсутність чіткої ієрархічної системи підпорядкування чи чітких розмежувань царин панування (нім. Herrschaftsbereiche), 2) управління і контроль здійснюється за допомогою односторонніх «проявів влади» (нім. Machtausübung) і кооперації; 3) домінування і пріоритетність процесів над структурами і постійні зміни структур [4, с. 16–17]. Неважко помітити, що саме ці пункти, по суті, і стосуються *врядування* в його класичному розумінні у сучасній західній науковій думці і почасти в його українській рецепції.

Як видно з цього матеріалу про вживання поняття «урядування» в німецькомовному контексті, в якому він передається англіцизмом *Governance*, у слововжитку зберігаються всі різноманітні ідеологічні нюанси, що стосуються відкритості [5], розширення кола акторів, долучених до процесів ухвалення рішень тощо. Як уточнення до німецькомовного слововжитку, зауважимо, що аналог «публічного управління» німецькою мовою чудово передається через словосполучення з питомо німецькими словами – *die öffentliche Verwaltung*, що в українській мові останніми роками перекладається як «публічне управління».

Як доповнення до німецького слововжитку, наведемо ще один приклад. У розділі німецької колективної монографії, присвяченій урядуванню в освітній школі, що названа англійським словосполученням *Educational Governance* [5] колектив німецьких авторів пише про появу «перспективи урядування» [5, с. 18] і цитує Гергардса і пише про «повстання публіки» (дослівно: *Aufstand des Publikums*) в тому значенні, що постала необхідність «більшої ваги надавати формам участі громадянського суспільства і зважати на них» [с. 19]. Знову ж так, бачимо, що розширення участі громадськості – одна з передумов демократичного врядування.

Перейдемо до розгляду вживання концепту «урядування» у французькій мові, однак розпочнімо з дещо провокативного прикладу. Алжирський автор Буалем Сансаль у 2013-му р. видав

книжку французькою мовою з промовистою назвою: «Урядувати в ім'я Аллаха. Ісламізація і жадоба влади в арабському світі» [12]. В оригіналі перше слово назви – дієслово *gouverner*, яке ми дозволимо собі перекласти саме в контексті цієї статті як «урядувати». Це французьке дієслово можна перекласти як керувати, правити кермом, завідувати тощо. У цій невеликій за обсягом книзі, Б. Сансаль пише про розвиток і поширення сучасного ісламізму, особливо в країнах північної Африки, і як ця войовнича, антидемократична ідеологія руйнує підвалини громадянського суспільства в ісламських країнах. По суті, автор пише про антидемократичні засади врядування і їхні наслідки, але у такий спосіб він звертає нашу увагу на те, що управління суспільно-політичним життям може здійснювати на різних засадах.

У вступі до колективної монографії, яка французькою називається «*La gouvernance des associations. Economie, sociologie, gestion*», і яка була видана 2008 р., редактор та один з авторів у вступній частині пише, як *governance* (тут – французькою мовою) по відношенню до «*associations*» можна розглядати з позицій неінституціоналізму та, як на це натякає назва вступного розділу, «за межами економічного детермінізму» [8, с. 9]. Пояснюючи у вступі, про що йтиметься в монографії у наступних розділах, автор пише, що неінституційна економіка протиставляється традиційній («ортодоксальній») економіці, яка виходить з позицій «гоббсїанської антропології» (франц. *une anthropologie hobbesienne*), економічні агенти «приспосовуються до умов і схильні приховувати або викривлювати інформацію заради власної вигоди» [8, с. 11]. Може виникнути справедливе питання, для чого потрібні такі історико-філософські екскурси під час розгляду питання, що стосується практичної діяльності «*gouvernance*», під якою французькою мовою в основному розуміють високий рівень управління? Відповідь криється в доволі очевидному: управління здійснюється за певними принципами, які, своєю чергу, опираються на набір уявлень про учасників відносин і саму природу відносин, якими необхідно «врядувати» і в нормативному відношенні [11], звісно, можна оцінити, які принципи і на основі яких засад ми вважаємо «кращими», в тому розумінні, що вони можуть покращувати якість життя населення, сприяти розвитку суспільства тощо. У цьому контексті примітно, що англійське «*good governance*» французькі автори також можуть передати прямим перекладом «*bonne gouvernance*» у контексті врядування як управ-

ління, яке вони також пов'язують з поширенням демократичних практик, як це роблять, приміром, К. Оро і Ж.-Л. Лавіль [9, с. 246].

Українська дослідниця зі Львова А. Колодій у своїй статті, присвяченій концепції публічного або нового урядування та її застосування до демократичних і перехідних систем зробила «аналіз західної наукової думки щодо змісту і теоретичного значення відносного нового поняття «врядування», яке відображає зміни у процесах управління суспільством, що відбулися в західних демократіях упродовж останніх десятиліть» [2, с. 1]. А. Колодій виділила три «способи вживання» по відношенню до концепції «врядування», а саме: *політичне врядування* як «правління уряду, виконання ним своїх функцій», *системне врядування* як «різні способи суспільного впорядкування» і *публічне або нове врядування* як «сучасний тип горизонтальної, мережевої організації управління суспільством» [2, с. 1]. Звісно, для того, щоб розкрити змістовне наповнення кожного з таких способів використання концепції, як пише А. Колодій, треба ретельно переказати зміст її статті, що нам не дозволяють зробити обсяги нашої публікації. Утім як досвідчений науковець і автор багатьох цитованих публікацій, вона спромоглася у цій класифікації вловити основні нюанси вживання концепту «врядування» (виключно з метою раціонального спрощення ми не будемо вдаватися в деталі розмежування між «концептом» і «концепцією»). В усіх трьох випадках йдеться про розширення кола акторів, долучених до процесу ухвалення рішень, а також про демократичні принципи цього процесу, що також відображається і в концепції урядування, якщо йдеться про сучасний український контекст, бо все ж про урядування в радянські часи – як про спосіб і засади діяльності уряду – в умовах «диктатури пролетаріату» говорити було неможливо, попри те, що деякі концепти (яскравий приклад – демократія, яка існувала в радянській системі щонайменше у двох ідеологічних варіантах – «буржуазна» та «народна») активно використовувалися. Звісно, у випадку німецького та французького контекстів історичні витоки вживання нових концептів на позначення сучасних практик і засад організації суспільно-політичного життя будуть відрізнятися від пострадянського стану в Україні (хоча тут варто зауважити про цілком можливі подібності у досвіді колишньої Німецької демократичної республіки, яка перебувала в соціалістичному таборі). Разом з тим, побіжне порівняння вживання концепту «вряду-

вання» в українській, німецькій та французькій мові дозволяють говорити про спільні ідеологічні компоненти, які «кочують» з одного мовно-культурного середовища до іншого.

Висновки. В англійській мові, як і в українській, поняття «урядування» напряду пов'язане з поняттям «урядом» і використовується переважно на позначення способів діяльності уряду, навіть «стилю» (англ. *manner*) цим процесів. Спершу концепт *governance* в англійській мові середовищі використовувався в економіці та міжнародних відносинах і практичного з самого початку цей концепт стосувався розширення кола осіб/акторів, залучених до процесів ухвалення рішень, а також демократизації процесів управління. Німецькою мовою це поняття передається англіцизмом *Governance*, і проаналізовані німецькомовні джерела дозволяють твердити, що в німецький науковий дискурс цей термін також упровадив практично все поле значень з англійського, включно з розширенням участі громадян у процесах ухвалення рішень та демократизацією практик управління суспільством (і в принципі управлінських процесів в окремих царинах, приміром, як наводиться у цій статті, в освітній політиці). У французькій мові, порівняно до німецької, ситуація відрізняється, оскільки англійський вихідний концепт *governance* є історичним запозиченням з французької і в обох мовах в основі слова лежить дієслово, що стосується управління, впорядкування та скеровування суспільних справ. Побіжний аналіз франкомовних публікацій каже про те, що в них «урядування» може стосуватися «управління» та його засад у приватному секторі [8; 9], бо саме слово можна розуміти як форму управління «вищого рівня» [10]. Французький науково-управлінський дискурс навколо поняття «врядування» також враховує важливість залучення широкого кола акторів до ухвалення рішень та відкритість [5] і демократичність (в широкому сенсі) процесів керування організаціями та спільнотами. Нарешті, українськомовний досвід вживання поняття «урядування» містить у собі ідеологічні та культуральні компоненти, притаманні вихідному англійському дискурсу, а також німецькому та французькому. На відміну від французької мови, в українській ми не говоримо, умовно, про «врядування організацією», однак цілком можна припустити, що в майбутньому сфера слововжитку цього поняття розшириться на конкретні сфери політики, що дозволить його вживання за німецьким зразком, бо в німецькій мові, як видно з прикладу, пода-

ного в цій статті, можна говорити про «врядування в галузі освіти». **Перспективними для подальших досліджень** виглядають: розширення кількості мов, в яких вживається концепт «врядування», для масштабнішого порівняльного аналізу, застосування напрацювань корпусної

лінгвістики і роботи з корпусами різномовних текстів для уточнення контекстуального вживання концепту «врядування», а також аналіз концептосфер державного управління та публічного врядування з застосуванням міждисциплінарного політико-лінгвістичного підходу.

Список літератури:

1. Атнашев Т., Велижев А. Кембриджская школа: история и метод. Кембриджская школа: теория и практика интеллектуальной истории // ред. Т. Атнашев, М. Велижев. М.: Новое литературное обозрение, 2018. С. 7-52.
2. Колодій А.Ф. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем. *Науковий вісник*. 2012. № 10.
3. Косенко А.В. До проблеми дефініції концепту як стрижневого об'єкту мовознавчих розвідок. Серія «Філологічна». Чернівці: Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, 2009. С. 234-239.
4. Benz A. Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? // hrsg. A. Benz. Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004. P. 11-28.
5. Byung Chul H. Transparenzgesellschaft. Berlin : Matthes & Seitz, 2012. 96 p.
6. Hoarau Ch., Laville J.-L. Conclusion: De la gouvernance au gouvernement démocratique // éd. Ch. Hoarau et J.-L. Laville. La Gouvernance des Associations et Fondations: État des lieux et recommandations : Questions de Gouvernance / Paris : Eyrolles, 2009. P. 245-269.
7. Kussau J., Brüsemeister Th. Educational Governance: Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule // hrsg. H. Altrichter, Th. Brüsemeister, J. Wissinger. Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007. P. 15-54.
8. La Gouvernance des Associations: Économie, sociologie, gestion / Toulouse : Érès, 2008. 297 p.
9. Laville J.-L. Introduction: La Gouvernance au-delà du Déterminisme Économique // éd. Ch. Hoarau et J.-L. Laville. La Gouvernance des Associations et Fondations: État des lieux et recommandations : Questions de Gouvernance / Paris : Eyrolles, 2009. P. 9-25.
10. Moisan D., Garnier De Labareyre F. CobiT : Pour une meilleure gouvernance des systèmes d'information. Paris : Eyrolles, 2009. 274 p.
11. Nyssens M. Les analyses économiques des associations // éd. Ch. Hoarau et J.-L. Laville. La Gouvernance des Associations et Fondations: État des lieux et recommandations : Questions de Gouvernance / Paris : Eyrolles, 2009. P. 29-51.
12. Sansal B. Gouverner au nom d'Allah. Islamisation et soif de pouvoir dans le monde arabe. Paris : Gallimard, 2013. 184 p.

Yakovlyev M.V., Hutnik N.V. IDEOLOGICAL AND CULTURAL PECULIARITIES OF THE “GOVERNANCE” CONCEPT: EXPERIENCE OF THE UKRAINIAN, GERMAN, AND FRENCH LANGUAGES

This article considers the peculiarities of “governance” as a concept taken from English into another languages, with a special focus on its Ukrainian contemporary usage compared to the semantics of its use in German and in French. The history of German and French usage of the concept of “governance” differ, primarily because German took this word “as it is” without actually translating it into German (as an “Anglicism”), whereas the verb “to govern” came into English from French to denote the activities of the rulers and that of the government thus the “gouvernance” in French has a number of connotations that not always correspond to the English use of “governance”. Governance, as a term to denote the manner and form of governmental activities, was first used in English in economics, followed by international relations. In both instances it referred to activities that went beyond the scope of what the government and governmental official did and were engaged in and covered cooperation between the government and the non-governmental actors, especially in case of international relations and transnational politics. Further development of this concept went hand-in-hand with a shift in understanding the specifics of how society and its government cooperate, how politics become more open to different groups of non-governmental stakeholders etc. In German, the word “Governance” is also used in different collocations to refer to specific fields of policies, like educational governance, which is not common to the Ukrainian usage of the term but the situation might easily change in the future. Additional research into the use of the concept of governance across different languages and cultures

can yield interesting results in how perceptions of governance and government, its activities and the role of society and non-governmental institutions impact the way actual policies are developed and implemented. A solid methodological cooperation between political science and linguistics (especially cognitive linguistics and semantics) can be particularly fruitful in that context.

Key words: *concepts' sphere of public administration, interdisciplinary linguistic-political studies, political theory, social science research methodology, terminology science.*

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.085

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.4/06>

Герасимюк Л.С.

Академія рекреаційних технологій і права

Тарасюк Л.М.

Академія рекреаційних технологій і права

ВИКОРИСТАННЯ СУЧАСНИХ ІКТ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті висвітлено особливості використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у публічному управлінні. Встановлено, що в сучасному інформаційному суспільстві діяльність органів публічного управління трансформується в бік якісних змін завдяки використанню сучасних ІКТ, які представлено принципово новими формами діяльності цих структур.

З'ясовано, що впровадження електронного урядування є одним із ключових інструментів досягнення ефективної діяльності публічного управління. Визначено чинники, які перешкоджають розвитку системи електронного урядування в Україні, такі як: обмежене поширення мережі Інтернет; недостатнє фінансування процесу інформатизації; консерватизм і бюрократизм чиновників тощо.

Охарактеризовано особливості впровадження електронного документообігу (ЕДО) в органах публічного управління. Встановлено, що сьогодні в органах публічного управління переважає змішаний документообіг. Виокремлено основні причини повільного переходу до повного електронного документообігу.

Висвітлено ІКТ соціальних медіа в публічному управлінні. З'ясовано, що одним із головних комунікативних майданчиків для органів публічного управління є соціальні мережі. Встановлено, що вони є перспективним комунікативним каналом між владою та суспільством, який відкриває багато нових можливостей для органів публічного управління.

Визначено і проаналізовано проблеми та перспективи використання ІКТ у публічному управлінні. Встановлено, що сучасний стан розбудови інформаційного суспільства та сфери ІКТ в Україні, порівняно зі світовими тенденціями, є недостатнім і не відповідає стратегічним цілям розвитку України.

З'ясовано, що сьогодні в системі публічного управління України є нагальна потреба у використанні нових інструментів, методів і технологій, спрямованих на підвищення її ефективності. Зокрема, Україна повинна ширше використовувати досвід європейських країн, які мають значні здобутки у впровадженні ІКТ у систему публічного управління.

Ключові слова: публічне управління, інформаційно-комунікаційні технології, електронне урядування, електронний документ, електронний документообіг.

Постановка проблеми. В умовах глобалізації суспільство перейшло до інформаційної епохи. Сьогодні значна роль належить інформації у всіх сферах людської діяльності. Особливого значення вона набуває і для сфери публічного управління.

У сучасному українському суспільстві діяльність органів публічного управління трансформується в бік якісних змін завдяки використанню сучасних ІКТ, які представлено не лише засобами інформатизації на основі комп'ютерів, різними методами розв'язання завдань, але й принци-

пово новими формами діяльності цих структур. Це зумовлює актуальність дослідження особливостей використання сучасних ІКТ у публічному управлінні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти використання ІКТ у публічному управлінні досліджували такі вчені, як В. Бакуменко [1], П. Клімушин [9], В. Ключевський [10], К. Линьов [12], Попов [1] та інші.

Незважаючи на численні дослідження з означеної проблеми, питання використання сучасних

ІКТ у публічному управлінні нині є не досить вивченим. Це зумовлює актуальність продовження наукових досліджень із цього питання.

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення проблем і перспектив використання сучасних ІКТ у публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Формування інформаційного суспільства тісно пов'язане з упровадженням інноваційних технологій, які значно скорочують час донесення інформації до аудиторії та дають змогу бути широко обізнаними щодо всіх подій, які відбуваються навколо [4]. Під час переходу до інформаційного суспільства набуває актуальності використання ІКТ у діяльності органів публічного управління.

Як стверджує Крістофер Полліт, термін «публічне управління» має такі основні значення:

- 1) діяльність державних службовців і політиків;
- 2) структура і процедури органів державної влади;
- 3) системне вивчення чи то діяльності, чи то структур і процедур [21, с. 12–13].

О. Босак стверджує, що «публічне управління передбачає, зокрема, ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування та передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розроблення та реалізації державної політики» [3, с. 114].

Доцільно з'ясувати сутність поняття ІКТ. У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» зазначено, що інформаційні технології (ІТ) – це «цілеспрямована організована сукупність інформаційних процесів із використанням засобів обчислювальної техніки, що забезпечують високу швидкість обробки даних, швидкий пошук інформації, доступ до джерел інформації незалежно від місця їх розташування» [5, с. 403].

Термін ІКТ часто вживають як синонім до слова «інформаційні технології» (ІТ), хоча ІКТ є більш загальним терміном. ІТ на базі персональних комп'ютерів (обчислювачів), комп'ютерних мереж і засобів зв'язку утворюють ІКТ.

Погоджуємося з думкою Л. Кочубей, що від сучасних ІКТ залежить не лише технологічний, але й соціальний поступ, здатність розвивати демократичні інститути тощо. Сьогодні ІКТ є важливим елементом функціонування сучасного суспільства, і подальше їх упровадження залежить не тільки від науково-технічного, але й від соціально-економічних, політичних і правових умов, у яких вони існують [11, с. 47].

Стрімкий розвиток ІКТ призвів до появи в сучасному суспільстві поняття «революція соціальних медіа», яке передбачає такі напрями: зростання ролі інтернет-ресурсів у соціальних комунікаціях; збільшення популярності й авторитетності соціальних мереж; швидке зростання віртуального online-спілкування [11, с. 50].

У сучасному інформаційному суспільстві діяльність органів публічного управління трансформується в бік якісних змін завдяки використанню сучасних ІКТ. Одним із ключових інструментів досягнення прозорості діяльності органів влади всіх рівнів, підвищення довіри громадян до влади, а також більш ефективного публічного управління є впровадження електронного урядування.

У «Концепції розвитку електронного урядування в Україні» зазначено, що електронне урядування – це «форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян» [17].

Як зазначає С. Барегамян [2], запровадження технологій електронного урядування дасть можливість:

- 1) для громадян:
 - мати доступ до публічної інформації й одержувати адміністративні послуги через мережу Інтернет;
 - брати участь у творенні та реалізації державної політики;
- 2) для бізнесу:
 - мати спрощений доступ до органів влади, співпрацювати з ними через мережу;
- 3) для органів влади:
 - підвищити якість надання адміністративних послуг;
 - залучити всіх громадян до процесу ухвалення державних рішень.

Одним із найважливіших напрямів у сфері електронного урядування є електронні послуги. Як зауважує Н. Парафійник, сьогодні спостерігається зміна філософії розвитку електронних послуг, адже не лише збільшується їхня кількість, але й оптимізується зміст з огляду на життєві та бізнес-процеси [14, с. 99].

Варто зазначити, що в сучасних умовах надання електронних послуг ще не набуло в Україні масового характеру. Сьогодні їх використовує порівняно невелика кількість громадян.

Завдяки використанню сучасних ІКТ електронне урядування має низку переваг. Воно реалізує нову модель публічного управління, що суттєво змінює відносини громадян і влади, забезпечує чесність, прозорість, контроль влади, сприяє подоланню корупції.

Значне місце в реформуванні державної служби посідає запровадження електронної системи управління документами. Основна функція державного управління – ухвалення управлінських рішень. Водночас дані для розроблення й ухвалення рішень і самі рішення мають форму документів. Обсяг технічної роботи з документами зазвичай дуже великий. Паперовий документообіг в органах державної влади та місцевого самоврядування є не досить швидким способом роботи з документами, який вимагає великих витрат ресурсів на реєстрацію вхідних документів, відправлення вихідної документації, функціонування кур'єрських і поштових служб. Немає можливості контролю з боку відправника процесу отримання та реєстрації документів адресатом.

Активне впровадження в систему публічного управління сервісного підходу супроводжується одночасними процесами автоматизації адміністративних регламентів і запровадження офіційного ЕДО, що відкриває ширші можливості для організації роботи з документами під час переведення їх в електронний вигляд.

Загальні положення організації ЕДО в Україні встановлює ЗУ «Про електронні документи та електронний документообіг» [16]. Відповідно до ст. 5 цього Закону, електронним документом (ЕД) є «документ, інформацію в якому зафіксовано у вигляді електронних даних, зокрема обов'язкові реквізити документа» [16].

У ЗУ «Про електронні документи та електронний документообіг» ЕДО означає «сукупність процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та за потреби з підтвердженням факту одержання таких документів» [16].

Одним із ключових документів, якими керуються державні органи, є постанова КМУ від 17 січня 2018 р. № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності» [6]. Ця постанова затверджує:

– Типову інструкцію з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронному міжвідомчому обміні;

– Типову інструкцію з діловодства в міністерствах, інших центральних і місцевих органах виконавчої влади;

– Регламент організації взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі.

ЗУ «Про електронні довірчі послуги» «визначає правові та організаційні засади надання електронних довірчих послуг, зокрема транскордонних, права та обов'язки суб'єктів правових відносин у сфері електронних довірчих послуг, порядок здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог законодавства у сфері електронних довірчих послуг, а також правові та організаційні засади здійснення електронної ідентифікації» [15]. Цей Закон дає змогу відмовитися від паперового документообігу та перейти до онлайн-послуг.

Централізований підхід упровадження ЕДО в органах публічного управління має успішний результат. Але сьогодні його впровадження відбувається на власний розсуд державних структур, тобто на основі або відкритого, або платного програмного забезпечення.

Як стверджує О. Мазур, головна умова для будь-якої впровадженої системи ЕДО – дотримання єдиного формату обміну повідомлень. Дискусійною альтернативою підходів, що використовуються, є підхід, за якого впроваджуються окремі системи ЕДО структурних підрозділів органу публічного управління на основі відкритого програмного забезпечення, що поєднані можливістю універсальної передачі визначеної інформації [13, с. 31–32].

Варто зауважити, що на сучасному етапі в органах публічного управління переважає змішаний документообіг. Це свідчить про труднощі переходу до повного ЕДО. Основними причинами виникнення цієї проблеми є:

– використання державними органами інформації, що міститься в різних базах даних і не пов'язана між собою;

– відсутність ідентифікаторів, які пов'язують інформаційні об'єкти в різних базах даних;

– використання електронних інформаційних систем і баз даних державних органів, взаємодія яких із ресурсами інших державних органів не було передбачено під час їх проектування;

– безсистемне впровадження різних систем електронного документообігу (СЕД) в органах публічної влади, що, відповідно, породжує проблеми сумісності цих систем для створення єдиного державного документообігу;

– відсутність системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів,

упровадження та функціонування якої забезпечує створення, використання, обмін і збереження інформації, що належить державі, відповідно до запитів і повноважень державних органів.

Створення і впровадження СЕД в органах публічного управління доцільно впроваджувати поступово. Для їх створення необхідні фахівці, які володіють відповідними інформаційно-технічними, правовими та іншими знаннями, вміннями та навичками. Недостатність знань і, відповідно, неможливість грамотно і раціонально спроектувати роботу з документами, недостатність інформації щодо системи, яку впроваджують, відсутність досвіду під час упровадження таких систем створюють труднощі для упровадження СЕД в органах публічного управління [18].

У сучасному інформаційному суспільстві інтернет-комунікація виступає як об'єднуючий елемент, який значно прискорює формування громадянського суспільства, пов'язує користувачів одне з одним, формує мережеві структури, дає змогу встановлювати інтерактивний зв'язок користувачів і їхніх мережевих об'єднань між собою та з інститутами публічної влади.

Сьогодні одним із головних комунікативних майданчиків для органів публічного управління є соціальні мережі. Їхньою особливістю, на відміну від сайтів (які сьогодні є в більшості владних структур), є встановлення контактів між учасниками комунікації, використовуючи систему друзів і локальних соціальних об'єднань (груп).

Зауважимо, якщо раніше присутність публічної організації в соціальних мережах уважалася новаторством, то сьогодні її відсутність є скоріше винятком. На нашу думку, надалі соціальні мережі дедалі більш активно буде застосовувати як влада, так і суспільство. Зважаючи на те, що кількість інтернет-користувачів стрімко зростає, до цього комунікативного каналу варто ставитися як до повноцінного ресурсу публічного управління.

У сучасних умовах динамічних змін у системі публічного управління України, зумовлених потребою у проведенні децентралізації, реформування системи державного управління одночасно із процесами європейської інтеграції України, є нагальна потреба у використанні нових інструментів, методів і технологій, спрямованих на підвищення ефективності публічного управління. Зазначені процеси відбуваються на фоні:

– економічних проблем, які суттєво обмежують можливості впровадження сучасних ІКТ у сферу публічного управління;

– відсутності бажання багатьох керівників органів публічної влади впроваджувати системи електронного урядування та електронної демократії;

– недостатньої компетентності держслужбовців і посадових осіб місцевого самоврядування щодо практичного застосування технологій електронного урядування, через що впровадження цих технологій значно гальмується.

Розвиток електронного урядування в Україні повинен відповідати викликам, пов'язаним із прискоренням змін соціально-економічного середовища, розширенням можливостей сучасних ІКТ, зростанням потреб користувачів, необхідністю скорочення витрат публічного сектору й залучення всіх зацікавлених сторін (окремих громадян, бізнесових структур, громадських організацій, об'єднаних територіальних громад, інших) до процесів здійснення публічного управління. Останній із названих викликів також зумовлює потребу в невідкладному проектуванні та впровадженні систем електронної демократії.

Також є потреба в удосконаленні взаємодії органів публічного управління між собою. Обіг інформації на паперових носіях є досить повільним, що призводить до великих затрат ресурсів – як часових, так і кур'єрських, поштових, затрат на оплату праці працівників канцелярії, які змушені реєструвати вхідні та вихідні документи тощо.

Варто зазначити, що багато відомств України не піклуються про уніфікацію й стандартизацію технологій у сфері застосування інформаційних розробок. Наприклад, один документ набраний на комп'ютері в одній установі, часто не можна відкрити на комп'ютері в іншій, через відсутність спільності кодувань використовуваних форм або мовних версій операційних систем. А тому владі необхідно спрямувати зусилля на подолання вищезазначених проблем [20].

Україні потрібно ширше використовувати досвід європейських країн, які мають значні здобутки впровадження ІКТ в систему публічного управління. Нині в усьому світі, особливо в США та Європі, значна увага приділяється розвитку е-уряду. Технології е-урядування успішно функціонують і розвиваються в багатьох зарубіжних країнах, зокрема у Великобританії, Данії, Естонії, Німеччині, Чехії, Швеції, ОАЕ, Латвії, Норвегії, Сінгапурі, США та інших.

Варто зазначити, що створення електронного уряду за всієї різноманітності моделей передбачає розв'язання таких завдань:

– організація ЕДО;

– максимальне переведення в електронну форму взаємин держави та громадян;

– використання мережі Інтернет для організації інтерактивного зв'язку та встановлення ефективного зворотного зв'язку органів влади з громадянами та інше [7, с. 100].

Висновки. Сьогодні в системі публічного управління України є нагальна потреба у викорис-

танні сучасних інструментів, методів і технологій, спрямованих на підвищення її ефективності. Широке використання новітніх ІКТ суттєво розширює можливості органів публічного управління. Варто наголосити, що ефективна інформатизація діяльності органів публічного управління можлива тільки в контексті інформатизації всіх сфер життєдіяльності українського суспільства.

Список літератури:

1. Бакуменко В.Д., Попов С.А. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. *Ефективність державного управління*. Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2015. № 43. С. 21–28.

2. Барегамян С.Х. Електронне урядування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях: сучасний стан та перспективи впровадження в Україні. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/11_2019/32.pdf.

3. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 2. С. 114–122.

4. Ведмідь П.В. Поняття інформаційно-комунікаційного простору в системі органів державного управління. *Право та державне управління*. 2019. № 1 (34). Т. 2. С. 26–32.

5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.

6. Деякі питання документування управлінської діяльності : Постанова КМУ від 17 січня 2018 р. № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-p#Text>.

7. Дзюндзюк Б.В. Зарубіжний досвід взаємодії органів влади з громадянами в інформаційному суспільстві. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 3. С. 185–192. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2016_3_22.

8. Жалдак М.І. Про деякі методичні аспекти навчання інформатики в школі та педагогічному університеті. *Наукові записки Тернопільського національного університету ім. В. Гнатюка. Серія: Педагогіка*. 2005. № 6. С. 17–24.

9. Електронне урядування в інформаційному суспільстві : монографія / П.С. Клімушин, А.О. Серенюк; Нац. акад. держ. управління при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. управління. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. 312 с.

10. Ключевський В.І. Механізми впровадження електронного документообігу в місцевих органах виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. наук із держ. упр. Одеса, 2019. 23 с. URL: http://www.oridu.odessa.ua/8/4/doc/aref_kluc.pdf.

11. Кочубей Л.О. Особливості сучасних інформаційно-комунікативних технологій в Україні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. 2017. Вип. 3. С. 44–70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzpiend_2017_3_6.

12. Линьов К.О. Інформаційне забезпечення державного управління та державної служби. URL: <http://www.centre-kiev.kiev.ua/bib/files/nmm/IZ16.pdf>.

13. Мазур О.Г. Електронний документообіг в органах публічного управління: очікування і проблеми. *Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід* : матеріали II наук. практ. семінару, 25 липня 2019 р., м. Дніпро / редкол. : С.А. Квітка (голов. ред.). Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 77 с.

14. Парафійник Н.І. Новітні інформаційно-комунікаційні технології як основа функціонування електронного урядування. *Гуманітарний часопис*. 2016. № 1. С. 97–102. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gumc_2016_1_14.

15. Про електронні довірчі послуги : Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2017. № 45. С. 400. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19>.

16. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. № 36. С. 275. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/851-15>.

17. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження КМУ від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#n14>.

18. Савик Я.В., Чередник Л.А. Аналіз системи електронного документообігу клінінгової компанії «Прі-мекс-клінінг». *Актуальні питання сучасної науки*. Івано-Франківськ, 7–8 липня 2017 р. С. 9–13.

19. Семенюк В.В. Електронний документообіг в Україні: сучасний стан, проблеми, щодо його повного впровадження та шляхи їх вирішення. Актуальна юриспруденція – юридичні науково-практичні інтернет-конференції. URL: http://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=%20com_content&view=article&id=1032%3A180515-16&catid=122%3A2-0515&Itemid=144&lang=ru.

20. Чадько Т.С. Інформатизація органів державного управління: українські проблеми та зарубіжний досвід. URL: http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/itis%20seminar%202015/pdf/18.pdf.

21. Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. Oxford: University Press, 2004. 240 p.

Herasymiuk L.S., Tarasiuk L.M. THE USE OF MODERN ICT IN PUBLIC GOVERNANCE: PROBLEMS AND PROSPECTS

The article highlights the features of the use of modern information and communication technologies (ICT) in public administration. It is established that in the modern information society the activity of public administration bodies is transformed towards qualitative changes due to the use of modern ICT, which are represented by fundamentally new forms of activity of these structures.

It has been found that the introduction of e-government is one of the key tools to achieve effective public administration. Factors that hinder the development of the e-government system in Ukraine have been identified, such as: limited distribution of the Internet; insufficient funding of the informatization process; conservatism and bureaucracy of officials, etc.

The peculiarities of introduction of electronic document management (EDM) in public administration bodies are characterized. It is established that today mixed document circulation prevails in public administration bodies. The main reasons for the slow transition to full electronic document management are highlighted.

ICT of social media in public administration is covered. It was found that one of the main communication platforms for public administration is social networks. They have been identified as a promising communication channel between government and society, which opens up many new opportunities for public administration.

Problems and prospects of ICT use in public administration are identified and analyzed. It is established that the current state of development of the information society and the field of ICT in Ukraine, in comparison with world trends, is insufficient and does not meet the strategic goals of Ukraine's development. It was found that today in the system of public administration of Ukraine there is an urgent need to use new tools, methods and technologies aimed at improving its efficiency. In particular, Ukraine should make greater use of the experience of European countries, which have significant achievements in the introduction of information and communication technologies in the system of public administration.

Key words: public administration, information and communication technologies, e-government, electronic document, electronic document flow.

Горник В.Г.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Шпачук В.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ПРИРОДНІ МОНОПОЛІЇ: ЗАСАДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ, ФУНКЦІОНУВАННЯ Й ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Природні монополії є невіддільним елементом економічної системи будь-якої держави, незалежно від її соціально-економічного, політичного і суспільного устрою. У сучасних умовах природні монополії є єдністю матеріальних і нематеріальних активів; забезпечують інфраструктурою національну економіку з метою її ефективного функціонування та розвитку; забезпечують економію на масштабі виробництва й збуту товарів і послуг; орієнтовані на задоволення потреб національного господарства завдяки державній власності, характерної для цих галузей. Водночас природні монополії мають і негативні особливості: високі витрати й завищені тарифи; незадовільна якість послуг, що надаються; перекладання витрат на споживача. Крім того, природні монополії є засобом розв'язання гострих внутрішніх протиріч національної системи, а відповідно, з'являються в місцях найбільш сильного переплетення інтересів різних господарюючих суб'єктів. У результаті природні монополії створюються в інфраструктурних галузях вітчизняної економіки, забезпечуючи створення життєво важливих умов, необхідних для функціонування всієї економічної системи.

Отже, висока значимість природно-монопольних структур зумовлює їхню тісну взаємозалежність і підконтрольність діяльності органів державного управління, причому управління природними монополіями дає можливість регулювання всієї економічної системи національного господарства. Якщо говорити про можливість держави щодо застосування інструментарію державного регулювання економіки, то воно визначається ступенем державного контролю над природними монополіями, залежно від рівня якого держава може виступати і як безпосередній монополіст, і як власник монополістичного освіти (співвласник), і як зовнішній регулятор його діяльності. Ефективність державного управління природними монополіями може не просто сприяти їх якісному розвитку й забезпеченню населення необхідним набором благ і послуг, але й посилити їхню роль як інструменту забезпечення цілісного соціально-економічного розвитку, як основи якісного економічного зростання національної економіки.

Ключові слова: природна монополія, державне регулювання, конкуренція, антимонопольний, політика.

Постановка проблеми. В умовах глобалізації та інтеграції господарських відносин особливої актуальності набувають проблеми, що стосуються підвищення ефективності соціально-економічних систем. Обов'язок держави в особі виконавчої і законодавчої влади – створення умов для формування і розвитку ринкових відносин і благополучного перебігу ринкових процесів. У цій ситуації система державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій може стати одним з найбільш ефективних інструментів, що сприяють адаптації вітчизняних виробників до ринкових умов господарювання. Водночас необхідно враховувати, що здійснення діяльності природних монополій у ринкових умовах та її регулювання є

однією з найскладніших і дискусійних проблем, що стосуються багатьох сфер життя суспільства: економічної, інформаційної, технологічних аспектів, політичної і соціальної. У правовому регулюванні потребують суспільні відносини, що виникають під впливом структурних перетворень, впровадження ринкових механізмів і прогресивних технологій, вдосконалення і зміни ролі державного регулювання. Розв'язання проблем, пов'язаних із державним регулюванням природних монополій, дасть змогу забезпечити умови для нормального розвитку ринкових відносин у всіх сферах суспільного життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Діяльності суб'єктів природних монополій при-

свячені праці багатьох авторів. Загальні проблеми природних монополій досліджували Л. Бабешко, А. Бутиркін, В. Венгер, А. Городецький, О. Коломийченко, Н. Кремер, Н. Матвєєва, Ю. Металєві, А. Нікіфоров, Ю. Павленко, В. Студенцов, Г. Фомін, В. Цапелік тощо. Проблемам конкретних галузей природних монополій присвячені праці А. Алексєєва, І. Бєсєдіна, І. Ільїна, В. Кокорева, Е. Королькової, В. Крюкова, Є. Малинникової, І. Стародубровської, Л. Чернишова, А. Шаститко, Н. Шишкіної.

У галузі теорії і практики державного регулювання галузей природних монополій важливі наукові результати відображені в роботах Л. Вальраса, К. Менгера, Дж. Робінсон, Е. Чемберліна, А. Маршала, Дж. Гелбрейта, А. Пігу. Питанням закономірностей функціонування природних монополій, проблеми та механізмам їх державного регулювання присвячені праці таких вітчизняних науковців як Є. Абрамова, А. Бабак, В. Венгер, Л. Гринів, М. Долішній, Н. Малахова, Ю. Кравченко, О. Костусєв, М. Крупка, З. Попович, О. Романюк, Т. Юр'єва та інші.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження засад та особливостей формування, функціонування та державного регулювання природних монополій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поява природних монополій, як правило, спричиняється певною причиною або цілим рядом причин, серед яких основними виступають, по-перше, наявність умов, коли попит на даний товар найкраще можуть задовольнити одне або кілька підприємств; по-друге, наявність реальної економії від масштабу виробництва: чим більший випуск продукту, тим нижчі середні витрати на його виробництво (велике підприємство може забезпечувати набагато менші середні витрати, ніж маленьке, що спричиняє низький рівень цін на його продукт); по-третє, володіння рідкісними ресурсами або технологічними умовами виробництва; по-четверте, економія від масштабу виробництва робить вигідним існування систем в єдиному екземплярі (наприклад, міські комунальні служби); по-п'яте, відносно невеликий обсяг ринкового попиту; по-шосте, економія від різноманітності: коли виробництво комбінації продуктів на єдиному підприємстві обходиться дешевше, ніж виробництво кожного з товарів спеціалізованим підприємством, тощо.

У сучасній економіці монополії представлені трьома типами:

- монополія окремого суб'єкта господарювання;
- монополія у вигляді угоди;
- монополія, діяльність якої заснована на диференціації продукції.

Природні монополії виконують ряд важливих для держави та економіки функцій, до яких належать:

1) функція формування бюджету – у сучасних умовах природні монополії виступають основними дохідними джерелами державного і місцевого бюджету;

2) витратоутворююча функція – вартість продукції і послуг природних монополій відрізняється своєю часткою в формуванні собівартості всіх видів продукції і послуг;

3) функція інфраструктури – до інфраструктури належать підприємства, що створюють умови для ефективної роботи і розвитку всієї економіки, основну частину товарів і послуг, які використовуються і споживаються по всій країні спеціалізованими об'єктами. Найбільш поширеними інфраструктурами охоплені такі галузі промисловості, як електроенергія, тепла енергія, нафтогазова промисловість і т.д. Розвиток інфраструктури відіграє особливу роль в світовій конкурентоспроможності країни, в забезпеченні стабільності і динамічності економічного зростання;

4) соціальна функція – продукція природних монополій, займаючи значне місце у виробничому і невиробничому споживанні, чинить серйозний вплив на рівень життя населення;

5) стабілізуюча функція – природні монополії виступають як фактор стабілізації і в соціальному, і в економічному розумінні [1].

Відповідно до Закону України «Про природні монополії» до природних монополій належить діяльність підприємств суспільного користування у таких сферах:

- транспортування нафти і нафтопродуктів трубопроводами;
- транспортування природного і нафтового газу трубопроводами;
- розподіл природного і нафтового газу трубопроводами;
- зберігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності із зберігання природного газу (ліцензійними умовами);
- транспортування інших речовин трубопроводним транспортом;
- передачі електричної енергії;

– розподілу електричної енергії (передачі електричної енергії місцевими (локальними) електромережами;

– користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування;

– управління повітряним рухом;

– централізованого водопостачання, централізованого водовідведення;

– транспортування теплової енергії;

– спеціалізованих послуг у річкових, морських портах, морських рибних портах та аеропортах (табл. 1) [2].

Водночас, незважаючи на наявність очевидного позитивного впливу природних монополій

на розвиток економіки держави (табл. 2), має місце реальна необхідність державного регулювання підприємств – суб'єктів природних монополій, що обумовлена як їх негативним впливом, так і низкою наступних принципів:

– режим конкуренції має більш високий потенціал підвищення ефективності і, відповідно, більш кращий з точки зору інтересів розвитку економіки і суспільства, ніж режим монополії;

– монополія містить у собі потенційну можливість зловживань нею проти інтересів суспільства.

Сьогодні є різні думки про методи і межі регулювання природних монополій. Водночас та чи інша система поглядів на наявність регулювання діяльності природних монополій ґрунтується на наступних положеннях:

Таблиця 1

Природні монополії України та їхні філії за сферами діяльності

Природні монополії та їх філії за сферами діяльності	2019		2020	
	Од.	%	Од.	%
Централізоване водопостачання, водопостачання та водовідведення	2333	71,74	2421	71,75
Транспортування теплової енергії	763	23,46	831	24,63
Сфера повітряного транспорту	34	1,05	34	1,01
Сфера залізничного транспорту	1	0,03	1	0,03
Спеціалізовані послуги морських портів	1	0,03	1	0,03
Передача та розподіл електроенергії	34	1,05	33	0,98
Транспортування газу (природного, метану)	2	0,06	2	0,06
Розподіл природного газу та газу вугільних родовищ	46	1,42	46	1,36
Зберігання природного газу, метану, вугільних родовищ	2	0,06	2	0,06
Транспортування нафти та нафтопродуктів	2	0,06	2	0,06
Транспортування аміаку	1	0,03	1	0,03
Захоронення побутових відходів	33	1,01	0	0,00
Разом	3252	100	3374	100

Побудовано автором на підставі [3]

Таблиця 2

Вплив природних монополій на розвиток економіки держави

Позитивний вплив	Негативний вплив
Забезпечення стійкості процесів в економіці країни. Створення умов у відповідних галузях для єдиної технічної, інвестиційної, маркетингової і соціальної стратегії	Вплив на рівень цін, перенесення всіх невиробничих витрат монополістом на споживача
Обмеження недобросовісної конкуренції та зменшення криміногенних факторів	Має місце виключення конкуренції, що призводить до уповільнення економічного розвитку держави
На зовнішньому конкурентному середовищі сприяння збільшенню конкурентоспроможності відповідних галузей	Зменшення стимулів для розвитку і використання інновацій монополістами, загроза перешкод для застосування досягнень науково-технічного прогресу
Обмеження посередників, зменшення виробничих і торгових витрат. Забезпечення інтенсивного потоку податкових надходжень до бюджету	Зловживання з боку монополістів та збільшення прибутку за рахунок погіршення якості продукції та послуг, підвищення цін, тощо
Формування міжнародного іміджу країни за профілями і за промислової власності великих національних монополій	Посилення адміністративного управління завдяки та за рахунок ослаблення економічних ринкових механізмів

– відсутність регулюючого впливу з боку держави і наявність конкуренції залишає за суб'єктом господарювання право на свободу дій в рамках ведення бізнесу, а також його краще функціонування з точки зору ефективності господарської діяльності (отримання максимального прибутку);

– вибір на користь державного впливу виправдовується тим, що держава діє в громадських інтересах, які можуть йти врозріз з інтересами господарюючого суб'єкта. У цьому випадку держава обмежує дії суб'єкта природної монополії або ж, навпаки, підтримує в разі збігу інтересів суб'єкта з громадськими;

– наявність державного втручання, крім громадських інтересів, а також інтересів господарюючого суб'єкта, диктується реалізацією інтересів державного сектора економіки.

У теорії недосконалої конкуренції розглядаються три основні завдання державного регулювання природних монополій:

по-перше, необхідно, щоб їх ціни були максимально наближені до рівня граничних витрат (табл. 3);

по-друге, потрібно забезпечити тільки нормальну норму прибутку;

по-третє, їх виробництво повинно бути ефективним.

Відповідно до цих завдань, держава повинна підтримувати такий рівень цін на продукцію природних монополій, який буде одночасно максимально наближений до граничних витрат, але в той же час дозволить отримувати дохід, достатній для відшкодування витрат.

Але інколи державне регулювання природних монополій є вигідним для самих монополістів, що зацікавлені у підтримці і певних моделей регулювання всупереч інтересів держави – уряд або уповноважений орган надає ліцензію на певні види діяльності цих підприємств, тим самим гарантуючи їх монопольне становище і усува-

ючи загрозу потенційної конкуренції, що має місце в Україні. Збереження державами очевидно неефективних систем тарифного регулювання природних монополій є підтвердженням корупції та/або політичної підтримки позиції управління природними монополіями, завдяки якому розв'язуються інтереси різних зацікавлених сторін: бажання природних монополій передати споживачам власні неефективні витрати та збитки, спричинені нераціональним управлінням; бажання окремих державних установ, громадських та професійних організацій підтримувати систему, яка гарантовано стимулює працю працівників відповідних галузей, розв'язуючи їхні соціальні проблеми (крім охорони здоров'я, відпочинку, культурних потреб) завдяки споживачам відповідних послуг без пошуку альтернативних ресурсів і проведення системних перетворень у сфері соціального забезпечення та стимулювання праці; зацікавленість деяких політичних груп у наявності фінансової бази, яка формується завдяки спонсорству та спонсорству природних монополій; короткострокові фіскальні інтереси, в частині яких завищення тарифів на послуги, від яких неможливо відмовитись, сприяє збільшенню податкових надходжень, які залежать від обсягу продажу відповідних послуг у грошовому виразі. Ці інтереси є короткотерміновими або стосуються лише певних груп громадян, тоді як існуючі недоліки в тарифному регулюванні природних монополій завдають шкоди всьому суспільству та в довгостроковій перспективі. Однак вони закликають природні монополії лобювати власні інтереси у відповідних місцевих та центральних органах влади.

Окрім того, державне регулювання природних монополій через спеціальні органи має й інші хиби:

– неоективний та корупційний характер регулюючих органів;

Таблиця 3

Основні типи цінової дискримінації в діяльності монополій

Типи цінової дискримінації	Характеристика
Досконала цінова	Виникнення даного типу дискримінації відбувається в тому випадку, коли суб'єкт господарювання здатний встановити ціни, при яких відбувається перехід всього споживчого надлишку цього ринку до нього.
За кількістю продукції, що купується	Цей тип характерний для призначення роздільних цін при покупці різних кількостей товарів, при цьому в більшості випадків значні обсяги закупівель дешевше на одного споживача.
За групами споживачів	Цей тип виникає в тому випадку, коли суб'єкт господарювання не має можливості точно визначити граничну величину вартості кожної одиниці своєї продукції для окремо взятого споживача, йому доводиться призначати ціну на вартість для кожної групи споживачів окремо.

– відсутність спільної для суб'єктів державного регулювання інформаційної системи, яка б забезпечувала спільну інформаційну базу для формування і реалізації рішень щодо регулювання діяльності природних монополій;

– безсистемність процесу державного регулювання природних монополій та неузгодженість дій різних органів державної влади в процесі регулювання діяльності природних монополій [4];

– високі витрати за рахунок високої трудомісткості регулює процесу;

– активне втручання регуляторів має переважний вплив на адміністрацію підприємства;

– обмеження на структурну реорганізацію галузі;

– обмеження для розвитку конкуренції в галузях, що втрачають риси природної монополії [5].

З огляду на це сама система державного регулювання природних монополій повинна контролюватися, зокрема, антимонопольними органами з метою недопущення уповільнення розвитку економіки і зростання загального багатства. І тут в нагоді є досвід Європейського Союзу, країни якого будують свою політику щодо природних монополій відповідно до норм Римського договору, серед основних принципів якого можна виділити такі:

– в економіці немає секторів, які можуть бути захищеними від конкуренції завдяки своїй природі – всі ринки повинні бути лібералізовані;

– кожна держава – член Європейського Союзу є вільною у власному визначенні послуг загального використання, що можуть надаватися через механізм обмеження конкуренції;

– обмеження конкуренції повинно бути адекватним, тобто державне регулювання не повинне бути більшим, аніж надання гарантій, необхідних для виконання суб'єктами природних монополій їх завдань;

– законодавство Європейського Союзу не передбачає для підприємств, наділених спеціальними правами на ринку для задоволення суспільних потреб, обов'язкової державної чи приватної форми власності. Проте ставлення до такого підприємства має бути таким самим, як і до його конкурентів [6].

Доволі важливим і дієвим інструментом у системі державного регулювання природних монополій і відповідних природно-монопольних галузей у країнах Європейського Союзу є контроль над цінами на продукцію суб'єктів природних монополій, а також різні методи стимулюючого регулювання, серед яких особливо необхідно виділити так, як регулювання стелі виторгу, регулювання

стелі цін, диференційована шкала, тощо. Застосування державами зазначених методів сприяє збільшенню фінансової зацікавленості компаній у зниженні тарифу, витрат або в поліпшенні нецінових показників порівняно з традиційним регулюванням норми прибутку. Перехід до стимулюючих методів ціноутворення, підвищення ефективності цінового регулювання, поліпшення умов (ціни) доступу до мережі, відшкодування економічно обґрунтованих витрат суб'єктів природних монополій та суб'єктів суміжних ринків, упровадження ефективних стимулів до зниження витрат і підвищення якості продукції та послуг, вільне ціноутворення на конкурентних суміжних ринках, захист прав споживачів та конкуренції надають можливість забезпечити модернізацію, фінансове оздоровлення та поліпшення інноваційно-інвестиційних умов у природно-монопольних сферах [7].

З метою гармонізації конкурентної політики Організацією економічного співробітництва та розвитку також видано ряд рекомендацій для держав щодо провадження антимонопольної політики, серед яких особливої уваги заслуговують такі:

– Рекомендації для відповідального ведення бізнесу у глобальному контексті 2011 року, що мають окремий розділ X «Конкуренція», яким презюмується, що підприємства повинні провадити свою діяльність відповідно до чинного законодавства і нормативних актів щодо конкуренції, беручи до уваги законодавство усіх інших юрисдикцій з цього питання, в яких їх діяльність може мати антиконкурентні наслідки; утримуватися від входження в антиконкурентні угоди між конкурентами або виконання їх, включно з наступними домовленостями: фіксування цін; фальсифікування надбавок; встановлення обмежень або квот; розділ ринків, розподіляючи покупців, постачальників, території або ділянки торгівлі [8];

– Рекомендація щодо оцінки конкуренції (Recommended Practices for Competition Assessment) 2014 року, яка наприклад, закликає уряди переглянути існуючу державну політику на предмет обмеження конкуренції. Згідно з приписами цього документа пропонується замінити її альтернативами, що більше сприятимуть конкурентному середовищу. Також мова йде про створення інституційних механізмів для проведення відповідних реформаторських заходів, окреслені можливі підходи до оцінки конкуренції [9].

З огляду на вищевикладене, а також задля ефективності реалізації та забезпечення дієвості

механізмів регулювання ринку та природних монополій першочергово слід виділити напрями державної конкурентної політики серед яких основними мають бути наступні:

- 1) протидія монополізації ринку;
- 2) захист економічної конкуренції від спотворень, зловживань, недобросовісних методів конкурентної боротьби;
- 3) підтримка умов конкурентності ринку;
- 4) створення і застосування правил економічної конкуренції як специфічної форми регулювання господарської діяльності в різних секторах і галузях економіки (стимулювання, економічні нормативи коцентрації), захист національного товаровиробника);
- 5) деолігархізація;
- 6) узгодження конкурентної, промислової, зовнішньоекономічної, регуляторної політик;
- 7) налагоджена робота та співпраця органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування як суб'єктів економічних відносин;
- 8) впровадження дієвих механізмів регулювання суб'єктів природних монополій;
- 9) зниження або зняття бар'єрів, втому числі адміністративних, входу і виходу на ринки суб'єктів господарювання на монополізовані ринки;
- 10) стимулювання появи нових суб'єктів господарювання;
- 11) подолання негативного впливу на конкуренцію «тіньового» сектору економіки;
- 12) розвиток та підтримка малого і середнього бізнесу [10].

Серед безпосередньо заходів спрямованих на вдосконалення державних механізмів регулювання діяльності природних монополій, які повинні діяти в межах загальної державної конкурентної політики та повинні охоплювати і короткострокові, і довгострокові періоди, можна виділити такі:

- забезпечення збалансованого підходу до регулювання природних монополій, заснованого на інтересах всіх сторін;

- запобігання та унеможливлення прийняття регулюючими органами необ'єктивних та упереджених рішень;

- створення і зміцнення ринків з приватними компаніями, не пов'язаними з монополіями;
- індуктивне планування діяльності природних монополій;
- контроль якості товарів і послуг, вироблених природними монополіями, їх стандартизація та сертифікація;
- охорона інтересів споживачів;
- регулювання економічних інтересів усіх учасників ринку за участю природних монополій;
- формування високоякісних суб'єктів державного регулювання з метою забезпечення функціонування економічної системи, розвитку засобів і методів регулювання, забезпечення конкурентоспроможності національної економіки;
- використання всіх комплексів заходів регулювання для підвищення рівня добробуту домашніх господарств;
- розвиток систем громадського контролю та інституту громадянського суспільства.

Висновки. Природні монополії доволі часто забезпечують реалізацію стратегічних інтересів держави, забезпечують вимоги національної безпеки, конкурентоспроможності на світових ринках, а також є життєзабезпечуючими галузями економіки. Також варто зазначити, що продукція монополістичних утворень має вкрай високу соціальну значущість, через що функціонування економіки загалом безпосередньо залежить від ефективності державного регулювання діяльності природних монополій. Водночас державне регулювання діяльності монополістичних утворень має бути направлено на мінімізацію їх негативного впливу, підтримку економіки в рівноважному стані за допомогою реалізації адекватної антимонопольної політики, спрямованої не на руйнацію монополій, які пройшли тривалий історичний період свого розвитку, а на обмеження їх дій до самознищення шляхом знищення інших учасників ринкових відносин.

Список літератури:

1. Кутерин М.И. Естественные монополии как инструмент государственного регулирования экономики: Автореф. дис. д-ра экон.наук. М., 2010. 40 с.
2. Про природні монополії: Закон України від 20 квітня 2000 року № 1682-III // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2000, № 30, ст.238.
3. Офіційний сайт єдиного веб – порталу відкритих даних Електронний ресурс. – Режим доступу: <https://data.gov.ua/dataset/b9b1752e-92fc-4277-8f0d-227c40da2eda> (дата звернення 11.05.2021).
4. Напрієнко Д.В. Особливості визначення ефективності державного регулювання суб'єктів природних монополій в Україні // *Актуальні проблеми економіки*. 2010. № 8. С. 18-22.

5. Сапир Ж. Естественные монополии: проблемы определения и контроля // *Проблемы прогнозирования*. 2004. № 6. С. 42-56.

6. Communication From the European Commission on Services of General Interest // *Official journal*. 2001. № 17. P. 4.

7. Лагутін В.Д., Боровик Ю.І. Пріоритети цінового (тарифного) регулювання природних монополій в Україні // *Економіка України*. 2013. № 7. С. 44–58.

8. Recommendation of the Council concerning Structural Separation in Regulated Industries, adopted on 26 April 2001 (C(2001)78/FINAL), amended on 13 December 2011 and on 23 February 2016. Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/daf/competition/recommendations.htm>. (дата звернення: 08.06.2021).

9. Recommended Practices for Competition Assessment. Електронний документ. – Режим доступу: http://www.icn.flywheelsites.com/wp-content/uploads/2018/07/AWG_RP_English.pdf. (дата звернення: 10.06.2021).

10. Швидка Т.І. Економічна конкуренція: сучасний стан законодавчого забезпечення та перспективи його модернізації : монографія. Харків : Право, 2020. 376 с.

Hornyk V.H., Shpachuk V.V. NATURAL MONOPOLIES: PRINCIPLES AND FEATURES OF FORMATION, FUNCTIONING AND STATE REGULATION

Natural monopolies are an integral part of the economic system of any state, regardless of its socio-economic, political and social order. In modern conditions, natural monopolies are the unity of tangible and intangible assets; provide infrastructure to the national economy for its effective functioning and development; provide economies of scale in the production and sale of goods and services; focused on meeting the needs of the national economy through state ownership, typical of these industries. At the same time, natural monopolies have negative features: high costs and inflated tariffs; unsatisfactory quality of services provided; shifting costs to the consumer. In addition, natural monopolies are a means of resolving acute internal contradictions of the national system, and, accordingly, appear in places of the strongest intertwining of interests of different economic entities. As a result, natural monopolies are created in the infrastructural sectors of the domestic economy, ensuring the creation of vital conditions necessary for the functioning of the entire economic system.

Thus, the high importance of natural monopoly structures determines their close interdependence and controllability of public administration, and the management of natural monopolies makes it possible to regulate the entire economic system of the national economy. If we talk about the state's ability to apply the tools of state regulation of the economy, it is determined by the degree of state control over natural monopolies, depending on the level of which the state can act as a direct monopolist, and as the owner of monopolistic education (co-owner) and as an external regulator. The effectiveness of state management of natural monopolies can not only contribute to their quality development and provide the population with the necessary set of goods and services, but also strengthen their role as a tool for integrated socio-economic development, as a basis for quality economic growth of the national economy.

Key words: *natural monopoly, government regulation, competition, antitrust, politics.*

Добрянська О.М.

КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради»

АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА РЕФОРМУВАННЯ ОСВІТНЬОЇ ГАЛУЗІ

У статті зібрано, узагальнено і проаналізовано стан процесу децентралізації влади в Україні в частині управління освітою в умовах реформ за кількома показниками. Серед них маємо кількість створених територіальних громад, кількість опорних закладів, передача загальноосвітніх навчальних закладів в управління міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад), кількість територіальних громад, що прийняли в комунальну власність загальноосвітні навчальні заклади, кількість загальноосвітніх навчальних закладів, що перейшли в комунальну власність територіальних громад, кількість громад, що передали освітню субвенцію в районний бюджет. Наведено періодизацію державної політики у сфері освіти за роки незалежності України по теперішній час. Зауважено на тому, що система управління освітою, яка існувала в Україні до цього часу, мала негативний вплив як на якість, так і на доступність середньої освіти, а в особливій мірі в сільській місцевості та невеликих містах. Основним огріхом треба вважати той факт, що повноваження з координації освітньої сфери належали державним адміністраціям, а не виборним органам місцевого самоврядування. А втім, зараз в умовах передачі повноважень громаді і школі та змінами в розподілі фінансування, громаді надані можливості вирішення своїх потреб на місцях, і таким чином створення реалій надання дітям кращої освіти. Але поряд із позитивними тенденціями процесу децентралізації є і негативні, а саме: питання індексу фінансової спроможності громади в частині утримання закладів освіти громади. Індекс є показником формування оптимальної освітньої мережі. А оптимізація мережі закладів освіти є болючим питанням членів громади, які є учасниками навчально-виховного процесу. Брак кваліфікованих кадрів, які зможуть приймати ефективні управлінські рішення, є наслідком передачі повноважень по формуванню державної освітньої політики в громаді районним радам. Для упередження таких ситуацій необхідно досліджувати та удосконалювати питання механізмів державного управління освітою в територіальних громадах.

Ключові слова: децентралізація, управління освітою, державна політика, територіальна громада, реформування, освітня політика, освітня мережа.

Постановка проблеми. Децентралізацію влади як складову державної політики регіонального розвитку визначають однією з головних реформ в Україні на даному етапі розвитку. Вона забезпечила базис кардинальних змін та інституційних перетворень, створила умови для підвищення якості життя і має великий вплив на реалізацію секторальних реформ. У результаті створення нової системи розподілу владних повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування в Україні сьогодні фактично сформовано нову систему відносин між різними гілками влади та збалансовано систему стримувань і противаг.

Як засвідчує світовий досвід, саме успішна реалізація проєктів територіального розвитку, здійснюваних територіальними громадами, дає значний поштовх для регіонального розвитку економіки та згуртованості країни загалом. Сьогодні

основою сталого розвитку на засадах інклюзивності є посилення спроможності громади ефективно впливати на суттєві характеристики якості життя.

Об'єднану територіальну громаду (ОТГ) вважають спільноту громадян, якими усвідомлено власні права та інтереси, з демонстрацією уміння конструктивного розв'язання питань розвитку, залагодження конфліктних ситуацій, керування соціальною, економічною та культурною сферами життєдіяльності громади й реалізації власної стратегії розвитку. Формування територіальних громад [6] дає можливість будувати новий тип локальної ідентичності громади та її жителів. На думку науковців і практиків, становлення соціального капіталу громади, що є підставою для згуртованої конструктивної активності локальних спільнот, забезпечується локальною ідентичністю, в комбінації з відчуттям єдності, довіри,

взаєморозуміння, солідарності, поваги, серед членів громади, діючи під впливом індивідуального та колективного досвіду і взаємодії. Формування на базі зазначеного соціального капіталу нової суб'єктності громади кардинальним чином перелаштовує карту реалізації державної політики, направленої на регіональний та місцевий розвиток, сприяє фокусуванню на сучасні дієві європейські інструменти цієї політики, що забезпечує розвиток національної спільноти загалом на якісно новому рівні.

Законодавством України органам місцевого самоврядування визначено значний перелік повноважень і функцій для самостійного прийняття рішень, у який спосіб під власну відповідальність та із залученням усіх наявних ресурсів забезпечити надання якісної та доступної базової середньої освіти на відповідній території, згідно із затвердженими державними освітніми стандартами.

Багато питань і проблем у сфері освіти потребують вирішення на місцевому рівні, зокрема: нерівномірна наповнюваність шкіл і класів, велика кількість громіздкої шкільної інфраструктури з малою наповнюваністю учнів і водночас наявність переповнених шкіл, викладання предметів за шкільними програмами педагогами-нефахівцями, зокрема у сільській місцевості, застаріла й енерговитратна архітектура шкільних будівель, технічне зношення інфраструктури, великі витрати на утримання шкіл із малою наповнюваністю учнів, невідповідність системи позашкільної роботи сучасним запитам дітей і неохоплення нею всіх дітей, які проживають на відповідній території, відсутність доступу до дошкільної освіти для всіх дітей, особливо в сільській місцевості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемою децентралізації державної влади та місцевої влади в Україні займалися відомі юристи, такі як А. Ткачук, К. Линьов, В. Ковальова, Л. Белей та ін.

Вивченню теоретико-прикладних питань розвитку місцевого самоврядування, децентралізації влади, присвячено увагу В. Авер'янова, В. Бакуменко, О. Бориславської, М. Братковського, І. Грицяка, В. Гройсмана, Б. Данилишина, А. Лелеченко, В. Мамонової, О. Скрипнюка, І. Цурканової та ін.

Питанням щодо проблем побудови ефективної системи освіти, її реформування надано увагу в працях таких вчених, як В. Андрущенко, Ю. Жук, Л. Зязюн, О. Навроцький, Н. Пасічник, Л. Парашенко, Н. Протасова, В. Суханцева та ін.

Серед фундаментальних теоретичних праць слід відзначити дослідження щодо механізмів

державного управління системами освіти країн, які відобразили в своїх працях Н. Абашкіна, А. Власюк, Г. Дмитренко, С. Калашнікова, І. Ковчина, К. Корсак, М. Лещенко, О. Локшина, В. Луговий, С. Майборода, В. Олійник, А. Сбруєв, І. Тараненко та ін.

Проблемі якісного реформування освітнього простору в Україні приділено увагу В. Цветкова, В. Горбатенка, Є. Краснякова, Б. Чижевського та ін.

Очікування, які існують сьогодні перед суспільством, проголошено в Національній стратегії розвитку освіти в Україні на 2012-2021 роки [5]. Стратегією проголошено важливість для країни виховання людини з інноваційним типом мислення та культури, а також проектування акмеологічного освітнього простору, враховуючи інноваційний розвиток освіти, потреб суспільства і держави, запитів особистості.

Якісна освіта виходить на перший план в очах суспільства, враховуючи умови забезпечення сталого демократичного розвитку суспільства, з консолідацією усіх його інституцій, гуманізацією суспільно-економічних відносин, формуванням нових життєвих орієнтирів громадянина. Така позиція створює вимоги для влади щодо реалізації серйозних реформаційних кроків в оновленні змісту освіти та у застосуванні нових методів та технологій.

Аналіз наукових досліджень показує доцільність модернізації, удосконалення і подальшого впровадження реформи децентралізації влади в частині управління освітою, свого роду загальнонаціональної парадигми освіти з метою мінімізувати невідповідності між заявленими та існуючими пріоритетами, цілями і завданнями державної освітньої політики.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз стану процесу децентралізації влади, зокрема управління освітою в умовах реформування. Для досягнення мети статті передбачено:

- зібрати, узагальнити та проаналізувати статистику і динаміку впровадження реформи децентралізації в частині управління освітою в Україні;
- виявити позитивні і негативні тенденції процесу децентралізації;
- сформулювати загальні висновки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Цілісну картину передбачених змін в рамках реалізації реформи децентралізації викладено у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [9], що було ухвалено Кабінетом Міністрів України

в постанові від 1 квітня 2014 року. Ціллю цього установчого документу було вирішення низки проблем, які блокують розвиток місцевого самоврядування та упровадження публічних політик у масштабах держави. В результаті ухвалення Концепції була продемонстрована політична воля Уряду у комплексній децентралізації влади. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [8], яку було схвалено Указом Президента від 12 січня 2015 року, включила децентралізацію у перелік першочергових реформ, що необхідні для реалізації європейських стандартів життя в державі.

Децентралізація управлінських повноважень у реалізації секторальних реформ в громадах є дзеркалом викликів, які виникають перед управлінською спроможністю місцевого самоврядування. В той же час завдяки ній відкриваються додаткові можливості для зміцнення спроможності держави у реалізації визначеного порядку в різних секторах.

Враховуючи вітчизняні дослідження, наведено періодизацію державної політики в освітній сфері з виокремленням таких етапів:

– 1991–1997 рр. – формування засад державної політики в освітній сфері (прийняття Закону Української РСР «Про освіту», затвердження Державної національної програми «Освіта» («Україна XXI століття»), визначення загальних засад участі держави в таких відносинах);

– 1998–2002 рр. – становлення державної політики в освітній сфері (вдосконалення спеціального законодавства, практичне втілення у життя правових норм, визначення загальної стратегії розвитку національної освіти, вимог, нормативів, стандартів);

– 2003–2016 рр. – розвиток державної політики в освітній сфері (затвердження стратегічного плану дій – Національної доктрини розвитку освіти [4], формування відповідної нормативно-правової бази, розробка стратегічного документа з розвитку освіти, підготовка до затвердження цільових державних програм);

– з 2017 р. – модифікація державної політики в освітній сфері (ухвалення Закону України «Про освіту» [7] від 5 вересня 2017 р., який є зараз чинним, зміна ціннісних характеристик та оновлення підходів до вимог якості освіти, прийняття підзаконних нормативно-правових актів, які зорієнтовані на виконання зазначеного Закону.

Сьогодні назрів процес глибокої трансформації системи освіти України від режиму її закритого пострадянського функціонування до розвитку в глобальному конкурентному просторі.

Система освіти України, як і кожна суспільно-економічна система, базується на трьох основних складниках: інституційна складова (перш за все, нормативно-правове забезпечення); мережа закладів освіти, органи управління у сфері освіти, інші учасники освітньої діяльності, які забезпечують функціонування системи; механізми та інструментарій регулювання відносин між всіма зацікавленими сторонами.

У результаті секторальної децентралізації в освітній сфері органам місцевого самоврядування громад надано повноваження в управлінні системою надання освітніх послуг на власних територіях. Це, в свою чергу, передбачило створення та забезпечення умов діяльності окремого органу управління освітою громад. Такі органи управління освітою ОТГ володіють значно ширшими повноваженнями у менеджменті в освітній сфері у порівнянні з відповідними відділами в районних державних адміністраціях, мають відповідальність щодо реалізації державної політики в освітній сфері, забезпечують планування розвитку мережі освітніх закладів, які закріплено за закладами території обслуговування, мають реальні можливості забезпечення та фінансування підвезення учнів до закладу освіти, але при цьому мають виконувати оприлюднення офіційної звітності щодо отриманих та використаних коштів. Таким чином, «Нова українська школа» [2] має завдання створення такої освітньої мережі, яка буде більш ефективною в результаті покращення системи управління, що стала не сферою відповідальності державних адміністрацій, а саме громад та шкіл, які беруть активну участь в прийнятті рішень, що, в свою чергу, чинить вплив на більш ефективний перерозподіл коштів.

Що ж стосується тих територіальних громад, які ще не об'єдналися, в даному випадку відповідальність за управління дошкільними закладами та загальноосвітніми школами на цих територіях поки що несуть відділи освіти в районних державних адміністраціях.

Одна з ключових змін стосується розподілу управлінських повноважень в освіті [3], який наведено в таблиці 1.

За період проведення реформи децентралізації є приклади, коли виконавчі органи об'єднаних територіальних громад (зокрема, невеликих сільських громад) делегують свої функції управління освітньою сферою та передають відповідні бюджетні кошти (освітню субвенцію) до відділів освіти районних державних адміністрацій. Цю динаміку кількості ОТГ наведено на рис. 1.

Враховуючи, що не всі ОТГ створили свої власні органи управління освітою, на рис. 2 можна переглянути інформацію щодо кількості закладів загальної середньої освіти, які перебувають в управлінні РДА та в управлінні ОМС (міст обласного значення та ОТГ).

Сьогодні формуються освітні округи, засновниками яких можуть бути представницькі органи місцевого самоврядування ОТГ та районні ради. Їх мета ґрунтується на забезпеченні рівного доступу до якісних освітніх послуг (зокрема, в системі загальної середньої освіти). Функції освітніх округів ґрунтуються на забезпеченні доступу до якісної загальної середньої, поза-шкільної освіти, допрофесійної підготовки та

неперервної освіти. В межах освітніх округів працюють опорні школи, де концентрується велика кількість найбільш висококваліфікованих педагогічних кадрів та спеціалізованого обладнання (комп'ютерної техніки, устаткування природничих та фізико-математичних та кабінетів тощо), а також філії опорних шкіл у менших населених пунктах. Таким чином, саме опорні школи отримують можливості у фінансуванні та першочерговому забезпеченні відповідними технічними та кадровими ресурсами. Фінансова та інституційна спроможність органів місцевого самоврядування має значний вплив на результат управління системою освітою, зокрема, у питаннях формування мережі опорних шкіл в областях із їхніми філі-

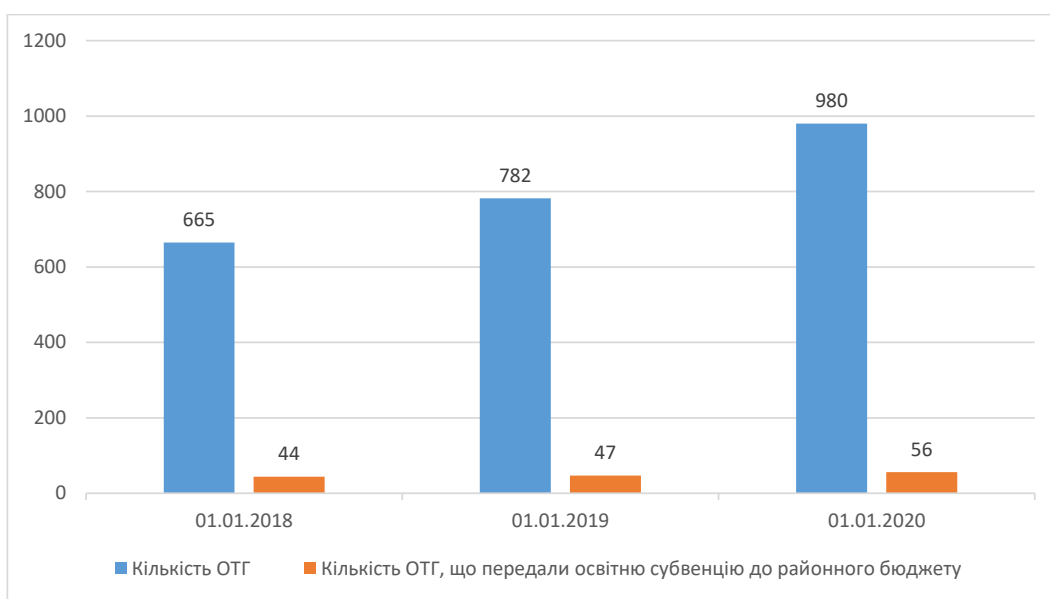


Рис. 1. Кількість ОТГ, які передали освітню субвенцію до районного бюджету

Таблиця 1

Поділ управлінських повноважень в освіті

Держава	Місцева влада	Освітня установа
Структура системи освіти		
Визначає юридичні рамки для освітніх закладів	Ухвалює рішення щодо мережі освітніх закладів і умов реалізації освітніх завдань	Реалізує освітні завдання
Плани і програми навчання		
Визначає стандарти освіти та типові освітні програми	Створює умови для реалізації освітніх завдань, бере участь у формуванні стандартів освіти	Ухвалює свою освітню програму на основі типової або користується нетиповою програмою
Фінансування освітніх завдань		
Визначає розмір освітньої субвенції, виділяє цільові субвенції	Затверджує фінансові плани шкіл, здійснює закупівлі	Формує фінансовий план; здійснює закупівлі за наявності автономії бухгалтерії
Якість освіти		
Визначає вимоги, яких мусять дотримуватись заклади та контролює їх реалізацію	Здійснює моніторинг	Оцінює якість освіти через внутрішню систему забезпечення

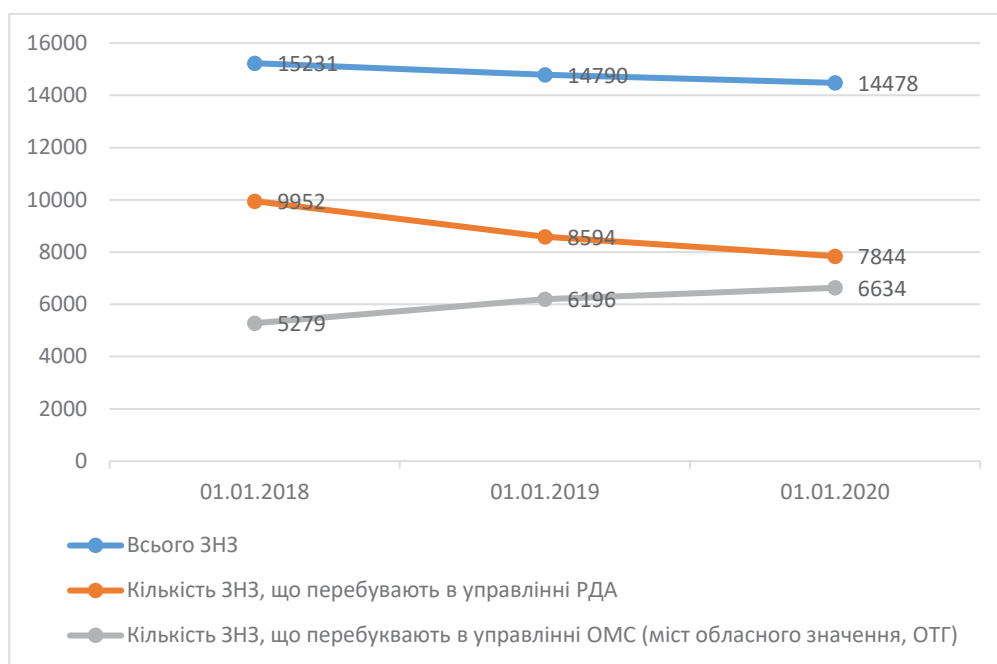


Рис. 2. Передача загальноосвітніх навчальних закладів в управління ОМС (міст обласного значення та ОТГ)

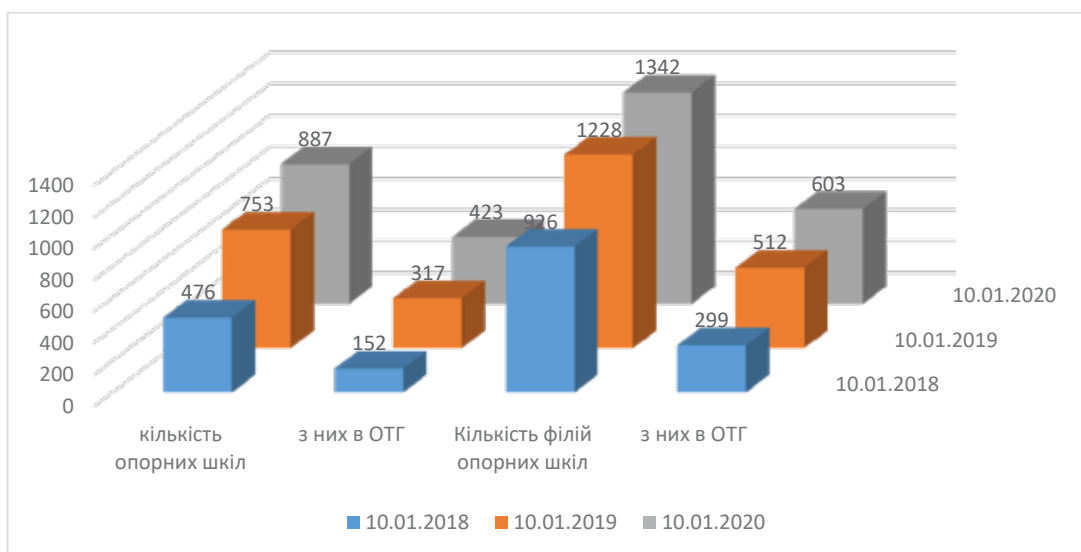


Рис. 3. Створення опорних шкіл, в т.ч. в ОТГ

ями. Динаміка створення освітніх округів та філій представлена на рис. 3.

Результативність запровадження реформи децентралізації засвідчує той факт, що сьогодні необхідна оптимізація наявної мережі закладів загальної середньої освіти, направлена на механізми підвищення якості освітніх послуг із забезпеченням їх територіальної доступності для жителів. У ракурсі реформи децентралізації управлінські рішення щодо цього актуального питання можуть ухвалювати як державні адміністрації на рівні області та районів, так і органи місцевого самоврядування

громади. Ключовий індикатор для ухвалення відповідних рішень існує. В сучасному середовищі його називають індексом спроможності шкільної освітньої мережі об'єднаних територіальних громад.

Експерти з питань освіти Програми «U-LEAD з Європою» представили нові розрахунки Індексу фінансової спроможності шкільної освітньої мережі громад на 2020 рік [1], що показує громадам, в якій мірі їх реальна мережа відповідає моделі, фінансування якої забезпечується державою.

Розподіл освітньої субвенції між місцевими бюджетами забезпечує оновлена формула, яка

враховує різні показники, серед яких слід виділити кількість учнів та особливості території (відсоткове значення сільського населення та густина учнів на км²). На основі зазначених показників для кожної громади визначається розрахункова наповнюваність класів, тобто прогнозне значення, скільки учнів в середньому має навчатися у класах ОТГ. Відносна відповідність фактичної (реальної) наповнюваності класів розрахунковій має на меті забезпечення достатнього фінансування оплати праці з нарахуваннями педагогічних працівників у загальноосвітніх навчальних закладах.

Висновки. За результатами проведеного аналізу стану децентралізації влади в Україні та реформи освітньої галузі в сучасних умовах зазначимо, що

- місцеве самоврядування для України – це шлях до еволюції свідомості українців, коли громада має зрозуміти, що власний добробут та благоустрій малої Батьківщини лежить на її плечах;
- освітня реформа спрямована на зміну змісту освіти, водночас децентралізаційна реформа спрямована на покращення управління;

– в умовах децентралізації необхідні умови оптимізації шкільної мережі, що може відбуватися через закриття недостатньо укомплектованої школи та організацію підвезення дітей до іншої найближчої школи. Цей процес має на меті заощадження коштів, які витрачаються на експлуатацію приміщень у спорожених школах, зі спрямуванням їх натомість на модернізацію тих шкіл, які залишились. Тим не менш, підвезення учнів шкільними автобусами, яке внаслідок децентралізації та створення опорних шкіл стає дедалі більш поширеним явищем, викликає побоювання у батьків;

– наявність ОТГ, які не сформували свої органи управління освітою та не прийняли у комунальну власність загальноосвітні навчальні заклади не можуть в повному обсязі використовувати свої повноваження щодо реалізації державної політики у сфері освіти;

– перспективи подальших досліджень необхідно спрямувати на вивчення механізмів державного управління освітою в ОТГ.

Список літератури:

1. Індекс фінансової спроможності шкільної освітньої мережі ОТГ на 2020 рік URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12193> (дата звернення: 10.04.2020).
2. Концепція Нової української школи. URL: <http://nus.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/konczepczyia.pdf> (дата звернення: 15.02.2019).
3. Методичні рекомендації щодо створення системи управління. URL: <http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/2016-02-22-1.pdf> (дата звернення: 15.12.2019).
4. Національна доктрина розвитку освіти: Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002> (дата звернення: 14.04.2019).
5. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013. *Президент України. Офіційний вісник Президента України*. 2013. № 17. Ст. 31
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 06.10.2019).
7. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 25.09.2017).
8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 18.03.2019).
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 24.03.2019).

Dobryanska O.M. ANALYTICAL OVERVIEW OF THE DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE AND THE REFORM OF THE EDUCATIONAL INDUSTRY

The article collects, summarizes and analyzes the state of the process of decentralization of power in Ukraine in terms of education management in the context of reforms on several indicators. Among them we have the number of created territorial communities, the number of support institutions, the transfer of secondary schools to the management of cities of regional significance and united territorial communities), the number of territorial communities that took communal ownership of secondary schools, the number of secondary schools that moved to communal property of territorial communities, the number of communities that transferred the educational subvention to the district budget. The periodization of the state policy in the field of education for the years of independence of Ukraine to the present is given. It is noted that the education management system that has existed in Ukraine so far has had a negative impact on both the quality and accessibility of secondary

education, and especially in rural areas and small towns. The main drawback is the fact that the authority to coordinate the educational sphere belonged to state administrations and not to elected local governments. However, now with the transfer of authority to the community and the school and changes in the distribution of funding, the community is given the opportunity to address its needs on the ground, and thus create the realities of providing children with a better education. But along with the positive trends in the decentralization process, there are also negative ones, namely: the issue of the community's financial capacity index in terms of the maintenance of community educational institutions. The index is an indicator of the formation of the optimal educational network. And optimizing the network of educational institutions is a painful issue for community members who are participants in the educational process. The lack of qualified personnel who will be able to make effective management decisions is a consequence of the transfer of authority to formulate state educational policy in the community to district councils. To prevent such situations, it is necessary to study and improve the issues of mechanisms of state management of education in territorial communities.

Key words: decentralization, education management, state policy, territorial community, reforming, educational policy, educational network.

Кравченко С.О.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

У статті узагальнено проблеми розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні на сучасному етапі, що зумовлюють шляхи удосконалення цієї системи. Так, з погляду нормативно-правового забезпечення першочергове значення має прийняття Адміністративно-процедурного кодексу як основоположного законодавчого акту для сервісної діяльності органів публічної влади. Для наближення центрів надання адміністративних послуг до кращих європейських стандартів необхідно розв'язати низку конкретних проблем їхньої роботи, серед яких – недостатня інтеграція адміністративних послуг, різниця у графіках роботи для різних послуг, відсутність у низці випадків електронного документообігу між центрами та органами влади, недостатні умови для осіб з інвалідністю та відвідувачів з дітьми тощо. У напрямі електронізації послуг Єдиний державний вебпортал електронних послуг «Дія» потребує значного удосконалення щодо розширення переліку електронних послуг, їх систематизації й зручності для користування.

Виділено напрями удосконалення організації та функціонування центрів надання адміністративних послуг. Зокрема, доцільним є перехід від моделі «посередник» до моделі «універсаму послуг» («one-stop-shop»), що в зарубіжній практиці виступає найсучаснішою стадією розвитку таких сервісних центрів. Під час добору кадрів у центри потрібно звертати увагу на етичні та психологічні якості, що допомагають налагодити дієвий контакт зі споживачами послуг. У напрямі участі громадськості необхідне налагодження контролю громадськості за наданням адміністративних послуг та забезпечення зворотного зв'язку від населення, створення різноманітних каналів для систематичного збору думок, проведення активних консультацій з громадянами. Для подолання територіального та галузевого монополізму доцільним є запровадження конкурентних підходів на місцевому рівні шляхом формування альтернативних систем надання послуг.

Показано специфічні проблеми надання адміністративних послуг на території Донецької та Луганської областей з урахуванням збройного конфлікту і тимчасової окупації частини території регіонів. Перш за все гостро відчувається проблема обслуговування людей похилого віку, інвалідів та інших маломобільних груп населення. Для її розв'язання доцільно суттєво збільшити кількість мобільних кейсів, з якими адміністратори центрів надання адміністративних послуг зможуть надавати послуги на дому зазначених категоріям громадян. Дієвим засобом забезпечення доступних та якісних послуг для громадян, які проживають поблизу «лінії зіткнення», є збільшення кількості мобільних офісів, що будуть пересуватися населеними пунктами біля контрольних пунктів в'їзду/виїзду. Специфічною проблемою є також важкодоступність центрів надання адміністративних послуг у віддалених населених пунктах, насамперед, на тимчасово окупованих територіях. У цьому аспекті покращення ситуації можливе шляхом розвитку регіональних систем електронних адміністративних послуг, що мають доповнювати Єдиний державний вебпортал електронних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги, центри надання адміністративних послуг, електронні послуги, проблеми надання адміністративних послуг в Україні, адміністративні послуги на місцевому рівні.

Постановка проблеми. Одним із провідних напрямів розвитку системи публічного управління в Україні виступає побудова сучасної системи надання адміністративних послуг. В умовах децентралізації державної влади особлива увага має приділятися рівню територіальних громад, оскільки відповідні органи місцевого

самоврядування найбільш наближені до громадян. Водночас особлива увага має приділятися розвитку електронних адміністративних послуг, що дозволяють принципово зменшити рівень корупції публічної влади, зробити спілкування громадян з ними максимально зручним та ефективним.

Функціонування системи надання адміністративних послуг в Україні поки що помітно відрізняється від роботи аналогічних систем у провідних країнах світу, зокрема, країнах ЄС. Зазвичай у зарубіжній практиці публічно-сервісні послуги спрямовані на забезпечення високого рівня соціальних гарантій та стандартів обслуговування населення, а між органами влади та громадянами під час надання публічних послуг існує належний ступінь прозорості. У нашій державі зазначена система суттєвою мірою орієнтована на державний контроль суспільних відносин, а ефективність взаємодії між споживачами та надавачами послуг часто є явно недостатньою [1, с. 67]. Зазначене зумовлює важливість розуміння сучасних проблем сервісної діяльності органів публічної влади в Україні та шляхів їх розв'язання з урахуванням кращих практик зарубіжних країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти розвитку сервісної держави та функціонування систем надання адміністративних послуг, специфіку електронних послуг як складової електронного урядування аналізували В. Авер'янов, І. Венедіктова, А. Вишневський, В. Гусев, В. Долечек, В. Євдокименко, І. Ковбас, М. Лесечко, Ф. Лютенс, Л. Мажник, О. Поляк, В. Сороко, Л. Терещенко, Х. Хачатурян, А. Чемерис, С. Чукут, О. Ястремська та ін. Механізмам надання адміністративних послуг в Україні, напрямам їх удосконалення, відповідному зарубіжному досвіду приділяти значну увагу Н. Астапова, Ю. Жук, Н. Ільчанинова, І. Клименко, І. Коліушко, І. Молчанова, І. Репін, А. Топча, В. Тимошук, Д. Тихонова, Я. Храпунова, О. Циганов, Є. Шкільний, В. Юзефович та ін. Водночас є потреба дослідити вітчизняні проблеми надання адміністративних послуг у контексті реформ, що здійснюються в останні роки у напрямі децентралізації, становлення об'єднаних територіальних громад, розвитку електронного урядування, а також з урахуванням тимчасової окупації частини території Донецької та Луганської областей.

Постановка завдання. Мета статті – узагальнити проблеми розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні на сучасному етапі та визначити шляхи їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нині в Україні робляться значні зусилля для перебудови механізмів державного управління у формат «сервісної держави». Реформа децентралізації та пов'язані з нею перетворення вітчизняної системи надання адміністративних послуг спрямовані на досягнення якісного, швидкого, зручного обслу-

говування громадян з мінімальними затратами для них, усунення відповідних корупційних ризиків, налагодження зворотного зв'язку від споживачів послуг та врахування їх думок і пропозицій з метою покращення сервісних механізмів [1, с. 59].

Водночас надання адміністративних послуг характеризується низкою проблем. Так, з погляду нормативно-правового забезпечення головним недоліком є відсутність Адміністративно-процедурного кодексу, що має регламентувати загальні процедури діяльності органів влади, зокрема, у аспекті послуг, починаючи від правил реєстрації звернення за послугою, і закінчуючи процедурою оскарження рішень владних установ. Тому першочерговим є прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, що має стати основоположним законодавчим актом для сервісної діяльності органів публічної влади, встановити загальні стандарти обслуговування громадян. Відповідно до цих загальних правових рамок, у спеціальних законах мають регламентуватися процедури надання окремих адміністративних послуг, вимоги до діяльності посадових осіб при їх наданні, гарантії фізичних та юридичних осіб тощо [1, с. 67].

Розвиток організаційних механізмів надання адміністративних послуг в Україні відбувається за двома напрямками:

- удосконалення роботи центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП);
- електронізація адміністративних послуг.

Як зазначається у [11], в Україні функціонує майже 800 ЦНАП, багато з яких відповідають кращим європейським стандартам, але низка проблем їх роботи залишаються досить гострими. Насамперед ЦНАП забезпечують надання послуг шляхом взаємодії їх адміністраторів із суб'єктами надання адміністративних послуг. Перелік послуг, які надаються через центри, суб'єктами надання яких є органи виконавчої влади, визначаються органами (посадовими особами), що ухвалили рішення про утворення центрів, та включає адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України [5]. Отже, вітчизняні ЦНАП реалізують вже застарілу на сьогодні модель «посередник», оскільки послуги надаються органами публічної влади та їх посадовими особами через адміністраторів центрів, що виступають посередниками між громадянами та владними установами. Громадяни здають документи у ЦНАП, щоб адміністратори передали їх далі у відповідні органи, а потім знову приходять до ЦНАП, щоб цей результат отримати (наприклад, забрати паспорт). Це збільшує терміни

опрацювання запитів громадян та знижує якість послуг. У цьому зв'язку доцільним є поступовий перехід до моделі «універсаму послуг» («єдиного офісу», «one-stop-shop»), що в зарубіжній практиці виступає сучасною стадією розвитку сервісних центрів для фізичних та юридичних осіб. У такому сервісному центрі перебувають представники багатьох органів публічної влади, які безпосередньо контактують з громадянами, та інтегровано великий спектр послуг, що характерно, насамперед, для муніципалітетів [10, с. 113].

Фахівці також виділяють низку конкретних проблем роботи ЦНАП. Зокрема, до них належить недостатня інтеграція адміністративних послуг. Так, у багатьох ЦНАП відсутні послуги реєстрації актів цивільного стану (шлюбу, народження, смерті тощо), соціального захисту (субсидії, державні допомоги, пенсійні послуги), реєстрації автомобілів та видачі посвідчення водія. Незручності для громадян створює різниця у графіках роботи ЦНАП для різних послуг. Службовці центральних органів виконавчої влади, які надають послуги в офісі ЦНАП, працюють за своїми власними графіками роботи. При цьому існують суттєві обмеження днів та годин прийому відвідувачів. У низці випадків відсутній електронний документообіг між ЦНАП та органами влади. Це суттєво знижує ефективність послуг, оскільки більшість документів заявників передаються фізично зі ЦНАП до відповідних владних установ у паперовому вигляді, що спричиняє зайві часові й фінансові затрати. Часто спостерігаються недостатні умови для осіб з інвалідністю та відвідувачів з дітьми, в тому числі, щодо облаштування вбиралень для осіб з інвалідністю, пеленальних столиків для матерів з грудними немовлятами, пандусів, дитячих куточків тощо. Наступним недоліком є заповнення заяв переважно самими громадянами, хоча за європейськими стандартами відповідні бланки мають заповнювати виключно службовці ЦНАП, запитуючи необхідну інформацію, а потім показуючи клієнту заповнену заяву на перевірку. У багатьох ЦНАП відзначається відсутність планів підвищення кваліфікації персоналу, що зумовлює ситуативність такого навчання. Особливу увагу доцільно звернути на край обмежений інструментарій для з'ясування думок клієнтів ЦНАП, що у багатьох випадках зводиться виключно до скриньок або журналів для скарг і пропозицій. Анкетування й соціологічні опитування не є поширеною практикою, тим більше у електронному форматі. Крім того, далеко не завжди отриманий зворотний зв'язок враховується у діяльності центрів [11].

У напрямі електронізації послуг Міністерство цифрової трансформації України в 2020 р. запустило Єдиний державний вебпортал електронних послуг «Дія». На порталі зараз можна отримати 27 електронних публічних послуг, серед яких: реєстрація фізичної особи-підприємця, зміна виду або припинення підприємницької діяльності; оформлення довідки про несудимість; призначення допомоги при народженні дитини чи щомісячного відшкодування вартості послуг із догляду за дитиною до трьох років; подання позову до суду; реєстрація авто; відновлення та обмін посвідчення водія; оформлення низки ліцензій та дозволів тощо. Також громадяни можуть перевірити наявну інформацію про себе із п'яти зараз підключених державних реєстрів: Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, Єдиний державний реєстр зареєстрованих транспортних засобів та їх власників Міністерства внутрішніх справ, Державний земельний кадастр, Державний реєстр обтяжень рухомого майна. Планується незабаром під'єднати онлайн-послуги з прописки дитини, послуги у сфері будівництва, соціального захисту та реєстрації юридичних осіб [2].

Водночас зазначений портал перебуває лише на початку свого становлення і потребує значного удосконалення у частині розширення переліку електронних послуг, їх систематизації й зручності для користування фізичними та юридичними особами. Виходячи з Концепції розвитку електронного урядування в Україні, портал «Дія» має стати єдиною точкою доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг. Останні мають бути запроваджені в усіх сферах суспільного життя з акцентом на надання інтегрованих електронних послуг за життєвими та бізнес-ситуаціями. Таким прикладом є запровадження комплексної соціальної послуги «єМалятко». Водночас необхідне стимулювання використання електронних послуг фізичними та юридичними особами [6]. У підсумку портал «Дія» повинен містити:

– вичерпну інформацію про види адміністративних послуг, що надаються фізичним та юридичним особам, суб'єктів їх надання та категорії одержувачів цих послуг, перелік документів, необхідних для одержання кожної адміністративної послуги;

– електронні форми заяв та інших документів, які можна заповнювати онлайн та подавати для одержання адміністративних послуг;

– сервіс для внесення встановленої плати за надання адміністративних послуг, що відповідно

до законодавства є платними, з використанням електронних платіжних систем;

- інструменти для відстеження стану проходження документів, повідомлення про результати надання адміністративних послуг;

- отримання споживачем цих результатів у електронному вигляді або інформації про те, де і як їх можна отримати [12, с. 131].

Доцільно виділити також загальні проблеми надання адміністративних послуг, пов'язані з їх кадровим забезпеченням та участю громадськості в удосконаленні їх механізмів. За першим напрямом доцільно зазначити, що службовці у цій сфері далеко не завжди орієнтовані на цінності сервісної держави, співпрацю з громадянами, універсалізм у наданні послуг, впровадження електронних технологій та ін. [3, с. 134]. Для розв'язання зазначеної проблеми під час добору кадрів у ЦНАП потрібно, крім професійних якостей, звертати увагу на етичні та психологічні якості, що допомагають налагодити дієвий контакт зі споживачами послуг (активність, працездатність, комунікабельність, ввічливість, вміння створити доброзичливу атмосферу тощо). Необхідно також налагодити планове навчання та підвищення кваліфікації таких працівників, спрямоване на формування кадрового складу компетентних працівників, налаштованих на обслуговування громадян в умовах сучасного інформаційного суспільства [8, с. 74].

У напрямі участі громадськості необхідне налагодження громадського контролю за наданням адміністративних послуг та забезпечення зворотного зв'язку між органами публічної влади, ЦНАП та населенням, створення різноманітних каналів для систематичного подання скарг та пропозицій, проведення активних консультацій з громадянами щодо поліпшення якості, удосконалення процедур надання послуг [9, с. 351]. На офіційних порталах органів публічної влади доцільно передбачити поштові скриньки та консультаційні форуми, через які громадяни можуть залишати пропозиції чи зауваження щодо організації надання адміністративних послуг [8, с. 74].

На місцевому рівні розвиток сфери муніципальних послуг в Україні стримують недоліки територіальної організації влади. зокрема: відсутність єдиної класифікації адміністративно-територіальних одиниць і застарілість порядку та критеріїв їх віднесення до відповідних категорій; значна диспропорція в ресурсному забезпеченні та рівнях соціально-економічного розвитку між адміністративно-територіальними одиницями

одного рівня; подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівня. Наведені недоліки покликана виправити адміністративно-територіальна реформа, що наразі впроваджується у нашій державі [7, с. 222].

Суттєвою проблемою є територіальний та галузевий монополізм у наданні адміністративних послуг, коли їх можна отримати лише від конкретного органу або за місцем реєстрації особи. Це нерідко породжує суттєві незручності для громадян, знижує якість їх обслуговування та виступає одним з основних джерел корупційних ризиків. Для розв'язання цієї проблеми фахівці рекомендують запровадження конкурентних підходів у сферу надання адміністративних послуг на місцевому рівні шляхом формування альтернативних систем надання послуг наступними способами [12, с. 131]:

- заснування орієнтованих на надання послуг спеціалізованих організацій або створення інших гнучких схем надання послуг;

- запровадження співпраці між органами влади через спільне надання послуг на місцевому рівні;

- залучення до надання послуг приватних структур на умовах контракту;

- співпраця із сектором неурядових організацій;

- делегування функцій і повноважень з надання послуг на регіональний та місцевий рівні;

- комерціалізація деяких послуг з метою підвищення їх ефективності;

- приватизація деяких функцій з надання послуг.

Крім загальнодержавних проблем, доцільно відзначити специфічні проблеми надання адміністративних послуг на території Донецької та Луганської областей, враховуючи збройний конфлікт і тимчасову окупацію частини території регіонів [4]. У таких умовах особливо гостро відчувається проблема обслуговування людей похилого віку, інвалідів та інших маломобільних груп населення. Для її розв'язання доцільно суттєво збільшити кількість мобільних кейсів, з якими адміністратори ЦНАП зможуть надавати послуги на дому зазначених категоріям громадян. Водночас необхідне збільшення штату ЦНАП, спеціальний відбір та навчання службовців для такої сервісної діяльності.

Спеціальної уваги потребує розв'язання проблеми підвищення якості та доступності послуг щодо включення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань і Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Враховуючи

високу затребуваність цих послуг, вони мають бути інтегровані у всі ЦНАП Донецької та Луганської областей.

В умовах збройного конфлікту проблемою є забезпечення доступних та якісних послуг для громадян, які проживають поблизу «лінії зіткнення». Дієвим засобом розв'язання цієї проблеми є збільшення кількості мобільних офісів, що будуть пересуватися населеними пунктами біля контрольних пунктів в'їзду/виїзду, та забезпечення можливості надання через них якомога ширшого спектру послуг. За заявками виконавчих комітетів місцевих рад можна скласти графіки виїзду мобільних офісів для цільових категорій громадян.

Специфічною проблемою для Донецької та Луганської областей є також важкодоступність ЦНАП у віддалених населених пунктах, насамперед на тимчасово окупованих територіях. У цьому аспекті покращення ситуації можливе шляхом розвитку регіональних систем електронних адміністративних послуг, що мають доповнювати Єдиний державний вебпортал електронних послуг. У містах та об'єднаних територіальних громадах зазначених областей доцільно створювати локальні вебсайти для забезпечення громадян популярними послугами, які можливо повністю або, принаймні, частково перевести у електронний формат.

Висновки. Розвиток системи надання адміністративних послуг в Україні на сучасному етапі характеризується низкою проблем, що зумовлюють шляхи удосконалення цієї системи. Так, з погляду нормативно-правового забезпечення першочергове значення має ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу як основоположного законодавчого акту для сервісної діяльності органів публічної влади. Щодо організації надання адміністративних послуг доцільним є перехід від моделі «посередник» до моделі «універсаму послуг» («one-stop-shop»), що в зарубіжній практиці виступає найсучаснішою стадією розвитку таких сервісних центрів.

Для наближення ЦНАП до кращих європейських стандартів необхідно розв'язати низку конкретних проблем їхньої роботи, серед яких – недостатня інтеграція адміністративних послуг, різниця у графіках роботи ЦНАП для різних

послуг, відсутність у низці випадків електронного документообігу між ЦНАП та органами влади, недостатні умови для осіб з інвалідністю та відвідувачів з дітьми тощо. У напрямі електронізації послуг Єдиний державний вебпортал електронних послуг «Дія» потребує значного удосконалення щодо розширення переліку електронних послуг, їх систематизації й зручності для користування.

Під час добору кадрів у ЦНАП потрібно звертати увагу на етичні та психологічні якості, що допомагають налагодити дієвий контакт зі споживачами послуг. У напрямі участі громадськості необхідне налагодження контролю громадськості за наданням адміністративних послуг та забезпечення зворотного зв'язку від населення, створення різноманітних каналів для систематичного збору думок, проведення активних консультацій з громадянами. Для подолання територіального та галузевого монополізму доцільним є запровадження конкурентних підходів на місцевому рівні шляхом формування альтернативних систем надання послуг.

На території Донецької та Луганської областей, враховуючи збройний конфлікт і тимчасову окупацію частини території регіонів, гостро відчувається проблема обслуговування людей похилого віку, інвалідів та інших маломобільних груп населення. Для її розв'язання доцільно суттєво збільшити кількість мобільних кейсів, з якими адміністратори ЦНАП зможуть надавати послуги на дому зазначених категоріям громадян. Дієвим засобом забезпечення доступних та якісних послуг для громадян, які проживають поблизу «лінії зіткнення», є збільшення кількості мобільних офісів, що будуть пересуватися населеними пунктами біля контрольних пунктів в'їзду/виїзду. Специфічною проблемою для Донецької та Луганської областей є також важкодоступність ЦНАП у віддалених населених пунктах, насамперед, на тимчасово окупованих територіях. У цьому аспекті покращення ситуації можливе шляхом розвитку регіональних систем електронних адміністративних послуг, що мають доповнювати Єдиний державний вебпортал електронних послуг.

Список літератури:

1. Жук Ю. Надання адміністративних послуг населенню: зарубіжний аспект. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 1/2 (46/47). Ч. 1. С. 59-68.
2. Запрацював Єдиний веб-портал державних послуг. URL: <http://lexinform.com.ua/v-ukraini/zapratsuyuvav-yedynuj-veb-portal-derzhavnyh-poslug> (дата звернення: 2.07.2021).
3. Ільчанинова Н.І. Перспективи впровадження зарубіжного досвіду формування механізму надання адміністративних послуг в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 10. С. 130-134.

4. Інформація про розвиток системи надання адміністративних послуг у Донецькій області станом на 1 липня 2020 р. URL: <http://dn.gov.ua/ua/prozora-vlada/nadannya-administrativnih-poslug/zrazki-zayav> (дата звернення: 1.07.2021).
5. Про затвердження Примірною положення про центр надання адміністративних послуг: постановою Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 / Кабінет Міністрів України. *Урядовий кур'єр*. 6 березня 2013 р.
6. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р / Кабінет Міністрів України. *Урядовий кур'єр*. 27 вересня 2017 р.
7. Репін І.І., Молчанова І.В., Храпунова Я.В. Перспективи розвитку системи надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2014. № 11(162). С. 221-226.
8. Тихонова Д.С. Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг органами публічної влади та можливості його використання в Україні. *Право і безпека*. 2014. № 4(55). С. 70-75.
9. Топча А.О. Організація надання адміністративних послуг у зарубіжних країнах: досвід для України. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 350-353.
10. Циганов О.Г. Теорія адміністративних послуг та її реалізація в країнах Європейського Союзу та в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 5. С. 111-114.
11. Школьнік Є. Центри надання адмінпослуг: проблеми якості їх сервісу для громадян і бізнесу. URL: <http://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/tsentry-nadannya-adminposlug-problemy-yakosti-yih-servisu-dlya-gromadyan-i-biznesu> (дата звернення: 4.07.2021).
12. Юзефович В.В., Астапова Н.Л. Досвід зарубіжних країн у сфері надання адміністративних послуг: організаційний аспект. *Право та державне управління*. 2016. № 3(24). С. 130-136.

Kravchenko S.O. PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF THE PROVIDING SYSTEM FOR ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE AT THE PRESENT STAGE

The article generalizes modern problems of development of the providing system for administrative services in Ukraine causing ways for improvement of this system. As for legal base the priority is adoption the Code for administrative procedure as fundamental law for service activity of public authorities. The set of specific problems is to be solved for centers for providing of administrative services to meet the high European standards. These problems are insufficient integration of administrative services, difference in work schedules for various services, absence of electronic document circulation between centers and authorities, insufficient conditions for persons with physical inability, visitors with children, etc. In direction of services "eletronization" the United State Web-Portal for Electronic Services "Dija" need to be improved significantly in widening the set of electronic services, their systematization and comfort for users.

The directions for improvement of organization and functioning of the centers for providing of administrative services are defined. In particular, transition from "intermediary" model to "one-stop-shop" model is expedient because the last is a modern stage in development of such service centers in foreign practice. In staffing of centers, it is necessary to pay attention to ethical and psychological skills because they help servants to communicate with customers effectively. Public participation is significant in providing of administrative services, including public control over service procedures, citizens' feedback through various channels for systematic collection of opinions, and active consultations with customers. Implementation of competitive approaches is expedient at local level for the purpose of territorial and sectoral monopoly overcoming by means of creation of alternative service systems.

The specific problems in providing of administrative services in Donetsk and Luhansk region are shown considering armed conflict and temporary partial occupation of regional territory. First, serious problem is to provide services for old age people, persons with physical inability and other limitations. Amount of the special mobile suitcases is expedient to be increased significantly for administrators of service centers to work with mentioned citizens' groups at home. Increasing of amount of the special mobile offices is an effective means for providing accessible and quality services for citizens living near "conflict line". Such mobile offices might move among settlements beside control points for entrance/departure. Difficult accessibility of centers for providing of administrative services is the serious problem in remote settlements, first of all, on temporary occupied territory. Constructing the regional systems of electronic services is the way for improvement of this situation. Such service systems is to complement the United State Web-Portal for Electronic Services.

Key words: *administrative services, centers for providing of administrative services, electronic services, problems of providing of administrative services in Ukraine, administrative services on local level.*

Самофалов Д.О.

Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ОЦІНКА ВИКОРИСТАННЯ ВІДКРИТИХ ДАНИХ ЯК КОМУНІКАТИВНОГО ІНСТРУМЕНТУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано теоретико-методологічні й прикладні аспекти впровадження відкритих даних органами публічного управління та адміністрування України як комунікативного інструменту в охороні здоров'я в Україні в умовах реформи фінансування охорони здоров'я та досягнення універсального покриття медичними послугами. Розглянуто сучасну нормативно-правову базу, зроблено аналіз переваг та недоліків, а також питання необхідної подальшої розбудови нормативно-правової бази. Проведено аналіз ресурсів публікації відкритих даних, що безпосередньо стосуються охорони здоров'я України. Передусім розглянуто публікацію відкритих даних від Міністерства охорони здоров'я, пов'язаних органів виконавчої влади та державних підприємств. Наведено аналіз за кожним з основних володільців відкритих даних (Міністерство охорони здоров'я, Національна служба здоров'я України, тощо) та по організаціям які б мали бути володільцями та публікувати відкриті дані, але не роблять цього (Центри громадського здоров'я, лабораторні центри). Визначено, що задля підвищення відкритості й прозорості діяльності органів влади та досягнення універсального покриття медичними послугами, а також з метою розбудови діалогу з органами місцевого самоврядування та громадського контролю необхідно розширення надання доступу громадськості до інформації в контексті поетапної модернізації та забезпечення максимальної ефективності відкритих даних. Відкриті дані, як інформаційно-комунікативний інструмент є новітньою концепцією державно-громадської взаємодії, що цілком продиктовано сучасними трендами до глобалізації та підвищення обміну інформацією, а також необхідності в миттєвому отриманні відповіді для прийняття гнучких рішень, особливо підчас пандемії. Однак також наголошується, що в умовах сучасного світу публікація одних тільки відкритих даних у машиночитаному форматі є недостатньою для побудови діалогу, отже органи, які надають ці дані для поліпшення діалогу повинні відразу надавати й аналітичну інформацію у вигляді дашбордів, мап, графіків тощо.

Ключові слова: комунікаційні технології в охороні здоров'я, Електронні системи охорони здоров'я, e-Health, Цифрові системи охорони здоров'я, відкриті дані, публічні дані, дані у відкритому доступі, цифровізація публічного управління, цифровізація.

Постановка проблеми. Сьогодні відкриті дані (ВД) розглядають як цінний ресурс не тільки дослідники, але і державними органами та представниками бізнесу. ВД можуть сприяти розвитку економіки, пришвидшити отримання доступу до інформації без перешкод, адже такі дані доступні без запиту, що значно пришвидшує роботу з ними як бізнес сегменту та державних органів всіх рівнів так і громадськості, значно спрощуючи прийняття управлінських рішень та встановлення громадського контролю за діями органів влади та тих хто втілює доступ до різних прав для громадян України. Отже, ВД пов'язані із двома важливими функціями – покращення суспільного блага (можливість уникати шкідливих та ризикових контрагентів) у той же час,

вони виконують та підсилюють функцію публічного контролю.

Світовий досвід свідчить, що ВД дають можливість органам державної влади та місцевого самоврядування ухвалювати кращі рішення та втілювати кращі практики, надаючи доступ до розширеної інформації про ринок, а в разі охорони здоров'я про критично важливі дані в медичній мережі та аптечних закладах (ціна на лікарські засоби, укладені договори з Національною службою здоров'я України (НСЗУ), доступність для маломобільних груп тощо). У той же час органи виконавчої влади можуть знаходити різні ефективні рішення та запобігати нецільовому використанню грошей або співпраці з ненадійним контрагентом (доступ до сервісів Prozorro, єдиний державний реєстр та інші).

У світі спостерігається дуже швидкий зріст ринку відкритих даних, також сьогодні і Україна значною мірою розвиває цей напрямок, особливо це стосується охорони здоров'я та достатньо нових інституцій – НСЗУ, а також актуальних викликів, таких як ліквідація наслідків медико-біологічної надзвичайної ситуації природного характеру державного рівня, пов'язаної із поширенням коронавірусної хвороби COVID-19 або вакцинація.

Постановка завдання. Мета статті – вивчити стан використання відкритих даних як комунікаційного інструменту публічного адміністрування охорони здоров'я в Україні та оцінити вплив використання ВД на фінансування та публічне адміністрування охорони здоров'я.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на дуже швидкий розвиток інформатизації та цифровізації, а також бурхливе впровадження ВД у світовій практиці, наукових робіт за цією темою досить мало як в українському сегменті, так і в загальносвітовому [1,2].

Загальні питання нормативно-правового регулювання доступу до публічної інформації, пов'язаної з ВД, широко розглядають Л.В. Олексюк, і Л.П. Горбата [3; 4].

У літературі також розглядається розвиток та становлення концепції публічного управління у відкритій манері [5,6]. Розвиток сервісів та підвищення ефективного публічного адміністрування на основі ВД розглядають О.М. Ковбаско, О.С. Твердохліб. Однак у їхніх роботах не розглядаються питання охорони здоров'я або публічного здоров'я [7; 8].

Багато робіт присвячено на загально економічні чинники, таким питання присвячено роботи О. Музики-Стефанчук, І.П. Кравчук та інших [9; 10].

Так можна зазначити, що в науковій літературі не розглядаються ВД як потужний комунікативний інструмент публічного адміністрування охороною здоров'я та вплив на зміни в охороні здоров'я як на рівні країни так і відповідних місцевих громад.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дослідження проведене Київською школою економіки в 2017 році показало, досить низький рівень загальної кількості працівників, які безпосередньо працювали з відкритими даними. Відповідно до дослідження ця кількість коливалась між 3 та 4 тис. осіб [11]. Однак, відповідно до даних «opendataforum», за останні п'ять років відбувся значний прогрес в використанні відкритих даних як в загальних питаннях публічного адміністрування так і в охороні здоров'я [12].

Насправді це значною мірою зумовлено тим, що Україна тільки встала на шлях впровадження відкритих даних. Незважаючи на те, що Закон України (ЗУ) «Про доступ до публічної інформації» ухвалений ще в 2011 році, він визначає «право кожного на доступ до інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації» [13]. Суто відкриті дані в Україні вперше офіційно з'являються в Національній антикорупційній стратегії на 2014-2017 роки та в Плані дій із впровадження Ініціативи «Партнерство “Відкритий Уряд”» у 2014-2015 роках. Відповідно до цього ЗУ визначається обов'язок розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом, порядок доступу до публічної інформації визначено тільки в 2015 році ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних» [14]. Також у 2015 році Постановою КМУ було визначено набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних [15], та уточнено в 2021 році [16]. Дорожню карту розвитку відкритих даних в Україні, метою якої стала імплементація шести принципів міжнародної Хартії та розвитку відкритих даних в Україні, затверджено лише в 2018 році Розпорядженням КМУ. Мета цього документа – упровадження та реалізація принципу «Open by Default» («Відкриті за замовчуванням») [17].

Важливим питанням у роботі з відкритими даними є форма їх публікації, наприклад, відповідно до методичних рекомендацій, підготовлених Державним агентством із питань електронного урядування України зазначено, що відкриті дані мають бути опубліковані в мережі Інтернет у машиночитаному форматі – форматі, придатному для автоматизованого оброблення інформаційними системами, отже різні запити, мапи, графіки, електронні сервіси без доступу до вихідних первинних даних не можуть розглядатися, як ВД. Однак, на думку Christian Philipp Geiger та Jörn von Lucke, сьогодні не досить просто публікувати дані державного сектору для вільного їх використання, треба вкласти їх у відповідні сервіси зручні для роботи державних органів, місцевого самоврядування та бізнесу [18].

Усі ВД зібрані різними органами виконавчої влади, комунальними підприємствами та державними установами оприлюднюються у формі ВД на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних за адресою: data.gov.ua. За пошуком по ключовим словам «Охорона здоров'я», «Електронна сис-

тема охорони здоров'я», «медицина», «інфекційні хвороби», «епідеміологія» знайдено 275 набори даних. Варто звернути увагу, що більшість наборів даних надані ОМС або безпосередньо ЗОЗ. Водночас не знайдено наборів даних від лабораторних центрів та ДЗ «Центр медичної статистики МОЗ України», а від ЦГЗ на державному порталі зазначено тільки 1 набір даних щодо ліків для лікування гепатитів. У звіті «Оцінка стану оприлюднення та оновлення відкритих даних» опублікованому в 2019 році Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками названа серед аутсайдерів щодо публікації відкритих даних [19]. Хоча саме ці установи повинні отримувати, обробляти та оприлюднювати найбільшу кількість даних в охорони здоров'я.

Розглядаючи особливі ресурси публікації відкритих даних що безпосередньо стосуються охорони здоров'я в Україні в першу чергу необхідно розглянути публікацію ВД від Міністерства охорони здоров'я (МОЗ). Під час переходу на вкладення «Відкриті дані» на офіційному сайті МОЗ України (<https://moz.gov.ua/vidkriti-dani>), можна знайти 35 пунктів за якими можна завантажити різні документи, які не оброблені, частково надані в форматі pdf, при цьому у 3 випадках зовсім відсуне посилання на файл. Деякі посилання направляють на дашборди (Ліцензійний реєстр МОЗ України з медичної практики) без надання суто відкритих даних. Деякі посилання ведуть не на набір даних, а на нормативно правові акти. Отже, дані опубліковані МОЗ не є повною мірою відкритими даними, та не дають або значно обмежують можливість автоматизації та створення інструментів на їхній основі.

Найбільша кількість на найкраща систематизація відкритих даних наявна на офіційному сайті Національної служби здоров'я України де опубліковані знеособлені електронні дані закладів-партнерів у двох видах:

- у вигляді аналітичних панелей, за допомогою яких можна шукати інформацію, використовуючи різні фільтри, копіювати та роздруковувати необхідні дані;

- у вигляді звітів;

- у вигляді відкритих даних, доступних для завантаження та машинної обробки з Єдиного державного вебпорталу відкритих даних.

Тож утілюються всі принципи надання відкритих даних: як публікація необроблених даних для завантаження та машинної обробки так і різних сервісів, мап та аналітичних панелей, які можуть бути зручно використанні іншими органами

державної влади, ОМС та бізнес структурами. У грудні 2020 році за підтримки міжнародних організацій було опубліковано «Вплив відкритих даних Національної служби здоров'я України та Міністерства охорони здоров'я України» в якому детально розглянуто вплив ВД на трансформацію охорони здоров'я в Україні. Відповідно до цього звіту є дуже високий попит на дані та аналітичні дашборди, які оприлюднює НСЗУ, наприклад, за перші три квартали 2020 року було зафіксовано більш як 2 млн переглядів дашбордів, а обсяг трафіку користування дашбордів становив 20 % від усього трафіку сайту НСЗУ. Важливим питанням публічного адміністрування ВД, розпорядником яких є НСЗУ, стали рішення стосовно того, які дані буде опубліковано на держпорталі відкритих даних. Для визначення враховується як запити, які НСЗУ отримує від користувачів сайту та стейкхолдерів, так і внутрішні обговорення та пропозиції відділу аналітиків НСЗУ, які відстежують розвиток реформи охорони здоров'я та намагаються передбачити потреби органів державної влади та ОМС. У звіті визначено також, що НСЗУ є одним із найбільш відповідальних розпорядників даних, який не тільки публікує набори даних відповідно до усіх вимог законодавства щодо відкритих даних, а і розкриваючи набори проактивно, що також є частиною комунікаційної стратегії даного ЦОБВ щодо впровадження політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення [20].

На офіційному сайті Державної установи «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» (ЦГЗ) ВД не упорядковані, та знаходяться у відповідних під темах, при чому як і на сайті МОЗ розміщенні в різних форматах та наданні здебільшого у вигляді дашбордів. Хоча відповідно до завдань зазначених на офіційному сайті «ЦГЗ МОЗ України – заклад охорони здоров'я, що відповідає за збереження і зміцнення здоров'я населення, соціально-гігієнічний моніторинг захворювань, епідеміологічний нагляд і біологічну безпеку, групову та популяційну профілактику захворюваності, боротьбу з епідеміями та стратегічне управління у сфері громадського здоров'я. Утворений на виконання розпорядження КМУ Наказом МОЗ України від 18.09.2015 № 604», отже логічним було б очікувати від них наявності якісних ВД доступних для автоматичної обробки.

Не краща ситуація у регіональних центрів громадського здоров'я, так наприклад КНП «Центр громадського здоров'я» Одеської обласної ради»

не містить наборів ВД, а на сайті зазначено, що надання публічної інформації закладом здійснюється у відповідь на інформаційний запит. Хоча саме до цього закладу був приєднаний КНП «Одеський обласний інформаційно-аналітичний центр медичної статистики» ООР.

Не містять відкритих даних і регіональні Державні установи Обласний лабораторний центр МОЗ України, хоча відповідно до статуту основними завданнями центрів є діяльність у сфері епідеміологічного (спостереження) профілактики неінфекційних захворювань, захисту від інфекційних хвороб [21]. А звіти про епідемічну ситуацію з інфекційної захворюваності, в тому числі на COVID-19, на території відповідної області є просто статтями, які містять окрему інформацію, яку незрозуміло як саме вибрано для публікації.

Досить великий обсяг ВД міститься на сайті Державного закладу «Центр медичної статистики Міністерства охорони здоров'я» України. Усі вони надаються у вигляді таблиць Excel, та категоризовані за трьома групами:

- статистичні дані системи МОЗ;
- лікарські кадри системи МОЗ України;
- статистичні дані МОЗ всі відомства та приватні установи.

На жаль, сайт містить тільки необроблені дані та не має дашбордів, таблиць, графіків або інших спроб надати готовий аналіз інформації.

На сайті Державної служби статистики в розділі «Охорона здоров'я» дані застарілі, останні дані опубліковано на сайті датовані 2017 роком.

Також необхідно зазначити, що деякі комунальні підприємства також оприлюднюють ВД так КП «Луцький центр первинної медичної допомоги № 2» через єдиний портал відкритих даних оприлюднює 18 наборів,

Вивчення ВД та використання відповідних інструментів дають можливості значного зниження корупційних ризиків у фінансуванні сфери охорони здоров'я та запобіганню роботи з небажаними контрагентами. Треба визначити, що наявні інструменти побудовані на основі ВД можна поділити на загальні, які не несуть специфічної інформації, але все одно допомагають орієнтуватись і в питаннях взаємодії в охорони здоров'я. До таких інструментів буде відноситись «Безкоштовний запит на міністерство юстиції» (Безкоштовний пошук відомостей у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань) де можна перевірити юридичний статус закладу, різноманітність кількості та профільність видів економіч-

ної діяльності, власника та кінцевого бенефіціара. У реєстрі судових рішень можна ознайомитися із судовими рішеннями щодо закладу, через реєстр НАЗК подивитися декларації посадових осіб у медицині. Важливим майданчиком для громадського моніторингу та ОМС виступає DoZorro цей портал дає можливість подивитись закупівлі, які були проведені в ProZorro з порушеннями з 2016 року, і таким чином виявити з одного боку систематичні порушення зі сторони ЗОЗ, а отже поставити питання щодо відповідності Директора займаній посаді, з іншого боку недоброчесних надавачів, які співпрацюють з даною лікарнею. Ці інструменти та ВД дають можливість як ОМС вести роботу щодо забезпечення медичної допомоги мешканцям на відповідній території, краще зрозуміти потреби та необхідність того чи іншого виду діяльності, економічні чинники тощо. Крім того такі інструменти та набори відкритих даних дають можливість запобігти співпраці з небажаним контрагентом, а таким чином запобігти фінансових втрат.

Що стосується суто медичних аналітичних панелей, побудованих на основі відкритих даних, то найбільшим попитом в Україні користуються ті, які створені НСЗУ Дашборди щодо підписаних декларацій з лікарями, «Доступні ліки», «Оплати надавачам послуг медичної допомоги за Програмою медичних гарантій», «Виплати аптечним закладам за договорами з НСЗУ» тощо. Ці дашборди дають представникам ОМС та іншим органам виконавчої влади розуміння щодо фінансування та навантаження на ЗОЗ та аптеки на відповідній території адже одним з головних завдань медичної реформи та трансформації системи охорони здоров'я є зміна принципу фінансування, а з іншого боку реформа місцевого самоврядування визначає, що відповідальність забезпечення доступності і безоплатності медичного обслуговування на відповідній території, а також забезпечення розвитку всіх видів медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі лікувальних закладів усіх форм власності, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів належить до повноважень місцевої влади. Таким чином органи влади отримують інструменти для планування та визначення потреб мережі на їх території. Водночас дані також доступні і наглядним радам і громадським організаціям, які беруть участь у публічному адмініструванні у співпраці з вико-

навчими органами місцевого самоврядування та напряму з ОМС.

Враховуючи обсяг та відкритість даних, що публікує НСЗУ, цей ЦОВВ став переможцем у номінації «Open data Government Awards» за найвищі стандарти публікації відкритих даних. НСЗУ є одним з лідерів в країні щодо впровадження електронних комунікативних інструментів [22].

Серед інших інформаційно-комунікативних інструментів, побудованих на основі ВД, які мають вплив на публічне адміністрування охороною здоров'я слід зазначити «Ліки контроль» сервіс, який дає доступ до більшості інформації пов'язаною з ліками та доступу до них. За допомогою цього сервісу можна перевірити реєстраційний номер ліків в базі даних. Відсутність такого номеру свідчить про підробність закуплених ліків. Також тут можна побачити «заборонені серії». Це дає можливість вберегти ЗОЗ від закупівлі підробних ліків, а також визначити більш дешеві аналоги тих чи інших препаратів, що дуже корисно для створення місцевих програм щодо закупівлі необхідних лікарських засобів. За допомогою сервісу «Є ліки» ЗОЗ повинен у відкритому доступі сповіщати про наявність лікарських засобів. Отже, громадяни можуть запобігти непотрібним витратам із кишені, просто пересвідчившись, що лікарня має той чи інший лікарський засіб, а громадські організації та ОМС можуть поставити питання щодо відсутності відповідних засобів у лікарні, якою вони опікуються. Дашборд про аптеки-учасниці програми «Доступні ліки» допоможе визначити, у яких місцевостях бракує аптек та ухвалити рішення щодо доцільності приєднання до держпрограми «Доступні ліки», розвитку мережі аптек на зазначеній території тощо.

Висновки. За останні три роки значно зросло використання відкритих даних, як по країні в цілому так і в охороні здоров'я. Однак публікація даних на відповідних сайтах не робить ці дані відкритими за умовчанням, адже дані повинні бути опубліковані у форматах, які зручні для машинної обробки. За останні п'ять років ухвалено цілу низку нормативно правових актів які унормовують та врегульовують, як публікацію так і використання відкритих даних як потужного комунікативного інструменту на різних рівнях органів публічного управління та адміністрування. Серед найважливіших нормативно правових актів слід

відзначити ЗУ «Про доступ до публічної інформації», ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних», Національну антикорупційну стратегію на 2014-2017 роки, План дій із впровадження Ініціативи «Партнерство “Відкритий Уряд”» у 2014-2015 роках, Дорожню карту розвитку відкритих даних в Україні.

У 2014 році створено єдиний вебпортал (data.gov.ua), в 2021 р. Центр компетенцій у сфері відкритих даних «Дія. Відкриті дані». Відповідно до проведеної оцінки на єдиному вебпорталі виявлено 275 наборів відкритих даних пов'язаних з охороною здоров'я. Відповідно до проведеної оцінки основними розпорядниками відкритих даних виступають МОЗ України та НСЗУ. Найбільша кількість даних оприлюднено НСЗУ. При чому відкриті дані продубльовано на офіційному сайті центрального органу виконавчої влади (nszu.gov.ua), як у вигляді наборів відкритих даних так і у вигляді дашбордів, мап, графіків та іншого аналітичного матеріалу. В ході оцінки відкритих даних не виявлено наборів даних наданих центрами громадського здоров'я як центральним органом так і регіональними центрами. Хоча центри громадського здоров'я відповідальні за врегулювання епідеміологічної ситуації, стану вакцинації тощо, і логічно очікувати публікації великої кількості відкритих даних саме від ЦГЗ.

Завдяки наявності відкритих даних, що дозволяють контролювати рух коштів в сфері охорони здоров'я, з'являється можливість незалежного контролю зі сторони громадських організацій та громадського нагляду за процесом витрат, що в свою чергу призводить до участі цих організацій в публічному адмініструванні охорони здоров'я як на відповідних територіях так і в цілому по країні. Крім того, відкритими даними та створеними на їх основі дашбордами все більше користуються ОМС та ті хто створює державну політику в охороні здоров'я з метою досягти універсального покриття медичними послугами та спроможної мережі медичних закладів.

Подальші наукові розвідки варто присвятити питанням нормативно-правових і практичних напрацювань щодо публічного управління та публічного адміністрування використання відкритих даних у державно-громадській та державно-приватній співпраці в охороні здоров'я.

Список літератури:

1. Gkiouras K., Nigdelis M.P., Grammatikopoulou MG, Goulis DG. Tracing open data in emergencies: The case of the COVID-19 pandemic. *Eur J Clin Invest.* 2020 Sep;50(9):e13323. doi: 10.1111/eci.13323. Epub 2020 Jul 22. PMID: 32558931; PMCID: PMC7323033.

2. Yiannakoulias N., Slavik C.E., Sturrock S.L., Darlington J.C. Open government data, uncertainty and coronavirus: An infodemiological case study. Soc Sci Med. 2020 Nov;265:113549. doi: 10.1016/j.socscimed.2020.113549. Epub 2020 Nov 24. PMID: 33277070.
3. Олексюк Л.В. Розвиток понятійно-категоріального апарату електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління. 2016. № 2. С. 36-43 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2016_2_7 (дата звернення 11.05.2021)
4. Горбата Л.П. Відкриті дані як інструмент інформаційної відкритості у діяльності органів публічної влади. Молодий вчений. 2018, 5 (1): 220-224.4
5. Джига Т.В. Еволюція ідеї відкритого урядування. Європейські культурно-історичні цінності: ретроспектива і перспектива: зб. наук. пр. за заг. ред. О.В. Зернецької. Державна установа «Інститут всесвітньої історії НАН України». Київ : ДУ «Інститут всесвітньої історії НАН України», 2018, 159-164.
6. Ткач І.В. Зарубіжний досвід дотримання принципів прозорості та відкритості в діяльності органів публічної влади. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу Києво-Могилянська академія. Серія: Державне управління, 2017, 305, Вип. 293: 44-50.
7. Ковбаско О.М. Сервіси на основі відкритих даних як інструмент підвищення ефективності публічного управління. Економічний розвиток: теорія, методологія, управління : матеріали V Міжнародної конференції. 2016. 208.
8. Твердохліб О.С. Методологія та практика реалізації концепту відкритих даних в органах публічного управління України. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2017. № 2.
9. Музика-Стефанчук О. Цифрова економіка та нові фінансові технології. Теорія і практика інтелектуальної власності. 2019. № 2.
10. Європейський досвід побудови мережевої економіки та пріоритетні напрямки її розвитку в Україні. / Кравчук І.П., Попадюк О.В., Лопашук І.А. / Український журнал прикладної економіки. 2019. Том 4. № 3. С. 149–160.
11. Ковальчук А., Ханжин В., Кудлатський Я. Економічний потенціал відкритих даних для України. Київська школа економіки. 2018. URL: https://tapas.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/TAPAS_OD_2018.pdf (дата звернення 18.06.2021)
12. Making Impact With Open Data URL: <https://odf.data.gov.ua/> (дата звернення 01.07.2021)
13. Про доступ до публічної інформації. Закон України від 13 січня 2011 № 2939-VI.
14. Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних. Закон України від 09 квітня 2015 № 319-VIII
15. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних. Постанова Кабінету міністрів від 21 жовтня 2015 р. № 835
16. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 і від 30 листопада 2016 р. № 867. Постанова Кабінету міністрів від 03 березня 2021 р. № 407
17. Про затвердження плану дій з реалізації принципів Міжнародної хартії відкритих даних. Постанова Кабінету міністрів від 21 листопада 2018 р. № 900-р
18. Christian Philipp Geiger. Open Government and (Linked) (Open) (Government) (Data) / Christian Philipp Geiger, Jörn von Lucke / The eJournal of eDemocracy and Open Government (JeDEM). 2012. URL: <https://doi.org/10.29379/jedem.v4i2.143> (дата звернення 11.04.2021)
19. Оцінка стану оприлюднення та оновлення відкритих даних: звіт URL: https://tapas.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/Otsinka-stanu-opryliudnennia-VD_zvit.pdf (дата звернення 11.06.2021)
20. Вплив відкритих даних Національної служби здоров'я України та Міністерства охорони здоров'я України. Аналітичний звіт. URL: <https://tapas.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/Healthcare-OD-impact-study.pdf> (дата звернення 11.06.2021)
21. Статут державної установи «Одеський обласний лабораторний центр Міністерства охорони здоров'я України» URL: <http://oolc.od.ua/wp-content/uploads/2020/10/%D0%98%D1%82%D0%BE%D0%B31.pdf> (дата звернення 11.06.2021)
22. Звіт Національної служби здоров'я України за 2020 рік. URL: <https://nszu.gov.ua/storage/files/nhsu-annual-report-2020-ua-web.pdf?1626249451> (дата звернення 24.06.2021)

Samofalov D.O. ASSESSMENT OF THE OPEN DATA USAGE AS A COMMUNICATIVE TOOL OF PUBLIC MANAGEMENT OF HEALTHCARE IN UKRAINE

This article provides an analysis of the theoretical, methodological, and applied aspects of the implementation of open data by public management and administration of Ukraine as a communicative tool in health care in Ukraine during the financing reform of health care and in achieving universal health coverage. The existing

regulatory framework is overviewed. Given an analysis of the advantages and disadvantages, as well as the need for further development of the regulatory framework. Given an analysis of the resources for publishing open data directly related to health care in Ukraine. The publication of open data from the Ministry of Health, related executive bodies, and state-owned enterprises was considered first. An analysis is given for each of the main owners of open data (Ministry of Health, National Health Service of Ukraine, etc.) and for organizations that are expected to be owners and publish open data but do not do so (Public Health Centers, laboratory centers). It is determined that increase the openness and transparency of government activities and achieve universal health coverage, as well as to build a dialogue with local governments and public control, it is necessary to expand public access to information in the context of gradual modernization and maximum efficiency of open data. Open data as an information and communication tool is the latest concept of public interaction, which is entirely dictated by current trends towards globalization and increased information exchange, as well as the need for instant response to flexible decisions, especially during a pandemic. However, it is also emphasized that in today's world the publication of open data in machine-readable format alone is not enough to build a dialogue, so the bodies that provide this data to improve the dialogue should immediately provide analytical information in the form of dashboards, maps, graphs and more.

Key words: *communication technologies in health care, Electronic health care systems, e-Health, Digital health care systems, open data, public data, publicly available data, digitization of public administration, digitization.*

Сингаївська М.В.

Українське національне інформаційне агентство «Укрінформ»

ЗМІНА ПІДХОДІВ ДО ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ ДЕРЖАВИ: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Зміна підходів до формування позитивного образу держави Україна всередині країни є особливо актуальною в умовах розвитку інформаційного суспільства, процесів децентралізації та посилення гібридних впливів у світі. Автор статті констатує, що формування іміджу держави – це процес, який потребує постійного управлінського впливу і контролю, з метою підвищення довіри громадян до владних інституцій, побудови солідарного, стійкого до зовнішніх впливів суспільства, здатного свідомо здійснювати кроки в напрямку створення успішної, комфортної для життя держави. У статті проаналізовано ухвалені в Україні законодавчі акти, спрямовані на формування позитивного іміджу держави. Акцентовано на тому, що питанню формування позитивного внутрішнього іміджу України влада держави приділяла критично мало уваги, зосереджуючись на рішеннях, спрямованих на покращення зовнішнього іміджу.

Констатовано необхідність ухвалення в Україні іміджевих програм різних рівнів і напрямів діяльності. А оскільки розробка та реалізація цих програм потребує стратегічного, міжгалузевого підходу, запропоновано створення координаційного органу, який би узгоджував кроки владних інституцій у напрямку формування позитивного іміджу держави в очах її громадян.

Зроблено висновок, що центральні органи державної влади мають спрямувати зусилля на створення позитивного іміджу держави, зокрема, з використанням інструментів державної інформаційної політики. Запропоновано працювати над виробленням комплексного бачення «іміджу України» – починаючи з локального, регіонального, рівня і виходячи на рівень міжнародний. Такий підхід потребує розробки, ухвалення та реалізації Іміджевої стратегії України. Для ефективного супроводу цього процесу пропонується створення міжвідомчого координаційного органу – Національної комісії чи посади віце-прем'єр-міністра з питань створення іміджу і просування інтересів України. Запропоновано розробити і ухвалити концепцію державної інформаційної політики та закони, спрямовані на захист інформаційного простору України від гібридних впливів та забезпечення права громадян на вільне отримання достовірної інформації, що сприятиме захисту національних інтересів та розвитку держави.

Ключові слова: публічне управління, публічна політика, імідж держави, імідж країни, іміджева стратегія, державна інформаційна політика.

Постановка проблеми. Формування позитивного іміджу держави – це процес, який потребує постійного управлінського впливу і контролю. Мета цього процесу – підвищення довіри громадян до владних інституцій, побудова солідарного, стійкого до зовнішніх впливів суспільства, яке складається з рівних у своїх правах індивідумів, здатних свідомо спільно здійснювати кроки в напрямку створення успішної, комфортної для життя держави.

На нашу думку, створення позитивного іміджу держави в очах її громадян має бути одним із важливих завдань публічної політики. Однак українська влада в часи незалежності не докладала достатньо зусиль для формування позитивного образу держави Україна всередині країни. Більшість ухвалених державних рішень мали на меті формування

позитивного міжнародного іміджу України. При цьому основним інструментом впливу вважалося інформування міжнародної спільноти про стан справ у державі, зокрема, і засобами «пропагандистсько-інформаційної діяльності» [3]. Основною метою таких заходів було вирішення економічних проблем та створення інвестиційної привабливості України. Проте часи стрімкого розвитку інформаційного суспільства, міжнародного руху міграційних потоків та капіталів, з одного боку, глобалізація і водночас посилення політики ідентичності – з іншого, потребують постановки нових задач у використанні функціональних можливостей іміджу держави та, відповідно, сучасних управлінських підходів до його формування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Переважна більшість досліджень присвячені

питанням формування зовнішнього іміджу нашої держави. Над цією темою працювали, зокрема, Л. Губерський, М. Іщенко, О. П'єцух, О. Кулеба, Г. Лавриненко, А. Моїсеєва, О. Петкова, І. Пантелейчук, Г. Почепцов, Т. Федорів, В. Терещук, О. Швець та інші. Вивченню внутрішнього політичного іміджу держави присвятили свої дослідження Ю. Біба, Д. Гавро, В. Данилов, П. Жукова, Н. Качинська, А. Козлова, С. Могильний, М. Москаленко, І. Пантелейчук, А. Пеконіди, О. П'ятіна, О. Семченко, О. Чорноплеча, Г. Шевченко та інші. Крім того, можна назвати нечисленні праці В. Кисмерешкіна, Г. Почепцова, І. Рожкова, Т. Федорів, в яких досліджується імідж держави та її інститутів в уявленнях громадськості. Управлінський аспект формування іміджу держави до певної міри розкритий у працях Т. Нагорняк, яка вказує на те, що офіційний рівень іміджу держави формується векторами державної політики (зовнішнім та внутрішнім) із задіяними засобів масової комунікації, діаспорою, внутрішніми іміджевими групами та органами державної влади всіх рівнів [7, с. 268-269], а також у дослідженнях Н. Качинської, яка запропонувала концептуальну модель стратегії іміджевої політики держави [4].

Системний підхід та розкриття взаємозалежності міжнародного і внутрішнього іміджу держави простежується у працях Т. Тітаренко. Дослідниця вказує, що «високий або низький міжнародний імідж держави допомагає сформувати абсолютно різні сприйняття власної країни, відносини інших держав і власних громадян до держави» [18, с. 85]. Такий підхід розділяє і В. Гурковський, який зазначає, що позитивний імідж держави створюється довго, шляхом тривалих комплексних багатокомпонентних зусиль багатьох, але руйнується легко, можливо лише через один компонент. В умовах зростаючого впливу глобалізаційних процесів на життя національних держав негативний їх закордонний імідж спрямовується нерідко на дезінтеграцію суспільства країни. Проте позитивний імідж держави в очах її громадян здатний консолідувати державоутворюючу націю до протистояння зовнішніх впливів [2].

Аналіз наукових джерел вказує на концентрацію уваги дослідників на окресленні структури та пошуку змістових елементів «іміджу держави», проте інструментальний підхід залишався менш розробленим, що породжувало проблеми практичного застосування, а саме – створення належного механізму його дії, надання іміджу держави конкретної функціональності у формуванні та реалізації публічної політики.

Постановка завдання. Виявити проблемні питання формування іміджу держави, зокрема щодо ухвалення управлінських рішень, спрямованих на його покращення в очах громадян України. Визначити ключові передумови формування позитивного іміджу держави в очах її громадян; розробити пропозиції щодо здійснення комплексних заходів з формування іміджу України та окремих її регіонів.

Виклад основного матеріалу дослідження. На управлінському рівні питання формування та просування позитивного іміджу держави на міжнародній арені набуло особливої ваги на початку XXI століття – тоді було ухвалено ряд спеціальних державних програм, спрямованих на досягнення відповідних національним інтересам цілей, переважно, на міжнародній арені. У 2002 році Кабінет Міністрів України схвалив Програму «Інвестиційний імідж України», розраховану на 2002-2005 роки. Її метою було вдосконалення механізму функціонування інформаційного ринку, як одного з визначальних чинників активізації інвестиційної діяльності, та об'єктивне інформування національної та світової спільноти про досягнення Україною позитивних змін в економічному та соціальному розвитку [14]. Спроби надати цілісності та системності управлінським діям та зорієнтувати процес формування іміджу як ззовні держави, так і всередині простежуються у Державній програмі забезпечення міжнародного іміджу України на 2003-2006 роки, яка передбачала «вироблення єдиного комплексного підходу до впровадження центральними та місцевими органами виконавчої влади інформаційно-пропагандистської діяльності, пов'язаної з підвищенням міжнародного іміджу нашої держави, з урахуванням необхідності підтримання у свідомості української громадськості можливості розуміння дій держави та її керівництва, спрямованих на забезпечення належного життєвого рівня українського народу» [3].

Ухвалюючи програму «Про схвалення Концепції Державної цільової програми формування позитивного міжнародного іміджу України на 2008-2011 роки», уряд констатував недостатню представленість України в інформаційному просторі інших держав, а також поширення серед іноземних громадян різного роду хибних та упередження уявлень про неї. Відповідно, зусилля уряду мали спрямовуватися на організацію інформаційних кампаній з підвищення міжнародного авторитету України у сфері політики, економіки та культури, створення у світі інформаційного простору, сприятливого для політичного та соціально-еко-

номічного розвитку України, її сприйняття міжнародним співтовариством [13]. Для реалізації цих цілей уряд України розглядав два механізми формування позитивного міжнародного іміджу: перший – створення спеціалізованого державного органу, на який покладаються функції із забезпечення на міжвідомчому рівні підготовки і розповсюдження у міжнародному інформаційному просторі позитивних відомостей про державу; другий – розроблення з цією метою державної цільової програми, до виконання якої залучається переважна більшість органів державної влади. Уряд обрав створення державної цільової програми, оскільки «утворення спеціалізованого державного органу потребує значних видатків державного бюджету». На жаль, надалі в іміджевій політиці можемо констатувати кількарічну паузу. Лише, починаючи з 2014 року, було ухвалено ряд інституційних і законодавчих рішень, спрямованих на створення позитивного іміджу України та її популяризацію в світі. Зокрема, поставлені у програмі на 2008-2011 роки завдання щодо налагодження функціонування культурно-інформаційних центрів, здійснення супутникового мовлення в інформаційному просторі іноземних держав українською та іноземними мовами, включення вітчизняних телепередач до пакетів програм, що транслюються за кордоном кабельними мережами частково вдалося досягти після Революція Гідності 2013-2014 років.

Зокрема, Концепція популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі була визначена Стратегією сталого розвитку «Україна-2020». Важливим було те, що довіра до України розглядалася як один із основних інструментів досягнення політичних та економічних інтересів нашої держави, зокрема, у зміцненні її національної безпеки, відновленні територіальної цілісності. Ключове завдання у цьому відводилося формуванню позитивного іміджу України як «європейської, демократичної, конкурентоздатної держави зі сприятливим бізнес-кліматом, зі своїм унікальним місцем у світовому розподілі праці та інтегрованої у глобальні ланцюги створення доданої вартості» [12]. У цій Програмі можемо побачити, що позитивний імідж держави набуває конкретного змістового наповнення, а отже створюються можливості для формування критеріїв його вимірювання. Також варто зазначити, що для реалізації поставлених цілей уряд намагається створити належне інституційне забезпечення шляхом створення Міністерства інформаційної політики України, якому відводить координуючу роль

та покладає на нього завдання щодо формування та реалізації інформаційної політики [9].

Інформаційну політику розглядають як потужний інструмент досягнення програмних цілей Стратегії сталого розвитку «Україна-2020». За час її реалізації було прийнято Закон України «Про систему іномовлення України», яким було створено систему державного іномовлення України у складі державного підприємства «Мультимедійна платформа іномовлення України» та Українського національного інформаційного агентства «Укрінформ». Важливою новацією закону була фіксація обов'язкових видатків на «належне фінансування системи державного іномовлення, яке передбачається окремим рядком у Державному бюджеті України та становить не менш як 0,06 відсотка видатків загального фонду Державного бюджету України за попередній рік» [11]. Завдяки цьому було створено телеканал іномовлення UA|TV, який, станом на квітень 2019 року, транслював новини та програми про Україну через супутникові та кабельні мережі п'ятьма мовами (українською, англійською, російською, арабською та кримськотатарською) на чотирьох супутниках в Північній Америці, Європі, Азії та на Сході [16]. А Українське національне інформаційне агентство «Укрінформ» розширило свою мережу корпунктів до 10-ти країн світу (США, Канада, ФРН, Франція, Австрія, Бельгія, Нідерланди, Польща, Латвія, Туреччина) і збільшило кількість мовних версій сайту агентства до 8-ми (станом на початок 2021 року новини агентства виходять українською, російською, англійською, німецькою, іспанською, французькою, японською та польською мовами) [10]. Усе це значно розширило інституційні можливості для формування позитивного іміджу України.

Наступними кроками були створення Управління публічної дипломатії в структурі Міністерства закордонних справ України (основні завдання: розвиток відносин з громадськістю, громадськими об'єднаннями та медіа інших країн та України; реалізація іміджевих, культурних та інформаційних проєктів України за кордоном; координація заходів інших органів виконавчої влади у цих сферах) [19] і схвалення урядом Концепції популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі, що, зокрема, передбачала: здійснення комплексних заходів з формування іміджу України, зокрема окремих її регіонів; синергії зусиль органів влади, бізнесу та громадянського суспільства для просування інтересів України у світі;

підвищення рівня присутності України на міжнародних заходах та інформаційних майданчиках, у міжнародному академічному, культурному і громадському середовищі; інформаційно-комунікаційної підтримки та висвітлення для міжнародної спільноти результатів реформ та перетворень, що здійснюються в Україні; державної фінансової, нормативно-правової і організаційної підтримки у сфері іномовлення України, сприяння його популяризації та розширення зарубіжної аудиторії [5].

У 2017 році уряд створив державну установу «Український інститут» – «для захисту інтересів нашої держави та формування позитивного іміджу України за кордоном» [15]. Ця установа мала стати українським аналогом Британської ради, Гете-Інституту, Французького інституту, Чеського культурного центру, Польського інституту тощо. Станом на листопад 2019 року Український інститут, маючи лише половину штату (35 осіб з передбачених 60-ти), втілює культурно-мистецькі проекти в 11 країнах світу. У 2019 і 2020 роках на його потреби було передбачене бюджетне фінансування у розмірі 80 млн грн на рік [1].

Ще одна успішна новація в рамках створення позитивного іміджу держави – затверджений урядом у 2018 році єдиний бренд України «Ukraine NOW UA» («Україна ЗАРАЗ») – відкритий бренд, яким можуть скористатися всі бажаючі, і зараз можна спостерігати, як підприємці використовують бренд в своїх рекламних матеріалах [21]. У січні 2021 року МЗС України запустило сайт UKRAINE.UA про сучасну Україну для іноземних аудиторій. Нині працює англійська версія сайту, а протягом 2021 року, за даними МЗС, планується запуск французької, німецької, іспанської, арабської та китайської мовних версій [6].

Попри здобутки, які мали місце протягом 2014-2020 рр. у напрямі формування позитивного іміджу держави, маємо знову ж таки констатувати тенденцію, яка простежувалася й у попередні періоди, а саме – спрямування зусиль лише на зовнішні орієнтири. Вибудувати політику комплексних дій, спрямованих як на побудову позитивного іміджу України на міжнародній арені, так в очах її громадян, не вдалося. Так, за результатами соціологічних досліджень, на 30-му році незалежності майже 75 % громадян України вважають, що справи в державі йдуть у неправильному напрямку [17] і рівень довіри до соціальних інститутів та політичних лідерів країни – низький. Станом на листопад 2020 року, державному апарату (чиновникам) не довіряють 79 % опитаних, Верховній Раді України – 76 %, судам (судо-

вій системі загалом) та уряду України – 75 %, політичним партіям – 73 %, Президенту України – 60 % [8]. Попри складність проблеми формування довіри та наявність комплексу чинників, які на це впливають, маємо визнати, що однією з причин такої ситуації, є низька спроможність органів державної влади розвивати інформаційну сферу суспільства на засадах належного врядування. Необхідно виходити з того, що проблеми достойного рівня життя громадян, гарантії їх прав і свобод, безпеки є невід’ємними проблемами розвитку інформаційної сфери. Розділяємо позицію В. Гурковського, що після падіння рівня іміджу держави слідує падіння її економічного та політичного суверенітету [2]. Тому вважаємо за потрібне спрямовувати зусилля на розв’язання цих проблем, у тому числі і засобами інформаційної політики.

На нашу думку, невідповідне сучасним реаліям законодавство у інформаційній сфері не передбачає дієвих механізмів розвитку та захисту національного медіа-простору України. Науковці уже багато років наголошують на необхідності ухвалення нових законодавчих актів, зокрема, державної інформаційної стратегії, концепції державної інформаційної політики та законів, які б захистили право споживачів на вільне отримання достовірної інформації, запровадили законні механізми визначення і обмеження поширення шкідливого контенту. Крім того, на нашу думку, необхідно продовжувати підтримку і розвиток суспільного мовлення, вживати кроки з підвищення медіа-грамотності населення і, в умовах тотальної цифровізації, забезпечити для всіх верств доступ до публічної інформації. Просто інформування – навіть із використанням найновіших досягнень інформаційних технологій – замало. Державі необхідно залучити громадян до діалогу, до спільного творення країни на принципах «мультистейкхолдеризму» та демократії участі. На наше переконання, ці кроки в інформаційній сфері позитивно вплинуть на покращення іміджу держави в очах її громадян.

Водночас, на нашу думку, нестійкість іміджу держави Україна – і за кордоном, і всередині країни (від уявлення про «найбільш корумповану країну» до захоплення силою духу українців під час Революції Гідності) ставить перед дослідниками завдання працювати над виробленням комплексного бачення «іміджу України», починаючи з регіонального рівня і виходячи на рівень міжнародний. Для виправлення цієї ситуації необхідне ухвалення в Україні іміджевих програм різних рівнів і напрямів діяльності, адже у позитивному

іміджі заінтересовані не лише державна влада, а й громадяни та бізнес. Оскільки такі дії передбачають міжсекторальний підхід, для ефективного супроводу цього процесу необхідне створення міжвідомчого координаційного органу – Національної комісії чи посади віце-прем'єр-міністра з питань створення іміджу і просування інтересів України. Такий підхід до формування іміджу держави перегукується з Цілями сталого розвитку України на період до 2030 року, на базі яких необхідно розробити та ухвалити стратегію формування іміджу України та ряд державних цільових програм.

Висновки. Формування іміджу держави – це процес, який потребує постійного управлінського впливу і контролю, з метою підвищення довіри громадян до владних інституцій, побудови солідарного, стійкого до зовнішніх впливів суспільства, здатного свідомо здійснювати кроки в напрямку створення успішної, комфортної для життя держави. Однак питанню формування позитивного внутрішнього іміджу України

влада держави приділяла критично мало уваги, зосереджуючись на рішеннях, спрямованих на покращення зовнішнього іміджу. Для покращення іміджу держави в очах її громадян необхідно використовувати інструменти інформаційної політики: розробити і ухвалити концепцію державної інформаційної політики та закони, спрямовані на захист інформаційного простору України від гібридних впливів та забезпечення права громадян на вільне отримання достовірної інформації, що сприятиме захисту національних інтересів та розвитку держави. Необхідно продовжувати підтримку і розвиток суспільного мовлення, вживати кроки з підвищення медіа-грамотності населення, забезпечення для всіх верств доступу до публічної інформації, зважаючи на запровадження нових інформаційно-технологічних рішень в публічному управлінні. Перспективою подальших досліджень стане обґрунтування інституційно-організаційного забезпечення формування та підтримки іміджу держави в Україні.

Список літератури:

1. Генеральний директор Українського інституту Володимир Шейко: Україна не має показувати себе як жертву, наша суб'єктність не визначається лише війною. Укрінформ. 2019, 20 листопада. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2821137-volodimir-sejko-generalnij-direktor-ukrainskogo-institutu.html> (дата звернення: 04.10.2020).
2. Гурковський В. Захист іміджу Української держави в умовах інформаційної глобалізації. Державне управління: теорія та практика. 2012. № 2. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Dutp_2012_2_11 (дата звернення: 20.01.2021).
3. Державна програма забезпечення позитивного міжнародного іміджу України на 2003-2006 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2003 № 1609. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/3145664> (дата звернення: 19.09.2020).
4. Качинська Н. Формування та реалізація іміджевої стратегії держави в умовах глобалізаційних змін. Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. Київ: Український центр політичного менеджменту. 2010. Вип. 21. С. 188-200. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/26806> (дата звернення: 20.06.2021).
5. Концепція популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі: Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 739-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/739-2016-%D1%80#n8> (дата звернення: 01.10.2020).
6. МЗС України запустило сайт UKRAINE.UA про сучасну Україну для іноземних аудиторій. Міністерство закордонних справ України. 2021, 14 січня. URL: <https://mfa.gov.ua/news/dmitro-kuleba-zapustiv-sajt-ukraineua-pro-suchasnu-ukrayinu-dlya-inozemnih-auditorij?fbclid=IwAR0DDIU1p13HICE0FX0cxWyS9XL2Hy78d-nUNZDjyKhgxcsvJVSGR1pKI3Y> (дата звернення: 19.01.2021).
7. Нагорняк Т. Основні категорії дослідження брендингу територій у політологічному вимірі. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2013. № 2. С. 261–271. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnuua_2013_2_32 (дата звернення: 23.09.2020).
8. Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (жовтень–листопад 2020 р.). Центр Разумкова. 2020. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do-sotsialnykh-institutiv-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-zhovten-lystopad-2020r> (дата звернення: 27.01.2021).
9. Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-p#Text> (дата звернення: 01.10.2020).

10. Про нас. Укрінформ. URL: https://www.ukrinform.ua/info/about_agency.html (дата звернення: 04.10.2020).
11. Про систему іномовлення України: Закон України від 8.12.2015 № 856-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-19#Text> (дата звернення: 01.10.2020).
12. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text> (дата звернення: 16.07.2021).
13. Про схвалення Концепції Державної цільової програми формування позитивного міжнародного іміджу України на 2008-2011 роки: Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 06.06.2007 № 379-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379-2007-р#Text> (дата звернення: 21.09.2020).
14. Про схвалення Програми «Інвестиційний імідж України»: Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 № 477-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/477-2002-%D1%80#Text> (дата звернення: 29.09.2020).
15. Про утворення державної установи «Український інститут»: Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 21.06.2017 № 430-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/250094619> (дата звернення: 04.10.2020).
16. Розвиток телеканалу іномовлення UA|TV. Укрінформ. 2019, 26 квітня. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2689089-rozvitok-telekanalu-inomovlenna-uatv.html> (дата звернення: 04.10.2020).
17. Суспільно-політичні настрої населення України: січень 2021 року. КМІС. 2021, 26 січня. URL: https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1000&page=1&fbclid=IwAR2OXqTBSw90BAk-X3nQmtbfWPDYTKEnZ2DvTqSxl_IhMsvyVjsDiicpJU (дата звернення: 04.04.2021).
18. Тітаренко Т. Об'єктивні характеристики та функції іміджування держави в міжнародних відносинах. Актуальні проблеми міжнародних відносин. 2011. Вип. 99 (2). С. 83-89. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/armv_2011_99%282%29__14 (дата звернення: 22.06.2021).
19. У МЗС створено самостійний структурний підрозділ – Управління публічної дипломатії. Урядовий портал. 2015, 22 грудня. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/248724390> (дата звернення: 04.10.2020).
20. Уряд підтримав Концепцію реформи урядових комунікацій, розроблену Міністерством інформаційної політики України. Міністерство інформаційної політики України. 2016, 20 січня. URL: <https://mip.gov.ua/news/887.html> (дата звернення: 04.10.2020).
21. Уряд схвалив новий бренд «Україна Зараз», що забезпечить єдиний стиль презентації держави в світі. Урядовий портал. 2018, 20 травня. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-shvaliv-novij-brend-ukrayina-zaraz-sho-zabezpechit-yediniy-stil-prezentaciyi-derzhavi-v-sviti> (дата звернення: 04.10.2020).

Synhaivska M.V. CHANGE OF APPROACHES TO STATE IMAGE FORMATION: MANAGEMENT ASPECT

The change of approaches to the formation of the Ukrainian state's positive image within the country is especially relevant in the development of the information society, decentralization and strengthening of hybrid influences in the world. The author of the article acknowledges that the formation of the state's image is a process that requires constant managerial influence and control, in order to increase citizens' trust in government institutions, building a solidary, resilient society, which is able to consciously take steps to create comfortable for life and successful state. The article analyzes the legislative acts adopted in Ukraine aimed at forming a positive image of the state. It is emphasized that the government paid critically little attention to the formation of a positive internal image of Ukraine, focusing on decisions aimed at improving the external image.

It was stated that adaptation of image programs of different levels and directions of activity in Ukraine are necessary. And since the development and implementation of these programs requires a strategic, intersectoral approach, it is proposed to create a coordinating body that would reconcile the steps of government institutions to form a positive image of the state among its citizens. It is concluded that the central public authorities should make efforts to create a positive image of the state, in particular using the tools of public information policy. It was proposed to work on developing a comprehensive vision of the "image of Ukraine" – starting from the local, regional, and reaching the international level. Such an approach requires the development, adoption and implementation of the Image Strategy of Ukraine. To effective support of this process, it is proposed to establish an interdepartmental coordinating body – the National Commission or the position of Deputy Prime Minister for image creation and promotion of Ukraine's interests. It was proposed to develop and adopt the concept of state information policy and laws aimed at protecting the information space of Ukraine from hybrid influences and ensuring the right of citizens to freely receiving of reliable information, which will help protect national interests and state development.

Key words: public administration, public policy, state image, country image, image strategy, public information policy.

УДК 37.014.552

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.4/12>**Сиченко В.В.**

КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

Безена І.М.

КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО РОЗВИТКОМ ОСВІТНЬОЇ ГАЛУЗІ ТЕРИТОРІЇ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Статтю присвячено дослідженню сучасного етапу реформи з децентралізації влади в Україні, яка перейшла на новий рівень: становлення і розбудови інституційної спроможності регіональної влади, розвитку бази і змісту самодостатності громади, поглиблення стратегії розвитку інфраструктури та людського розвитку на території. Процес розпочатої демократизації регіонального рівня в суспільстві та владі, передбачає створення сталої стратегії розвитку громади та розбудови публічних інституцій, активності громадян, які забезпечують конструктивну діяльну взаємодію регіональних органів державної і місцевої влади з розвиненим територіальним громадянським суспільством. Основу місцевої організації влади складають сільські, селищні та міські ради, які відповідно до чинного законодавства України є основою владної вертикалі в державі. Саме на них покладено владні повноваження, які охоплюють всі соціальні галузі території та життєзабезпечення громади, нормотворчі та розпорядчі функції, підзвітні перед громадою, виборні і колегіальні.

Автори дослідження розглядають сучасні тенденції державного управління на регіональному та місцевому рівні, розвиток приватно-державного партнерства стратегічним розвитком освітньої галузі території в умовах децентралізації. Адже ефективна система діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування утворюється шляхом системних дій у формуванні самоврядних інституцій громади й прозорості діяльності; розвитку активних і конструктивних комунікацій; професійності і відповідальності в діяльності; активної громадянської експертизи й контролю. Інституціональна спроможність регіональних органів державного управління та органів місцевого самоврядування має визначатися: чітким розумінням громадської потреби і бачення стратегії ефективного набуття в межах повноважень й місцевих можливостей, долучення зовнішніх інвестицій для розвитку; активністю приватно-державного партнерства стратегічним розвитком освітньої та інших галузей території; відповідною внутрішньої організації та сучасних моделей управління, які ефективні, професійні і результативні; використання можливості органів зовнішньої спроможності (консультації, обговорення, долучення радників, науковців, експертів тощо). За результатами нашого дослідження встановлено, що від рівня інституціональної спроможності органів державного управління, місцевого самоврядування, громадського активу та приватних структур залежать ефективність впливів на розв'язання проблем місцевих територій в соціально-освітній сфері та сталого розвитку громади.

Ключові слова: освітня галузь, приватно-державне партнерство, організаційна спроможність, ефективність діяльності.

Постановка проблеми. Євроінтеграційний вектор стратегії розвитку України окреслив нагальність реформи з децентралізації й демократизації публічної влади від центру до регіону та міста/селища/села, перезавантаження повноважень й персональної відповідальності за ефективність управління між центром і місцевою владою, в окресленому вже пройдено перший етап – організаційний. Сьогодні розпочато другий етап, який

має наповнити новим змістом інституційну спроможність місцевої влади в сталому розвитку території, ефективності інфраструктури і задоволенні життєвих потреб громадян.

Однією із значимих соціальних галузей території є освіта, яка виконує специфічну функцію, сприяння розвитку людини та формування життєвих компетентностей, як індивідуальних так і колективних. Саме людина, суб'єкти господарю-

вання та громадські об'єднання постають новими формами організації врядування, яке направлено на вирішення місцевих проблем. Регіональні органи державного управління та місцевого самоврядування роблять впливи, співпрацюють та перебувають під постійним громадським контролем, так як є найближчими до громадян представниками влади на території. Виходячи з цього, на другому етапі децентралізації постають питання про кардинальні інституційні перетворення з розширення бази приватно-державного партнерства й ефективної взаємодії в сталому розвитку території, розбудові ефективної інфраструктури для людського розвитку, досягнення згуртованості в реалізації проєктів територіального розвитку для підвищення якості життя громадян.

Постановка завдання. Автори ставлять за мету дослідити сучасні тенденції у державному управлінні та приватно-державному партнерстві щодо розвитку освітньої галузі території в умовах децентралізації, які здійснюються через нормативну й інституційну діяльність державної влади регіону та місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми інституціоналізації взаємовідносин в контексті «центр-регіони» знаходять свої аспекти наукових досліджень за різними напрямками. Необхідно підкреслити, що широко розповсюджені дослідження процедур взаємовідносин державних інституцій із органами врядування територій. Серед дослідників можна відзначити: Шилептицький П., Петрова І., Козлов В., Губанова Т., Болбас О., Крилова І., Іванов Д., Віремейчик А., Рубан О., Бодрова І., Романюк С., Ткачук А., Білик Р., Герасимчук З., Бутко М., Дьоміна І., Хомик О., Варналій З., Жук В., Пухир С., та ін.; зарубіжні дослідники: Девас Н., Рандолф Р., Генсон М. та ін., які розглядають процеси децентралізації в контексті розбудови механізмів врегулювання взаємовідносин органів регіональної влади: держави, регіонів та місцевих; реформування системи державного управління і місцевого самоврядування; євроінтеграційні процеси і розвиток державно-приватного партнерства у різних галузях суспільної діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поступ реформи з децентралізації влади, розбудови нової моделі організації регіональної державної влади та місцевого самоврядування засвідчують правильність й стратегічну важливість окреслених тенденцій в становленні нових місцевих процедур направлених на сталий розвиток громади. Жовтень 2020 року став початком в ста-

новленні нової моделі адміністративного поділу та унормуванні повноважень врядування територій, формування владних інституцій органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), розмежування сфер відповідальності за розвиток території і практичної реалізації реформи інфраструктури громади та практичної розбудови моделей місцевого/регіонального середовища у контексті демократизації публічного простору України.

Відзначаємо, що новими сучасними реаліями окреслено структурні і функціональні трансформації з організації регіональної влади та врядування, які потрібно здійснити на нових змістових принципах й практичних підходах державної регіональної політики. Незаперечно, що процеси децентралізації влади, нового змісту повноважень/відповідальності та визначення індикаторів ефективності місцевих ресурсів для розвитку суспільної інфраструктури, нова модель системи організації місцевого управління, сталість ресурсних потенціалів й достатній рівень самоорганізації приватного та громадського секторів громади, створюють реальні нові стратегії в регіональній політиці, стратегічні пріоритети і перспективи для сталого розвитку інфраструктури громади [1; 2].

Врешті, інноваційним інструментом стратегії регіонального і місцевого розвитку став діяльнісний й управлінський процеси, які раніше отримали широке поширення в європейських країнах через розвиток державно-приватного партнерства (далі – ДПП) у розвитку інфраструктури території та забезпечення її сталого функціонування направлено на задоволення потреб громадян. З цієї причини, Закон України «Про державно-приватне партнерство» визначає його, як – співробітництво між державою Україна, територіальними громадами в особі відповідних державних органів. Органи влади згідно із Законом України «Про управління об'єктами державної власності» здійснюють управління об'єктами державної власності, ОМС, Національною академією наук України та юридичними особами, що здійснюється на основі договору [3; 4]. Надалі ми окреслимо ключові питання державно-приватного партнерства: визначення його ознак; визначення основних принципів; окреслення сфер застосування; визначення об'єктів; визначення критеріїв ефективності, шляхів реалізації і фінансування тощо.

На нашу думку, насамперед в окресленому аспекті актуальним є поняття «суспільної значимості послуги», яка спрямовано на забезпечення

суспільних інтересів та потреб, що надаються необмеженому колу користувачів та/або надання яких має забезпечуватися органами державної влади, ОМС або державними, комунальними підприємствами, установами, організаціями, господарськими товариствами. По-перше, відмічаємо, що до ознак ДПП можна віднести: 1) створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт та технічне переоснащення) об'єкта партнерства та/або управління (користування, експлуатація, технічне обслуговування) об'єктом; 2) тривалість відносин (від 5 до 50 років); 3) передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства; 4) внесення приватним партнером інвестицій в об'єкт державно-приватного партнерства [3; 4].

По-друге, до основних принципів здійснення ДПП відносимо: рівність перед законом державних та приватних партнерів; заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів; узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди; забезпечення вищої ефективності діяльності; незмінність протягом усього строку дії договору, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у партнерському процесі; визнання партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору; справедливий розподіл між партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів; визначення приватного партнера на конкурсних засадах [4].

По-третє, застосування ДПП в наступних сферах господарської діяльності: виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; будівництво та/або експлуатація шляхів (різних типів і форм) та їх інфраструктури; машинобудування; збір, очищення та розподілення води; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт; забезпечення функціонування зрошувальних/осушувальних систем; поводження з відходами (крім збирання та перевезення); виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; надання соціальних послуг, управління соціальною установою/закладом; виробництво та впровадження енергозберігаючих технологій, будівництво та капітальний ремонт житлових будинків; встановлення модульних будинків та будівництво тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб; надання освітніх послуг та послуг у сфері охорони здоров'я; управління пам'ятками архітек-

тури та культурної спадщини; донорство крові та/або компонентів крові [4]. Освітня система територіальної громади постає особливою і ключовою галуззю, яка діяльнісно залежить від ефективності інших інфраструктурних мереж й формує особистість і майбутній контингент території та задовольняє освітні потреби громадян.

По-четверте, відповідно до законодавчих актів України у рамках здійснення ДПП можуть укладатися угоди в формі: концесійний договір; договір управління майном (виключно за умови передбачення у договорі, укладеному в рамках партнерства, інвестиційних зобов'язань приватного партнера); договір про спільну діяльність; інші договори. По-п'яте, об'єктами ДПП стають: існуючі, зокрема відтворювані (шляхом реконструкції, реставрації, капітального ремонту та технічного переоснащення) об'єкти, що перебувають у державній або комунальній власності, або майно господарських товариств; створювані або новозбудовані об'єкти відповідно до договору, укладеного в рамках ДПП [4]. По-шосте, ключовим питанням для ефективної господарської діяльності є фінансові компоненти (кошториси, бюджетування, інвестиції, гранти тощо). Відповідно до чинного законодавства України фінансування ДПП може здійснюватися за рахунок: фінансових ресурсів приватного партнера; фінансових ресурсів, запозичених в установленому порядку; коштів державного та місцевих бюджетів; інших джерел, не заборонених законодавством. Узагальнюючий аналіз ефективності здійснення партнерства проводиться на підставі пропозицій про здійснення ДПП різними шляхами через детальне обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення співпраці за результатами аудиту: економічних та фінансових показників бюджетної моделі реалізації; соціальних наслідків реалізації партнерства, включаючи поліпшення якості послуг та рівень забезпечення попиту товарами (роботами або послугами); екологічних наслідків реалізації партнерства із урахуванням ризиків та можливого негативного впливу на стан довкілля території. В результаті загальної експертизи та верифікації приймається рішення про здійснення партнерства чи про недоцільність його здійснення, про проведення конкурсу та затвердження результатів відкритого конкурсу з визначення приватного партнера приймаються щодо наступних об'єктів: державної власності – центральним органом виконавчої влади або Кабінетом Міністрів України; комунальної власності – ОМС згідно з повноваженнями відповідно

до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

З цих причин відповідно до законодавства України державна підтримка щодо здійснення ДПП може надаватися наступними шляхами: а) надання державних та/або місцевих гарантій; б) спільного фінансування за рахунок коштів державного/місцевих бюджетів та інших джерел; в) виплати приватному партнеру платежів, передбачених договором за експлуатаційну готовність послуги/об'єкту; г) придбання державним партнером певного обсягу товарів (робіт, послуг), що виробляються (виконуються, надаються) приватним партнером за договором; ґ) постачання приватному партнеру товарів (робіт, послуг); д) будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту, технічного переоснащення) державними/комунальними підприємствами, організаціями та/або господарськими товариствами, які належить територіальній громаді, об'єктів суміжної інфраструктури (залізничних, автомобільних шляхів, ліній зв'язку, засобів тепло-, газо-, водо- та електропостачання, інженерних комунікацій тощо) [5].

У вищевказаному контексті Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що: *по-перше*, бюджет розвитку громади – доходи і видатки місцевого бюджету, які направляються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази; *по-друге*, місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету інших місцевих бюджетів; *по-третє*, ОМС з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти; *по-четверте*, відносини ОМС з підприємствами та організаціями, що не є комунальними, будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень ОМС; *по-п'яте*, залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл/селищ/міст, координація цієї роботи на відповідній території [5].

Чинне законодавство України вибудовує правові засади державно-приватного партнерства у сфері освіти і науки. Партнерство здійснюється на основі договорів про: спільне фінансування закладів освіти (далі – ЗО), а також юридичних і фізичних осіб, які провадять освітню діяльність; утворення/спільне фінансування і розвиток баз

практичної підготовки; утворення/спільне фінансування і експлуатацію інноваційних підприємств (інноваційний центр, технопарк, технополіс, інноваційний бізнес-інкубатор тощо) на базі існуючих ЗО; розроблення і розвиток сучасних технологій освіти, навчання; професійно-практичну підготовку; запровадження спільних програм фінансування підготовки фахівців тощо; здійснення заходів щодо соціального захисту та поліпшення житлових умов працівників системи освіти та здобувачів освіти [6]. Наші дослідження підтвердили актуальність партнерства та спільне фінансування в галузі освіти від територіальної громади й приватного сектору: життєзабезпечення діяльності ЗО (електро-, газо- та водопостачання, стан автошляхів, харчування учасників освітнього процесу, підвезення до ЗО тощо); формування спільної міжтериторіальних сервісних центрів професійного розвитку працівників освіти; спільне утримання ЗО з професійної та позашкільної освіти; заходи з підвищення енергоефективності ЗО тощо.

Національне законодавство чітко синхронізується з Європейською Хартією місцевого самоврядування, яка визначає сучасні демократичні принципи розбудови місцевого врядування через основоположність права і реальну здатність ОМС регламентувати значну частину гарантованих державою прав і можливістю управляти нею, діючи в межах законів, під свою власну відповідальність і в інтересах населення території. ОМС постають однією з основних підвалин демократичного ладу, а особисте право громадян брати участь в управлінні державними справами постає як ключова ознака сучасних демократичних принципів та ефективної системи управління справами громади, яка є найближчою і доступною для громадян [6, с. 216]. Як ми вже раніше відзначали, що ефективна територіальна громада постає у новому статусі – самодостатньої, розвиненої і самоврядної соціально-публічної системи, від якої залежить стан справ на території, яка відкрита, гнучка й доступна до запитів і підзвітна перед громадянами. Особливе значення у вище окреслених питаннях діяльності регіону, покладається на систему ОМС та ефективне долучення всіх громадян із загальним принципом: «громада-громадянин-результативність» [7–9].

Необхідно зазначити, що основною проблемою управлінських аспектів у розвитку стратегічної/конструктивної взаємодії влади, суб'єктів господарювання та громадськості до реалізації державної регіональної політики, протидії

корупції, забезпечення ефективного врядування, доступних пропозицій для розвитку особистості. Беззаперечно, що в управлінських практиках і теоретичних дослідженнях потрібно враховувати існуючий досвід сусідніх демократичних країн, розвивати ефективну національну модель партнерства й ефективної результативності у сфері освіти. Основою управлінських процесів направлених на розвиток території постає питання про нормативно-правове забезпечення, механізми практик регуляторного процесу й організаційних процедур, відкритість й стратегічний прагматизм суб'єктів співпраці, прозорість, підконтрольність і гнучкість діяльності, які повноцінно забезпечують процедури з дотримання прав й свобод людини, толерантності і демократії.

Необхідно зазначити, що ключовим суб'єктом управління та реалізації державної політики у сфері загальної середньої освіти є регіональний та місцеві органи влади. Адже, саме вони є засновниками ЗО, які наближені до людини, забезпечують сучасними ресурсами для повноцінного функціонування, формують зміст для рівного доступу до якісної освіти. Відзначаємо, що 86 територіальних громад Дніпропетровщини вже утворили виконавчі структурні підрозділи, провели організаційні процедури з реєстрації ЗО, проводяться управлінські/фінансові заходи з покращення ресурсного забезпечення освітнього простору дошкільних, шкільних, позашкільних та професійних закладів. Традиційно у Дніпропетровському регіоні здійснюються стратегічні й інноваційні соціальні проекти для ресурсного забезпечення ЗО, перегляду інфраструктурної мережі та вибудовування нових моделей фінансового забезпечення освітнього простору, розвитку автономії ЗО тощо [10–12].

Структурно-функціональний зміст управління проходить через взаємодію суб'єкта і об'єкта, єдність стратегій діяльності й відносин, функціонування певної суспільної системи або підсистеми. Ключовими питаннями управління у сфері освіти визначаються за метою, засобами впливу в контексті «суб'єкт-об'єкт», зовнішніми і внутрішніми зв'язками/відносинами, наявністю ефективних ресурсів і аналітичної ясності ситуації, стійкої комунікації, різних технології діяльності тощо. Безумовно, сучасні практики з партнерства у розвитку громади постають через приклади участі у міжнародних проектах «Громада, дружня до бізнесу» Програми «U-LEAD з Європою». Загальною стратегією проекту є створення бізнес-середовища у громаді, налагодженні діалогу

з бізнесом та повноцінній взаємній підтримці, формуванні соціально-відповідальних суб'єктів діяльності. У 2021 році буде реалізація відібраних проєктів підготовлених двома територіями Дніпропетровщини – Зеленодольською міською та Софіївською селищною територіальними громадами [11]. Процес децентралізації відкрив нові шляхи і стратегії ресурсного оновлення системи освіти – мережі, нової якості освіти, управління галуззю та формування пріоритетів розбудови освітньої галузі для сталого розвитку громадян від дитини до дорослої людини. Наприкінці відзначимо, що в ході другого етапу реформи з демократизації та децентралізації окреслились потреби у вибудовуванні балансу повноважень й партнерства між центром і регіонами, ефективній комунікації між державним управлінням, освітнім менеджментом й місцевим самоврядуванням, громадянськими інститутами та суб'єктами господарювання, розвитку прагнення взаємної довіри і спільного майбутнього.

Висновки. Отже, теоретичні та практичні результати нових моделей управління і державно-приватного партнерства у сфері освіти в умовах децентралізації окреслюються в наступному: практика реформи з демократизації і децентралізації організаційно оформилась в новій інституціональній спроможності управління освітньою сферою та розвитку державно-приватного партнерства; окреслилась державно-приватна гнучкість моделей з моніторингу державного і приватного партнерства, інфраструктурних проблем та їх вирішення, спільної соціальної відповідальності; регіональний, субрегіональний та місцевий рівні влади стали реальними регуляторами: стратегічних, організаційних, фінансових, матеріальних, людських та кадрових ресурсів територіальної громади; рівень державно-приватної комунікації почав позитивно впливати на загальні процеси управління освітньою сферою громади; ключовим суб'єктом регіональних/субрегіональних/місцевих процесів стає людина і її діяльність, професійна і громадська, які направлено на зміни в якості життя громади; тощо. Вищевикреслене в практиках державного управління та державно-приватного партнерства сприятимуть позитивним тенденціям змін у освітній сфері регіонів й України, досягти високих стандартів якості освіти та рівня життя, подолати проблеми та вибудувати ефективну регіональну/місцеву соціально-економічну політику сталого розвитку територій, сформувати соціально-відповідальні риси у приватного партнера.

Список літератури:

1. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Авт.: Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2019. 115 с.
2. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наукова доповідь / автори: Шевченко О.В., Романова В.В., Жаліло Я.А. та ін.; за наук. ред. д-ра екон. наук Я.А. Жаліла. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2020. 153 с.
3. Про державно-приватне партнерство : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>.
4. Про управління об'єктами державної власності : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Про освіту : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036/print.
8. Бородін Є.І., Безена І.М., Марк Е. Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави. Публічне управління та митне адміністрування : науковий збірник. 2019. № 3 (22). 290 с. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2019/3/25.pdf>.
9. Безена І.М. «Коммуникативное действие» Юргена Хабермаса в контекстах развития современной Украины. Norwegian Journal of development of the International Science. № 40/2020. ISSN 3453-9875 Vol. 3. P. 60-64. URL: <http://www.nor-ijournal.com/archiv>.
10. Дьоміна І.О. Державно-приватне партнерство як механізм розвитку сфери освіти в Україні в умовах децентралізації та глобалізації. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. Т. 32 (71). № 2. 2021. С. 52-58.
11. Децентралізація дає можливості – Дніпропетровська область: формула успіху. Сайт Дніпропетровського ЦРМС. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0562>
12. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

Sychenko V.V., Bezena I.M. CURRENT TRENDS OF GOVERNANCE AND PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP IN THE DEVELOPMENT OF THE EDUCATIONAL INDUSTRY IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

The article is devoted to the study of the current stage of decentralization reform in Ukraine, which has moved to a new level: the formation and development of institutional capacity of regional government, development of the base and content of community self-sufficiency, deepening infrastructure and human development strategy. The process of democratization of the regional level in society and government involves the creation of a sustainable strategy for community development and development of public institutions, citizens' activities that ensure constructive interaction of regional state and local authorities with developed territorial civil society. The basis of the local organization of power consists of village, settlement and city councils, which in accordance with the current legislation of Ukraine are the basis of the power vertical in the state. They are entrusted with power, which covers all social areas of the territory and the livelihood of the community, rule-making and administrative functions, accountable to the community, elected and collegial.

The authors of the study consider current trends in public administration at the regional and local levels, the development of public-private partnership with the strategic development of the educational sector in a decentralized area. After all, an effective system of public administration and local self-government is formed through systematic actions in the formation of self-governing institutions of the community and transparency; development of active and constructive communications; professionalism and responsibility in activity; active civil examination and control. The institutional capacity of regional public administration bodies and local self-government bodies should be determined by the following aspects: a clear understanding of public needs and a vision of a strategy for effective acquisition within the powers and local capabilities, involvement of foreign investment for development; activity of private-public partnership with strategic development of educational and other branches of the territory; appropriate internal organization and modern management models that are effective, professional and efficient; the opportunities of external capacity bodies (consultations, discussions, involvement of advisers, scientists, experts, etc.). According to our research, the level of institutional capacity of public administration, local government, public assets and private structures depends on the effectiveness of influences on solving problems of local areas in the social and educational sphere and sustainable development of the community and citizens.

Key words: education, private-public partnership, organizational capacity, efficiency.

Стукан Т.М.

Херсонський державний аграрно-економічний університет

АНАЛІЗ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СИСТЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті здійснений аналіз інституційних засад щодо формування молодіжної політики у країнах Європи. Сформована та наведена загальна інституційна структура Ради Європи, яка відповідає за впровадження засад роботи з молоддю. Досліджено, через які формальні і неформальні органи влади відбувається формування, реалізація та просування молодіжної політики. Класифіковано країни Європи щодо їх досвіду створення та функціонування на державному рівні структур, які відповідають за проведення роботи серед вікової категорії до 34 років. Проаналізовано та згруповано країни у відповідності до інституційне забезпечення та програм підтримки молоді. Визначено, що більшість європейських країн мають сформовані дієві виконавчі органи, на які покладено формування та реалізація молодіжної політики. Інституційне забезпечення молодіжної політик в країнах Європи також характеризується постійними трансформаціями у відповідності до змін потреб молоді, розгалуженістю систем спеціалізованих на молодіжній політиці органів і в включенням цього сектору суміжних сфер: освіта, спорт, соціальна сфера тощо. Аналізуючи структуру забезпечення молодіжної сфери державам притаманні і спільні риси, що реалізуються ними в даній галузі, вони включають: активне залучення молоді до всіх процесів, що відбуваються в країнах, приділяється особлива увага соціально вразливим категоріям молоді, здійснюється захист прав та свобод молодих людей шляхом просвітницької діяльності та створення відповідних інституцій. У статті наведені першочергові кроки, які слід зробити на шляху до імплементації проєвропейського досвіду у вітчизняну молодіжну політику. Дістало підтвердження, що інституційне забезпечення в країні формує створення необхідних умов для самореалізації молоді та їх активного включення до суспільних та державних процесів. Інституційне забезпечення молодіжної політики в країні має створювати необхідні умови для самореалізації молоді та її активного включення в суспільні процеси. Це дозволить забезпечити соціальне, культурне і економічне відтворення і прискорити суспільний розвиток.

Ключові слова: молодіжна політика, інституційна структура, імплементація, молодіжний фонд, недержавні інституції, неформальні органи влади.

Постановка проблеми. Молодь сьогодні – важливий людський ресурс в країні, від якого залежить майбутнє держави та її розвиток. У цьому контексті виникає необхідність зі сторони всіх рівнів влади визначитися із стратегічними і дієвими напрямками молодіжної політики, що сприятимуть поступовому становленню молодого покоління. Цього можливо досягти через консолідоване об'єднання зусиль, з метою вивчення досвіду європейських країн з цього питання та забезпечення створення дієвого інституційного механізму, який спроможний надати прогресивний вектор розвитку молодіжного руху в країні. Набуття конкурентних переваг молоді відбувається через формування у даної категорії людей активної життєвої позиції, створення умов щодо зростання попиту на освіту, підвищення внутрішньої мобільності стосовно зміни місця роботи, перекваліфікації, освоєння нових видів і сфер діяльності, саме

дані фактори та рівень їх дієвості в країні впливає на те, наскільки інституційне розгалуження в напрямі молодіжної політики має бути насиченим. На сьогодні для вікової категорії осіб до 34 років є важливим формування комфортного середовища для життя та розвитку, пріоритетними напрямками для їх реалізації є фінансове та кадрове забезпечення, розвиток молодіжної інфраструктури й залучення до процесу розроблення, ухвалення рішень та контролю за їх виконанням. Тому для розширення напрямів роботи та напрацювання єдиного проєвропейського механізму в сфері молодіжної політики перш за все слід проаналізувати інституційне забезпечення, яке на сьогодні існує в країнах Європи, для того, щоб виокремити кращі практики, які стануть основою створення нових шляхів у просуванні молодіжного вектору розвитку. Формування інституційної структури також дозволить розширити сфери впливу молоді,

адже на сьогодні надання додаткових можливостей молодим людям впливати на питання, які стосуються їхнього життя через участь у прийнятті рішень, є необхідним, що створить з їх сторони зацікавленість та приверне інтерес до вирішення питань загальнодержавного рівня.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З тим, як швидко змінюється соціальне, культурне, економічне життя в країнах, виникає необхідність переорієнтації діяльності за ключовими напрямками, і молодіжна політика у цьому не є винятком. Питанням ролі молоді в державотворенні вчені займаються протягом тривалого часу, вони досліджують фактори та чинники впливу на цей процес і намагаються знайти дієві механізми щодо налагодження цих процесів у відповідності до реалій, які нам диктує сьогодення. Теоретичний аспект в плані формування молодіжної політики досліджений такими науковцями: Є. Бородіним, Д. Андрєєвим, О. Німко; К. Захаренко, М. Перепелицею та С. Цибіним. Проблемні питання реалізації молодіжної політики розглянуті в працях: О. Амосова, А. Баранової, А. Васильєва, Г. Ковалю, Л. Кривачука, О. Кулініча, Ю. Куца, Н. Метьолкіної, В. Омельчука та ін. Вивченням досвіду зарубіжних країн займалися такі вчені, як Є. Бородін, Ю. Борисова, Н. Літвінова, І. Хохрякова та ін. Залишається гостра необхідність та актуальне питання щодо дослідження європейського досвіду для формування дієвих напрямів розвитку молодіжної політики з метою подальшої імплементації кращих практик до українських реалій.

Формулювання цілей статті. Метою статті є вивчення та проведення аналізу особливостей європейської структури інституційного забезпечення молодіжної політики з метою імплементації їх досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зараз молодь стикається з низкою проблем та перепон, серед них – зростання безробіття, недостатній рівень заробітної плати, недосконала законодавча база та інституційне забезпечення у сфері молодіжної політики. А обравши проєвропейський розвиток за всіма напрямками, включаючи і формування загальнонаціональної молодіжної політики, першочергово виникає потреба у становленні дієвого механізму інституційного забезпечення на прикладі країн Європи, що відповідала б вимогам сьогодення. Тому для дослідження було обрано вивчення європейського досвіду щодо створення стратегічного плану реалізації молодіжної політики та аналіз провідних інституцій, які безпосередньо відповідають за

ці процеси. До основних структур Європейської ради, що відповідають за молодіжний напрям, відносять: Директорат з питань молоді та спорту, статутні органи, Європейські молодіжні центри та Європейський молодіжний фонд всі вони безпосередньо підпорядковуються Раді Європи (рис. 1). Перераховані сфери мають свою сферу відповідальності та впливу у сфері проведення молодіжної роботи щодо виконання окреслених завдань та намічених стратегічних цілей.

Директорат з питань молоді та спорту функціонально безпосередньо підпорядковується Раді Європи, є підрозділом Генерального директорату з питань освіти, культури і спадщини, молоді і спорту, та його діяльність як вищого колегіального органу направлена на координацію зусиль країн ЄС в напрямі реалізації молодіжної політики. Директорат визначає базові стратегії, розробляє програми та законодавчі акти, згідно з якими відбуватиметься поетапний, цілісний та ефективний розвиток та впровадження молодіжної політики в країнах на 3-х рівнях: місцевому, національному і європейському. До його функціоналу також входить фінансова та освітня підтримка молодіжної діяльності за такими напрямками, як мобільність, захист прав, демократія та соціокультурне забезпечення.

Директорат проводить дослідження щодо соціального становища молоді, їхніх життєвих стратегій і планів стосовно самореалізації та здійснює поширення отриманих результатів аналітично-експертної діяльності. На Директорат також покладені Радою Європи обов'язки, що стосуються забезпечення пріоритетних напрямів молодіжної політики, серед яких [1]:

- освіта у сфері прав людини;
- безпосередня участь молоді у реалізації молодіжної політики у всіх її аспектах та демократичне громадянство;
- залучення молоді до суспільного життя;
- розвиток молодіжної політики.

Освіта у сфері прав людини направлена на виховання у молоді почуття солідарності, толерантності, здатності до мирного розв'язання конфліктів, поваги до культурних особливостей та традицій інших. Тому в цьому плані країни ЄС розвивають діяльність тренерів, які компетентні в питаннях прав людини для роботи в молодіжному середовищі, можуть підтримувати та допомогти у впровадженні досвіду на місцевому рівні, в системі формальної та неформальної освіти. Безпосередня участь молоді у реалізації молодіжної політики у всіх її аспектах та демократичне громадянство передбачає здійснення роботи в напрямі

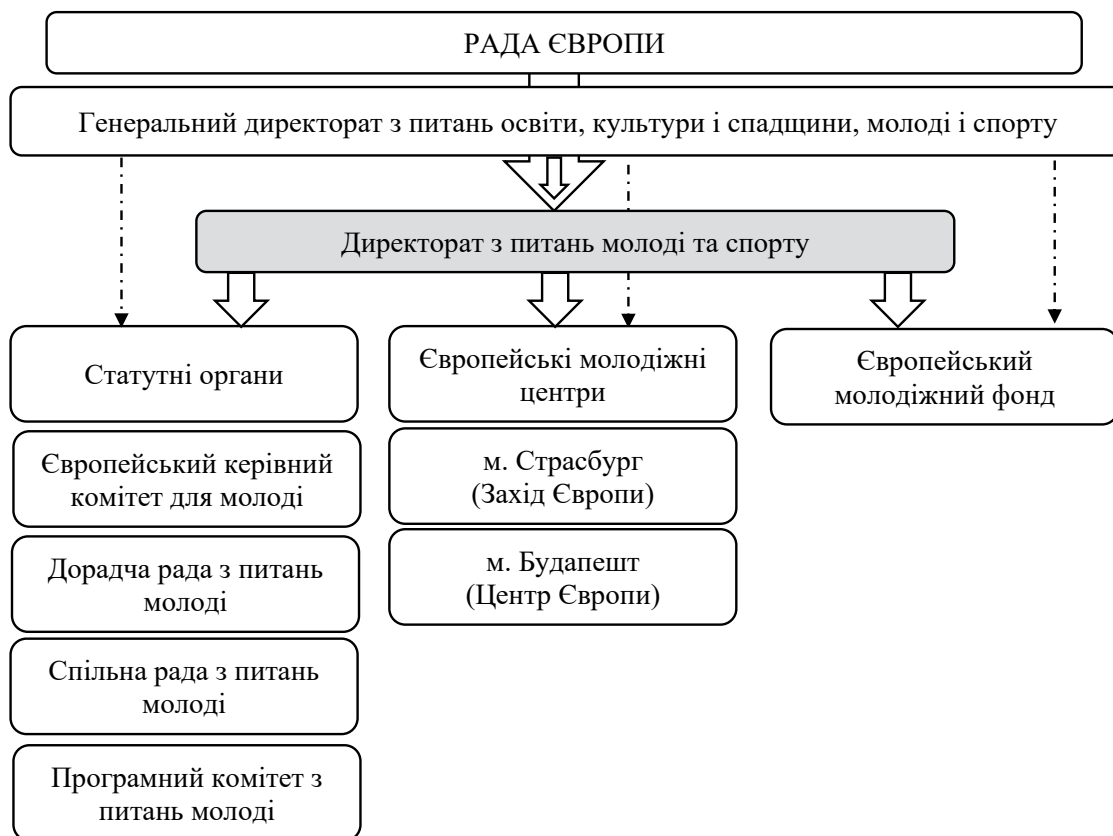


Рис. 1. Загальна інституційна структура Ради Європи, яка направлена на впровадження молодіжної політики

Джерело: сформовано автором за даними [1]

підвищення значимості молодіжних організацій, об'єднань, розвитку громадської активності, громадянської освіти, а також залучення молоді до прийняття важливих державних рішень. Під залученням молоді до суспільного життя мається на увазі їх доступ до участі у створенні життєвих та соціальних прав, розробці заходів, що направлені на розвиток молодіжної політики та громадянської відповідальності. Під розвитком молодіжної політики розуміється врахування всіх недоліків в попередній роботі та формування стандартів, виокремлення підходів до роботи з молоддю, посилення діяльності, направленої на висвітлення актуальності неформальної освіти, а також це підтримка якісних показників та стабільності впровадження європейських програм та проєктів, направлених на посилення пріоритетності та актуальності молодіжної політики, з урахуванням кваліфікаційної підготовки молодіжних кадрів.

Європейський керівний комітет для молоді являє собою об'єднання центральних органів влади країн у сфері молодіжної політики. До функцій Комітету також входить визначення критеріїв щодо порівняння національних моделей моло-

діжної політики, встановлення обміну досвідом з питань реалізації та введення кращих практик. До їх компетенції відноситься виконання рекомендацій Ради Європи в частині виконання принципів і напрямів молодіжної політики, свідомий розвиток громадянського суспільства та виконання Конвенції про міжнародну добровільну допомогу молоді. Комітет займається організацією та проведенням конференції серед країн-членів, даний захід покликаний налагодити дієвий механізм в частині обміну інформацією стосовно основних пріоритетів молодіжної політики, формування правових інструментів її регулювання на рівні держави та обговорення заходів щодо активного долучення молоді до процесів молодіжної політики.

Дорадча рада з питань молоді у своєму складі має 30 представників неурядових молодіжних організацій та об'єднань. У діяльності враховує точку зору молодіжних громадських організацій з питань молодіжної проблематики для формування та прийняття рішень щодо вирішення проблемних питань на рівні Ради Європи.

Спільна рада з питань молоді об'єднує та координує діяльність між Європейським керівним

комітетом для молоді та Дорадою радою з питань молоді. Взаємодія між зазначеними структурами відбувається на спільному засіданні представників. На зібрані визначаються з гострими молодіжними проблемами, пріоритетністю щодо їх вирішення та з обсягами фінансування. Дана модель взаємодії дозволяє знайти паритетність між загальнодержавними структурами та молодіжним сегментом. До компетенцій програмного комітету з питань молоді входить здійснення розробки, проведення моніторингу та оцінки програм Європейських молодіжних центрів і Європейського молодіжного фонду, до його складу входить по вісім представників від кожної із структур.

Європейські молодіжні центри створені у двох містах. Це Страсбург, що географічно покриває західну частину Європи, та Будапешт – Центральна Європа. Ці структури направлені на забезпечення реалізації молодіжної політики визначеної Радою Європи на місцях. Завдяки ним відбувається систематичне проведення міжнародних конференцій, зустрічей з молодіжних питань, вони координують реалізацію молодіжних проєктів в країнах, здійснюють забезпечення освітньої, інформаційної та технічної складової щодо супроводу в підготовці, розробці та впровадженні проєктів, що фінансуються Радою Європи. Але якщо послуги даних Центрів необхідні європейським країнам та іншим суб'єктам молодіжної політики, то вони можуть ними скористуватися на умовах самофінансування.

Діяльність Європейського молодіжного фонду направлена на фінансове забезпечення європейської молодіжної політики. Рада Європи щорічно передбачає для діяльності Фонду суму у розмірі 2,5 млн євро, з обсягу якої відбувається підтримка різного роду молодіжних заходів, які ініціюють громадські об'єднання та молодіжні організації країн ЄС, до цього переліку входить фінансування на проведення конференцій, зустрічей, акцій, значні кошти спрямовуються на популяризацію молодіжного руху і виділяються для публікацій, на виготовлення аудіо- та відеопродукції, створення веб-сайтів, сторінки в соціальних мережах тощо. Крім загальнодержавних програм, Європейський молодіжний фонд фінансує гранти на розвиток міжнародних неурядових молодіжних організацій та їх об'єднань. З початку існування Фонд забезпечив фінансовою підтримкою понад 300 тис. молодих громадян європейських країн, з початку XXI століття підтримувати щорічно більше ніж 10 тис. молодих людей.

До інших інституційних структур Європейського Союзу, діяльність яких направлена на забез-

печення розвитку молодіжної політики в країнах, відносять Європейську Комісію, Директорат «Д» (Молодь, спорт та зв'язки з громадянами), який має такі підрозділи з питань: молодіжної політики; молодіжних програм; спорту; громадянського суспільства, партнерства та зв'язків.

Директорат з питань освіти та культури та його підрозділи мають у своїй діяльності ряд визначених пріоритетних аспектів [1]:

1) створення в країнах ЄС найміцнішої у світі економіки знань, здатної забезпечити найкращі умови праці та надійну соціальну підтримку;

2) розвиток європейської культури;

3) залучення громадян до процесу євроінтеграції. Також спільно Радою Європи та Європейським Союзом було створено ще одну структуру, діяльність якої направлена на здійснення інформаційно-аналітичних заходів у сфері молодіжної політики – це Європейський центр знань з молодіжної політики. Ця установа забезпечує обмін досвідом між країнами Європи в напрямі молодіжної роботи, сприяє практичному втіленню результатів досліджень, визначає основні пріоритетні позиції молодіжної політики, здійснює моніторинг, накопичення та систематизацію інформації щодо волонтерської активності молоді, її взаємодії з громадськими організаціями, молодіжними центрами тощо.

Інституційне забезпечення щодо програм підтримки молоді розділяє країни Європи на три групи. Перша – це держави, в яких молодіжний сектор достатньо представлений (Австрія, Люксембург, Ліхтенштейн, Німеччина, Іспанія, Греція, Португалія), до другої групи відносяться країни, де починається створення молодіжних секторів (Нідерланди, Франція, Бельгія, Ірландія, Фінляндія, Швеція, Норвегія). Третя група – країни, у яких відсутній окремий молодіжний сектор як структура (Великобританія, Італія, Данія).

Європа має 18 країн, які можуть ділитися досвідом стосовно створення молодіжних міністерств та департаментів. Ці держави класифіковано за чотирма ознаками [1]:

1) країни з молодіжним міністерством та молодіжним директором – Німеччина, Австрія, Люксембург, Франція;

2) країни, де молодіжна політика віднесена до одного з міністерств, у складі якого є молодіжний департамент (Швеція, Ірландія, Португалія, Греція, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Фінляндія, Норвегія);

3) країни, в яких молодіжна політика координується декількома міністерствами без молодіжного директорату (Данія);

4) країни без молодіжних директоратів та спеціальних координуючих структур в органах виконавчої влади (Італія, Великобританія).

Отже, з проведеного аналізу можна зробити висновок, що більшість європейських країн мають сформоване інституційне забезпечення, виконавчі органи, на які покладено формування та реалізація державної у сфері молодіжної політики. По окремих країнам існують Міністерства, де з його назви вже зрозуміло, що до кола його функціональних обов'язків входить створення умов, налагодження процесів щодо розвитку та популяризації молодіжного руху. Так, для прикладу, перелік країн з сформованими Міністерствами [1]:

1) Міністерство з питань молоді і спорту – Франція, Болгарія, Азербайджан, Туреччина, Македонія;

2) Міністерство освіти, молоді та спорту – Чехія, Молдова, Монако;

3) Міністерство культури та у справах молоді – Вірменія;

4) Міністерство туризму, культури, молоді і спорту – Албанія;

5) Міністерство у справах сім'ї, літніх громадян, жінок та молоді – Німеччина;

6) Міністерство молоді, сім'ї, соціальної допомоги та рівних можливостей – Угорщина;

7) Міністерство освіти, молоді та зайнятості – Мальта;

8) Міністерство молоді та спорту України – Україна.

Для прикладу розглянемо, як впроваджується молодіжна політика в таких країнах, як Швеція, Румунія, Нідерланди, Кіпр, Іспанія, Мальта, Фінляндія. У Швеції молодіжні питання на загальнодержавному рівні координує Міністерство освіти, досліджень та культури. Управління у сфері молодіжної політики здійснюється на місцях, центральними органами влади з питань освіти, здоров'я, внутрішніх справ. Об'єктивний контроль за здійсненою роботою, виконанням завдань за визначеними напрямками проводить створена при Міністерстві незалежна комісія. Можна говорити, що країна має вертикальну інституційну структуру щодо здійснення молодіжної політики, та існують чіткі, зрозумілі методи контролю за процесами реалізації.

Румунія для просування даної сфери створила таку інституцію, як Національна владна структура для молоді Генеральної дирекції програм і міжнародних відносин. На дану структуру покладені такі завдання: здійснення координації при проведенні заходів у рамках молодіжної політики, збір

інформації з питань її реалізації, ведення законотворчої діяльності в окресленому напрямі. Водночас в Румунії паралельно діють й інші інституції, на як покладені функції щодо розробки та впровадження нових напрямів молодіжної політики. Працює також і Департамент молодіжної політики, основна функція – координація діяльності всіх інституцій, залучених до вирішення проблемних питань у молодіжній сфері.

У Нідерландах не має окремо Міністерства, у них створений Департамент молодіжної політики, який перебуває у підпорядкуванні Міністерства охорони здоров'я, добробуту та спорту. Також створений Центральний молодіжний офіс, який займається розповсюдженням та впровадженням програмних положень молодіжної політики на місцях (регіонах) і здійснює профілактичну роботу в молодіжному середовищі. У Нідерландах також створені та діють недержавні інституції, які займаються систематизацією, популяризацією та розповсюдженням через різні канали комунікації інформації стосовно молодіжних програм, заходів, ініціатив, висвітлюють проблемні питання у молодіжній сфері. На місцях в даній країні створені регіональні альянси, інформаційні пункти для молоді, які всім зацікавленим особам надають необхідну інформаційну та консультативну допомогу.

Уряд Кіпру визначив, що за молодіжну політику на державному рівні відповідає Молодіжний Департамент. До кола функціональних обов'язків входить формування пропозицій та надання рекомендацій стосовно розробки молодіжної політики на законодавчому рівні, створення та впровадження програм підтримки молодіжного руху. Даний департамент також виконує дорадчу, координаційну та виконавчу функції в питаннях, пов'язаних із розробкою та впровадженням політики щодо вікової категорії до 34 років. У своєму складі Молодіжний Департамент має такі структурні підрозділи (дорадчі комітети): політичний молодіжний комітет, консультативний орган профспілок та центральний консультативний орган. Остання інституція займається недержавними молодіжними об'єднаннями, організаціями, які зацікавлені та беруть участь у заходах, що організовує Молодіжний Департамент. На місцях для більш ефективного розповсюдження молодіжної політики на Кіпрі є практика створення Комітетів студентів, які представляють інтереси молоді, що навчається в середній школі, коледжах та університетах.

Іспанія просування молодіжної політики в країні здійснює через вертикальну структуру

загальнодержавних інституцій – Міністерство праці та соціальних питань, Національний інститут молоді, Міжвідомчий комітет дитинства та молоді. Загальна мета цих трьох органів – впровадження заходів комплексного молодіжного плану у сфері молодіжної політики. Національний інститут молоді – діяльність направлена на просування єдиної стратегії та плану дій стосовно молодіжної роботи в усіх регіонах країни. Допомагають даній інституції реалізовувати молодіжну політику на місцях громади, міські ради, ради молоді та молодіжні асоціації. Головна функція Національного інституту молоді – координаційна, директор цієї інституції є і державним секретарем Міністерства праці та соціальних питань.

Уряд Мальти у своєму підпорядкуванні має Міністерство молоді та мистецтв, де у функціональних обов'язках закладено здійснення виконавчих функцій, направлених на реалізацію молодіжної політики в країні. Також створена ще одна інституційна структура, яка здійснює забезпечення консультаційної діяльності стосовно формування та впровадження заходів направлених на покращення роботи в молодіжній сфері – Національна Рада молоді. Тобто через ці дві основні структури формують передумови для прогресивного розвитку молодіжної політики на Мальті.

Діяльність у сфері молодіжної політики та все, що пов'язано з категорією осіб до 34 років, у Фінляндії лежить у функціональній сфері Міністерства освіти. Що стосується житлових умов молоді, то даний напрям належить до компетенції різних адміністративних секторів. Фінляндія замість Національної молодіжної ради створила Дорадчу раду у справах молоді, які має у своїй структурі і 3 підкомітети: з питань освіти та зайнятості; з питань житла і доходів; з питань громадської активності. На Дорадчу раду покладені такі функціональні обов'язки, як внесення пропозицій щодо фінансування заходів молодіжної політики; допомага міністерствам, відповідальним за ті чи інші аспекти життя молоді; сприяння у формуванні та економічному обґрунтування програм діяльності молодіжних організацій. Також Фінляндія має ще одну інституційну структуру – національну службу з назвою Агенція співробітництва фінської молоді, яка займається наданням інформаційних послуг для молоді, фахівцям по роботі з молоддю, а також для підготовки публікацій та складання звітів, сприяє проведенню просвітницьких акцій з питань безробіття, пошуку першого робочого місця, вибору спеціальності тощо. Агенція здійснює вивчення й розповсю-

дження корисного досвіду розв'язання проблем в ювенальній сфері. Веде співпрацю зі службами з роботи з молоддю, освітніми установами, урядом та Дорадчою радою у справах молоді та виступає комунікаційним каналом між молоддю та урядом. Через функціонування трьох державних органів у Фінляндії відбувається процес реалізації молодіжної політики на загальнодержавному рівні.

Отже, із проаналізованих структур інституційного забезпечення в європейських країнах немає чіткої молодіжної політики, єдиної для всього Європейського Союзу. Уряди країн Європи створюють Міністерства, діяльність яких направлена на забезпечення формування та просування молодіжної політики. Убачається, що в більшості своїй ці Міністерства не однопрофільні, тобто не мають виключно молодіжної спрямованості. Аналіз молодіжної політики в Європі від країни до країни показує, що вона відрізняється, починаючи від фінансового забезпечення до розгалуженості структури на місцях і проникнення до найвіддаленіших регіонів.

Тому якщо імплементувати досвід європейських країн на території України, то слід відразу створювати однопрофільне Міністерство, діяльність якого буде направлена виключно на молодіжний сегмент, на розуміння молодіжної проблематики, їх зайнятості, сприяння участі у соціальному, економічному, політичному житті країни. Також на дану інституцію покладається функція з розробки та реалізації молодіжних проєктів, програм, конкурсів, в яких вікова категорія до 34 років може взяти участь і тим самим розкрити свої здібності, навички і здобути нові для себе компетенції.

Діяльність Міністерства розпочинається з низки нормативних актів, які будуть зумовлювати роботу в сфері молодіжної політики в межах правового поля. Тим самим спонукати молодь бути активним, зацікавленим учасником вирішення завдань, що стоять перед суспільством. Інституційне забезпечення молодіжної політики в країні має створювати необхідні умови для самореалізації молоді та її активного включення в суспільні процеси. Це дозволить забезпечити соціальне, культурне і економічне відтворення і прискорити суспільний розвиток.

Сьогодні національна молодіжна політика потребує змін в управлінні молодіжної сферою, створенні загальнодержавних інституцій, які відповідатимуть за реалізацію молодіжної політики та сприятимуть формуванню актуальних завдань, що направлені на створення необхідних

умов формування ефективної молодіжної політики. Тому новим вектором розвитку молодіжної політики в Україні все ж таки є співпраця національних молодіжних організацій і структур з європейськими інституціями Ради Європи відповідальними за молодіжну сферу. Така взаємодія може зміцнити подальший розвиток співпраці з країнами Європи, а також розширить можливості для участі України в програмах, заходах та проєктах, що реалізуються Радою Європи.

Починаючи з 2018 року в Україні почалася імплементація досвіду європейських країн в молодіжній сфері, і цьому підтвердженням є проєкт «Молодь за демократію в Україні», який реалізується у межах Плану дій Ради Європи для України на 2018–2022 роки. Даний проєкт передбачає співпрацю з органами місцевої влади та молодіжними організаціями з метою посилення участі молоді й громадської активності як у селах, так і в містах України в розвитку та просуванні молодіжної політики в країні. Це можна реалізувати через об'єднання спільних зусиль зацікавлених сторін та підвищення якості молодіжної політики й роботи з молоддю згідно зі стандартами Ради Європи. У рамках даного проєкту планується активізувати молодіжні центри та молодіжну роботу у всіх регіонах України. У рамках запуску пілотної схеми це буде реалізовано серед 12 перших центрів, які виявлять бажання взяти участь у процесі. Метою є заохочення молодіжних центрів до перегляду підходів до реалізації власних стратегій, що в першу чергу задовольняли б потреби молодих людей та відповідали стандартам Ради Європи з молодіжної громадської участі та молодіжної роботи. Відібрані молодіжні центри зможуть [2, 3]:

1) здійснити аналіз стану молодіжної роботи та програм неформальної освіти;

2) запропонувати команди з трьох учасників (адміністративний персонал, відповідальні за напрям освіти, молодіжні працівники та працівниці), які візьмуть участь у тривалому процесі навчання;

3) взяти участь у практичних семінарах з найкращих практик та стандартів Ради Європи та отримати інституційну та освітню підтримку для підготовки стратегії щодо переформатування роботи та принципів діяльності у молодіжному центрі;

4) долучитися до розроблення низки рекомендацій щодо національних стандартів стосовно молодіжних центрів/просторів на основі отриманого досвіду;

5) спільно навчатись та розбудовувати співпрацю з молодіжними центрами з різних регіонів України.

Висновки. Аналіз європейського досвіду інституційного забезпечення молодіжної політики у країнах показав, що дієва робота в напрямі розвитку молодіжної сфери відбувається виходячи зі сформованої вертикальної структури, де існує чітке делегування повноважень та контроль виконання поставлених завдань з метою досягнення як короткострокових, так і довгострокових цілей. Вбачається, що доцільним є створення однопрофільних Міністерств, які будуть опікуватися лише молодіжною політикою в країні та не розсіюватися на інші функціональні обов'язки різних сфер. Інституційне забезпечення держав повинно займатися, окрім просування молодіжних програм, заходів і вирішення проблем, ще й забезпеченням здобуття неформальної освіти, знань, вмінь, навичок та компетентностей, які сформулюють конкурентні переваги у людини та створять додаткові можливості для пошуку бажаного місця роботи на ринку праці. Встановлено, що європейські країни мають у сфері молодіжної політики різні підходи як до процесу створення провладних структур, так і до визначення пріоритетних напрямів розвитку цієї сфери. У своєму баченні роботи з молодіжним сегментом одні ведуть роботу щодо гарантії прав незахищених представників молоді, надання послуг та опосередковано втручаються в те, що відбувається на молодіжному рівні в країні, інші ж активно співпрацюють з усіма суб'єктами: молодіжними організаціями, формуваннями, об'єднаннями тощо для більш ефективного створення, просування та реалізації молодіжної політики. Інституційне забезпечення молодіжної політик в країнах Європи також характеризується постійними трансформаціями у відповідності до змін потреб молоді, розгалуженістю систем спеціалізованих на молодіжній політиці органів і в включенням цього сектору суміжних сфер: освіта, спорт, соціальна сфера тощо. Водночас державам притаманні і спільні риси, що реалізуються ними в даній галузі, вони включають: активне залучення молоді до всіх процесів, що відбуваються в країнах, приділяється особлива увага соціально вразливим категоріям молоді, здійснюється захист прав та свобод молодих людей шляхом просвітницької діяльності та створення відповідних інституцій.

Якщо імплементувати в Україні досвід країн Європи, то доцільно обрати інституційну модель Фінляндії, де є чітко сформована законодавча база,

розгалужена структура органів, до функціональних обов'язків яких належить діяльність, пов'язана з формуванням, забезпеченням та реалізацією молодіжної політики, та наявний потужний потенціал громадських молодіжних організацій. За фінською моделлю доцільним буде створити сьогодні в Україні в кожній області Молодіжні комісії, які будуть виконувати провладні функції та займатимуться активним залученням молоді до державно-управлінської діяльності в регіоні або навіть у країні. На

сьогодні ті Молодіжні ради, що створені при кожен міських та обласних адміністраціях, виконують лише дорадчі функції та використовуються як інформаційний ресурс взаємодії державних органів, громадських організацій з органами студентського самоврядування. Тому є необхідність створення на місцевих рівнях молодіжних державних інституцій, які будуть активно працювати та реалізовувати завдання, які на них покладені в рамках державної молодіжної політики.

Список літератури:

1. Бородін Є.І., Борисова Ю.В., Літвінова Н.М., Хохрякова І.В. Сучасний європейський досвід формування та реалізації молодіжної політики : навч. посіб. Дніпро : Пороги, 2008. 116 с.
2. Відбулась подія офіційного запуску проєкту «Молодь за демократію в Україні». URL : <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/the-official-launch-of-the-project-youth-for-democracy-in-ukraine-took-place> (дата звернення 04.04.2021).
3. Проєкт Ради Європи «Молодь за демократію в Україні» запрошує молодіжні центри України до партнерства. URL : <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/project-of-the-council-of-europe-youth-for-democracy-in-ukraine-invites-for-partnerships-with-youth-centers-in-ukraine> (дата звернення 04.04.2021).
4. Стукан Т.М. Особливості зайнятості молоді в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Економічні науки». Випуск № 7(39)/2020. С. 77–85. URL : <https://doi.org/10.25313/2520-2294-2020-7-6181>.
5. Стукан Т. Молодіжна політика: суть, основні принципи та стан реалізації в Україні. *Таврійський науковий вісник*. Серія: Економіка. Випуск № 4. 2020. С. 125–131.
6. Формування та реалізація державної молодіжної політики в Україні в умовах децентралізації. Тернопіль : ТОВ «Тернограф», 2017. 100 с.
7. Yurii Kyrylov, Natalia Kyrychenko, Tatyana Stukan and Hanna Zhosan, Formation of Enterprise. Management Strategies and Entrepreneurship Training, *International Journal of Management*. 2020. № 11(6). P. 793–800. URL : http://www.iaeme.com/MasterAdmin/Journal_uploads/ijm/VOLUME_11_ISSUE_6/IJM_11_06_067.pdf (дата звернення: 04.04.2021).

Stukan T.M. ANALYSIS OF THE EUROPEAN SYSTEM OF INSTITUTIONAL SUPPORT FOR YOUTH POLICY

The article analyzes the institutional framework for the formation of youth policy in European countries. The general institutional structure of the Council of Europe, which is responsible for the implementation of the principles of work with youth, has been formed and presented. It is investigated through which formal and informal authorities the formation, implementation and promotion of youth policy takes place. European countries are classified according to their experience in creating and operating at the state level structures responsible for work among the age group up to 34 years. Countries are analyzed and grouped according to institutional support and youth support programs. It is determined that most European countries have formed effective executive bodies, which are responsible for the formation and implementation of youth policy. Institutional support of youth policies in European countries is also characterized by constant transformations in accordance with changing needs of youth, extensive systems of bodies specialized in youth policy and the inclusion of related sectors in this sector: education, sports, social sphere and more. Analyzing the structure of youth provision, states have common features in common in this area, they include: active involvement of youth in all processes taking place in countries, special attention is paid to socially vulnerable categories of youth, protection of rights and freedoms of young people through education activities and the establishment of appropriate institutions. The article outlines the priority steps to be taken towards the implementation of the pro-European experience in domestic youth policy. It was confirmed that the institutional support in the country creates the necessary conditions for self-realization of young people and their active involvement in social and state processes. Institutional support of youth policy in the country should create the necessary conditions for self-realization of youth and its active inclusion in social processes. This will ensure social, cultural and economic reproduction and accelerate social development.

Key words: youth policy, institutional structure, implementation, youth fund, non-governmental institutions, informal authorities.

Шпіньова Ю.О.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНИХ ТЕХНОЛОГІЙ ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Сьогодні важливою є переорієнтація державного управління на розв'язання нових завдань і викликів у суспільстві. У державному управлінні, з одного боку, артикулюється й виражається колективна воля соціуму, а з іншого – через певні інституційні механізми та технології реалізуються в публічну політику, у яку поступово трансформується державне управління за допомогою новітніх технологій.

У державному управлінні, на відміну від публічної політики, виражається колективна воля через певні інституційні механізми, водночас публічна політика орієнтується на колективну думку соціуму.

Від організації публічної сфери й розвиненості ключових інститутів, механізмів і технологій залежить характер публічної політики, основною сутністю якої є вираження на державно-політичному рівні інтересів, пріоритетів, цілей публічної сфери, що є зародженням інновацій. Це дає можливість оптимізувати механізм взаємодії громадського сектору, держави та бізнесу та змінювати негативну сталість державних інститутів і залучати новий ресурс до формування публічної політики.

Через комунікацію влади та суспільства виконуються найважливіші функції публічної політики: вплив на формування публічної політики, контроль за діяльністю владних структур і політична просвіта громадськості.

У стані віддаленості влади від громадського суспільства, який досить довгий час відбувався в Україні, був односторонній процес формування політики, що потребує максимальних змін і розвитку нових механізмів і технологій контролю дій влади з боку громадськості.

У статті проаналізовано основні тенденції, особливості та адекватність застосування сучасних, зокрема політичних, технологій у процесі формування та реалізації публічної політики. Розглянуто взаємозв'язок політичних технологій та управління з урахуванням специфіки розвитку суспільства, розкрито основне визначення категорії «технологія».

Сучасна публічна політика характеризується процесами віртуалізації та медіатизації, у результаті чого соціально-політична реальність для населення більшості країн стає сприйняттям віртуальних уявлень і образів, які часом не мають нічого спільного з об'єктивною дійсністю, тому в статті розглянуто важливість використання інформаційних технологій і проведено оцінку цифрового й електронного урядів.

Ключові слова: державне управління, громадське суспільство, публічна політика, технології публічної політики, інформаційні технології.

Постановка проблеми. У сучасному світі великий внесок науки, інновацій і нових технологій є вирішальним фактором розвитку суспільства. Значний вплив вони мають і на розвиток державного управління, що пов'язано здебільшого зі стрімким удосконаленням і новими відкриттями у сфері зв'язків із громадськістю, інформаційних технологій і комунікацій. Відповідно, дослідники вказують на поступове витіснення з простору публічної політики реальних політичних подій, явищ, процесів. Це зумовлено специфікою масової свідомості, яка формується через медійні інформаційно-комунікаційні технології та інструменти [11, с. 34].

Сучасна публічна політика є особливим полем для реалізації політичної боротьби за владні ресурси з використанням медійних і віртуальних засобів формування політичного бренду: інформаційні PR-програми, публічні висловлювання політичних лідерів, використання медіаканалів. Публічна політика реалізується за участю не тільки урядовців та органів влади, а й із залученням у неї фахівців, експертів, аналітиків, політологів, публіцистів і журналістів. Трансформація сучасної публічної політики здійснюється за допомогою переходу від суто політико-адміністративного управління до особливого стану політичного простору, що містить політичні дії

та інформаційні технології. Саме тому важливо дослідити сучасні технології, які впливають на процес модернізації публічної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню технологій і механізмів формування публічної політики, зокрема, в практиці державного управління зарубіжних країн приділяли увагу зарубіжні та вітчизняні дослідники, такі як А. Атенасян, Н. Белева, А. Дегтярьова, Ю. Красін, В. Парсонс, С. Телешун, Н. Шрамко та інші.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу сучасних технологій, які використовуються в політиці держави. Через постійний розвиток технологій і посилення науково-технічного прогресу для органів влади особливо важливо застосовувати й нові інструменти для формування та реалізації публічної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Категорія «технологія» використовується майже у всіх сферах життєдіяльності суспільства і має діапазон значень від конкретного алгоритму діяльності, що забезпечує багаторазове отримання заданого кінцевого результату до нової дисципліни, що базується на філософії техніки.

У межах широкого трактування поняття «технологія» розглядається сукупність необхідних для розроблення та відтворення знань, умінь і навичок, матеріально-технічних та інших засобів, інженерних практик і соціальних конвенцій, залучення технічного персоналу і процесів у великомасштабні системи та інститути. Отже, результатом накопичення технологічної діяльності виступає не тільки порядок речей, але і якість соціального життя.

Суть технології полягає в тому, що вона задає алгоритм діяльності, тому може бути застосована для розв'язання типових завдань. Водночас треба брати до уваги обмежений універсалізм соціального простору: навіть подібні ситуації та проблеми мають специфіку [11, с. 41].

Е. Баррі у своїй роботі «Політичні машини. Управління в технологічному суспільстві» розкриває тісний, багатий протиріччями взаємозв'язок політики й технології [15]. З одного боку, техніка і технологія відкривають нові сторони і простори для політики. З іншого – механізми і пристрої створюють серйозні обмеження в конструюванні соціального, привносять у політичний порядок денний свій специфічний внесок.

Наприклад, політика підтримки, що набуває особливої актуальності в умовах масштабних геополітичних протистоянь, конфліктів і криз, передбачає заходи та зміни в наявній інфраструктурі. Це

також пояснює, чому непомірний популізм, неграмотні рішення здатні призвести до катастрофи. Технології мають внутрішній політичний вимір, зумовлений створенням і підтримкою соціальних конвенцій, що визначають їх використання.

Сьогодні інтенсивний розвиток технологій інтернет-комунікацій та стрімка еволюція простору соціальних медіа надають нові можливості для здійснення діяльності у сфері сучасної публічної політики. Водночас зазвичай більшість публікацій, присвячених використанню ресурсів соціальних медіа в політичній площині, має переважно утилітарний характер, у межах такого роду публікацій основні акценти автори роблять на суто прикладний і локальний потенціал політичних комунікацій у просторі соціальних медіа [17, с. 122].

Однак можна стверджувати, що є об'єктивна необхідність системного розгляду феномену соціальних медіа щодо тих нових суспільно-політичних тенденцій, з якими пов'язаний їхній розвиток. Класична методологія масових політичних комунікацій у сучасному інтернет-просторі набуває нового звучання, яке потребує серйозного політологічного аналізу. Традиційні підходи до розуміння політичної комунікації та моделі її здійснення стосовно такого роду класу інформаційних онлайн-ресурсів, як соціальні медіа, вимагають певної актуалізації, зокрема сфери публічної політики..

Політична інформація поза контекстом можливостей її використання в процесах комунікаційної взаємодії втрачає свою традиційну цінність. Навпаки, основною цінністю, зокрема політичною, сьогодні виступає можливість комунікаційної взаємодії, через що сучасні комунікаційні технології орієнтовані на формування ефективних глобальних форм комунікації, створення нових механізмів комунікаційної взаємодії [14, с. 32].

Специфіка такого роду ресурсів багато в чому визначає способи інформаційно-комунікаційної взаємодії між представниками сучасного суспільства, а також формати споживання інформації та комунікаційної активності в глобальному мережевому просторі. По суті, впровадження й широке поширення сучасних інтернет-технологій комунікації вже значно змінило й підходи до впливу на суспільну свідомість у межах процесів політичного управління.

Значну роль у цьому процесі відіграє комунікація в соціальних мережах, важливість для користувача оцінок і коментарів стає вкрай значущим параметром інформаційно-комунікаційної роботи

в мережі в аспекті забезпечення необхідних політичних результатів.

Рівень суспільної значущості й суспільної оцінки різних соціальних подій також визначається не стільки змістовими аспектами події, скільки кількістю та змістом коментарів користувача, а також обсягом репостів, ретвітів, лайків у соціальних медіа, що тепер є ключовим критерієм оцінки соціально-політичних подій масових інтернет-користувачів. У результаті діячі популістського спрямування часто мають значно більший рівень підтримки та довіри серед мережевих користувачів, ніж реальні керівники, які дають значну користь державі й суспільству, проте недостатньою мірою представлені в інтернет-просторі або не мають належного рівня віртуального соціального капіталу [12, с. 191].

У результаті для здійснення успішного управління в умовах розвинутого онлайн-простору та активного використання різними мережевими групами інтересів наявних сьогодні інтернет-технологій і онлайн-інструментів масової комунікації критичною стає необхідність адекватного інформаційно-комунікаційного супроводу в мережі будь-якої публічної професійної активності.

Технологія «спіраль мовчання» застосовується в політтехнологічній практиці для формування зовнішньої видимості масової підтримки тих чи інших політичних рішень, партій, лідерів, у результаті чого громадяни, які мають опозиційні погляди, побоюються висловлюватися, щоб не втратити свій символічний капітал [13].

Оскільки громадяни приховують свої реальні політичні погляди та позиції, формується викривлений механізм зворотного зв'язку, у якому спотворено суспільно-політичний простір впливу на громадян, які вважають за краще приєднатися до домінуючої думки, приховуючи власні переконання. За базу для реалізації цієї технології експерти виділяють низьку самоорганізацію громадянського суспільства, проблеми реалізації діалогу з державною владою, несформовану демократичну свідомість мас [13].

Метод «контрольованого витоку інсайду» застосовується для трансляції інформації, отриманої з неназваних, але нібито авторитетних джерел. Цю технологію часто застосовують для превенції реакції суспільства на політичні рішення, і якщо реакція виявиться негативною, то інсайд трактується як провокація політичних опонентів [13].

Технологія «семантичного маніпулювання» використовується в політиці під час позначення ставлення до політичних процесів через сим-

волічні значення, з якими в населення пов'язані певні асоціативні набори, що безпосередньо впливають на сприйняття політичної інформації суспільною свідомістю. Технологізація конструювання семантичних структур дає змогу в латентній формі генерувати в населення необхідне уявлення про політичну реальність [14].

Технологія об'єктивізації використовується в політиці та полягає у формуванні фактологічних рядів, які наочно представляють неіснуючий у політичній практиці тренд, після чого громадськість переконується у реальності цього тренду і втілюють його.

Технологія «тунельної свідомості» полягає в акцентуванні кількох несумісних радикальних альтернатив. Тут моделюється ситуація, у межах якої є лише штучно обмежений вибір альтернатив, коли інших альтернатив суб'єкт або не знає, або не сприймає їх серйозно. У результаті громадськості нав'язують моделі поведінки, основані на нібито єдиному правильному політичному рішенні.

Сьогодні більшість членів суспільства є носіями сконструйованих віртуальних образів, уявлень, цінностей, символів і смислів, а також активними розповсюджувачами такого роду віртуальних конструкцій серед таких же пересічних громадян на рівні горизонтальних комунікацій.

Отже, медіатизація та віртуалізація сучасного процесу політичного управління на перший план виводить нереальні політичні дії та смисли, а віртуальну боротьбу за думку представників суспільства, яку отримують у межах інформаційно-комунікаційного впливу, переробляють і далі самостійно поширюють як свої власні сконструйовані віртуальні симулятори.

Сучасна політична боротьба здебільшого також набуває характеру конкуренції за думки мас, у свідомість яких транслуються віртуальні конструкції, що відповідають інтересам суб'єктів політичного протистояння, де особливо активно використовують інформаційно-комунікаційні технології для впливу на громадськість [14, с. 104].

Публічна політика реалізується через публічні кампанії, під час яких здійснюється: визначення соціальних проблем і суспільних пріоритетів, аналіз тих чи інших напрямів політики з погляду альтернатив, підготовка пропозицій для ухвалення рішень, лобювання інтересів, контроль реалізації ухвалених рішень, взаємне навчання залучених до комунікації сторін [10, с. 64].

Під час останньої відбувається конструювання соціальних проблем, тобто виробництво «вимог» та їх просування в публічному дискурсі.

Серед найбільш популярних стратегій: конструювання відмінного в межах знайомого, конструювання широко поширеної вимоги, конструювання «страшних» наслідків, конструювання простоти проблеми в належний час, персоналізація проблеми тощо.

Державна влада також володіє суверенним характером і здатна самостійно йти на масштабні реформи. Що стосується публічної політики, то тут також можна говорити про самостійність і суверенність. Однак реформування публічної політики в умовах публічного управління залежить не від волі лідерів, а від створених внутрішньо-державних і зовнішньополітичних умов.

Управління публічною політикою залежить від питань і проблем світової та внутрішньої політики та суспільного життя. Відповідно, публічна політика реалізується в межах поточних суспільних подій і в умовах складного переплетення соціально-економічних, політичних і культурних процесів. Публічна політика забезпечує взаємодію держави та суспільства. З огляду на це вона реалізує кілька найважливіших комунікаційних функцій.

Перш за все йдеться про артикуляцію суспільних інтересів – формулювання конкретних вимог соціальних груп та індивідів до політичного управління. Г. Алмонд у своїй теорії політичних систем уперше сформулював цей термін – «артикуляція інтересів». У його теорії також було представлено різні форми цієї артикуляції, пов'язані з реалізацією виборчого права, створенням неформальних груп, здійсненням міжособистісної комунікації, а також протестної активності [3].

Друга функція публічної політики пов'язана зі здійсненням громадського контролю діяльності органів державної влади та поточної обстановки в різних сферах. Тут йдеться про створення і реалізацію форм громадського контролю як утілення публічної політики. Третя функція спрямована на здійснення спільного впливу влади й суспільства на формування державної політики. Йдеться про те, що публічна політика пов'язана безпосередньо з публічним управлінням і має потребу в державі.

Своєю чергою, державна політика повинна бути публічною з метою забезпечення легітимності держави в очах суспільства. Четверта функція спрямована на політичну освіту і формування політичної культури громадян. Відповідно, політична освіченість громадян впливає на якість і зміст інтересів і потреб громадян, їхній політичний вибір у межах виборчого права, політичну

активність і залученість у державну управлінську діяльність [3].

У сучасній Україні на рівні публічного дискурсу йдеться про проголошення відкритості, прозорості та демократичності державного управління, впровадження інноваційних технологій у процеси управління й залучення громадянського суспільства в політичні процеси. Однак ці пріоритети та напрями публічної політики проголошуються на тлі централізації влади й посилення її вертикального складника. У результаті сучасне уявлення й роль публічної політики в державному управлінні, попри формально-юридичну та дискурсивну відкритість, має розглядатися переважно в межах владних інтересів усталеної структури публічних акторів.

Проєкт цифрового уряду для України сьогодні тільки починає формуватися, тому дуже важливо загострити увагу на найбільш значимих для нашого суспільства ідеях і перспективах цього проєкту. Перш за все треба наголосити, що поки у вітчизняному політичному дискурсі не відбулося диференціації між концепцією електронного уряду, де основна увага приділяється необхідності надання державних послуг в електронному вигляді, та концепцією цифрового уряду, яка передбачає значно вищий рівень організації цифрового управління [9, с. 53].

Необхідно наголосити, що цифровий уряд і електронний уряд – дві якісно різні моделі цифрового управління, що відрізняються технологічно, структурно й концептуально. Вони розв'язують різні завдання та орієнтовані на різні критерії ефективності управління, водночас модель електронного уряду є підготовчим етапом на шляху формування цифрового уряду. Якщо основне завдання електронного уряду – надання державних послуг в електронній формі та більш ефективне використання потоків інформації в системі управління, то надзвичайно важливим напрямом діяльності цифрового уряду стає управління розвитком національної інноваційної системи, людським капіталом і сучасними формами електронної демократії [8, с. 28].

Головне завдання цифрового уряду – орієнтація на стимулювання інноваційної діяльності в усіх сферах виробництва й суспільного життя. Уряд має працювати за принципом інноваційної лабораторії, акумулюючи всі найбільш важливі ініціативи з боку суспільства – від шкіл і університетів до виробництва. Він повинен сформувати нову культуру в сфері інноваційної діяльності та надання державних послуг для її розвитку – національну систему стартапів.

Висновки. Здійснивши аналіз особливостей публічної політики, варто зазначити, що на сучасному етапі розвитку суспільства різноманітність сучасних технологій, які використовуються в політиці держави, надзвичайно велика. Через постійний розвиток загальних технологій і посилення науково-технічного прогресу органи влади повинні застосовувати й нові інструменти для здійснення публічної політики.

Фактично технології публічної політики мають на меті застосовуватися щодо органів влади та населення певної країни. Ці технології можна вважати способом реалізації функцій політичної системи, що забезпечують підвищення ефективності політичного процесу.

Сучасна комунікація між громадянським суспільством неможлива без застосування сучасних інструментів спілкування та сповіщення, наприклад соціальних мереж, електронних ЗМІ тощо. Нині відчувається, що політика більш спрямована не на отримання результату, а на розвиток рейтингів тих чи інших політиків у соціальних медіа.

Публічну політику можна охарактеризувати процесами віртуалізації та медіатизації, унаслідок чого соціально-політична реальність для населення великої кількості країн стає результатом сприйняття віртуальних уявлень і образів, які не мають нічого спільного з об'єктивною дійсністю. Уявлення та роль публічної політики в державному управлінні, незважаючи на формально-юридичну й дискурсивну відкритість, має розглядатися переважно в межах владних інтересів усталеної структури публічних акторів.

Нині в Україні соціальні медіа дають можливість побудувати ефективну комунікацію груп населення, які поділяють спільні цінності. Поширення інформаційних технологій і зміна в соціально-демографічній структурі українського суспільства призвели до зміни суспільних комунікативних практик у політичному просторі. Соціальні медіа стають альтернативним каналом комунікації, де незадоволені політичним курсом громадяни можуть висловити свій протест.

Список літератури:

1. Конституція України: ухвалена на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Алмонд Г., Пауэлл Дж. Б., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор. Москва : Аспект Пресс, 2002. 537 с.
3. Анохин М.Г. Современные технологии эффективной политики: учеб. пособие. Москва, 2008. С. 45–46.
4. Бернейс Э. Инженерия согласия. Полис. *Политические исследования*. 2014. № 4. С. 122–131.
5. Бернейс Э. Пропаганда. Москва : Нипро Publishing, 2010. 176 с.
6. Грицяк І.А. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами. *Вісник Академії митної служби України*. Серія : Державне управління. 2010. № 2. С. 5–11.
7. Квітка С.А. Електронне врядування як інноваційний механізм взаємодії влади, бізнесу та громадянського суспільства: зарубіжний досвід та передумови розвитку в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9. С. 26–34.
8. Колесніченко І.М. Розвиток електронного врядування в Україні: інституціональний аспект. *Бізнес Інформ*. 2014. № 3. С. 52–57.
9. Косоруков А.А. Публичная политика в системе государственного управления. *Политика и общество*. 2018. № 4. С. 62–68.
10. Крутий О.М. Діалогічне підґрунтя громадянського суспільства як умова ефективного місцевого самоврядування. *Політико-управлінський потенціал органів місцевого самоуправління міста* : монографія. Харків : Магістр, 2007. С. 93–114.
11. Романенко Є.О. Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості налагодження. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2 (21). С. 190–199.
12. Сиденко О.А. Современные технологии в публичной политике и управлении : учебное пособие. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2018. 228 с.
13. Скалацький В.М. Концептуальні побудови та практичні моделі інформаційного суспільства. *Гуманітарний часопис*. 2012. № 4. С. 62–69.
14. Соловійов С.Г., Грицяк Н.В. Інформаційна складова державної політики та управління : монографія; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, каф. інформ. політики та електрон. врядування. Київ : К.І.С., 2015. 320 с.
15. Barry A. Political Machines. Governing a Technological Society. London, 2001.
16. Darendorf R. The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty. London. 1988.

Shpinova Yu.O. FEATURES OF MODERN TECHNOLOGIES OF PUBLIC POLICY FORMATION

Today it is important to reorient public administration to solve new problems and challenges in society. In public administration on the one hand articulates and expresses the collective will of society, and on the other – through certain institutional mechanisms and technologies are implemented in public policy, in which gradually transformed public administration through the latest technologies.

In public administration, in contrast to public policy, the collective will is expressed through certain institutional mechanisms, in turn, public policy focuses on the collective opinion of society.

The nature of public policy depends on the organization of the public sphere and the development of key institutions, mechanisms and technologies, the main essence of which is the expression at the state and political level of interests, priorities, goals of the public sphere, which is the origin of innovation. This allows optimizing the mechanism of interaction between the public sector, the state and business and changing the negative sustainability of state institutions and attracting new resources to the formation of public policy.

Through the communication of government and society, the most important functions of public policy are performed: influence on the formation of public policy, control over the activities of government structures and political education of the public.

In the state of remoteness of the government from the civil society, which took place in Ukraine for a long time, there was a unilateral process of policy formation, which requires maximum changes and development of new mechanisms and technologies for public control of government actions.

The article analyzes the main trends, features and adequacy of the application of modern, including political technologies in the process of formation and implementation of public policy. The interrelation of political technologies and management taking into account the specifics of society development is considered, the basic definition of the category “technology”.

Modern public policy is characterized by processes of virtualization and mediatization, as a result of which the socio-political reality for the population of most countries is the perception of virtual ideas and images that sometimes have nothing to do with objective reality, so the article considers the importance of information technology digital and e-government.

Key words: *public administration, civil society, public policy, public policy technologies, information technology.*

УДК 378.17

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.4/15>**Яковенко Є.С.**

Національна академія Національної гвардії України

Головань О.М.

Національна академія Національної гвардії України

ПИТАННЯ ВПЛИВУ ПРОФЕСІЙНОГО ЗДОРОВ'Я МАЙБУТНІХ ОФІЦЕРІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ НА ВИКОНАННЯ СЛУЖБОВО-БОЙОВИХ ЗАВДАНЬ

У статті вказано, що шлях України до вступу в НАТО вимагає від сучасної системи військової освіти переходу до європейських стандартів під час підготовки військового фахівця, спроможного до професійного зростання. Також зазначено, що стан професійного здоров'я офіцера позначається на результатах виконання ним службових (бойових) завдань (СБЗ) під час виконання завдань за призначенням, має вплив на результати служби, сприяє підвищенню рівня професіоналізму. Наголошено на тому, що стан професійного здоров'я офіцера впливає на стан здоров'я підлеглих, їхній психологічний стан і задоволеність службою загалом. Офіцер із низьким рівнем професійного здоров'я не здатен створити в підпорядкованому підрозділі безпечно середовище та умови для проходження служби. Він не може формувати культуру здоров'я підлеглих, оскільки для цього необхідний особистий приклад. Висвітлено, що 45 % офіцерів із залучених почувалися відносно здоровими, що добре позначається на їхній працездатності та стресостійкості. У 55 % опитаних офіцерів констатується нестабільність в емоційній сфері (різка зміна настрою, дратівливість, прояви гніву), результатом чого є швидке виснаження організму. Резерви їхнього організму близькі до виснаження. Висвітлено найприйнятніші нам дефініції поняття «професійне здоров'я». Наголошено, що результати великої кількості наукових досліджень свідчать про зниження якості психічного, фізичного й соціального здоров'я як нації, так і її окремих соціальних груп. Експерти Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) зазначають недостатню компетентність більшої частини населення різних країн у питаннях збереження та зміцнення здоров'я, що проявляється в несприятливому для людини повсякденному стилі життя і поведінки на робочих місцях.

Зазначено, що під час визначення змісту професійного здоров'я виникає проблема неоднозначності його співвіднесення зі змістом самого здоров'я взагалі. Так, з одного боку, практично здорова людина може виявитися професійно нездоровою (наприклад, водій, що вжив під час робочого дня навіть невелику дозу алкоголю чи певні ліки, що сповільнюють реакції), з іншого боку, у професійно здоровій людині, що успішно працює (наприклад, на шкідливому виробництві) і добре почувалася під час роботи, можуть бути латентні хворобливі зміни.

Ключові слова: здоров'я, професійне здоров'я, професійне зростання, здоров'ятворча діяльність, офіцер, службово-бойові завдання, стресостійкість.

Постановка проблеми. Шлях України до вступу в НАТО вимагає від сучасної системи військової освіти переходу до європейських стандартів під час підготовки військового фахівця, спроможного до професійного зростання. Серед факторів, від яких залежить зростання військового як фахівця, провідне місце посідає професійне здоров'я (ПЗ).

Стан професійного здоров'я офіцера позначається на результатах виконання ним службових (бойових) завдань (СБЗ) під час виконання завдань за призначенням, має вплив на результати служби, сприяє підвищенню рівня професіоналізму. Також

професійне здоров'я командира впливає на стан здоров'я підлеглих, їхній психологічний стан і задоволеність службою загалом. Командиру з опосередкованим станом професійного здоров'я важко створити в підрозділі сприятливі умови для проходження служби, оскільки для формування культури здоров'я підлеглих необхідний особистий приклад.

Службова діяльність офіцерів супроводжується постійною високою психоемоційною напруженістю, що зумовлено високим рівнем ризику для життя та здоров'я. Проведене опитування показало, що 45 % офіцерів із залучених почувалися

ваються відносно здоровими, що добре позначається на їхній працездатності та стресостійкості. У 55 % опитаних офіцерів констатується нестабільність в емоційній сфері (різка зміна настрою, дратівливість, прояви гніву), результатом чого є швидке виснаження організму.

Як відомо, професія офіцера належить до професій із підвищеним ризиком виникнення психоемоційних навантажень. Факторами ризику для ПЗ офіцера є висока стресовість професійної діяльності, відсутність у підрозділах можливості для психологічного розвантаження, необізнаність у питаннях збереження і зміцнення ПЗ. Більшість опитаних нами курсантів – майбутніх офіцерів зазначили, що не володіють методиками протистояння стресу, не повною мірою обізнані зі способами формування стресостійкості та технологією збереження і зміцнення ПЗ.

Отже, збереження і зміцнення професійного здоров'я під час підготовки майбутніх офіцерів до виконання службово-бойових завдань має бути серед найбільш пріоритетних напрямів у вищих військових навчальних закладах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття здоров'я досліджується в багатьох науках і знаходить зображення в таких аспектах: медико-біологічному, психологічному, філософському, соціально-педагогічному. Дослідженням проблеми здоров'я займалися багато вчених, таких як: загалом й до окремих його складників зверталось багато дослідників: Л. Мітіна, О. Яременко, С. Болтівець, В. Крайнюк, Н. Шевченко, Ю. Лісіцин, О. Хлівна, В. Пономаренко, Л. Татарнікова, Д. Сієрс, Б. Братусь, О. Коган, Г. Абрамова, Б. Карвасарський, Г. Апанасенко, О. Балакірева, Ш. Бюлер, О. Вакуленко, В. Казначеев та інші.

З огляду на наявність значної кількості досліджень у галузі здоров'я варто зазначити, що питанню вивчення саме професійного здоров'я приділено мало уваги. Проблема збереження та зміцнення здоров'я офіцерів тривалий час досліджували не окремо, а в контексті здоров'я людини та здорового способу життя загалом.

Аналіз сучасних наукових джерел із проблематики здоров'я офіцерів (правоохоронців) надає можливість окреслити такі групи досліджень. До першої групи необхідно віднести дослідження в аспекті теоретико-методологічних основ педагогіки здоров'я (А. Щедрина, В. Казначеев, І. Брехман, М. Лук'янченко, Т. Паніна, М. Віленський та інші). Проблема здоров'я в освітньому середовищі вищої школи приділено увагу в дослідженнях, які треба віднести до другої групи (Ю. Бой-

чук, Г. Кривошеєва, А. Царенко, С. Омельченко, С. Страшко, Н. Абаскалова, Н. Гончарова, Г. Зайцев, Л. Романишина, С. Болтівець, М. Смірнов, В. Бобрицька та інші).

Значна кількість науковців розглядає питання, пов'язані з професійним здоров'ям (Л. Сущенко, Е. Зеєр, Г. Нікіфоров, В. Карвасарський та інші). З'являється дедалі більше наукових праць, у яких розкриваються шляхи профілактики синдрому «емоційного вигорання», запобігання виникненню професійних деформацій і професійного стресу (В. Шахов, Т. Жалагіна, В. Третьяченко, О. Баранов, О. Марковець, І. Холоднова та інші). Водночас треба зосередити увагу на дослідженнях, пов'язаних із розробленням шляхів збереження і зміцнення професійного здоров'я офіцерів, формування здоров'язберезувальних компетентностей майбутніх офіцерів. Отже, нині у психолого-педагогічній літературі не досить висвітлено проблему підготовки майбутніх офіцерів до збереження і зміцнення професійного здоров'я.

Постановка завдання. Мета статті полягає в ретроспективному аналізі дефініцій поняття «професійне здоров'я», стану системи підготовки майбутніх офіцерів до виконання службово-бойових завдань у розрізі збереження і зміцнення професійного здоров'я під час вивчення спеціальних дисциплін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проблема здоров'я – одна з найважливіших і найскладніших у сучасній науці. Вона не поступається перед такими питаннями, як охорона природи і навколишнього середовища. Актуальність проблеми збереження здоров'я постійно зростає. Зумовлюється це глобальною екологічною кризою, різким зниженням працездатності, постійним зростанням захворюваності, підвищенням рівня наркотизації та алкоголізації населення [1, с. 72]. Особливо яскраво зазначається прояв зазначених негативних тенденцій у молодого покоління.

Згідно із сучасними уявленнями, здоров'я – це не медична, а комплексна проблема і складний феномен глобального значення. Здоров'я визначається як філософська, соціальна, економічна, біологічна категорії, як об'єкт споживання, вкладання капіталу, індивідуальна і суспільна цінність, динамічне, що постійно взаємодіє з довкіллям, явище системного характеру [2, с. 82].

Сьогодні нараховується більш як сто визначень поняття «здоров'я» (дехто називає цифру 200, хтось – 300). Багато дослідників намагається класифікувати наявні визначення поняття «здоров'я».

На найвищому рівні узагальнення можна виділити два підходи до розуміння здоров'я. Перший підхід: здоров'я розглядається як стан, функція організму, відсутність хвороби, стан благополуччя (Г. Сигерист, Т. Михайлова, М. Попов). Хвороба водночас розуміється як перевищення норми, порушення рівноваги із зовнішнім середовищем. Найбільш популярним є визначення здоров'я, сформульоване експертами ВООЗ: «Здоров'я – це стан цілковитого фізичного, душевного та соціального благополуччя, а не тільки відсутність хвороби чи фізичних вад» [3, с. 325]. Тобто здоров'я – це природний стан організму, який характеризується його врівноваженістю із середовищем і відсутністю будь-яких хворобливих змін, де врівноваженість організму із зовнішнім середовищем є ступенем його пристосованості, адаптованості до умов біологічного та соціального середовища, дієздатності [3, с. 325].

Деякі вчені вважають, що визначення здоров'я як стану благополуччя хибне і навіть шкідливе. В. Ліщук і О. Мосткова [4] критикують воозвиське положення про здоров'я в тому значенні, що благополуччя залежить не тільки від самої людини, а багато в чому є характеристикою суспільства, у якому певний індивід проживає та функціонує. У сприятливих умовах і не дуже здорова людина може почуватися цілком благополучно. І навіть дуже здоровий індивід не буде благополучним, якщо його оточення надто агресивне і стресогенне.

За другого підходу здоров'я розглядається з позиції активності людини, що забезпечує безперешкодну реалізацію її особистісного потенціалу (А. Адлер, М. Амосов, Ж. Енгельгардт, Л. Кащенко, В. Марков, А. Маслоу, К. Роджерс та ін.). У визначенні здоров'я з позиції активності особистості наголошується на значимості виконання основних соціальних функцій: здоров'я – стан оптимальної життєдіяльності суб'єкта, наявність передумов і умов його всебічної та довготривалої активності у сферах соціальної практики. Варто зазначити, що за другого підходу поняття норми дуже розмите.

Треба зауважити, що абсолютна більшість визначень поняття здоров'я охоплює від трьох до восьми ознак, і тільки деякі визначення є багатотрибутичними. М. Хижняк і А. Нагорна наводять ознаки, суттєві елементи визначення здоров'я, які дуже часто трапляються в науковій літературі:

1. Нормальна функція організму на всіх рівнях його організації: організму, органів, гістологічних, клітинних і генетичних структур – нормальна поточність типових фізіологічних і біохімічних

процесів, які сприяють вираженню та відтворенню. До того ж функції належать до біологічної категорії, а нормальність – до статистичної.

2. Динамічна рівновага організму і його функцій та чинників навколишнього середовища.

3. Здатність до повноцінного виконання основних соціальних функцій, участь у соціальній діяльності та суспільно корисній праці.

4. Здатність організму пристосовуватись до умов існування в навколишньому середовищі, що постійно змінюється (адаптація), здатність підтримувати постійність внутрішнього середовища організму, забезпечуючи нормальну й різнобічну життєдіяльність і зберігання живої основи в організмі.

5. Відсутність хвороби, хворобливого стану або хворобливих змін, тобто оптимальне функціонування організму за відсутності ознак захворювання або будь-якого порушення.

6. Повне фізичне, духовне, розумове й соціальне благополуччя, гармонійний розвиток фізичних і духовних сил організму, принцип його єдності, саморегулювання та гармонійної взаємодії всіх органів [5].

Ці шість основних ознак здоров'я, які дуже часто трапляються в наведених визначеннях, не вичерпують усієї різноманітності ознак, які використали різні автори для характеристики сутності поняття «здоров'я».

Ми вважаємо, що всі вищезазнані моделі здоров'я і підходи до його вивчення варто доповнити: філософською моделлю здоров'я, акмеологічним підходом до вивчення здоров'я, а також психоенергетичною моделлю здоров'я.

Поділ здоров'я людини на види є умовним. Науковці цілком справедливо стверджують, що основними є фізичне та психічне здоров'я. Фізичне здоров'я створює фундамент здорової особистості, а від психічного здоров'я залежить моральне (духовне) та соціальне здоров'я. Виокремлюючи соціальне здоров'я, учені переважно наголошують на проблемі взаємовідносин особистості із соціумом, самореалізації особистісних домагань у соціальному середовищі, реалізації соціальних потреб і залежності соціального здоров'я від стану фізичного, психічного й духовного здоров'я. А моральне здоров'я більшість авторів визначають як вагомий складник духовного здоров'я людини.

Визначені складники здоров'я тісно взаємопов'язані між собою і діють у сукупності. Крім того, вони дають змогу комплексно підходити до визначення стану здоров'я людини. Схематично

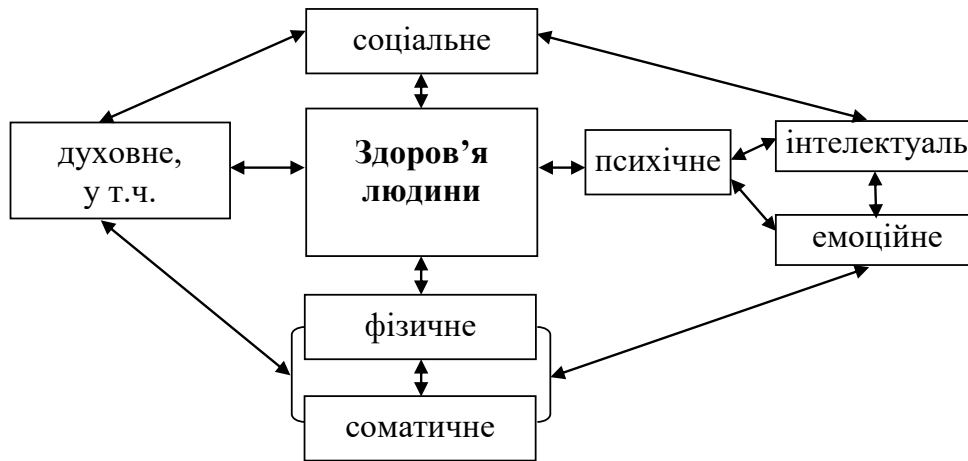


Рис. 1. Види здоров'я людини та їхній взаємозв'язок

види здоров'я та їхній взаємозв'язок можна зобразити так – дивіться рисунок 1:

Результати великої кількості наукових досліджень свідчать про зниження якості психічного, фізичного і соціального здоров'я як нації, так і її окремих соціальних груп. Експерти Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) зазначають недостатню компетентність більшої частини населення різних країн у питаннях збереження і зміцнення здоров'я, що проявляється в несприятливому для людини повсякденному стилі життя і поведінки на робочих місцях.

Нині немає єдиного трактування поняття «професійне здоров'я». Наприклад, А. Маклаков професійне здоров'я розглядає як певний рівень характеристик здоров'я фахівця, що відповідає вимогам професійної діяльності та забезпечує її високу ефективність [6]. У визначенні, запропонованому В. Пономаренко, професійне здоров'я розглядається як властивість організму зберігати необхідні компенсаторні й захисні механізми, що забезпечують професійну надійність і працездатність в усіх умовах професійної діяльності [7, с. 68]. Центральним пунктом у цьому трактуванні є питання про функціональні стани і, відповідно, про оцінку функціональних резервів.

В. Подляшаник, спираючись на позиції суб'єктного підходу, розглядає професійне здоров'я особистості як процес збереження й розвитку регуляторних властивостей організму,

його фізичного, психічного й соціального благополуччя, який забезпечує високу надійність професійної діяльності, професійне довголіття і максимальну тривалість життя [8, с. 74].

Термін «професійне здоров'я» пов'язаний із сукупністю питань, що стосуються розумового, емоційного і фізичного благополуччя фахівців у процесі їхньої професійної діяльності. Із психологічного погляду професійне здоров'я охоплює взаємодію між трудовими і нетрудовими сферами [9, с. 372].

Під час визначення змісту професійного здоров'я виникає проблема неоднозначності його співвіднесення зі змістом самого здоров'я взагалі. Так, з одного боку, практично здорова людина може виявитися професійно нездоровою (наприклад, водій, що вжив під час робочого дня навіть невелику дозу алкоголю чи певні ліки, що сповільнюють реакції), з іншого боку, у професійно здоровій людини, яка успішно працює (наприклад, на шкідливому виробництві) і добре почувається під час роботи, можуть бути латентні хворобливі зміни.

Висновки. Отже, професійне здоров'я є одним з основних показників і важливою умовою ефективного виконання службово-бойових завдань майбутніми офіцерами. Це як складовий елемент професійної придатності. Професійне здоров'я виступає показником «якості» професійного життя. Належний стан професійного здоров'я забезпечує професійне довголіття з високим рівнем працездатності й душевного комфорту.

Список літератури:

1. Максименко С.Д. Психологічні засади пропагування психогігієнічного виховання і здорового способу життя молоді. *Практична психологія та соціальна робота*. 2008. № 6. С. 72–74.
2. Що таке «здоровий спосіб життя?» *Шкільний світ. ІнфОсвіт*. 2003. № 45 (221). С. 2–8.
3. Гнатюк О.В. Теоретичні основи дослідження категорії здоров'я у сучасній науці. *Актуальні проблеми соціології, психології та педагогіки : матеріали Всеукр. наук.-практ. конференції «Тенденції розвитку психології в Україні: історія та сучасність»*. Київ : Либідь, 2006. С. 323–329.

4. Лищук В.А., Мосткова Е.В. Девять ступеней к здоровью. *Восточная книжная компания*. Москва, 1997. 320 с.
5. Хижняк М.І. Здоров'я людини та екологія : навч. посібник для студентів вищих та середніх навчальних закладів немедичного профілю. Київ : Здоров'я, 1995. 232 с.
6. Маклаков А.Г. Основы психологического обеспечения профессионального здоровья военнослужащих : автореф. дисс. ... д-ра психол. наук : 19.00.03. Санкт-Петербург, 1996. 42 с.
7. Беленька Г.В., Богініч О.Л., Машовець М.А., Богданова А.М. Здоров'я дитини – від родини. Київ, 2006. 220 с.
8. Подляшаник В.В. Адаптаційний потенціал та професійне здоров'я особистості. *Практична психологія та соціальна робота*. 2006. № 2. С. 71–74.
9. Мучински П. Психология, профессия, карьера. 7-е изд. Санкт-Петербург : Питер. 2004. 539 с.

Yakovenko E.S., Holovan O.M. THE ISSUE OF THE IMPACT OF PROFESSIONAL HEALTH OF FUTURE OFFICERS OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE ON THE PERFORMANCE OF SERVICE AND COMBAT TASKS

The article states that the reorientation of modern higher military education to European standards involves the training of a competent specialist capable of personal and professional growth. It is noted that the state of health of an officer affects the results of all service and combat activities, affects the stability of service results, provides a high level of professionalism, determines the self-efficacy of his personality.

It is also emphasized that the state of health of subordinate servicemen, their social and psychological well-being, and "viability" largely depend on the professional health of the commanding officer. An officer with a low level of professional health is not able to create a safe environment and conditions for service in the subordinate unit. He cannot form a culture of the health of his subordinates, because this requires personal example. It was found that according to the survey, only 45 % of officers feel relatively healthy, have a high level of efficiency and high stress resistance is predicted.

55 % of officers were found with disturbances in the emotional sphere (they often experience a bad mood, irritability, tension, anxiety, anger, difficulty managing their emotions). Their body's reserves are close to depletion. The most acceptable definitions of "occupational health" are covered. It is emphasized that the results of a large number of scientific studies indicate a decrease in the quality of mental, physical and social health of both the whole nation and its individual social groups.

Experts from the World Health Organization (WHO) note the lack of competence of the majority of the population in different countries in maintaining and promoting health, which is manifested in unfavorable daily lifestyles and behavior in the workplace.

It is noted that in determining the content of occupational health there is a problem of ambiguity in its correlation with the content of health in general. Thus, on the one hand, a practically healthy person may be occupational unhealthy (for example, a driver who consumed even a small dose of alcohol or certain drugs that slow down reactions during the working day), on the other hand, a professionally healthy person who works successfully (for example, in hazardous industries) and feels good while working, there may be latent painful changes.

Key words: *health, professional health, professional growth, health, creative activity, officer, service and combat tasks, stress resistance.*

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 159.944.3

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.4/16>

Котляр Л.І.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ПРОБЛЕМА НЕГАТИВНОЇ «Я-КОНЦЕПЦІЇ» ОСОБИСТОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В ПРОЦЕСІ ВІДКЛАДЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ СПРАВ ТА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

Стаття присвячена проблемі негативної «Я-концепції» особистості державного службовця в процесі відкладення здійснення справ та прийняття рішень, систематизовано наукові підходи до розуміння «Я-концепції» особистості як продукту розвитку її самосвідомості і важливої умови детермінації поведінки. Вказано на необхідність розгляду «Я-концепції» як динамічного об'єкта, який здатний змінюватись, ускладнюватись й розвиватись не тільки гармонійно, а й дисгармонійно (негативно), за умови постійного відкладення здійснення справ та прийняття рішень у державному управлінні.

Демократизація та гуманізація суспільства підвищують вимоги до самосвідомості державного службовця. Самосвідомість особистості розуміється як усвідомлене ставлення людини до своїх потреб і здібностей, потягів і мотивів поведінки, переживань і думок. Результатом процесів самосвідомості є «Я-концепція» особистості. За сутнісними властивостями вона поділяється на позитивну та негативну.

У результаті аналізу наукових джерел визначено сутність та основні показники негативної «Я-концепції» особистості державного службовця в процесі відкладення здійснення справ та прийняття рішень. Розглянуті та проаналізовані актуальні наукові підходи до визначення понять самосвідомості та «Я-концепції». З'ясовані основні аспекти вищевказаних явищ показали, що негативна «Я-концепція» державного службовця визначає процес відкладення реалізації справ та прийняття рішень в державному управлінні.

Психологічний аналіз проблеми Я-концепції дозволив виділити компоненти негативної Я-концепції державних службовців у процесі відкладення реалізації справ та прийняття рішень. Когнітивний компонент характеризується: неусвідомленим станом, несприйняттям себе, нездатністю до самопізнання, нездатністю до самопостереження. Емоційний компонент характеризується: негативною самооцінкою, нездатністю до самоконтролю, нездатністю до самовладання, нездатністю до саморегуляції. Ціннісний компонент вказує на такі характеристики: неповага до себе, нездатність до самовизначення, неможливість саморозвитку, нездатність до самоактуалізації. Поведінковий компонент визначає такі характеристики, як: нездатність до самоефективності, нездатність до самоорганізації, нездатність до самопрезентації, залежність від інших.

Висновком є те, що для державних службовців із негативною «Я-концепцією», яка визначає процес відкладення реалізації справ та прийняття рішень у державному управлінні, характерні такі показники: відсутність професійних рольових установок, що заперечує пошук їх професійної орієнтації; високий рівень особистісної та реактивної тривожності як прояв можливих протилежностей між модальними можливостями «Образу-Я»; зовнішні тенденції локусу контролю як одного з механізмів психологічного захисту в разі «досягнення» цінності та цілісності сформованого «Образу-Я» шляхом пошуку та локалізації причин небажаних дій; неможливість самопрезентації як акт відмови від самоствердження і водночас акт гальмування його розвитку; нездатність контролювати поведінку, думки, переживання; почуття неповноцінності; особиста дезадаптація.

Ключові слова: «Я-концепція», негативна «Я-концепція», «Образ-Я», самосвідомість, професійна самосвідомість, прокрастинація, державний службовець.

Постановка проблеми. Проблема негативної Я-концепції державних службовців є важливою, оскільки вона дозволяє нам зрозуміти не тільки причини відкладення здійснення справ та прийняття рішень, а й усвідомити гальмування розвитку особистості та кар'єрного зростання людини в державному управлінні. У контексті соціальних змін державні службовці повинні мати здатність виконувати дії та вчинки як акти утвердження власного Я і, водночас, акти його розвитку. «Механізм державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою власне яких державні органи впливають на суспільство, виробництво, та будь-яку соціальну систему для досягнення своїх цілей. Складова частина реального механізму державного управління містить цілі, рішення, впливи, дії, результати. Комплексний механізм державного управління – це система політичних, економічних, соціальних, організаційно-правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління» [8, с. 117]. Негативна Я-концепція державних службовців та неможливість контролювати поведінку, думки, досвід призводить до неефективної управлінської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз джерел показав, що в наукових працях розглядаються різні аспекти проблеми самосвідомості та Я-концепції, її структурні компоненти та фактори розвитку. Великий внесок у розробку цього питання зробили науковці: Р. Бернс, В. Джеймс, Е. Еріксон, В. Франкл, К. Юнг та ін. В українській психології І. Бех, М. Боришевський, В. Роменець, Т. Титаренко, П. Чамата та ін. У радянській психології вивченню проблеми самосвідомості присвячена велика кількість досліджень таких видатних психологів, як Б. Ананьєв, А. Бодалев, Л. Божович, Л. Виготський, С. Рубінштейн, В. Столін.

Закономірності розвитку професійної самосвідомості та Я-концепції вивчали такі вчені, як Ю. Кульюткін, А. Стельмах та ін. Також варті уваги роботи, дослідження та підходи фахівців, які вважають професійну самосвідомість більш особливою та конкретною у їх змісті і створюються на основі загальної самосвідомості особистості. Професійна самосвідомість – це той випадок, коли оцінка наявних досягнень, планування напряму саморозвитку, а також вибіркова діяльність самосвідомості підпорядковані завданням професійного самовизначення, самосвідомості як суб'єкта професійної діяльності [4, 13; 15].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Розглянути та проаналізувати концеп-

цію Я-концепція та самосвідомості в контексті різних теоретичних досліджень; з'ясувати компоненти негативної Я-концепції державних службовців у процесі відкладення реалізації справ та прийняття рішень; визначити показники негативної Я-концепції державних службовців, що визначається як прокрастинація.

Виклад основного матеріалу. Зростання кар'єри державних службовців передбачає якісні зміни професійних характеристик, що включають досвід, професійні знання, вміння, навички, особисті якості та здібності. Особливе місце в підвищенні ефективності діяльності органів державної влади та зростанні державних службовців займає питання професійної самосвідомості, в якій проводиться оцінка наявних досягнень, планування напряму саморозвитку, обізнаності себе як суб'єкта професійної діяльності. Однак у випадку переважаючої негативної форми «Я-концепції», за якої державний службовець не приймає себе, відчуває особисту дезадаптацію, інтенсивно відкладається не тільки реалізація справ, а також прийняття рішень, процес особистого саморозвитку та саме кар'єрне зростання.

Розглянемо поняття самосвідомості та Я-концепції.

Слід зазначити, що значний вплив на розуміння проблеми самосвідомості справив французький мислитель Рене Декарт, який розглядав «самосвідомість як внутрішнє споглядання суб'єктом змісту власного внутрішнього світу, який пов'язаний із концепцією рефлексії, забезпечує співвіднесення нових знань із вже існуючим інтелектуальним досвідом, а отже, розум як предмет мислення, гарантує єдність самосвідомості» [7, с. 250]. Заслужують на увагу думки німецького філософа І. Канта, який започаткував ідею про структуру самосвідомості та вважав, що людина реалізує, актуалізує себе як особистість через самосвідомість, а також здатність вільно підпорядковувати своє «Я» моральному закону. Автор зазначає, що людина завжди усвідомлює свої дії та вчинки: «У цьому плані розумна істота може слушно сказати про кожний здійснюваний нею протизаконний вчинок, попри те, він як явище в минулому є достатньо визначений і остільки неминуче необхідний, що вона могла б і утриматись від нього; адже цей вчинок з усім тим минулим, що його визначає, належить до єдиного феномена її характеру (Charakters), який вона сама собі створює й відповідно до якого сама приписує собі як причини, незалежні від усякої чуттєвості, каузальність (причинність) тих явищ» [10, с. 109].

На думку К. Юнга, поряд із «Я» («Его») як суб'єктом свідомості він виділяє «Я» як об'єкт «тотальної психіки», включаючи свідоме і несвідоме. Зосереджуючись на багаторівневій структурі особистості, її самосвідомості, «самості», автор вводить поняття «колективне несвідоме». Внутрішні детермінанти психічного життя людини – це вроджені напрямки всередині колективного несвідомого, які називаються архетипами (обличчя, аніма та анімус, тінь та «Я»). К. Юнг вважав, що «Я» є найважливішим із цих архетипів. Саме «Я» формує єдність і стабільність особистості та інтегрує різні її підсистеми [9].

Особливо хотілось би відзначити концептуальні положення самосвідомості американського психолога У. Джеймса, який розмежовує терміни «Я, що пізнає» та «емпіричне Я». Структура «емпіричного Я» складається з матеріального «Я», соціального «Я» і духовного «Я». Найважливішими складовими самосвідомості за У. Джеймсом є соціальне і духовне «Я». Автор вважав, що «не існує такого Я, яке б відрізнялося від сукупності або потоку емоцій. Кожен момент свідомості призначає кожен попередній момент, і тому той, хто пізнає, включається в Я, яке пізнається» [9, с. 35–41].

Велика кількість вчених розглядала Я-концепцію як сукупність усіх уявлень особистості про себе, тобто вони визначали Я-концепцію як результат самосвідомості. Український дослідник М. Боришевський розглядає «образ Я» як «результат самопізнання та емоційно-ціннісного ставлення людини до себе; в результаті апробації людиною своїх самооцінок, прагнень та соціально-психологічних очікувань у процесі життя;

як рівень самосвідомості, на якому людина досягає найбільш зрілого усвідомлення сутності власної особистості» [5, с. 26].

Психологічний аналіз проблеми Я-концепції виявив створення негативної Я-концепції державних службовців у процесі відкладення реалізації справ та прийняття рішень, що відповідають традиційно виділеним сферам психіки: когнітивній, емоційній, ціннісній та поведінковій (див. таблицю 1).

Таким чином, людська особистість вважається нереалізованою, якщо негативна Я-концепція є дисгармонійною у всіх своїх аспектах: когнітивному, емоційному, ціннісному та поведінковому.

Висновки. Теоретичний аналіз літератури показав, що в деяких наукових підходах «Я-концепція» особистості розуміється як продукт розвитку її самосвідомості та є важливою умовою детермінації поведінки. Виявилось, що «Я-концепція» – це динамічний об'єкт, який може змінюватись, давати можливість ускладнюватись і розвиватися не тільки гармонійно, але і дисгармонійно (негативно) за умови постійного відкладення здійснення справ та прийняття рішень у державному управлінні.

Феномен прокрастинації – це негативне явище, яке гальмує соціальний розвиток і розуміється як постійне відкладання важливих справ та рішень, які постійно повторюються, незважаючи на ознайомлення державних службовців із негативними наслідками та небажанням нести відповідальність.

Психологічний аналіз проблеми Я-концепції виявив створення негативної Я-концепції державних службовців у процесі відкладення реалізації справ та прийняття рішень. Когнітивний компо-

Таблиця 1

Компоненти негативної Я-концепції державних службовців в процесі відкладення реалізації справ та прийняття рішень

№ п/п	Компоненти	Характеристики
1.	Когнітивний компонент	1. Неусвідомлений стан. 2. Несприйняття себе. 3. Нездатність до самопізнання. 4. Нездатність до самостереження.
2.	Емоційний компонент	1. Негативна самооцінка. 2. Нездатність до самоконтролю. 3. Нездатність до самовладання. 4. Нездатність до саморегуляції.
3.	Ціннісний компонент	1. Неповага до себе. 2. Нездатність до самовизначення. 3. Неможливість саморозвитку. 4. Нездатність до самоактуалізації.
4.	Поведінковий компонент	1. Нездатність до самоефективності. 2. Нездатність до самоорганізації. 3. Нездатність до самопрезентації. 4. Залежність від інших.

нент характеризується: неусвідомленим станом, несприйняттям себе, нездатністю до самопізнання, нездатністю до самостереження. Емоційний компонент характеризується: негативною самооцінкою, нездатністю до самоконтролю, нездатністю до самовладання, нездатністю до саморегуляції. Ціннісний компонент вказує на такі характеристики: неповага до себе, нездатність до самовизначення, неможливість саморозвитку, нездатність до самоактуалізації. Поведінковий компонент визначає такі характеристики, як: нездатність до самоефективності, нездатність до самоорганізації, нездатність до самопрезентації; залежність від інших.

Для державних службовців з негативною «Я-концепцією», яка визначає процес відкла-

дення реалізації справ та прийняття рішень у державному управлінні, характерні такі показники: відсутність професійних рольових установок, що заперечує пошук їхньою професійної орієнтації; високий рівень особистісної та реактивної тривожності як прояв можливих протилежностей між модальними можливостями «Образу-Я»; зовнішні тенденції локусу контролю як одного з механізмів психологічного захисту у разі «досягнення» цінності та цілісності сформованого «Образу-Я» шляхом пошуку та локалізації причин небажаних дій; неможливість самопрезентації як акт відмови від самоствердження і водночас акт гальмування його розвитку; нездатність контролювати поведінку, думки, переживання; почуття неповноцінності; особиста дезадаптація.

Список літератури:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций *Юрид. лит.*, Москва, 1997. 400 с.
2. Базика Є.Л. Феномен психофізіологічного стану прокрастинації. *Междисциплинарные исследования в науке и образовании*. 2012. № 1. URL : www.es.rae.ru/mino/158-1023.
3. Выготский Л.С. Собр. соч.: В 6-ти т. Т. 4. *Педагогика*. Москва, 1983. 332 с.
4. Боришевський М.Й. Психологічні механізми розвитку особистості. *Педагогіка і психологія*. 1996. № 3. С. 26–33.
5. Боришевський М.Й. Развитие саморегуляции поведения школьников : автореф. дис. ... д-ра психол. наук : 19.00.07. Киев. 1992. 77 с.
6. Говорун Т.В. Дисгармонія особистості. *Енциклопедія Сучасної України: електронна версія [веб-сайт]* / гол. редкол.: І.М. Дзюба, А.І. Жуковський, М.Г. Железняк та ін. ; НАН України, НТШ. Інститут енциклопедичних досліджень НАН України. Київ. 2006. URL : http://esu.com.ua/search_articles.php?id=24364.
7. Декарт Р. Рассуждение о методе. *Сочинения: в 2 т. Т. 1*. Москва, 1989. С. 250.
8. Державне управління: *Словник-довідник* / За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. УАДУ. Київ, 2002. 228 с.
9. Джемс У. Личность. *Психология личности. Тексты* / под ред. Ю.Б. Гиппенрейтер, А.А. Пузыря. Москва. 1982. С. 35–41.
10. Кант І. Аналітика чистого практичного розуму. *І. Кант Критика практичного розуму; пер. з нім., прим. та післямова І. Бурковського; наук. ред. А. Єрмоленко. Юніверс*. Київ, 2004. С. 109.
11. Ковылин В.С. Теоретические основы изучения феномена прокрастинации. *Личность в меняющемся мире: здоровье, адаптация, развитие*. 2013. № 2(2). С. 22–41.
12. Леонтьев А.Н. Деятельность. Сознание. Личность. 2-е изд. *Политические материалы*. Москва, 1977. 304 с.
13. Мерлин В.С. Очерк интегрального исследования индивидуальности. *Педагогика*. Москва, 1986. 226 с.
14. Цільова комплексна програма реформування системи підготовки кадрів для державної служби, підвищення кваліфікації державних службовців та формування кадрового резерву. URL : <http://www.president.gov.ua>.
15. Чеснокова И.И. Проблема самосознания в психологии. *Наука*. Москва, 1977. 144 с.
16. Шайгородський Ю.Ж. Феномен політичної прокрастинації як виклик стратегічному мисленню. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. Серія 22. Спец. Вип. 2014. С. 85–91.
17. Шайгородський Ю. Синдром політичної прокрастинації: причини і наслідки. *Політичний менеджмент: наук. журнал* / голов. ред. Ю. Ж. Шайгородський. 2013. № 59. С. 16–29.
18. Шемякина О.О. Влияние прокрастинации на уровень стресса у студентов. *Психология и право*. 2013. № 4. URL : <http://psyjournals.ru/psyandlaw/2013/n4/66242.shtml> (дата обращения: 25.05.2021).
19. Юнг К.-Г. Структура психики и процесс индивидуации. *Наука*. Москва. 1996. 269 с.
20. Adrian M, Lyon AR, Oti R, Tininenko J. Developmental foundations and clinical applications of social information processing: *A review. Marriage & family review*. 2010; 46(5): 327–45. [PMC free article] [PubMed].

21. Bakhmat N., Kotliar L., Zhytomyrska T., Slabko V., Zhurian V., Pilevych O., Smyrnova I. Pedagogical Principles of Training Specialists in Public Administration and Management in the System of Vocational Education. *Systematic Reviews in Pharmacy*. 11 (10), 203-207. doi:10.31838/srp. 2020. 10.34.
22. Beutel ME, Brähler E, Glaesmer H, Kuss DJ, Wölfling K, Müller KW. Regular and problematic leisure-time Internet use in the community: results from a German population-based survey. *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*. 2011; 14(5): 291–6. [PubMed].
23. Blanchard-Fields F. Everyday problem solving and emotion an adult developmental perspective. *Current Directions in Psychological Science*. 2007;16(1): 26–31.
24. Ferrari J. R. Procrastination and task avoidance: *Theory, research, and treatment*. NY : Springer, 1995. 268 p.
25. Ferrari, J. R. (2001). Procrastination as self-regulation failure of performance: Effects of cognitive load, self-awareness, and time limits on working best under pressure. *European Journal of Personality*, Vol. 15, pp. 391–406.
26. Klingsieck K.B. Procrastination in Different Life-Domains. Is Procrastination Domain Specific. *Current Psychology*. 2013;32(2):175–85.
27. McCrae RR, Costa PT, de Lima MP, Simões A, Ostendorf F, Angleitner A, et al. Age differences in personality across the adult life span: parallels in five cultures. *Developmental psychology*. 1999;35(2):466 [PubMed].
28. Milgram N. A. Procrastination: A malady of modern time. *Boletín de Psicología*. 1992. Vol. 35:83.
29. Gustavson, D. E., Miyake, A., Hewitt, J. K., & Friedman, N. P. (2015). Understanding the Cognitive and Genetic Underpinnings of Procrastination. *Evidence for Shared Genetic Influences with Goal Management and Executive Function Abilities*. *Journal of Experimental Psychology*. General, 144(6), 1063–1079. URL : <http://doi.org/10.1037/xge0000110>.
30. Gustavson, D. E., Miyake, A., Hewitt, J. K., & Friedman, N. P. (2014). Genetic Relations Among Procrastination, Impulsivity, and Goal-Management Ability. *Implications for the Evolutionary Origin of Procrastination*. *Psychological Science*, 25(6), 1178–1188. URL : <http://doi.org/10.1177/0956797614526260>.
31. Roberts BW, Wood D, Caspi A. The development of personality traits in adulthood. *Handbook of personality: Theory and research*. 2008; 3:375–98.
32. Savkov A., Suray I., Kotliar L., Polishchuk L., Bushman I., Vasiuk N. Stem education as the latest philosophy of lifelong learning to develop key competencies of a civil servant. *International Journal of Management (IJM)* Scopus Indexed Volume 11. 2020. 2. Pp. 163–169.
33. Steel P. The nature of procrastination: a meta-analytic and theoretical review of quintessential self-regulatory failure. *Psychological bulletin*. 2007. Vol. 133(1). P. 65–94.

Kotliar L.I. THE PROBLEM OF NEGATIVE “I-CONCEPT” OF THE CIVIL SERVANT IN THE PROCESS OF POSTPONING THE IMPLEMENTATION OF CASES AND DECISION-MAKING

The article is devoted to the problem of negative “I-concept” of a civil servant’s personality in the process of postponing cases and decision-making, systematizes scientific approaches to understanding the “self-concept” of a person as a product of self-awareness and important behavior determination. The need to consider the “I-concept” as a dynamic object that can change, complicate and develop not only harmoniously but also disharmoniously (negatively), given the constant postponement of affairs and decision-making in public administration.

Democratization and humanization of society increase the requirements for self-awareness of civil servants. Self-consciousness of the individual is understood as a conscious attitude of man to his needs and abilities, inclinations and motives of behavior, experiences and thoughts. The result of the processes of self-awareness is the “I-concept” of the individual. According to its essential properties, it is divided into positive and negative.

As a result of the analysis of scientific sources, the essence and main features of the negative “self-concept” of the personality of a civil servant in the process of postponing the implementation of cases and decision-making are determined. Current scientific approaches to the definition of self-awareness and “I-concept” are considered and analyzed. The main aspects of the above phenomena have been clarified and shown that the negative “self-concept” of a civil servant determines the process of postponing the implementation of cases and decision-making in public administration.

Psychological analysis of the problem of self-concept, allowed to identify components of the negative self-concept of civil servants in the process of postponing the implementation of cases and decision-making. The cognitive component is characterized by: unconscious state, self-perception, inability to self-knowledge, inability to self-observation. The emotional component is characterized by: negative self-esteem, inability to self-control, inability to self-control, inability to self-regulation. The value component indicates the following

characteristics: self-disrespect, inability to self-determination, inability to self-development, inability to self-actualization. The behavioral component defines such characteristics as: inability to self-efficacy, inability to self-organization, inability to self-presentation; dependence on others.

The conclusion is that for civil servants with a negative “self-concept” are characterized by the following indicators: lack of professional role attitudes, which denies the search for their professional orientation; high level of personal and reactive anxiety as a manifestation of possible contrasts between the modal capabilities of the “Image-I”; external tendencies of the locus of control as one of the mechanisms of psychological protection in the case of “achieving” the value and integrity of the formed “Image-I” by finding and localizing the causes of undesirable actions; impossibility of self-presentation as an act of refusal of self-affirmation and at the same time an act of inhibition of its development; inability to control behavior, thoughts, experiences; feelings of inferiority; personal maladaptation.

Key words: “I-concept”, negative “I-concept”, “Image-I”, self-consciousness, professional self-consciousness, procrastination, civil servant.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351.861

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.4/17>

Бал Мюджахіт

Міжрегіональна академія управління персоналом

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті здійснено спробу систематизації сучасних проблем забезпечення публічної безпеки в Україні. Автор зазначив, що проблеми публічної безпеки системно аналізують юристи, економісти, водночас у системі державного управління є лише поодинокі дослідження. Проведений аналіз дає підстави зазначити, що є різноманітні підходи до проблем забезпечення публічної безпеки. Можна виокремити шість кластерів проблем стратегічного управління у сфері публічної безпеки. По-перше, немає законодавчого визначення поняття «публічна безпека», тому дуже складно сформулювати відповідні ефективні заходи забезпечення публічної безпеки. По-друге, поняття «публічна безпека» частіше аналізують фахівці у сфері правознавства з погляду захисту громадського порядку. У сукупності проаналізованих теоретичних аспектів публічна безпека фактично формує базис регулювання процесів держави в межах протидії ризикам і загрозам суспільства. По-третє, публічну безпеку забезпечують спеціально уповноважені органи державної влади, зокрема органи Національної поліції України, Національної гвардії України. По-четверте, немає державних стратегічних і програмних документів щодо забезпечення публічної безпеки. Саме правоохоронна функція зазначених органів визначається охоронною функцією правової системи та правоохоронною функцією держави. Будь-які органи держави тією чи іншою мірою здійснюють правоохоронну діяльність, будучи прямими й безпосередніми учасниками забезпечення безпеки на різних рівнях у сучасному суспільстві. По-п'яте, немає професійних фахівців, які здійснювали б системний аналіз забезпечення публічної безпеки, визначали загрози та управляли такими загрозами з метою їх мінімізації. По-шосте, немає дієвої співпраці органів державної влади та інститутів громадянського суспільства щодо формування дієвих заходів забезпечення публічної безпеки, формування стратегічних планів і здійснення стратегічного планування системи публічної безпеки.

Ключові слова: державне управління, безпека, публічна безпека, національна безпека, громадська безпека, громадський порядок, спеціально уповноважені органи, поліція, національна гвардія.

Постановка проблеми. Сучасний розвиток суспільства, інформаційні виклики та глобалізаційні загрози вимагають від держав визначення інноваційних інструментів і механізмів забезпечення публічної безпеки як основи національної безпеки. Сьогодні публічну безпеку часто аналізують із погляду забезпечення громадського порядку та розвитку інституцій поліції. Водночас за кордоном є позитивна практика розширення повноважень поліції щодо саме формування публічної безпеки.

З метою вдосконалення сучасних механізмів формування публічної безпеки проаналізуємо та виокремимо проблеми забезпечення публічної безпеки в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми публічної безпеки, механізмів забезпечення публічної безпеки, забезпечення публічної безпеки в системі національної безпеки аналізують юристи, аналітики, соціологи, політологи, економісти, фахівці з державного управління. Водночас немає системних підходів до виокремлення проблем публічної безпеки в Україні. Зокрема, проблеми публічної безпеки аналізують В. Аброськін, В. Барба, А. Басов, О. Батраченко, В. Біліченко, О. Горбачова, А. Долинний, В. Доненко, О. Кобзар, А. Крищенко, Я. Курбанов, Р. Мельник, Д. Мулявка, О. Панова, Н. Піх, С. Пономарьов, Е. Саманюк, Г. Туманов, О. Швець та інші.

Зазначені автори виокремлюють певні проблеми, які є в системі забезпечення публічної безпеки, визначають шляхи їх розв'язання.

Постановка завдання. Метою статті є систематизація та узагальнення кластерів проблем формування та забезпечення публічної безпеки в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Є багато підходів у правознавстві щодо визначення проблем публічної безпеки. Водночас у науці державного управління такі дослідження є поодинокі.

Незважаючи на відносну соціальну стабільність у суспільстві, значна частина громадян України все ще стурбована питаннями забезпечення як власної безпеки, так і безпеки своїх близьких і родичів, а також громадської безпеки. Усупереч очікуванням фахівців у сфері правопорядку, заходи держави організаційно-правового та матеріально-технічного характеру не привели до якого-небудь соціально відчутного зниження рівня злочинності та формування заходів публічної безпеки. Злочинність усе ще залишається домінуючим чинником, що дестабілізує загальну обстановку й робить істотний вплив на рівень реальної, а не декларованої захищеності особистості й суспільства. Такий стан підриває не лише авторитет органів поліції, національної гвардії, але й формує негативне ставлення громадян загалом до органів державної влади в їхній здатності розв'язати значущі соціальні завдання.

Наприклад, М. Панов і В. Тихий зазначають, що в наш час небезпеки стали величезними й безпрецедентними. Вони – об'єктивна й самоочевидна субстанція, що має місце в реальній дійсності. Деякі з них настільки великі та інтенсивні, що створюють загрозу існуванню людства на Землі та можуть призвести до зникнення виду “*homo sapiens*”. Зростає і страх перед ними, який змушує людей відчувати постійну небезпеку. Тому прагнення людей убезпечитися від таких загрозливих чинників, явищ і процесів є природним і надзвичайно актуальним. Звідси випливає, що безпека, тобто стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави, людства від небезпек, – це одна з найважливіших цінностей соціального буття людей, обов'язкова передумова існування й подальшого розвитку людства. Вона стає найважливішим і необхідним засобом його порятунку, виживання всього живого на Землі [1].

Проблему безпеки варто віднести, на нашу думку, до глобальних загальнолюдських проблем (аксіологічний аспект) Безпека являє собою най-

важливішу цінність, що повинна забезпечувати вільне існування й розвиток особистості, суспільства, людства, створювати гармонію та переборювати суперечності у відносинах «людина – техніка», «людина – навколишнє середовище», у взаєминах між людьми, особою і державою, суспільством, між націями і державами [1].

На думку В. Аброськіна, ефективність охорони й захисту прав, свобод та інтересів особи напряму залежить від належного функціонування системи забезпечення публічної безпеки. Така система є доволі розгалуженою, містить у своєму складі численну кількість структурних елементів. Водночас варто зазначити те, що останнім часом правові засади функціонування зазначеної системи постійно оновлюються. У науці періодично тривають дискусії щодо сутності та змісту такої системи. Не визначився в цьому напрямі й сам законодавець. Усе це у своїй сукупності ускладнює роботу суб'єктів, які відповідальні за ефективність функціонування системи забезпечення публічної безпеки в Україні, сприяє незлагодженості дій і, як наслідок, недосягненню цілей, які перед ними ставить суспільство. У цьому випадку йдеться, по-перше, про необхідність визначення єдиного понятійного апарату з подальшим його закріпленням на законодавчому рівні. По-друге, потрібно встановити змістові складники такої системи [2, с. 164].

О. Швець звертає увагу, що якість життя громадянина в суспільстві значною мірою зумовлена відчуттям захищеності, яке передбачає безпечність життя та здоров'я, гарантію права власності, можливість реалізації своїх громадянських прав й особистих інтересів. Як відомо, суспільне життя впорядковується сукупністю нормативно-правових актів, які врегульовують усі його сфери. Проте в окремих випадках трапляється так, що встановлені законами норми певними особами (групами осіб) порушуються, що часто призводить до порушення прав і свобод інших осіб або й ставить під загрозу публічну безпеку частини суспільства. Відповідно, основою забезпечення публічного порядку є врегулювання поведінки громадян у соціумі та роботи правоохоронних органів щодо запобігання й припинення порушень установлених нормами права правил. Зі свого боку, ефективність забезпечення публічного порядку, на нашу думку, напряму залежить від наявності чітких і дієвих нормативно-правових актів [3, с. 238].

С. Пономарьов зауважує, що забезпечення публічної безпеки як складника сектору безпеки залишається в Україні з огляду на високий рівень

злочинності актуальним питанням і потребує осмислення поняття та змісту публічної безпеки та заходів із метою удосконалення її правового регулювання [4, с. 111]. Отже, деякі вчені пов'язують забезпечення публічної безпеки зі злочинністю.

К. Чишко зазначає, що з дефініцією поняття «громадська безпека» у вітчизняному законодавстві склалася схожа ситуація, що й з категорією «громадський порядок». Незважаючи на те, що саме поняття вживається в нормативно-правових актах і наукових джерелах, зокрема тих, що належать до адміністративного права, уніфікованого поняття зазначеної адміністративної категорії сьогодні немає. Визначення, що закріплено в законодавстві, убачається занадто звуженим, а тому непридатним для «широкого застосування». Необхідність дослідження сфери громадської безпеки підвищується через ті нестабільні умови, у яких опинилася Україна. Саме собою поняття «безпека», будь-то вона державна, громадська чи особиста, сьогодні має підвищене значення, привертає увагу та викликає стурбованість – як із боку державних органів, так і з боку громадян [5, с. 137].

На думку О. Горбачової, безпека в людському суспільстві сприймається як благо та найвища гуманна цінність. У третьому тисячолітті техногенні катастрофи та природні катаклізми, воєнні конфлікти й терористичні акти, високий рівень злочинності й різкі розбіжності в соціально-економічному становищі населення є актуальними проблемами. Нагальні ризики економічного, політичного, соціального, природного та іншого характеру загрожують публічній безпеці й порядку, а в деяких випадках і національній безпеці держави загалом. Отже, розроблення наукового підґрунтя забезпечення публічної безпеки й порядку, яке відповідає викликам сьогодення, є необхідною умовою стабільного існування та поступального розвитку громадянського суспільства в Україні, створення гідних умов і підвищення якості життя її громадян [6].

Є. Крищенко зазначає, що належна діяльність правоохоронних органів сьогодні має велике значення з огляду на складні умови становлення державності в Україні. Після ухвалення 2 липня 2015 року Верховною Радою України Закону України «Про Національну поліцію» розпочалося масштабне реформування основної правоохоронної ланки – міліції. Цей нормативно-правовий акт означений не лише оновленням концепції функціонування Національної поліції, регулюванням правових засад організації та

діяльності цього органу, визначенням статусу поліцейських, а також порядку проходження служби, а й упровадженням у теорію та практику діяльності правоохоронних органів нової термінології. Ідеться про терміни «публічна безпека» і «порядок», зміст яких у цьому Законі не визначено [7, с. 206]. Отже, однією з важливих проблем є визначення та законодавче врегулювання поняття «публічна безпека».

Одним із пріоритетних завдань забезпечення національної безпеки України в умовах напруженої політичної, економічної, соціальної ситуації є посилення ролі держави щодо забезпечення на території нашої країни публічної безпеки й порядку шляхом створення необхідної правової бази та механізму її реалізації. Наприклад, в умовах заявлених реформ поступово змінюється чинне законодавство, набувають нових форм взаємодія, функції та завдання органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Водночас квапливі реформи породили чимало колізійних питань, зокрема і в питаннях застосування в нормативно-правових актах нових терміносполучень і понять, як-от «публічна безпека і порядок». Водночас європейська практика свідчить про виправданість використання цього терміносполучення та його схвальне сприйняття міжнародною спільнотою. Тому вищесказане зумовлює не тільки актуальність дослідження нового терміносполучення «публічна безпека і порядок», а й власне визначення його поняття як об'єкта взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування на законодавчому рівні [8, с. 32].

Питання ефективності забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні є досить актуальним на сьогоднішній день, воно посідає важливе місце серед актуальних у сучасних умовах проблем адміністративної діяльності. Виникає необхідність у постійному пошуку нових напрямків для подальшого підвищення рівня забезпечення публічної безпеки та порядку в Україні [9].

На думку М. Криштанович, питання публічної безпеки, зокрема визнання, дотримання й захисту прав і свобод людини й громадянина завжди перебували в компетенції різних державних органів влади. Завдання, які потрібно розв'язати в системі публічної безпеки, вимагали узгодженої поведінки всіх суб'єктів гарантування публічної безпеки. З цією метою держава велике значення надає правоохоронним органам, а особливо поліції, діяльність якої повинна бути спрямована на пошук і протидію конкретним загрозам публічної

безпеки, що виникають через порушення громадського порядку в суспільстві [10, с. 193].

Забезпечення публічної безпеки полягає у формуванні заходів із боку держави для підтримки спокою та нормалізації поведінки людей у суспільстві. З цією метою держава створює спеціальні установи, такі як поліція, служби безпеки, прикордонна служба, військова поліція. Для забезпечення належного функціонування держава розвиває свою діяльність регуляційно-примусового характеру, що визначає правила поведінки державних посадових осіб. Із метою гарантування свобод людини держава встановлює стандарти із заходів щодо захисту цивільних прав [11].

Крім того, проблема забезпечення публічної безпеки в різних сферах людської діяльності в умовах ринкових відносин загострюється з року в рік із тенденцією поступового зниження й останніми роками набула особливої актуальності. Ситуація в цій сфері ускладнюється тим, що саме поняття «забезпечення публічної безпеки» є багатогранним, багатогранним явищем, що не має лінійного, однозначного варіанта свого визначення. Незважаючи на заходи держави, домагатися адекватного поліпшення рівня безпеки за окремими напрямками не завжди вдається [12].

Поряд з організаційними, фінансовими, матеріально-технічними й технологічними заходами, яких вживає держава на стан публічної безпеки істотно впливають правові заходи, спрямовані як на створення правової системи безпеки, так і на формування заходів відповідальності в цій сфері [12].

Проведено аналіз наукових підходів у системі стратегічного управління у сфері публічної безпеки. Можна виокремити шість кластерів проблем стратегічного управління у сфері публічної безпеки. По-перше, немає законодавчого визначення поняття «публічна безпека», тому дуже складно сформулювати відповідні ефективні заходи забезпечення публічної безпеки.

По-друге, поняття «публічна безпека» частіше аналізують фахівці у сфері правознавства з погляду захисту громадського порядку. У сукупності проаналізованих теоретичних аспектів

публічна безпека фактично формує базис регулювання процесів держави в межах протидії ризикам і загрозам суспільства.

По-третє, публічну безпеку забезпечують спеціально уповноважені органи державної влади, зокрема органи Національної поліції України, Національної гвардії України.

По-четверте, немає державних стратегічних і програмних документів щодо забезпечення публічної безпеки. Саме правоохоронна функція зазначених органів визначається охоронною функцією правової системи та правоохоронною функцією держави. Будь-які органи держави тією чи іншою мірою здійснюють правоохоронну діяльність, будучи прямими й безпосередніми учасниками забезпечення безпеки на різних рівнях у сучасному суспільстві.

По-п'яте, немає професійні фахівців, які здійснювали б системний аналіз забезпечення публічної безпеки, визначали загрози та управляли такими загрозами з метою їх мінімізації.

По-шосте, немає дієвої співпраці органів державної влади та інститутів громадянського суспільства щодо формування дієвих заходів забезпечення публічної безпеки, формування стратегічних планів і здійснення стратегічного планування системи публічної безпеки.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави зазначити, що є різноманітні підходи до проблем забезпечення публічної безпеки. Водночас до основних проблем публічної безпеки належать: відсутність урегулювання цього феномену в чинних нормативно-правових документах; відсутність широких повноважень органів поліції та національної гвардії щодо формування заходів забезпечення публічної безпеки, запобігання виникненню загроз публічній безпеці; відсутність інноваційних інструментів забезпечення системи публічної безпеки.

У перспективі подальших розвідок передбачено здійснити системний аналіз міжнародного позитивного досвіду формування публічної безпеки, виокремлення закономірностей розвитку публічної безпеки.

Список літератури:

1. Панов М.І., Тихий В.П. Безпека як фундаментальна категорія в методології правознавства (до постановки проблеми). *Вісник Академії правових наук*. 2000. № 3 (22). С. 13. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/4814>.
2. Аброськін В.В. Сутність, зміст і характерні ознаки системи забезпечення публічної безпеки в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. Т. 4. С. 163–167.
3. Швець О.М. Публічна безпека й порядок в умовах карантину. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 4. С. 238–241. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2020/59.pdf.

4. Пономарьов С.В. Поняття та зміст публічної безпеки в системі сектору безпеки і оборони. *Право.ua*. 2017. № 2. С. 111–115.
5. Чижко К.О. Поняття громадської безпеки та її зв'язок із категорією громадського порядку в адміністративно-деліктному законодавстві. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 21. С. 137–143.
6. Горбачова О.В. Психологічні аспекти забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією України. *Право і безпека*. 2017. № 4. С. 181–187. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2017_4_33.
7. Крищенко А.Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 206–214. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknivs_2017_1_21.
8. Барба В.Є. Поняття публічної безпеки і порядку як об'єкта взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Т. 1. С. 32–36.
9. Наточій А.Д., Латиш А.В. Особливості забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні. *Актуальні проблеми забезпечення публічного порядку та безпеки в сучасних умовах: вітчизняний та міжнародний досвід* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Дніпро, 25 жовтня 2019 р. Дніпро : ДДУВС, 2019. С. 180–182.
10. Криштанович М.Ф. Функції національної поліції України в системі забезпечення публічної безпеки й порядку в державі. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 192–195.
11. Юрчак Дариуш. Теоретико-методологические проблемы анализа общественной безопасности. *Социально-гуманитарные знания*. 2015. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoretiko-metodologicheskie-problemy-analiza-obschestvennoy-bezopasnosti>.
12. Алиуллов Р.Р. О некоторых аспектах обеспечения личной и общественной безопасности полицией. *Вестник Казанского юридического института МВД России*. 2012. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-nekotoryh-aspektah-obespecheniya-lichnoy-i-obschestvennoy-bezopasnosti-politsiey>.

Ball Mugahit. MODERN PROBLEMS OF STRATEGIC GOVERNANCE IN THE CONDITIONS OF PUBLIC SECURITY

The article attempts to systematize modern problems of public safety in Ukraine. The author notes that the problems of public safety are systematically analyzed by lawyers, economists, however, in the system of public administration there are only a few studies. The analysis gives grounds to note that there are various approaches to the problems of public safety. The author singles out six clusters of strategic management problems in the field of public safety. First, there is no legal definition of “public safety”, so it is very difficult to formulate appropriate effective measures to ensure public safety. Second, the concept of “public safety” is more often analyzed by legal professionals in terms of protecting public order. In the set of analyzed theoretical aspects, public safety actually forms the basis for regulating the processes of the state in the framework of counteracting the risks and threats of society. Third, public security is provided by specially authorized state authorities, in particular, the bodies of the National Police of Ukraine, the National Guard of Ukraine. Fourth, there are no state strategic and program documents on public safety. It is the law enforcement function of these bodies is determined by the protective function of the legal system and the law enforcement function of the state. Any state bodies to some extent carry out law enforcement activities, being direct and immediate participants in ensuring security at various levels in modern society. Fifth, there are no professionals to conduct a systematic analysis of public safety, identify threats and manage such threats in order to minimize them. Sixth, there is a lack of effective cooperation between public authorities and civil society institutions in the formation of effective measures to ensure public safety, the formation of strategic plans and the implementation of strategic planning of the public safety system.

Key words: public administration, security, public security, national security, public security, public order, specially authorized bodies, police, national guard.

Лисецький Ю.М.

ДП «ЕС ЕНД ТІ УКРАЇНА»

Павленко Д.Г.

ДП «ЕС ЕНД ТІ УКРАЇНА»

Семенюк Ю.В.

ДП «ЕС ЕНД ТІ УКРАЇНА»

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

В умовах сучасних гібридних загроз систему національної безпеки України необхідно постійно вдосконалювати та динамічно змінювати, зокрема її організаційно-правові основи. Розглянувши у статті основні складові частини національної безпеки, її організаційну структуру та нормативно-правову базу, можливо зазначити, що оскільки життя суспільства розгортається в різних сферах (економічній, політичній, екологічній, інформаційній та інших) і в кожній із них можлива дія факторів, які породжують загрози національній безпеці й одночасно можливості щодо їх нейтралізації, систему національної безпеки також можна розглядати як сукупність взаємопов'язаних складових частин національної безпеки за вказаними сферами. Система забезпечення національної безпеки є однією з основних складових частин системи національної безпеки. Вона утворює сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених суб'єктів забезпечення національної безпеки (посадові особи держави, органи державної влади та місцевого самоврядування, державні установи та заклади, сили та засоби сектору безпеки, інститути громадянського суспільства, окремі громадяни), об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів та механізмів (інституційних, організаційних, правових та інших), які забезпечують їх узгоджену діяльність вказаних суб'єктів на основі чинного законодавства. Динаміка впливу зовнішніх і внутрішніх факторів на національну безпеку, які одночасно впливають і на міжнародну безпеку, зумовлює необхідність постійної реорганізації, створення та ліквідації тих чи інших складових частин системи забезпечення національної безпеки, зокрема й тих, які одночасно інтегровані як у систему національної безпеки, так і у відомчі, регіональні та міжнародні системи безпеки. Тому організаційно-правові основи протидії загрозам національної безпеки в умовах сучасних гібридних загроз теж необхідно змінювати та удосконалювати залежно від змін зовнішньої і внутрішньої соціально-економічної та воєнно-політичної обстановки.

Ключові слова: національна безпека, гібридні загрози, система національної безпеки, складові частини, структура, суб'єкти, нормативно-правові акти.

Постановка проблеми. В умовах сучасних гібридних загроз систему національної безпеки України необхідно постійно вдосконалювати та динамічно змінювати, зокрема і її організаційно-правові основи. Тому задача дослідження організаційно-правових аспектів протидії загрозам національній безпеці держави є актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання національної безпеки та різноманітних загроз національній безпеці досліджувалися в наукових працях як зарубіжних, так і вітчизняних авторів: Мартинюка В.В. [1], В.П. Горбуліна В.П. [2], Тиханьчева О.В. [3], Глазова О.В. [4], Ліпкана В.А. [5,6], Возженникова А.В. [7] та інших. Разом

із тим організаційно-правові аспекти протидії загрозам національній безпеці в умовах сучасних гібридних загроз залишаються недостатньо дослідженими.

Постановка завдання. Сформувані науково-обґрунтовані погляди на організаційно-правові основи протидії загрозам національній безпеці України в умовах сучасних гібридних загроз.

Виклад основного матеріалу дослідження. Указом Президента України № 92/2016 було затверджено рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04.03.2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України», як визначає систему поглядів на розвиток

безпекових та оборонних спроможностей України у середньостроковій перспективі, сформованих на основі оцінки безпекового середовища та фінансово-економічних можливостей держави, здійснених у рамках комплексного огляду сектору безпеки і оборони України [8]. Правовою основою Концепції є Конституція та закони України. У Концепції визначена цілісна система управління сектором безпеки і оборони для забезпечення своєчасного і адекватного реагування на кризові ситуації, які загрожують національній безпеці, удосконалення системи планування у секторі безпеки та оборони, забезпечення раціонального використання державних ресурсів. У ній також визначена організаційна структура сектору безпеки і оборони України (рис. 1).

Концепцією ця організаційна структура значно розширена шляхом створення умов для широкого залучення недержавних організацій до виконання завдань в інтересах національної безпеки і оборони держави. Найбільш перспективними напрямками їх діяльності мають бути: надання послуг

в інтересах виконання миротворчих завдань ЗС України; функціонування мережі недержавних дослідних інституцій, що фахово опікуються проблемами безпеки та оборони тощо.

Основними завданнями сектору безпеки і оборони є: оборона України, захист її державного суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності; захист державного кордону України; захист конституційного ладу, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувальної і підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань із боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення громадської безпеки та охорони державної таємниці, іншої інформації з обмеженим доступом; попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України, боротьба з тероризмом, корупцією та організованою злочинністю у сфері управління і



Рис. 1. Організаційна структура сектору безпеки і оборони України

економіки; забезпечення інформаційної та кібербезпеки; надання допомоги органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у запобіганні та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, а також воєнного характеру, розвиток міжнародного співробітництва у цій сфері; участь у забезпеченні міжнародної стабільності та безпеки.

Указ Президента України № 287/2015 від 26.05.2015 року про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» зі змінами і доповненнями, внесеними Указом Президента України від 14.09.2020 року № 392/2020 (Зі змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 392/2020 від 14.09.2020) [9]. Стратегія національної безпеки України визначає: пріоритети національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, цілі та основні напрями державної політики у сфері національної безпеки; поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов; основні напрями зовнішньополітичної та внутрішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки; напрями та завдання реформування й розвитку сектору безпеки і оборони; ресурси, необхідні для реалізації Стратегії.

Стратегія є основою для розроблення таких документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони, які визначатимуть шляхи та інструменти її реалізації: Стратегія людського розвитку; Стратегія воєнної безпеки України; Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України; Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України; Стратегія економічної безпеки; Стратегія енергетичної безпеки; Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату; Стратегія біобезпеки та біологічного захисту; Стратегія інформаційної безпеки; Стратегія кібербезпеки України; Стратегія зовнішньополітичної діяльності; Стратегія забезпечення державної безпеки; Стратегія інтегрованого управління кордонами; Стратегія продовольчої безпеки; Національна розвідувальна програма.

Законом України «Про національну безпеку України» № 2469-VIII (2469-19) від 21.06.2018 зі змінами і доповненнями, внесеними Законами України № 522-IX від 04.03.2020 року, № 808-IX від 17.07.2020 року, № 912-IX від 17.09.2020 року, відповідно до статей 1, 2, 17, 18 і 92 Конституції України, визначаються основи та

принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз [10]. Цим Законом також визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони.

Законом України від 01.07.2010 року № 2411-VI «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (зі змінами та доповненнями, внесеними згідно із Законами № 1170-VII від 27.03.2014, ВВР, 2014, № 22, ст. 816; № 35-VIII від 23.12.2014, ВВР, 2015, № 4, ст.13; № 2091-VIII від 08.06.2017, ВВР, 2017, № 30, ст.329; № 2180-VIII від 07.11.2017, ВВР, 2017, № 51-52, ст.445; № 2469-VIII від 21.06.2018, ВВР, 2018, № 31, ст. 241) визначаються засади внутрішньої політики України у сферах розвитку державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони, в економічній, соціальній та гуманітарній сферах, в екологічній сфері і сфері техногенної безпеки, а також засади зовнішньої політики України. Цим законом визначається організаційно-функціональна структура системи національної безпеки, зокрема й у сучасних умовах гібридної війни на теренах Сходу України [11].

Воєнна доктрина України затверджена Указом Президента України від 24.09.2015 року № 555/2015 про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 02.09.2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» [12]. Нова редакція Воєнної доктрини України є системою поглядів на причини виникнення, сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи і шляхи запобігання їх виникненню, підготовку держави до можливого воєнного конфлікту, а також на застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів, яка базується на Стратегії національної безпеки України і Закону України «Про оборону України»

та відредагована відповідно до сучасного внутрішнього і зовнішнього соціально-економічного та воєнно-політичного становища України.

Указ Президента України № 73/2017 від 22.03.2017 року «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29.12.2016 року «Про Державну програму розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року», у якому на підставі розглянутого проєкта Державної програми розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року, розробленої Міністерством оборони України на основі положень Стратегічного оборонного бюлетеня України, рекомендується Президентові України затвердити Державну програму розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року, а Кабінету Міністрів України – забезпечити виконання Державної програми розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року та інформувати щороку до 31 березня про підсумки виконання Державної програми розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року за попередній рік [13].

Указ Президента України № 691/2014 від 27.09.2014 року «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27.09.2014 року «Про заходи щодо удосконалення державної військово-технічної політики» запроваджувалась низка секретних заходів щодо припинення експорту до РФ товарів військового призначення та подвійного використання з метою їх військового кінцевого використання РФ, за винятком космічної техніки, яка застосовується для досліджень та використання космосу в мирних цілях у рамках міжнародних космічних проєктів [14].

Указ Президента України від 03.11.2014 року № 8 42/2014 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12.09.2014 року «Про комплекс заходів щодо зміцнення обороноздатності держави та пропозиції до проєкту Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» за статтями, пов'язаними із забезпеченням національної безпеки і оборони України», вводив у дію такий комплекс заходів [15]: перегляд порядку комплектування ЗС України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань особовим складом, сформованим на добровільній основі, передбачивши, зокрема, укладання короткострокових контрактів на проходження військової служби; впровадження заходів щодо відновлення початкової військової підготовки у загальноосвітніх навчальних закладах; опрацювання питання формування оптимальної моделі забезпечення безпеки України, зокрема

щодо укладання багатостороннього міжнародного договору або двосторонніх міжнародних договорів України з іншими державами про надання Україні дієвих гарантій безпеки для захисту її суверенітету і територіальної цілісності; розробка пропозиції щодо вдосконалення системи мобілізаційної підготовки та мобілізації; забезпечення вирішення питання щодо збільшення у військових формуваннях та правоохоронних органах України кількості посад, що заміщуються цивільними працівниками; розробка і внесення на розгляд ВР України законопроєкту про систему державного прогнозування та стратегічного планування; розробка проєкту концепції розвитку сектору безпеки і оборони України; впровадження заходів щодо позбавлення в установленому порядку Міністерства оборони України невластивих йому функцій з управління об'єктами державної власності, з реалізації надлишкового військового майна майна, що набуло непридатного стану для подальшого використання ЗС України; встановлення винагороди особовому складу ЗС України, інших військових формувань та правоохоронних органів України за безпосередню участь у воєнних операціях залежно від складності виконуваних бойових завдань; невідкладне опрацювання питання розширення виробництва товарів військового призначення та подвійного використання, для чого організувати інвентаризацію основних засобів виробництва підприємств ОПК; впровадження заходів щодо вдосконалення національної системи стандартизації і кодифікації товарів військового призначення та подвійного використання, модернізації ОПК, впровадження науково-технічних (експериментальних) розробок у виробництво товарів військового призначення та подвійного використання; забезпечення спрощеного порядку прийняття на озброєння ЗС України зразків озброєння, військової та спеціальної техніки; розробка разом із Державною службою України з надзвичайних ситуацій плану розмінування територій Донецької та Луганської областей, а також пропозиції щодо актуалізації Положення про територіальну оборону України.

Указ Президента України № 831/2019 від 08.11.2019 року Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 02.11.2019 року «Про Міжвідомчу комісію з питань оборонно-промислового комплексу» затвердив положення щодо функціонування цієї комісії, яка є робочим органом Ради національної безпеки і оборони України з такими функціями [16]: концептуальних засад, пріоритетних напрямів та рішень з питань держав-

ної військово-технічної і військово-промислової політики та функціонування оборонно-промислового комплексу; реалізації науково-технічної, інвестиційної та інноваційної політики у сфері розроблення, виробництва, модернізації та ремонту озброєння і військової техніки, реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу, збереження і розвитку виробничих потужностей та кадрового потенціалу підприємств оборонно-промислового комплексу; удосконалення координації та контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері реалізації державної військово-технічної і військово-промислової політики; проектів нормативно-правових актів, концепцій, державних програм, міжнародних договорів України з питань реалізації державної військово-технічної і військово-промислової політики та функціонування оборонно-промислового комплексу; проекту Закону України про Державний бюджет України за статтями, пов'язаними із забезпеченням національної безпеки і оборони України, зокрема фінансуванням потреб оборонно-промислового комплексу та його розвитку, розробленням, виробництвом, модернізацією та ремонтом озброєння і військової техніки; вирішення проблемних питань реалізації військово-технічної і військово-промислової політики та функціонування оборонно-промислового комплексу.

Закон України «Про оборонні закупівлі» № 808-IX від 17.07.2020 року визначає загальні правові засади планування, порядок формування обсягів та особливостей здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення для забезпечення потреб сектору безпеки і оборони, а також інших товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони, а також порядок здійснення державного і демократичного цивільного контролю у сфері оборонних закупівель [17]. Метою цього Закону є визначення правових засад для забезпечення матеріально-технічних і наукових потреб сектору безпеки і оборони держави шляхом ефективного та прозорого здійснення оборонних закупівель із дотриманням заходів захисту національних інтересів, створення конкурентного середовища, запобігання корупції у сфері оборонних закупівель, розвитку добросовісної конкуренції, а також ефективного та прозорого планування, реалізації і контролю за здійсненням оборонних закупівель. Цей Закон також передбачає гармонізацію законодавства України у сфері оборонних закупівель із положеннями Директиви 2009/81/ЄС відповідно до Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї

сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Закон України «Про оборону України» № 1932-XII від 06.12.1991 року зі змінами встановлює засади оборони України, а також повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права та обов'язки громадян України у сфері оборони [18].

Закон України «Про Збройні Сили України» № 1934-XII від 06.12.1991 року зі змінами визначає функції, склад Збройних Сил України, правові засади їх організації, діяльності, дислокації, керівництва та управління ними [19].

Розпорядження КМ України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2020 року» від 20 січня 2016 року № 19-р, в якій визначалось, що вітчизняний оборонно-промисловий комплекс не має змоги задовольнити потреби Збройних Сил, інших утворених відповідно до законів військових формувань у сучасному озброєнні та військовій техніці в умовах проведення антитерористичної операції, в особливий період, а також для забезпечення обороноздатності країни у мирний час, що загрожує національній безпеці. У ній перелічувались причини появи цієї проблеми в діяльності оборонно-промислового комплексу. Концепцією визначалась програма, метою якої є створення умов для підвищення рівня функціонування оборонно-промислового комплексу, що дасть змогу задовольнити потреби Збройних Сил, інших утворених відповідно до законів військових формувань у сучасному озброєнні та військовій техніці, а також сприятиме створенню та розвитку цілісної системи оборонно-промислового комплексу на принципах збалансованості відповідно до потреб внутрішнього та зовнішнього ринку і визначеної ресурсної бази розв'язання її завдань [20].

Розпорядження КМ України «Про схвалення Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2028 року», яка розроблена на виконання Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, затвердженої Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016 [21]. Ця стратегія є основою для розроблення нових та перегляду наявних нормативно-правових актів (у тому числі державних цільових програм) у сфері розвитку та функціонування

оборонно-промислового комплексу Розроблення Стратегії зумовлено необхідністю перегляду державними інституціями України ролі оборонно-промислового комплексу в контексті нейтралізації внутрішніх та зовнішніх загроз національній безпеці, а також інтенсифікації економічного зростання держави. Стратегія визначає довгострокові пріоритети державної військово-промислової політики, а також напрями реалізації державних цільових програм реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу в середньостроковій перспективі. Координація виконання та контроль за реалізацією Стратегії здійснюються Мінекономрозвитку. Мінекономрозвитку для забезпечення ефективності реалізації державної військово-промислової політики проводить раз на рік моніторинг виконання Стратегії та реалізації реформи оборонно-промислового комплексу. Щорічні результати такого моніторингу є основою для перегляду основних напрямів реалізації Стратегії у 2023 році. Для забезпечення прозорості, відкритості та неупередженості до проведення оцінювання ефективності реалізації Стратегії можуть бути залучені міжнародні експерти, наукові установи тощо. У разі істотної зміни умов функціонування економіки та/або зміни стратегічних пріоритетів загальнодержавної політики, зокрема з урахуванням міжнародної практики, підходи до інституційної моделі формування та реалізації державної військово-промислової політики можуть бути переглянуті.

Перелічені нормативно-правові акти України на сьогодні є правовою основою протидії загрозам національній безпеці в умовах гібридної війни та системи забезпечення національної безпеки держави.

Система забезпечення національної безпеки є однією із основних складових частин системи національної безпеки. Вона утворює сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених суб'єктів забезпечення національної безпеки (посадові особи держави, органи державної влади та місцевого самоврядування, державні установи та заклади, сили та засоби сектору безпеки, інститути громадянського суспільства, окремі громадяни), об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів та механізмів (інституційних, організаційних, правових та інших), які забезпечують їх узгоджену діяльність вказаних суб'єктів на основі чинного законодавства [22].

Іншими складовими частинами системи національної безпеки є: суб'єкти забезпечення

національної безпеки (органи державної влади та місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, окремі громадяни, ЗМІ); об'єкти національної безпеки (національні матеріальні й духовні цінності, інтереси особи, суспільства, держави); сукупність інструментів влади (політичних, економічних, воєнних, інформаційних), які можуть бути використані для підтримки належного рівня захищеності національних інтересів (збройні сили, спецслужби, підприємства оборонно-промислового комплексу, дипломатичні засоби, державні та мобілізаційні резерви, інші ресурси, які цілеспрямовано спрямовуються на захист національних інтересів); масив чинного національного законодавства, який визначає пріоритети державної політики національної безпеки, офіційні погляди стосовно підходів, принципів та механізмів захисту національних інтересів; національні джерела та суб'єкти (фізичні та юридичні особи), які породжують загрози реалізації національних інтересів; множина зовнішніх і внутрішніх факторів національної безпеки (до вказаних факторів можна віднести не тільки змінні, зокрема, ті, які характеризують тенденції, показники, цілі, а й інші системи, наприклад, міжнародні структури безпеки, цілі та наслідки їх діяльності тощо).

Такі складові частини системи національної безпеки, як: сукупність суб'єктів та об'єктів забезпечення національної безпеки; сукупність інструментів влади; джерела та суб'єкти, які породжують загрози національним інтересам – більшою мірою є структурними, а такі складові частини, як масив законодавства та фактори національної безпеки, визначають умови та завдання системи національної безпеки та є функціональними. Деякі складові частини системи національної безпеки є відносно статичними, а інші – більш динамічними щодо змін у просторі і часі [23].

Система національної безпеки з точки зору системного підходу у процесі взаємодії особи, суспільства, органів державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення національної безпеки, з урахуванням взаємозв'язків між ними та середовища їх існування, можна розглядати як відкриту, динамічну, соціальну систему, функціонування якої спрямовано на захист національних інтересів держави [24].

Під соціальною системою зазвичай розуміють сукупність соціальних явищ та процесів, основним елементом яких є люди, їх взаємодія, відносини та зв'язки [25]. Відкритою системою з точки зору теорії систем є система, яка безперервно

взаємодіє зі своїм середовищем, і дана взаємодія може прийняти форму інформації або матеріальної трансформації на межі з системою [26]. Динамічною системою вважається система, яка під дією зовнішніх і внутрішніх сил змінює свій стан у часі [27]. Розвиток цих систем передбачає такі зміни їхньої структурної організації, які ведуть до більш ефективного виконання системою своїх основних функцій.

Тому в структурно-функціональному аналізі системи національної безпеки, зокрема пошуку шляхів оптимізації її структури, уточненні завдань суб'єктів забезпечення національної безпеки, головна увага має приділятися передусім динамічним елементам. Залежно від суб'єкта забезпечення національної безпеки, який відіграє провідну роль в аналізі факторів національної безпеки та в ухваленні відповідного управлінського рішення, можна розглядати національну, державну і суспільну безпеку як складові частини системи національної безпеки, що взаємно доповнюють та певним чином контролюють одна одну у визначенні національних пріоритетів, загроз національній безпеці, пошуку шляхів протидії вказаним загрозам тощо (рис. 2).

Оскільки життя суспільства розгортається в різних сферах (економічній, політичній, екологічній, інформаційній та інших) і в кожній із них можлива дія факторів, які породжують загрози національній безпеці й одночасно можливості щодо їх нейтралізації, систему національної безпеки також можна розглядати як сукупність взаємопов'язаних складових частин національної безпеки за вказаними сферами [28].

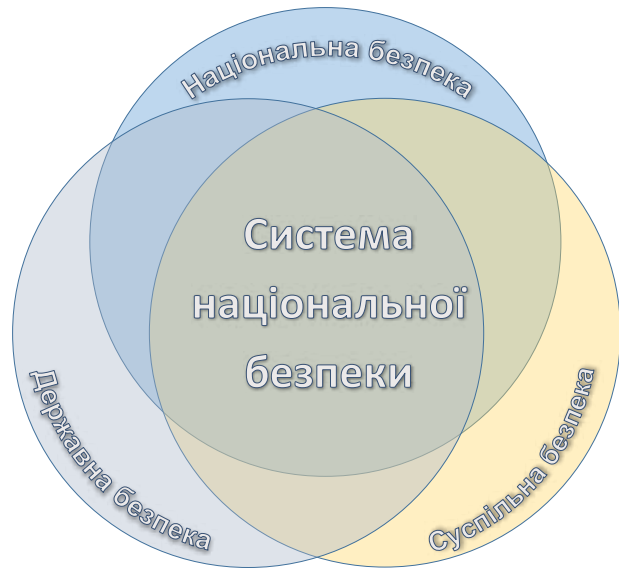


Рис. 2. Складники системи національної безпеки

Висновки. Таким чином, динаміка впливу зовнішніх і внутрішніх факторів на національну безпеку, які одночасно впливають і на міжнародну безпеку, зумовлює необхідність постійної реорганізації, створення та ліквідації тих чи інших складових частин системи забезпечення національної безпеки, зокрема й тих, які одночасно інтегровані як у систему національної безпеки, так і у відомчі, регіональні та міжнародні системи безпеки. Тому організаційно-правові основи протидії загрозам національної безпеки в умовах сучасних гібридних загроз теж необхідно змінювати та вдосконалювати залежно від змін зовнішньої і внутрішньої соціально-економічної та воєнно-політичної обстановки.

Список літератури:

1. Мартинюк В.В. Гібридні загрози Україні і суспільна безпека. Досвід ЄС і східного партнерства. URL : https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/blok_XXI-end_0202.pdf (дата звернення: 27.05.2021).
2. Світова гібридна війна: український фронт : монографія / за заг. ред. В.П. Горбуліна. Київ : НІСД, 2017. 496 с.
3. Тиханьчев О.В. «Гібридні» війни: історія, сучасне становище, основи протидії. *Національна безпека / nota bene*. 2019. № 1. С. 39–48.
4. Глазов О.В. Національна безпека: сутність, ознаки, концепція та геополітичні чинники. *Політологія. Наукові праці*. 2011. Вип. 143, Т. 155. С. 42–46.
5. Ліпкан В.А. Національна і міжнародна безпека у визначеннях та поняттях. Серія: Національна і міжнародна безпека. 2-ге вид., доп. і переробл. Київ : Текст, 2008. 400 с.
6. Ліпкан В.А. Національна безпека України: нормативно-правові аспекти забезпечення. Київ : Текст, 2003. 180 с.
7. Возженников А.В. Национальная безопасность: теория, политика. Стратегия. Москва : НПО «МОДУЛЬ», 2000. 240 с.
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 04.03.2016 р. № 92/2016. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#Text> (дата звернення: 27.05.2021).

9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення: 28.05.2021).

10. Про національну безпеку України : Закон України із змінами і доповненнями від 21.06.2018 р. № 2469-VIII (2469-19). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 28.05.2021).

11. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text> (дата звернення: 01.06.2021).

12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України від 24.09.2015 р. № 555/2015. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015#Text> (дата звернення: 01.06.2021).

13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29.12.2016 р. «Про Державну програму розвитку Збройних Сил України на період до 2020 р.» : Указ Президента України від 22.03.2017 р. № 73/2017. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/732017-21498> (дата звернення: 02.06.2021).

14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27.09.2014 р. «Про заходи щодо удосконалення державної військово-технічної політики» : Указ Президента України від 27.09.2014 р. № 691/2014. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/6912014-17592> (дата звернення: 02.06.2021).

15. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12.09.2014 р. «Про комплекс заходів щодо зміцнення обороноздатності держави та пропозиції до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 р.» : Указ Президента України від 03.11.2014 р. № 842/2014. <https://president.gov.ua/documents/8422014-17959> (дата звернення: 02.06.2021). 16. Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 02.11.2019 р. «Про Міжвідомчу комісію з питань оборонно-промислового комплексу» : Указ Президента України від 08.11.2019 р. № 831/2019. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/8312019-30377> (дата звернення: 02.06.2021).

17. Про оборонні закупівлі : Закон України від 17.07.2020 р. № 808-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text> (дата звернення: 03.06.2021).

18. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 03.06.2021). 19. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1934-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text> (дата звернення: 03.06.2021).

20. Про схвалення Концепції Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2020 р.» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.01.2016 р. № 19-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 03.06.2021).

21. Про схвалення Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2028 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 червня 2018 р. № 442-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 03.06.2021).

22. Лисецький Ю.М., Семенюк Ю.В., Павленко Д.Г. Аналіз чинників, що впливають на систему забезпечення національної безпеки України в умовах гібридної війни. *Вісник воєнної розвідки*. 2020. № 60. С. 99–103.

23. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): підручник. Київ : НАДУ, 2012. 544 с.

24. Уемов А.М. Системный подход и общая теория систем. Москва : Мысль, 1978. 272 с.

25. Луман Н. Социальные системы: очерк общей теории / пер. с нем. И.Д. Газиева; под ред. и со вступ. ст. Н.А. Головина. Санкт-Петербург : Наука, 2007. 641 с.

26. Берталанфи Л. История и статус общей теории систем. Москва : Наука, 1973. 364 с.

27. Биркгоф Дж. Динамические системы. Москва : ОГИЗ, 1999. 480 с.

28. Богданович В.Ю., Семенченко А.І., Єгоров Ю.В., Бортник О.О. Теоретико-методологічні засади забезпечення національної безпеки держави у її визначальних сферах : монографія. Київ : Видавництво Кий, 2007. 370 с.

Lysetsyi Yu.M., Pavlenko D.G., Semenyuk Yu.V. NATIONAL SECURITY OF UKRAINE: ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS

In conditions of contemporary hybrid threats the system of national security of Ukraine requires continuous improvements and dynamic changes, in particular, of its organizational and legal aspects. The article considers basic elements of national security, its organizational structure and legal framework, pointing out that social life has numerous dimensions, such as economic, political, ecological, informational etc. And in

every dimension there could emerge factors both bringing about threats to national security and opportunities for their neutralization. In this connection, the system of national security can be defined as a combination of interconnected elements of national security from every dimension. The system of providing national security is one of the main components of the system of national security. It creates the complex of interconnected and interdependent subjects providing national security, such as public officials, public authorities, local authorities, public institutions and organizations, security forces and tools, civil society institutions, and individuals, all sharing goals and tasks of protecting national interests and mechanisms, such as institutional, organizational, legal etc. They all provide for coordinated activity of the above subjects within the limits of current legislation. The dynamics of impact of external and internal factors on the national security, which also impact international security, requires constant reorganization, creation and liquidation of different elements of the system of providing national security. Among them are the elements integrated both into the system of national security and into institutional, regional and international systems of security. For this reason, the organizational and legal foundations of mitigating national security threats in conditions of contemporary hybrid threats also require changes and improvement depending on the changes of external and internal social and economical or military and political situations.

Key words: national security, hybrid threats, system of national security, elements, structure, subjects, legal and regulatory instruments.

Потеряйко С.П.

Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

ВИЗНАЧЕННЯ ДІЄВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИХ СТРУКТУР СФЕРИ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ НА ОСНОВІ ПРОГНОЗУ

У статті запропоновано науковий підхід до визначення дієвості організаційно-функціональних структур сфери державної безпеки на основі прогнозу.

Обґрунтовано актуальне наукове завдання щодо підвищення ефективності державного управління у сфері державної безпеки, пошуку інструментарію прогнозування дій організаційно-функціональних структур зазначеної сфери задля гарантування безпечної життєдіяльності населення України у нинішніх умовах та на перспективу.

Проведено аналіз наукових джерел щодо дослідження системи державного управління загалом та прогнозування дій організаційно-функціональних структур сфери державної безпеки зокрема.

Визначено, що прогнозування дієвості організаційно-функціональних структур сфери державної безпеки передбачає систему методів і способів з різним ступенем формалізації, узгодженість окремих висновків та оцінок щодо прогнозного розвитку процесів у кризових умовах.

Виокремлено основний інструмент прогнозування дієвості організаційно-функціональних структур – екстраполяцію, тобто поширення висновків, одержаних щодо однієї складової частини структур, на їх іншу складову частину. Запропоновано використання багатofакторного прогнозування дієвості організаційно-функціональних структур, під час якого процес розглядається як функція певної множини факторів, вплив яких аналізується одночасно або з деяким запізненням. Звернуто увагу на важливість верифікації прогнозів, тобто оцінювання їх точності та обґрунтованості.

Описано роботу експерта щодо вибору між альтернативними варіантами можливих дій організаційно-функціональних структур сфери державної безпеки за допомогою методів ранжування, попарних порівнянь або безпосереднього оцінювання. Передбачено можливість використання групи експертів та зазначено, що надійність групових оцінок залежить від узгодженості думок експертів, що потребує відповідної статистичної обробки інформації.

Наведено інструментарій статистичної обробки результатів ранжування, що передбачає оцінювання ступеня узгодженості думок експертів.

Сформульовано висновок, що використання методу експертних оцінок щодо прогнозування дієвості організаційно-функціональних структур сфери державної безпеки забезпечує прийняття обґрунтованих рішень керівним складом органів управління сфери державної безпеки в кризових умовах та досягнення мети дій.

Ключові слова: державне управління, сфера державної безпеки, кризові умови, прогноз, експертне оцінювання.

Постановка проблеми. Розвиток нинішньої української держави неможливий без дієвого державного управління, спрямованого на гарантування безпечної життєдіяльності населення загалом і кожного громадянина зокрема. Тому забезпечення ефективності державного управління у сфері державної безпеки, вироблення прогнозного бачення перспектив розвитку її організаційно-функціональних структур (далі – ОФС) є надзвичайно актуальними державницькими завданнями.

Прогнозування та моделювання дієвості ОФС сфери державної безпеки є основою стратегічного бачення їх розвитку на майбутнє, обов'язковими умовами ефективного функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, оскільки без наукового передбачення неможливо вчасно реагувати на внутрішні та зовнішні загрози суспільству.

Отже, вважаємо, що актуальним науковим завданням є пошук інструментарію прогнозування дій ОФС сфери державної безпеки задля гаранту-

вання безпечної життєдіяльності населення України у нинішніх умовах та на перспективу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковим розвідкам щодо визначення науково-методичних підходів із підвищення дієвості системи державного управління та ОФС сфери державної безпеки присвячено низку наукових досліджень.

Зазначеним проблемним питанням приділяє увагу Уряд України, який вважає, що дієва система державного управління є одним з основних факторів розвитку держави та передумовою європейської інтеграції. Кабінетом Міністрів України прийнято Стратегію реформування державного управління України на період до 2021 року, метою якої є вдосконалення системи державного управління. Результатом реалізації цієї Стратегії повинна стати більш ефективна система державного управління, яка працює в інтересах суспільства, забезпечує сталий розвиток країни [1].

Г. Ситник вважає, що головною проблемою щодо підвищення ефективності стратегічного управління у сфері національної безпеки залишається недостатньо чітке розмежування трьох складових вказаного управління, а саме: політичної, завданням якого є стратегічне планування і прийняття рішень щодо застосування структур сектору безпеки, адміністративної, відповідальної передусім за фінансове і ресурсне забезпечення сектору безпеки, оперативної, належне виконання якої передбачає створення відповідних ієрархій управління силами та засобами сектору безпеки та їх безпосередню підготовку до виконання завдань у сфері забезпечення національної безпеки [2, с. 260].

Загальну структуру системи управління в цивільному захисті (далі – ЦЗ) визначила К. Белікова. Зазначена система містить сукупність органів управління та системи інформаційно-аналітичного забезпечення ЦЗ, яка є інформаційним інструментарієм досягнення цілей державного управління у зазначеній сфері. Завдяки взаємозв'язкам між її елементами система управління в ЦЗ здійснює комплекс заходів і дій, що організуються, проводяться та спрямовуються органами державного управління, зокрема для постійної готовності до дій органів управління та системи ЦЗ, пошуку, отримання та узагальнення інформації про загрозу, виникнення та обставини в районі надзвичайної ситуації, забезпечення своєчасного прийняття аргументованого рішення та його реалізацію, оперативного доведення завдань, питань взаємодії, управління та забезпечення, а

також для підготовки населення до дій в кризових умовах, що забезпечує збалансованість структури єдиної державної системи ЦЗ [3, с. 21].

Н. Дяченко удосконалила методологічний підхід до здійснення прогностичного дослідження, що забезпечує системність, зокрема завдяки систематизації функцій суб'єктів прогнозування, видів, методів, зокрема – інтуїтивних, принципів прогнозування, типів прогнозів, у рамках якого запропоновано алгоритм здійснення такого дослідження, що передбачає циклічність процесів ідентифікації проблемного поля, виокремлення стратегічних цілей та ін. [4, с. 8].

Новий підхід до математичного моделювання складних систем, заснований на принципі евристичної самоорганізації, запропонував О. Івахненко. Згідно із цим принципом математична модель оптимальної складності відповідає мінімуму деякого критерію, званого критерієм селекції. У якості такого критерію в одних завданнях використовуються критерії регулярності та незміщеності моделі, в інших – критерій балансу змінних. Автор встановив невідому раніше нову властивість моделі, яка полягає у тому, що під час поступового підвищення її складності зазначені критерії проходять через мінімальні значення. Отже, вченим розроблено метод групового урахування аргументів (МГУА), що засновано на переборі моделей з поступовим їх ускладненням до знаходження зазначеного мінімуму, який реалізує низку алгоритмів поступового ускладнення моделі за правилами багаторядної селекції [5, с. 9–12].

Методологічні принципи статистичного моделювання та прогнозування соціально-економічних процесів, модифікації моделей динаміки, структури й взаємозв'язків дослідила А. Єріна, яка, зокрема, розглянула сутність та види статистичних прогнозів [6, с. 8–15].

Класифікувати методи прогнозування за трьома рівнями запропонували І. Бестужев-Лада, С. Саркисян, Е. Минаєв, Е. Мельникова. Кожен рівень деталізації (членування) визначається своєю класифікаційною ознакою: ступенем формалізації, загальним принципом дії, способом отримання прогностичної інформації. За ступенем формалізації всі методи прогнозування поділяються на інтуїтивні та формалізовані. Інтуїтивне прогнозування застосовується тоді, коли об'єкт прогнозування або занадто простий, або настільки складний, що аналітично врахувати вплив багатьох факторів практично неможливо. У цих випадках вдаються до опитування експертів. Отримані індивідуальні

та колективні експертні оцінки використовують як кінцеві прогнози або у якості вихідних даних до комплексних систем прогнозування [7, с. 133].

С. Саркисян, В. Каспін, В. Лисичкин, Е. Минаєв, Г. Пасечник зазначають, що методи експертних оцінок в прогнозуванні та перспективному плануванні функціонування складних систем застосовуються в умовах відсутності вірогідних даних щодо характеристики об'єкта, значної невизначеності середовища функціонування об'єкта, дефіциту часу та екстремальних ситуацій [8, с. 149].

Інструментарій для здійснення аналізу й оцінювання прогнозованих параметрів антропогенних впливів розробили О. Задунай, С. Азаров. Вчені візуалізували систему прогнозування у вигляді блок-схеми, яка зображає процес прогнозування для будь-якого виду антропогенного впливу. Керуючись цією схемою, можливо розробити прогнозування кожного виду антропогенного впливу з множини тих, що виникли [9, с. 18].

В. Попов, І. Чуб запропонували розв'язання проблеми територіальної системи техногенної безпеки шляхом вдосконалення управління комунікаціями в програмах розвитку зазначеної системи, що, на думку авторів, має вирішуватися в рамках певної задачі програми розвитку, яка забезпечує її властивість щодо самоорганізації [10, с. 100].

Отже, дослідженню системи державного управління ОФС сфери державної безпеки присвячено низку наукових досліджень, де частково розглянуто питання щодо прогнозної діяльності керівного складу зазначених структур. Однак, вважаємо, що потребують детального дослідження методи прогнозу дієвості ОФС сфери державної безпеки для підвищення рівня безпечної життєдіяльності суспільства України.

Метою статті є визначення інструментарію дослідження дієвості ОФС сфери державної безпеки на основі прогнозу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розглянемо сутність та види статистичних прогнозів в контексті можливості їх використання в системі державного управління сфери державної безпеки. Одна з найскладніших проблем системи управління ОФС сфери державної безпеки – передбачити майбутнє і віднайти ефективні рішення в умовах невизначеності. Інструментом мінімізації невизначеності в умовах кризи та НС слугує прогнозування, а прогнозом визначаємо науково обґрунтований висновок про перспективи розвитку процесів, можливі наслідки управлінських рішень у зазначених умовах.

Прогнозування дієвості ОФС сфери державної безпеки передбачає провадження системи наукових досліджень, що передбачають застосування сукупності методів і способів, узгоджених між собою, формулювання висновків та оцінок щодо майбутнього розвитку процесу в кризових умовах. У державному управлінні під час прогнозування використовують різні методи: статистичні (прогнозна екстраполяція), функціонально-ієрархічні (прогнозні сценарії), метод структурної аналогії, метод імітаційного моделювання, метод експертної оцінки. Кожен із зазначених методів має свої особливості, позитивні якості й недоліки.

У процесі прогнозування дієвості ОФС сфери державної безпеки перевага віддається, зокрема, статистичним методам, прогнозним результатом яких є значення показників настання подій, що характеризують дієвість безпекових структур у майбутньому.

Зазначений підхід розглянемо на основі аналізу досліджень А. Єріної та визначимо можливість реалізації досліджень вченої щодо прогнозування дієвості ОФС сфери державної безпеки [6].

Погоджуємося із думкою А. Єріної, яка зазначає, що майбутнє неможливо спостерігати, а результат дієвості ОФС сфери державної безпеки, що очікується, – виміряти, його можливо лише передбачити за певних умов. Отже, статистичний прогноз завжди є умовним результатом. Іншою особливістю статистичного прогнозу є визначеність його у часі. Часовий діапазон прогнозу можливо назвати періодом випередження. За тривалістю цього діапазону вирізняють прогнози коротко-, середньо- та довгострокові. Тривалість періоду випередження залежить від специфіки об'єкта прогнозування, потужності руху, тривалості дії виявлених закономірностей та тенденцій [6, с. 9].

Прогнозний результат дієвості ОФС сфери державної безпеки на період випередження можливо представити одним числом – точковий прогноз, або інтервалом значень, до якого з певною ймовірністю належить прогнозна величина – інтервальний прогноз. Статистичні прогнози ґрунтуються на гіпотезах про стабільність значень величини, що прогнозується, закону її розподілу, взаємозв'язків з іншими величинами. Основний інструмент прогнозування – екстраполяція. Сутність прогнозної екстраполяції полягає у поширенні закономірностей, зв'язків та відношень, виявлених в t -му періоді, за його межі. Залежно від гіпотез щодо механізму формування та подальшого розвитку процесу використовуються різні методи прогнозної екстраполяції, які мож-

ливо об'єднати у дві групи: екстраполяція закономірностей розвитку – тенденцій та коливань та екстраполяція причинно-наслідкового механізму формування процесу – багатофакторне прогнозування. Зазначені методи відрізняються способом описування дієвості ОФС, що моделюється. Екстраполяція закономірностей розвитку ОФС ґрунтується на вивченні її історії, виявленні загальних та усталених тенденцій, траєкторій зміни в часі. Абстрагуючись від причин формування процесу, закономірності його розвитку розглядають як функцію часу. Інформаційною базою прогнозування слугують одномірні динамічні ряди [6, с. 9].

Під час багатофакторного прогнозування дієвості ОФС процес розглядається як функція певної множини факторів, вплив яких аналізується одночасно або з деяким запізненням. Інформаційною базою виступає система взаємозв'язаних динамічних рядів. Оскільки фактори досліджуються в моделі у явному вигляді, то особливого значення набуває апіорний, теоретичний аналіз структури взаємозв'язків. Вагомим етапом статистичного прогнозування є верифікація прогнозів. На етапі верифікації використовують сукупність критеріїв, способів та заходів, що надають можливість оцінити якість прогнозу. Найбільш поширеним є ретроспективне оцінювання прогнозу, тобто оцінювання прогнозу для минулого часу, що являє собою таку процедуру перевірки. Динамічний ряд поділяється на дві частини: перша – для $t = 1, 2, 3, \dots, p$ – називається ретроспекцією (передісторією), друга – для $t = p + 1, p + 2, p + 3, \dots, p + (n - p)$ – прогнозним періодом [6, с. 10].

За даними ретроспекції моделюється закономірність динаміки та на основі моделі розраховується прогноз Y_{p+v} , де v – період упередження. Ретроспекція послідовно змінюється, відповідно змінюється прогнозний період, що наведено на рис. 1 [6, с. 10].

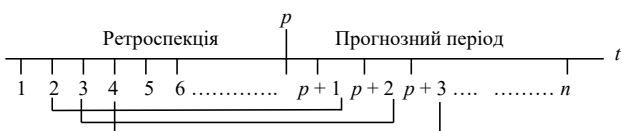


Рис. 1. Схема ретроспективної перевірки точності прогнозу для $v=1$

Оскільки фактичні значення прогнозного періоду відомі, то можна визначити похибку прогнозу як різницю фактичного y_i і прогнозного Y_i рівнів: $e_i = y_i - Y_i$. Всього буде $n - p$ похибок. Узагальнюючою оцінкою точності прогнозу слугує середня похибка [6, с. 11]:

$$\text{абсолютна } \bar{e} = \frac{\sum |e_i|}{n - p}, \quad (1)$$

$$\text{квадратична } s = \sqrt{\frac{\sum e_i^2}{n - p}} \quad (2)$$

Для порівняння точності прогнозів, визначених за різними моделями, використовують похибку апроксимації [6, с. 11]:

$$\hat{A} = 100 \frac{\sum \left| \frac{e_i}{y_i} \right|}{n - p} (\%) \quad (3)$$

Якщо результат оцінювання точності прогнозу задовольняє визначені критерії точності, скажімо, 10%, то прогнозна модель вважається прийнятною та рекомендується для практичного використання. Очевидно, що похибка прогнозу залежить від довжини ретроспекції та горизонту прогнозування. Оптимальним співвідношенням між ними вважається 3:1.

У процесі оцінюванні та порівнянні точності прогнозів використовують також коефіцієнт розбіжності Г. Тейла, який дорівнює нулю за відсутності похибок прогнозу і не має верхньої межі [6, с. 11]:

$$V = \frac{\sqrt{\sum (y_i - Y_i)^2}}{\sqrt{\sum y_i^2}} \quad (4)$$

Нинішні методи верифікації прогнозів здебільшого ґрунтуються на статистичних процесах, що передбачають побудову довірчих меж прогнозу, або інтервальних прогнозів. Під час прогнозування дієвості ОФС, зростання яких загалом або певною мірою не піддається формалізації, зокрема в кризових умовах, в яких складно передбачити наслідки реалізації управлінських рішень, застосовують метод експертних оцінок. Вони ґрунтуються на практичному досвіді та інтуїції експертів, які залучаються за принципом компетентності. Розглянемо можливість використання методу експертних оцінок для прогнозування дієвості ОФС сфери державної безпеки. Показовою властивістю моделювання та прогнозування дієвості ОФС сфери державної безпеки є різноваріантність, тобто можливість комплексного застосування методів, моделей, вхідної інформації, критеріїв оцінювання ідентичності моделі. Обрання альтернативних варіантів можливих дій ОФС сфери державної безпеки базується на конкретному зведенні правил, що гарантують отримання обґрунтованого оцінювання варіантів дієвості ОФС. Вважаємо, що експерт, який залучається для прогнозування дій ОФС

сфери державної безпеки, володіє зазначеною системою правил та здатен порівняти варіанти ОФС, приписати кожному з них числа. Здебільшого пріоритет або відносна вагомість варіантів дієвості ОФС встановлюється завдяки застосуванню методів ранжування, попарних порівнянь або практичного оцінювання. Під час ранжування експерт розподіляє альтернативи дієвості ОФС таким чином, як вважає доцільним, та записати кожному з них числа натурального ряду – ранги: 1, 2, ..., *n*. Кількість рангів дорівнює кількості альтернатив. Якщо експерт надає двом та більше альтернативам однакові ранги, то кожній з цих альтернатив присвоюється середній ранг, розрахований за відповідними числами натурального ряду.

У процесі обґрунтування складних управлінських рішень органів державного управління в умовах невизначеності, під час довгострокового прогнозування можливого розвитку кризових явищ та дієвості ОФС сфери державної безпеки у зазначених умовах застосовують групові експертні оцінювання. Вивіреність групових оцінок забезпечити шляхом узгодженості думок експертів, що вимагає ретельної статистичної обробки інформації. Під час провадження групової експертизи (*n* експертів) для кожного *i*-ї альтернативи встановлюється сума рангів ΣR_i , за якою систематизуються альтернативи дієвості ОФС. Наприклад, перший – найвищий ранг присвоюється альтернативі, яка набирає найменшу суму рангів, а останній – альтернативі з найбільшою сумою рангів [6, с. 12].

Підсумок опитування експертів формуються у вигляді матриці. Наприклад, за показниками ранжування трьох альтернатив дієвості ОФС п'ятьма експертами (див. табл. 1), перший ранг присвоюється альтернативі А, для якого $\Sigma R_i = 6$, другий – альтернативі В, третій – альтернативі С. Відзначаємо, що ранги визначають лише місця альтернатив поміж іншими, не враховуючи наявних між ними відстаней [6, с. 12, 13].

Статистична обробка підсумку ранжування включає оцінювання ступеня узгодженості думок експертів. Мірою узгодженості є коефіцієнт конкордації *W*, основою розрахунку якого є відхилення *d* сум рангів за окремими альтернати-

вами ΣR_i від середньої суми рангів, яка складає $\frac{1}{2} n (m + 1)$. Коефіцієнт конкордації – це відношення суми квадратів визначених відхилень $S = \Sigma d^2$ до максимально можливої суми квадратів відхилень $S_{max} = n^2 (m^3 - m) / 12$. Якщо ранги не повторюються, то [6, с. 13]:

$$W = \frac{12S}{n^2(m^3 - m)}, \quad (5)$$

де: *m* – кількість альтернатив;
n – кількість експертів.

У разі неузгодженості думок експертів *W* = 0. Чим вищий ступінь узгодженості, тим більше значення *W*, що прямує до 1. За даними табл. 1 середня сума рангів становить 30 / 3 = 10, сума квадратів відхилень *S* = 32, а коефіцієнт конкордації $W = (12 \times 32) / 52 (33 - 3) = 0,64$, що указує на певні розбіжності в оцінках експертів щодо вагомості альтернатив.

Істинність коефіцієнта конкордації *W* визначається критерієм χ^2 з (*m* - 1) числом ступенів свободи. Статистична характеристика критерію розраховується за формулою $\chi^2 = W_n(m - 1)$. Для наведеного прикладу $\chi^2 = 0,64 \times 5(3 - 1) = 6,4$, що перевершує критичне значення $\chi^2(2) = 5,99$. Це дає підстави стверджувати з імовірністю 0,95, що значення *W* = 0,64 не помилкове, а оцінки експертів узгоджені.

У процесі попарних порівнянь експерти застосовують дві оцінки: 0 або 1. Більш вагомою альтернативі визначається оцінка 1, менш вагомою – 0. Результати попарних порівнянь формуються у вигляді матриці, елементами якої є кількості наданих переваг *a_{ij}*. Діагональні елементи цієї матриці представлені нулями. Одна із властивостей матриці $a_{ij} + a_{ji} = n$, де *n* – кількість експертів. За результатами опитування (табл. 1) матриця кількості переваг має такий вигляд (див. табл. 2) [6, с. 14]:

Таблиця 2

Матриця *a_{ij}*

Альтернатива	А	В	С	Разом	ω_i
А	0	4	5	9	0,60
В	1	0	4	5	0,33
С	0	1	0	1	0,07
Разом	1	5	9	15	1,00

Таблиця 1

Результати експертного опитування

Альтернатива	Експерт					Сума рангів	<i>d</i>	<i>d</i> ²
	1	2	3	4	5			
А	2	1	1	1	1	6	4	16
В	1	2	3	2	2	10	0	0
С	3	3	2	3	3	14	4	16
Разом	X	X	X	X	X	30	X	32

Відношення кількості наданих відповідній альтернативі переваг до загальної суми елементів матриці визначає його вагомість. За даними табл. 2, найвагомішою виявилась альтернатива А, для якої $\omega = 9 : 15 = 0,60$.

Часто завданням експерта є не ранжування альтернатив, а практичне оцінювання рівнів певного явища або окремих його властивостей, зокрема дієвості елементів ОФС сфери державної безпеки тощо.

У таких ситуаціях спочатку визначається шкала (діапазон) оцінок, у межах якої експерт оцінює явище (властивість) певним балом z_{ij} , де i – властивість, j – елемент сукупності.

Для певної множини m властивостей одного явища визначається середній бал $G_j = \sum z_{ij} / m$. Якщо властивості Z_i не рівновагомі, то рейтинг визначається як середня арифметична зважена $G_j = \sum Z_{ij} d_i$, де d_i – вага i -ої властивості [6, с. 14].

Висновки. Окреслено актуальне наукове завдання щодо пошуку інструментарію прогнозування дій ОФС зазначеної сфери задля гарантування безпечної життєдіяльності населення України.

На основі проведеного аналізу наукових джерел, зокрема щодо прогнозування дій ОФС сфери державної безпеки, сформульовано висновок, що дослідженню методів прогнозу у зазначеній сфері присвячено поодинокі роботи, що не утворюють єдиної системи.

Визначено інструментарій дослідження дієвості ОФС сфери державної безпеки на основі прогнозу.

Розглянуто сутність та види статистичних прогнозів щодо можливості їх використання в системі державного управління сфери державної безпеки.

Встановлено, що прогнозування дієвості ОФС сфери державної безпеки передбачає систему наукових доведень, використання методів і способів з різним ступенем формалізації, узгодженість окремих висновків та оцінок щодо прогнозного розвитку процесу в кризових умовах.

Виокремлено основний інструмент прогнозування дієвості ОФС – екстраполяцію. Запропоновано використання багатофакторного прогнозування дієвості ОФС, під час якого процес розглядається як функція певної множини факторів, вплив яких аналізується одночасно або з деяким запізненням. Звернуто увагу на важливості верифікації прогнозів.

Розкрито роботу експерта щодо вибору між альтернативними варіантами можливих дій ОФС сфери державної безпеки, що частіше виконується за допомогою методів ранжування, попарних порівнянь або безпосереднього оцінювання.

Передбачено можливість використання групи експертів, однак вважається, що надійність групових оцінок залежить від узгодженості думок експертів, що потребує відповідної статистичної обробки інформації.

Наведено інструментарій статистичної обробки результатів ранжування, що передбачає оцінювання ступеня узгодженості думок експертів, а мірою узгодженості запропоновано визначити коефіцієнт конкордації.

Отже, сформульовано висновок, що використання розглянутого методу експертних оцінок щодо прогнозування дієвості ОФС сфери державної безпеки забезпечує прийняття обґрунтованих рішень керівним складом ОФС сфери державної безпеки в кризових умовах та досягнення мети дій.

Список літератури:

1. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 29.06.2021).
2. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник. Київ : НАДУ, 2012. 544 с.
3. Белікова К.Г. Теоретико-методологічні засади функціонування та розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту України : автореф. дис. ... д-ра наук держ. упр. спец. 25.00.02. «Механізми державного управління» ; МАУП. Київ, 2021. 40 с.
4. Дяченко Н.П. Прогнозування в органах державної влади : організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. держ. упр. спец. : 25.00.02. «Механізми державного управління». Київ : НАДУ при Президентові України, 2018. 245 с.
5. Ивахненко А.Г. Долгосрочное прогнозирование и управление сложными системами. «Техніка», 1975. 312 с.
6. Єріна А.М. Статистичне моделювання та прогнозування : навч. посібник. Київ : КНЕУ, 2001. 170 с.
7. Бестужев-Лада И.В., Саркісян С.А., Минаев Э.С., Мельникова Е.Н. Рабочая книга по прогнозированию. Изд. «Мысль». 1982. 434 с.

8. Саркисян С.А., Каспин В.И., Лисичкин В.А., Минаев Э.С., Пасечник Г.С. Теория прогнозирования и принятия решений : учеб. пособие / Под ред. С.А. Саркисяна. Москва : Высш. школа, 1977. 351 с.

9. Задунай О.С., Азаров С.І. Прогнозування ризику виникнення надзвичайних ситуацій. *Новітні технології* : зб. наук. пр. Приватний вищий навчальний заклад «Університет новітніх технологій». Київ. Вип. 1(5). С. 13–22.

10. Попов В.М., Чуб А. І. Прогнозування наслідків можливої надзвичайної ситуації при формуванні програми розвитку територіальної системи техногенної безпеки. *Проблеми надзвичайних ситуацій* : зб. наук. пр. НУЦЗУ. Харків. Вип. 22, 2015. С. 99–105.

Poteryaiko S.P. DETERMINATION OF THE EFFECTIVENESS OF THE ORGANIZATIONAL AND FUNCTIONAL STRUCTURE OF THE SECURITY SECTOR ON THE BASIS OF PROJECTION

The paper proposes a scientific approach to determining the effectiveness of organizational and functional security structures on the basis of projection.

The current scientific task of improving the efficiency of public administration as well as of searching for tools to predict the actions of the organizational and functional structures in the field of security in order to ensure life safety of the population of Ukraine under the present conditions and in the future is justified.

An analysis was made of the scientific sources on investigation of the public administration system in general and anticipation of the actions of organizational and functional structures of the security sector in particular.

It has been determined that anticipation of the effectiveness of the organizational and functional structures of the security sector provides for a system of methods and techniques with various degrees of formalization and for the consistency of individual findings and assessments of the projected process development in crisis situations.

The main tool for anticipating the effectiveness of organizational and functional structures is highlighted as extrapolation that is considered as dissemination of the findings related to one component part of the structures to another one. The use of multi-factor prognostication of the efficiency of organizational and functional structures is proposed, during which the process is considered as a function of a certain set of factors, the influence of which is analyzed simultaneously or with some delay. Emphasis is placed on the importance of verification of prognoses, that is the assessment of their accuracy and validity.

Expert choice between competing options of possible actions of the organizational and functional structures of the security field with the help of methods of ranking, pair comparisons or direct evaluation is described. The possibility of using a group of experts is presupposed and it is stated that the reliability of group assessments depends on the consensus among experts and requires appropriate statistical information processing.

A statistical processing tool for ranking results is presented, which assesses the level of coherence of experts' opinions.

The conclusion is made that the use of the method of expert estimation to prognosticate the effectiveness of the functional structures of the security sector will allow the governing bodies of the security sector to take informed decisions in crisis situations and achieve the aim of the actions.

Key words: public administration, security, crisis conditions, prognosis, expert assessment.

Відомості про авторів

Бал Мюджахіт – аспірант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом

Безена І.М. – кандидат філософських наук, доцент, завідувач кафедри соціально-гуманітарної освіти КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради»

Бондар В.Т. – аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Герасимюк Л.С. – старший викладач кафедри документознавства та інформаційної діяльності ПВНЗ «Академія рекреаційних технологій і права»

Головань О.М. – кандидат військових наук, доцент, доцент кафедри тактико-спеціальної підготовки Національної академії Національної гвардії України

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

Гутнік Н.В. – провідний спеціаліст кафедри міжнародних відносин і Школи охорони здоров'я Національного університету «Києво-Могилянська академія»

Добрянська О.М. – аспірантка кафедри публічного управління та права КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради»

Костецька Л.М. – кандидат наук з державного управління/доктор філософії, доцент кафедри публічного управління та економіки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Котляр Л.І. – кандидат психологічних наук, доцент, докторант кафедри публічної політики Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка

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

Лисецький Ю.М. – доктор технічних наук, генеральний директор ДП «ЕС ЕНД ТІ УКРАЇНА»

Павленко Д.Г. – кандидат педагогічних наук, провідний науковий співробітник відділу системного аналізу ДП «ЕС ЕНД ТІ УКРАЇНА»

Потеряйко С.П. – кандидат військових наук, доцент, заступник начальника науково-організаційного відділу Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

Самофалов Д.О. – кандидат медичних наук, докторант кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, директор Південного міжрегіонального департаменту Національної служби здоров'я України

Семенюк Ю.В. – кандидат політичних наук, начальник відділу системного аналізу ДП «ЕС ЕНД ТІ УКРАЇНА»

Сингаївська М.В. – здобувач наукового ступеня доктор філософії, заступниця генерального директора Українського національного інформаційного агентства «Укрінформ»

Сиченко В.В. – доктор управління з державного управління, професор, ректор КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради»

Сімак С.В. – доктор наук з державного управління, професор Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Стукан Т.М. – молодший науковий співробітник Херсонського державного аграрно-економічного університету

Тарасюк Л.М. – старший викладач кафедри документознавства та інформаційної діяльності ПВНЗ «Академія рекреаційних технологій і права»

Чубінська Н.Б. – кандидат педагогічних наук, асистент кафедри педагогіки та інноваційної освіти Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»

Шпачук В.В. – професор кафедри публічного управління та економіки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Шпіньова Ю.О. – аспірантка кафедри суспільного розвитку та суспільно-владних відносин Національної академії державного управління при Президенті України

Яковенко Є.С. – кандидат педагогічних наук, доцент кафедри тактики Національної академії Національної гвардії України

Яковлев М.В. – кандидат політичних наук, доцент, завідувач кафедри міжнародних відносин керівник науково-освітнього центру «Школа політичної аналітики» Національного університету «Києво-Могилянська академія»

Науковий журнал

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

Серія: Публічне управління та адміністрування

Том 32 (71) № 4 2021

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *С. Канавка*

Адреса редакції:

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

м. Київ, вул. Джона Маккейна, 33

Електронна пошта: editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua

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

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 13,50. Ум. друк. арк. 14,65. Зам. № 0921/311.

Підписано до друку 15.09.2021. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

65101, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1

Телефони: +38 (048) 709 38 69,

+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

Е-mail: mailbox@helvetica.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.