

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

Журнал заснований у 1918 році

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

Серія: Державне управління

Том 31 (70) № 6 2020



Видавничий дім
«Гельветика»
2020

Головний редактор:

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

Члени редакційної колегії:

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

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

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

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

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

Кравченко С.О. – доктор наук з державного управління, 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 № 4 від 26.11.2020 року).**

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

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

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

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

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

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

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Левчук І.О. ЛЮДСЬКИЙ КАПІТАЛ ЯК МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АРТИКЛЬ ДОСЛІДЖЕННЯ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ.....	1
Подольчак Н.Ю., Білик О.І., Джурик Ю.А. ДОСЛІДЖЕННЯ ТЕОРЕТИЧНИХ АСПЕКТІВ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	8
Рудакевич М.І., Рудакевич О.М. КОРПОРАТИВНА СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СУЧАСНІЙ ДЕРЖАВІ: МОРАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА РОЗВИТОК.....	13
Хуторний Б.В. ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ.....	19

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Буканов Г.М. КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	26
Ведмідь П.В. ОСОБЛИВОСТІ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН.....	32
Дьяченко Ю.В., Седікова І.О., Бондар В.А. EVENT-МЕНЕДЖМЕНТ ЯК СКЛАДНИК ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	39
Костенніков Д.М. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІМІГРАЦІЇ КВАЛІФІКОВАНИХ ТРУДОВИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ.....	45
Крижевський В.В. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО СЕРВІСУ ЯК ОПТИМІЗАЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....	51
Мукан І.В. ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ З ПИТАНЬ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ.....	58
Пророчук М.В. РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ І БІЗНЕСУ У СФЕРІ ІНФРАСТРУКТУРИ.....	65
Сімак С.В. СТРАТЕГІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНО-БУДІВЕЛЬНИМ КОМПЛЕКСОМ.....	73
Слободенюк Т.О. МЕТОДИЧНА ОСНОВА ТА ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ.....	79
Чорний О.В., Гурковський В.І. ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я У КРАЇНАХ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ COVID-19: СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ЧИННИКИ СУСПІЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ.....	87

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Омельчук О.І.

ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ ОБ'ЄДНАНИХ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....

93

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Цевельов О.Є.

КОЛЕКТИВНА СИСТЕМА БЕЗПЕКИ: СУЧАСНІ ПІДХОДИ ТА ПРОБЛЕМИ.....

98

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ганущин С.Н.

КОНЦЕПЦІЯ ГУМАНІЗАЦІЇ ТА ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....

105

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....

110

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Levchyk I.O.

HUMAN CAPITAL AS A METHODOLOGICAL ARTICLE
OF RESEARCH OF RESOURCE POTENTIAL.....1

Podolchak N.Yu., Bilyk O.I., Dzhurik Yu.A.

RESEARCH OF THEORETICAL ASPECTS OF CORPORATE GOVERNANCE.....8

Rudakevych M.I., Rudakevych O.M.

CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY IN THE MODERN STATE:
MORAL FUNDAMENTALS AND DEVELOPMENT.....13

Khutoryni B.V.

ISSUES OF PUBLIC ADMINISTRATION
OF THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR.....19

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Bukanov G.M.

CRITERIA FOR THE EFFECTIVENESS
OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE IMPLEMENTATION
OF ENVIRONMENTAL POLICY AT THE REGIONAL LEVEL.....26

Vedmid P.V.

FEATURES OF INFORMATION AND COMMUNICATION POLICY
OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES IN FOREIGN COUNTRIES.....32

Diachenko Yu.V., Sedikova I.O., Bondar V.A.

EVENT MANAGEMENT AS A COMPONENT OF INFORMATION
AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES IN PUBLIC MANAGEMENT.....39

Kostiennikov D.M.

REGULATORY AND INSTITUTIONAL PROVISION OF IMMIGRATION
OF QUALIFIED LABOR RESOURCES IN UKRAINE.....25

Kryzhevskiy V.V.

REGULATORY AND LEGAL SUPPORT OF PUBLIC SERVICE
AS AN OPTIMIZATION TOOL FOR THE IMPLEMENTATION
OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE.....51

Mukan I.V.

INSTITUTIONAL AND LEGAL FEATURES OF THE FUNCTIONING
OF THE SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION ON THE IMPLEMENTATION
OF DECISIONS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS IN UKRAINE.....58

Prorochuk M.V.

EFFECTIVENESS OF INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT
AND BUSINESS IN THE FIELD OF INFRASTRUCTURE.....65

Simak S.V.

STRATEGY FOR IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT
OF PUBLIC MANAGEMENT OF THE INVESTMENT
AND CONSTRUCTION COMPLEX.....73

Slobodeniuk T.O.

METHODOLOGICAL BASIS AND ORGANIZATIONAL STRUCTURE
PUBLIC AND SERVICE ACTIVITIES OF THE STATE.....79

Chorny O.V., Hurkovskiy V.I.

FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE
HEALTH POLICY IN COUNTRIES DURING THE COVID-19 PANDEMIC:
SOCIO-ECONOMIC FACTORS OF SOCIETY.....87

LOCAL GOVERNMENT

Omelchuk O.I.

INSTITUTIONAL CAPACITY UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES
IN UKRAINE.....93

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF STATE SECURITY AND THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER

Tsevelov O.Ye.

COLLECTIVE SECURITY SYSTEM:
MODERN APPROACHES AND PROBLEMS.....98

CURRENT ISSUES IN THE FIELD OF PUBLIC GOVERNANCE

Hanushchyn S.N.

THE CONCEPT OF HUMANIZATION AND DEMOCRATIZATION OF PUBLIC GOVERNANCE.....105

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS110

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.076

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.6/01>**Левчук І.О.**

Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

ЛЮДСЬКИЙ КАПІТАЛ ЯК МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АРТИКЛЬ ДОСЛІДЖЕННЯ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ

Особливий інтерес до категорії людського потенціалу зумовлює теоретико-методологічну доцільність розроблення значної кількості різних методологічних теорій та гіпотетичних конструкцій щодо визначення її змісту. Це, тим самим, призвело до концептуальної ідентифікації його смислового наповнення. Виходячи із цього, у більшості дослідницьких підходів сформувалась діалектична практика щодо визначення змісту та структури людського потенціалу, на підставі чого уявляється можливим «методологічно охопити» відмінність між категоріями людський потенціал та людський капітал.

Новітня цінність людського потенціалу в постмодерний період суспільного розвитку зумовлює необхідність детального аналізу його сутності, систематизацію різних дослідницьких концепцій та підходів в межах світової наукової спадщини та вітчизняного конструкту обґрунтування даної проблематики. Артикуляція теоретико-методологічно змісту поняття людського потенціалу передбачає аналіз генези його становлення та обґрунтування його сутності, виходячи з урахування різних ментальних факторів, які впливають на визначення.

У межах даної статті здійснено аналіз людського капіталу як методологічного артикля дослідження ресурсного потенціалу, відповідно до чого досліджено взаємодію понять «людський капітал» та «людський потенціал» у контексті сучасних дослідницьких підходів, розкрито зміст даних понять, відповідно до чого людський капітал розглядається як інструмент соціально-економічного розвитку держави та результуючий показник реалізації ресурсних спроможностей людини; охарактеризовано людський потенціал як сукупність індивідуальних здібностей, можливостей та потреб людини та їх реалізації у різних сферах суспільного життя; запропоновано методологію переходу від ідентифікації людського капіталу, людських ресурсів та людського потенціалу, враховуючи відповідні фактори, структурні елементи та багатоаспектність визначення; сформульовано методологічні положення, на основі яких здійснена гностична артикуляція змісту понять «людський капітал» та «людський потенціал» в умовах розвитку постмодерного суспільства.

Ключові слова: людський капітал, людський потенціал, ресурсна спроможність людини, людські ресурси, постмодерне суспільство, структура людського потенціалу, історична деформація, символічний капітал.

Постановка проблеми. Особливий інтерес до категорії людського потенціалу зумовлює теоретико-методологічну доцільність розроблення значної кількості різних методологічних теорій та гіпотетичних конструкцій щодо визначення її змісту. Це, тим самим, привело до концептуальної ідентифікації його смислового наповнення та водночас до гносеологічної розмитості його практичної реалізації у різних сферах суспільного життя. Виходячи із цього, у більшості дослідницьких підходів сформувалась діалектична практика

щодо визначення змісту та структури людського потенціалу, на підставі чого уявляється можливим «методологічно охопити» відмінність між категоріями людський потенціал та людський капітал.

Одним із пріоритетних завдань, яке постає в методологічному та практико-прикладному відношенні у різних сферах суспільного життя, є раціональне використання людського потенціалу, що тим самим артикулює новітнє ціннісно-смислове його призначення. Така новітня цінність людського потенціалу в постмодерний період

суспільного розвитку зумовлює необхідність детального аналізу його сутності, систематизацію різних дослідницьких концепцій та підходів в межах світової наукової спадщини та вітчизняного конструкту обґрунтування даної проблематики. Артикуляція теоретико-методологічно змісту поняття людського потенціалу передбачає аналіз генези його становлення та обґрунтування його сутності, виходячи із врахування різних ментальних факторів, які впливають на визначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У контексті визначення змістовного наповнення людського капіталу значна заслуга належить концепції Т. Келлера, який вбачав в ній теоретичну декларативність. Така аргументація вченого базувалась на тому, що людський капітал – «це метафора, оскільки знання, які в кінцевому рахунку визначають добробут людей, формують у людини нові ціннісні якості, – свого роду капітал, накопичення, які можуть принести дохід, а можуть і не принести» [1, с. 179]. Виходячи із цього, людський капітал вчений розглядає через призму форми капіталу, яка перетворює людину із його власника в суб'єкта додаткової вартості. З огляду на це самозростаюча цінність людського капіталу в постмодерний період розвитку людства виступає мотиваційним фактором для держави та реалізації її людиноцентричної політики. Дотримуючись даного концепту, на думку вченого, «людські ресурси з набором певних характеристик при реалізації ряду умов (людського потенціалу) з часом перетворюються у прогресивний людський капітал, доповнений новими характеристиками, в результаті чого відбувається трансформація минулого людського капіталу (ЛК) в новий (ЛК)» [1, с. 184]. Така конструкція трансформації людського потенціалу спрямована на задоволення методологічних та технологічних проблем розвитку суспільства. Відповідно до цього поняття людського капіталу у даному відношенні характеризує свою багатоаспектність, що стосується, з одного боку, власної самореалізації людини, а з іншого боку, розвитку потенціалу держави.

На особливу увагу в контексті артикуляції змісту даного понятійного апарату заслуговує концепція Х. Бовена, який ввів у науковий обіг поняття «соціальний людський капітал», під яким він розумів «певні навички людини, необхідні для застосування лише у конкретному виді діяльності на певному робочому місці в одній конкретній організації» [2, с. 221]. Виходячи із цього, вченим запропоновано визначення сутності соціального людського капіталу, виходячи із урахування від-

повідних аспектів, а саме: комплексності та системності значення здібностей та спроможностей людей щодо реалізації їх потенціалу на користь реалізації соціальних функцій; врахування економічної та соціально-політичної його значимості для функціонування держави та розвитку її потенціалу; закономірностей професійного зростання людини, що забезпечує відповідну конвертацію та капіталізацію здібностей людини через отримання матеріальних здобутків; артикулювання суб'єктності залучення людського капіталу як мотиваційної умови формування мобільних виробничих відносин; врахування значимості людських якостей та їх розвитку для кожної конкретної сфери суспільного життя. Така багатоаспектність ідентифікації соціального людського капіталу розкриває специфіку методології розвитку професійних здібностей людини, набуття нею новітніх знань та їх ілюстрацію у практичній сфері. У даному відношенні йдеться про те, що соціальним ефектом результативності людського капіталу виступає загальний добробут суспільства, його соціально-економічний розвиток.

Синтезуючи різні дослідницькі підходи в межах сучасної гуманітарної науки, уявляється можливим ідентифікувати різні аспекти відносин між людьми, які визначають змістовну складову частину наповнення поняття «людський капітал». Виходячи із цього, С. Фішер запропонував під ним розуміти такі аспекти економічних відносин, як: а) сукупність населення держави (демографічні відносини); б) здатність людей до активно економічної діяльності (людський фактор економіки у широкому змісті даного розуміння); в) категорія, яка практично ідентифікує робочу силу (тобто компонент людського фактору); г) здатність отримувати прибуток із самого факту володіння певними знаннями, вміннями, навичками (заповзятливість, оскільки вона спирається на базис знань і навичок) [3, с. 184]. Така методологічна широта контекстності розуміння поняття «людський капітал» потребує його методологічного звуження, що тим самим дозволить ідентифікувати його теоретичну й практичну чіткість застосування.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної статті є здійснити аналіз людського капіталу як методологічний артикль дослідження ресурсного потенціалу. Досягнення даної мети зумовлює вирішення відповідних завдань, а саме: дослідити взаємодію понять *людський капітал* та *людський потенціал* у контексті сучасних дослідницьких підходів, розкрити зміст даних понять, охарактеризувати людський потен-

ціал як сукупність індивідуальних здібностей, можливостей та потреб людини та їх реалізацію в різних сферах суспільного життя; запропонувати методологію переходу від ідентифікації людського капіталу, людських ресурсів та людського потенціалу враховуючи відповідні фактори, структурні елементи та багатоаспектність визначення; сформулювати методологічні положення, на основі яких здійснюється гностична артикуляція змісту понять *людський капітал* та *людський потенціал* в умовах розвитку постмодерного суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження.

На основі аналізу сукупності різних підходів до визначення сутності поняття «людський капітал» доцільно звернути увагу на два визначальних у методологічному відношенні, де запропоновано широке та вузьке його трактування. Відповідно до першого підходу, де його прихильниками запропоновано широке розуміння людського капіталу, під ним ідентифіковано «звичайний людський фактор організації господарського процесу або функціонування робочої сили» [4, с. 128]. Це тим самим призводить до втрати чіткої методологічної визначеності та гностичності теоретичних кордонів щодо ідентифікації змісту «людського капіталу». Відповідно до вузького підходу визначення сутності даного поняття його прибічники виходять із розуміння під ним «особливо капітальної форми прояву здібностей людей у перетворенні господарського процесу» [5]. Такий контекст визначення змісту «людського капіталу» базується на «результаті капіталізації особливої, творчої складової особистісного потенціалу, що відділяє людський капітал від інших форм людської особистості, наділяючи його необхідною якісною визначеністю» [6, с.124]. З огляду на це саме вузький аспект ідентифікації «людського капіталу» дозволяє чітко ідентифікувати різні рівні його формування та реалізації у різних сферах суспільного життя.

Майже методологічну тотожність до наведених вище концепцій ідентифікації людського капіталу демонструє концепція *Е.Р. Хакімова*, який під ним запропонував розуміти «капітал, який сформувався в результаті інвестицій і накопичений людиною» та «певний запас здоров'я, знань, навичок, здібностей, мотивацій, які доцільно використовуються в тій чи іншій сфері суспільного відтворення, що сприяє зростанню продуктивності праці і ефективності виробництва і тим самим впливає на зростання заробітків (доходів) даної людини» [7, с. 124]. Такий теоретичний конструкт розуміння людського капіталу дозволяє розглядати його як продуктивний фактор забезпечення

соціально-економічного розвитку держави, підвищення рівня відтворення її ресурсного потенціалу. Однак такий аспект визначення змісту людського капіталу розмиває функціональну результативність відображення процесів формування та реалізації індивідуальних людських якостей, креативно-інтенсивного спрямування. У даному відношенні поняття людський капітал має відображати процес «накопичення людиною знання і навичок, які являють собою активи, які реалізуються в здатності виробництва нових активів і є людським капіталом, який становить самозростаючу вартість для суспільства» [8]. З огляду на це саме такий аспект артикуляції змістовного наповнення людського капіталу як активу в структурі забезпечення балансу організаційного ресурсу акцентує увагу на формування потенціалу позитивних знань, які визначають структуру розвитку відповідних суспільних процесів.

Своєрідним продовженням до наведеної вище концепції ідентифікації людського капіталу слугує аргументація, розроблена *А. Уайтом*, який під ним запропонував розуміти «потенціал позитивних знань, духовного і фізичного розвитку людини у всьому різноманітті форм, що реалізується в його здатності виробляти товарний продукт і нововведення, а також в різноманітних методах організації виробництва та праці» [9, с. 38]. Запропонована вченим характеристика людського капіталу дозволяє розуміти під ним індивідуально-типологічну та соціально регламентовану здатність людини, щодо виконання вискоєфективної праці. У даному відношенні йдеться про нематеріальний характер людського капіталу, який ґрунтується на врахуванні відповідного переліку здібностей людини, які гарантують дохід для її особисто й інституційний для організаційної структури у будь-якій із форм. З огляду на це людський капітал, методологічно позиціонує сутнісну характеристику розвитку особистості та її спрямованість на інституційний розвиток різних сфер суспільного життя, враховує стан професійних навичок та їх набуття людиною на відповідному етапі розвитку суспільства. Слідуючи цьому, розвиток людського капіталу в державі є потужним індикатором забезпечення конкурентоспроможності держави, зміцнення її інноваційного потенціалу.

Важливу увагу у контексті даного дослідження доцільно приділити ідентифікації поняття людські ресурси як сполучну категорію забезпечення методологічної єдності між категоріями людський капітал та людський потенціал. На особливу увагу в даному відношенні заслуговує

концепція *М. Тайлена*, в межах якої «людський капітал» розглядається у ролі результуючого показника поєднання двох складових частин людського ресурсу та людського потенціалу, що виражається відповідною формулою» $ЛК = ЛР + ЛП$: де ЛК – людський капітал; ЛР – людські ресурси; ЛП – людський потенціал» [10, с. 41]. Відповідно до даної дослідницької конструкції людські ресурси характеризують собою «сукупність людей», які, визначаючи відповідні показники економічного розвитку держави, «являють собою матеріальну субстанцію робочої сили (її живі носії), які володіють певними професійними навичками, знаннями та вміннями» [10, с. 44]. У даному відношенні людські ресурси характеризуються відповідними показниками, серед яких рівень морального та фізичного здоров'я громадян, їй духовний та культурний розвиток. Такий контекст закладає широкі методологічні підстави для ідентифікації термінологічного простору людського потенціалу.

На особливу увагу в контексті ідентифікації змісту людський потенціал заслуговує концепція *Т. Снайдера*, який під ним розуміє «сукупні можливості суспільства і держави, як визначають могутність країни вчора, сьогодні і завтра», а тому, на думку вченого, цілком обґрунтовано розглядати його «як здатність, можливість і потребу людей працювати в умовах постіндустріального суспільства» [11, с. 411]. З огляду на це ідентифікація ресурсних можливостей людини, виходячи із типології соціально-економічної та історичної формації, закладає ранжовану лінійку ідентифікації їх змістовного наповнення. Дотримуючись такої дослідницької логіки, вчений вказав на методологічні критерії ідентифікації людського капіталу та людського потенціалу. Відповідно до цього людський капітал розглядається ним як «здатність людини до праці (залежить від сукупності вроджених здібностей і таланту, запасу здоров'я, набутих знань, досвіду і кваліфікації) і потреба в праці (залежить від системи її цінностей і переваг, мотивації, структури його інтересів і ступеня активності), відображають результуючий показник її життєдіяльності» [11, с. 424]. У даному відношенні критеріальність відмінності між категоріями *людський капітал* та *людський потенціал* лежить у площині вроджених та набутих здібностей людини щодо її реалізації в системі суспільних відносин. Відповідно до цього людський капітал розглядається як «набута властивість людини без самої людини спільно з іншими людьми», тоді коли людський потенціал розглядається виключно

як вроджена властивість, яка задає ментальну практику життєдіяльності людини в сучасних умовах суспільного розвитку.

У контексті дослідження людського капіталу доцільно виходити із його економічного обґрунтування, на відміну від категорії «людський потенціал», яка відображає загально методологічний гуманітарний аспект його реалізації. Виходячи із цього, *Т. Брайтон* у методологічному відношенні вказав на врахування відповідних передумов, відповідно до яких формується понятійна конструкція ідентифікації змісту «людський капітал». До таких передумов, на його думку, належать: а) категорія «робоча сила», що представляє собою основну форму реалізації людської особистості в умовах капіталістичної організації виробництва; б) феномен персоніфікації економічних відносин, суб'єктного втілення їх в різних формах особистості (за допомогою персоніфікації економічний простір наповнюється не лише об'єктами, але і суб'єктами, а, отже, постає як простір для перетворення, що важливо при аналізі категорії людського капіталу); в) функція підприємництва, оскільки її носії вносять елементи творчості в процес обороту капіталу, тобто створення нових ефективних капітальних комбінацій, здатних принести високий і регулярно відтворюваний дохід [12]. Даний контекст ідентифікації людського капіталу свідчить про чітку артикуляцію ототожнення його із поняття *робоча сила*, яка характеризує трудовий потенціал людини. Таке розуміння людського капіталу свідчить про те, що людина заради того, аби володіти потенціалом соціалізації, має успішно справлятися із поставленими перед нею завданнями, а тому вона має володіти необхідним ресурсним потенціалом багаторазового виконання певних функцій.

У продовження наведеної вище концепції ідентифікації людського капіталу через інструментарій розвитку робочої сили *Х. Лайн* вказав на необхідність інтенсивного розвитку останньої, від чого безпосередньо залежить розвиток загального потенціалу особистості. Виходячи із цього, «робоча сила є носієм загального потенціалу особистості, за допомогою якого і відбувається формування людського капіталу» [13, с. 399]. Саме тому, на думку вченого, персоніфіковані здібності людини, аби увійти до складу робочої сили, мають відповідати наступним вимогам, а саме:

– входити до складу альтернативної робочої сили складової частини людської особистості і знаходити форми реалізації за межами створення вартості, тобто продуктивної праці;

– протистояти робочій силі у формі вільного від економічної необхідності потенціалу особистості, тобто протистояти робочій силі як діалектичній протилежності [13, с. 400].

Аналізуючи процес перетворення людського капіталу в робочу силу, П. Сайлес вказав на необхідність дотримання інституціонально закріплених норм, відповідно до яких має відбуватись забезпечення ефективного перетворення «потенціалу вільної сили особистості в потенціал робочої сили», серед них: норми регулювання робочого і вільного часу; стандарти охорони здоров'я; вимоги до загального і професійної освіти та стандартів соціальних комунікацій [14]. З огляду на це дотримання цих стандартів дозволяє чітко ідентифікувати ресурсний потенціал реалізації людського капіталу в різних сферах суспільного життя та їх відповідність конкретним історичним умовам розвитку суспільства.

Методологічно ціннісною в контексті даного дослідження також є концепція Х. Макґрайя, в межах якої вчений звернув увагу на етапи розвитку людського капіталу, серед яких:

1. *Формування*: на першому етапі людина здобуває освіту, це базова стадія для розвитку людського капіталу, в процесі якої здобуваються знання, вміння і навички, від чого залежить подальша діяльність людини, її місце в суспільстві і рівень її доходу (освіта є основною інвестицією в людський капітал, так як існує висока залежність між вартістю отриманої освіти і вартістю людського капіталу).

2. *Накопичення*, даний етап характеризує подальше накопичення людського капіталу, яке відбувається в процесі трудової діяльності, збагачуючи людину новими професійними вміннями та навичками для підвищення ефективності її трудової діяльності і збільшення її доходу (на цій стадії відбувається фактичне зростання спеціального людського капіталу, за Г. Беккером).

3. *Використання* людського капіталу виражається через участь людини у виробництві, завдяки чому вона отримує за свою працю винагороду у вигляді заробітної плати, при цьому розмір людського капіталу безпосередньо впливає на рівень доходів [15].

Ці три етапи відтворення людського капіталу досить чітко ілюструють вплив об'єктивних та суб'єктивних факторів на його розвиток. До таких факторів в межах концепції Н. Бентіса безпосередньо належать:

1) *оптимальне поєднання природних і набутих здібностей людини* в результаті навчання, життєдіяльності, її фізичної енергії з показником затре-

буваності цих здібностей у конкретній сфері суспільного життя;

2) *вплив поєднання набутих знань і досвіду, які людина використовує у сфері громадського відтворення*, на зростання продуктивності праці і в результаті – на підвищення ефективності відповідного виду виробництва;

3) *залежність набутого людиною запасу знань і навичок у роботі і відповідного цьому збільшенню мотивування працівника*;

4) *збільшення мотивування працівника органічно поєднується з відтворенням людського капіталу*, що виражається в професійній перепідготовці, отриманні додаткової освіти, з реінвестування в виробничу діяльність [16, с. 399].

Наведені фактор розвитку людського капіталу детерміновано залежать від ефективності виробничої діяльності. У даному відношенні йдеться про те, що саме дані фактори розвитку людського капіталу «забезпечують процес кругообігу, що і створює алгоритм на основі якого розвивається людський капітал» [16, с. 401].

З огляду на це людський капітал формує методологічні й технологічні умови для інноваційних перетворень у різних сферах людського життя. Це безпосередньо свідчить про те, що формування людського капіталу детермінує зростання ролі освітнього фактору у процесах трансформаційних перетворень соціально-економічної сфери життєдіяльності суспільства. Така концепція увиразнює нову методологічну роль випускників вищих навчальних закладів, які, на думку Ф. Розермела, мають виступати особистостями «спроможними реалізувати свої професійні та життєві установки, зуміти адаптуватися до новітнього укладу життя, володіти високим професіоналізмом і культурою, зуміти згуртувати навколо себе колектив для вирішення виробничих питань, оперативних і стратегічних завдань» [17, с. 144]. У даному відношенні йдеться про розуміння людського капіталу як інтегрованої складової частини розвитку соціально-економічного комплексу сучасної держави. Саме виходячи із цього, для виконання сучасних організаційних завдань людський капітал має перебувати в постійних умовах модернізації своєї інституційної структури. Щоб відповідати на запит часу й функціональним завданням, які висуває соціально-економічний розвиток до людини, її капітал має відповідати певним умовам. До таких умов Х. Браєнс безпосередньо відносить: а) розвиток науки і наукового забезпечення розвитку різних сфер суспільного життя, що потребує науково обґрунтованого підходу; б) підготовку і своєчасна

перепідготовка висококваліфікованих кадрів; в) безперервне вдосконалення людського потенціалу для ефективного управління людьми [18].

Значну методологічну цінність становить артикуляція змісту «людський потенціал». На особливу увагу в даному відношенні заслуговує концепція П. Урайта, який виходить із розуміння людини як найвищого головного багатства, відповідно до якого залежить соціально-економічний прогрес суспільства. У даному відношенні людський потенціал являє собою «сукупність фізичних і духовних сил людини, які можуть бути використані для досягнення індивідуальних і суспільних цілей – як інструментальних, пов'язаних із забезпеченням необхідних умов життєдіяльності, так і екзистенційних, що включають розширення самих потенцій людини і можливостей її самореалізації» [19, с. 354]. На думку вченого, «потенціал» являє собою «сукупність засобів, запасів, джерел, які є в резерві кожної людини і які можуть бути мобілізованими, приведені в дію, використовуватись для досягнення певних цілей, здійснення планів, вирішення будь-яких завдань, можливості окремої особи, суспільства, держави у відповідній сфері» [19, с. 358]. З огляду на це людський потенціал відображає загальнометодологічний контекст реалізації суб'єктних функцій людини у різних сферах суспільного життя. Відповідно до цього якщо людський капітал відображає загально соціальний контекст життєдіяльності людини, тоді, коли людський потенціал відображає суб'єктно гносеологічний та загальнометодологічний рівень буттєвості і життєдіяльності людини, враховуючи різні аспекти, в тому числі й екзистенційні. Більше того, «людський капітал» являє собою економічну категорію, яка відображає соціальні тенденції конвертування

людського потенціалу у додаткову вартість. Виходячи із цього, «людський потенціал» відображає не лише процеси реалізації людини у різних сферах суспільного життя, але й її гностичний потенціал. У даному відношенні такий конструкт ідентифікації людського потенціалу базується на спроможності людини до реалізації відповідних соціальних ролей, включаючи в тому числі професійну освіту. Це свідчить про детерміновану у методологічному відношенні взаємодію понять *людський капітал* та *людський потенціал* як технологічний симбіоз, який характеризує зміст функціонування та ресурсні можливості висококваліфікованої робочої сили, яка визначає інноваційний потенціал держави у світі.

Висновки. Таким чином, здійснений нами аналіз людського капіталу як методологічний артикульований дослідження ресурсного потенціалу дозволив дослідити взаємодію понять людський капітал та людський потенціал у контексті сучасних дослідницьких підходів, розкрити зміст даних понять, відповідно до чого людський капітал розглядається як інструмент соціально-економічного розвитку держави та результуючий показник реалізації ресурсних спроможностей людини; на підставі цього охарактеризовано людський потенціал як сукупність індивідуальних здібностей, можливостей та потреб людини та їх реалізацію в різних сферах суспільного життя; запропоновано методологію переходу від ідентифікації людського капіталу, людських ресурсів та людського потенціалу, враховуючи відповідні фактори, структурні елементи та багатоаспектність визначення; сформульовано методологічні положення, на основі яких здійснена гностична артикуляція змісту понять людський капітал та людський потенціал в умовах розвитку постмодерного суспільства.

Список літератури:

1. Copeland T., Koller T., Murrin J. Valuation. Measuring and Managing the Value of Companies, 3rd ed., Moscow, Olimp-Biznes Publ., 2015, 576 p.
2. Bowen H.R. Investment in Learning. San Francisco, 2018. 489 p.
3. Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономическая теория. Москва : ЮНИТИ, 2018. 224 с.
4. Гафиятова Т.П. Человеческий капитал в экологическом измерении. *Проблемы современной экономики*. 2018. № 3-4(7-8). С. 128–130.
5. Человеческий капитал – интенсивный социально-экономический фактор развития личности, экономики, общества и государственности: материалы научного семинара. Москва, 2011. URL : hse.ru/data/2011/04/29/1210692190/Doklad.doc.
6. Лапин Н.М., Наружный И.Ф. Значение «человеческого капитала» и информации в реализации креативного потенциала личности. *Вестник ТГУ*. 2017. № 10. С. 210–215.
7. Хакимова Е.Р. Взаимосвязь человеческого, социального, инновационного и креативного потенциалов. *Проблемы современной экономики*. 2012. № 9 С. 121–125.
8. Bochum D. S. Measurement of Human capital. The employee future income method by Baruch Lev and Aba Schwartz. *Oxford Journal: An International Journal of Business & Economics*. 2008. Vol. 3. № 1. URL : <http://www.ojbe.org/oj/index.php/journals/article/view/14> (дата обращения: 22.05.2015).

9. Wyatt I. D., Hecker D. E. 2006. Occupational Changes During the 20th Century. *Monthly Labor Review*. 129: С. 35–57.
10. Tahlin M. 2007. Skills and Wages in European Labour Markets: Structure and Change. In: Gallie D. (ed.) *Employment Regimes and the Quality of Work*. Oxford: Oxford University Press; 35–76.
11. Snyder T. D., Brey C. de, Dillow S. A. 2016. Digest of Education Statistics 2015 (NCES 2016-014). U.S. Department of Education. Washington, DC: National Center for Education Statistics; Institute of Education Sciences.
12. Breton Th.R. Human capital and growth in Japan: Converging to the steady state in a 1% world. *Journal of the Japanese and International Economies*. 2015. Vol. 36. P. 73-89. doi: 10.1016/j.jjie.2015.03.001
13. Lia H., Liuc Q., Lib B., Fraumenib B., Zhange X. Human capital estimates in China: New panel data 19852010. *China Economic Review*. 2014. Vol. 30. P. 397-418. doi: 10.1016/j.chieco.2014.07.006.
14. Silos P., Smith E. Human capital portfolios. *Review of Economic Dynamics*. 2015. Vol. 18. № 3. P. 635652. doi: 10.1016/j.red.2014.09.001
15. McGuirk H., Lenihan H., Hart M. Measuring the impact of innovative human capital on small firms' propensity to innovate. *Research Policy*. 2015. Vol. 44. № 4. P. 965-976. doi: 10.1016/j.respol.2014.11.008.
16. Bontis N., Dragonetti N.C., Jacobsen K. and Roos G. The knowledge toolbox: a review of tools available to measure and manage intangible resources. *European Management Journal*. 1999. Vol. 17. No 4. P. 391–402.
17. Rothaermel F. T. *Strategic management concepts and cases*. New York : McGraw-Hill/Irwin. 2012. 564 с.
18. Предпосылки совершенствования управления человеческим капиталом в условиях модернизации. URL : <https://usue.antiplagiat.ru/report/source/5812?v=1&source=216737905338224252 &block=1> (дата обращения: 26.06.2018).
19. Wright P., Coff R., Moliterno T., 2014. Strategic Human Capital: Crossing the Great Divide. *Journal of Management* 40 (2). P. 353–370.

Levchyk I.O. HUMAN CAPITAL AS A METHODOLOGICAL ARTICLE OF RESEARCH OF RESOURCE POTENTIAL

Particular interest in the category of human potential determines the theoretical and methodological feasibility of developing a significant number of different methodological theories and hypothetical constructions to determine its content. This, in turn, led to the conceptual identification of its semantic content. Based on this, in most research approaches, a dialectical practice has been formed to determine the content and structure of human potential, based on which it is possible to “methodologically cover” the difference between the categories of human potential and human capital.

The latest value of human potential in the postmodern period of social development necessitates a detailed analysis of its essence, systematization of various research concepts and approaches within the world scientific heritage and the domestic construct of substantiation of this issue. Articulation of the theoretical and methodological content of the concept of human potential involves the analysis of the genesis of its formation and substantiation of its essence based on various mental factors that affect the definition.

Within the framework of this article the analysis of human capital as a methodological article of research of resource potential is carried out, according to what interaction of concepts of human capital and human potential in the context of modern research approaches is investigated. and the resulting indicator of the realization of human resource capabilities; human potential is characterized as a set of individual abilities, capabilities and human needs and their implementation in various spheres of public life; the methodology of transition from identification of human capital, human resources and human potential taking into account the corresponding factors, structural elements and multifaceted definition is offered; methodological provisions are formulated on the basis of which the gnostic articulation of the content of the concepts of human capital and human potential in the conditions of development of postmodern society is carried out.

Key words: human capital, human potential, human resource capacity, human resources, postmodern society, structure of human potential, historical deformation, symbolic capital.

Подольчак Н.Ю.

Національний університет «Львівська політехніка»

Білик О.І.

Національний університет «Львівська політехніка»

Джурик Ю.А.

Національний університет «Львівська політехніка»

ДОСЛІДЖЕННЯ ТЕОРЕТИЧНИХ АСПЕКТІВ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ

Метою даного дослідження є проведення аналізу та оцінки теоретичних аспектів корпоративного управління, встановлення історії виникнення та дефініції поняття, визначення основних ознак, завдань, а також принципів корпоративного управління. У статті зазначено про виникнення самого явища «корпоративне управління» з моменту заснування у XVI–XVII століттях перших компаній у їх класичному розумінні. Виділено основоположні підходи до визначення сутності корпоративного управління, а саме правовий, економічний, соціальний, психологічний та інші. Проаналізовано різноманітну кількість джерел, у яких надається визначення поняття корпоративне управління та запропоновано власну дефініцію. З'ясовано основні завдання, що характерні для корпоративного управління, такі як стратегічне управління, прийняття управлінських рішень, контроль за діяльністю товариства, забезпечення однакового і справедливого ставлення до усіх акціонерів, а також створення балансу інтересів зацікавлених осіб. Також вказано, які ознаки можуть бути притаманні корпоративному управлінню, а саме що це система відносин між акціонерами, виконавчим органом та іншими зацікавленими особами, здійснення ефективного управління, що спрямовано на досягнення стратегічних цілей і безпосереднє призначення виконавчого органу. Ці ознаки були виокремлені з наданих у статті дефініцій. У статті досліджено, якими чинниками була зумовлена поява принципів корпоративного управління, а саме неодноразовими спробами приховування інформації про реальний фінансовий стан компанії, неспроможність, а часто і небажання аудиторів виявляти порушення з боку таких компаній тощо. Також перелічено документи, в яких закріплюються принципи корпоративного управління, виокремлено структуру цих документів. Досліджено основний міжнародний стандарт для принципів корпоративного управління та названо галузі, які ним охоплюються. Згадано український підхід, а саме про історію впровадження принципів корпоративного управління в нашій країні. Також у статті розкрито важливість використання цих принципів для успішної реалізації поставлених цілей.

Ключові слова: корпоративне управління, виконавчий орган, принципи корпоративного управління, міжнародний стандарт, український підхід.

Постановка проблеми. Постійне посилення глобалізаційних процесів, підвищена конкурентоспроможність сучасних компаній та необхідність якісного використання наявних ресурсів посилили цікавість до окремої системи управління – корпоративного управління. Часте неправильне трактування та недооцінювання корпоративного управління приводили до великої кількості корпоративних провалів, неефективного керівництва та фінансових проблем. Тому детермінація поняття корпоративного управління сьогодні є дуже актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичними питанням корпоративного управління займались видатні українські та зарубіжні дослідники, такі як: В. Євтушевський Л. Довгань, Д. Баюра, І. Івасів, Н. Румянцева, Д. Паунд, Д. Кері, С. Девіс, А. Шлейфер та інші. Водночас доволі багато аспектів корпоративного управління, зокрема його впровадження в державних компаніях, залишаються недослідженими.

Метою дослідження є проведення аналізу та оцінки теоретичних аспектів корпоративного управління, встановлення історії виник-

нення та дефініції поняття, визначення основних ознак, завдань, а також принципів корпоративного управління.

Постановка завдання. Завдання статті полягає в дослідженні основних причин виникнення, аналізі ознак та завдань корпоративного управління, формуванні власної дефініції, а також дослідженні принципів корпоративного управління.

Виклад основного матеріалу. Саме явище «корпоративне управління» з'явилося щонайменше з моменту заснування у XVI–XVII століттях перших компаній у їх класичному розумінні (Ост-Індійська компанія, Компанія Гудзонової затоки). Це були перші акціонерні компанії, де тогочасний інвестор вкладав частину власних коштів разом з іншими співінвесторами, розділяючи з ними як можливі ризики, так і доходи. Відповідно, кожен із таких інвесторів володів компанією в межах своєї частки і був її акціонером. У цей період вибрана організаційно-правова форма сприяла виникненню конфлікту інтересів між акціонерами та найнятим керівництвом. Була необхідність врегулювати проблему суперечностей, аби досягнути синергії між акціонерами та тими особами, які здійснюють безпосереднє управління. Про «агентську проблему», тобто коли інтереси власника та менеджменту не збігаються, у 18 столітті згадував Адам Сміт у своїй книзі «Багатство народів». Із його точки зору це здавалося непереборною проблемою для ефективності корпорації. На його думку, «найняті менеджери, як основні користувачі коштів, ніколи не

зможуть ставитись до них з такою ж обережністю, як власники (акціонери) цих коштів» [1].

Сьогодні можна виділити певний ряд підходів до визначення сутності корпоративного управління [2, с.11]:

Також варто зазначити, що поняття корпоративного управління зустрічається в різних джерелах, зокрема визначається, що корпоративне управління – це система, за допомогою якої спрямовуються та контролюються компанії. Виконавчі органи відповідальні за управління компаніями. Роль акціонерів в управлінні полягає у призначенні членів виконавчого органу та аудиторів [3]. Відповідно до цього визначення основна функція, яка покладена на акціонерів, зводиться до правильного вибору ключових менеджерів компанії, які повинні здійснювати операційну діяльність і нести за неї відповідальність. Дещо інше визначення міститься в кодексі корпоративного управління Великої Британії, де йдеться про те, що корпоративне управління – це в першу чергу те, що робить виконавчий орган компанії і як він визначає цінності компанії, а мета корпоративного управління полягає у сприянні ефективному, підприємницькому та виваженому управлінні, що може забезпечити довгостроковий успіх компанії [4]. Із цієї дефініції випливає, що корпоративне управління є одним із важливих інструментів для ефективного введення діяльності, який направлений на досягнення результату в довгостроковій перспективі. В Україні теж є документ, у якому міститься визначення корпоративного

Таблиця 1

Підходи до визначення сутності корпоративного управління

ПІДХОДИ	ТРАКТУВАННЯ
Правовий	Система відносин між органами управління акціонерним товариством, його власниками та зацікавленими особами з питань функціонування компанії
Економічний	Процес управління, спрямований на ефективне та раціональне використання ресурсів, націлений на отримання прибутку
Соціальний	Управління компанією як суспільним інститутом, якому суспільство надає ресурси для того, щоб воно забезпечило задоволення своїх потреб
Психологічний	Управління, що породжує корпоративну культуру, тобто комплекс загальних традицій, установок, принципів поведінки
Як галузь знань	Наука про управління, що досліджує досвід та особливості управління акціонерними товариствами
Із позиції компанії	Забезпечення виживання компанії та її безперервного розвитку
Із позиції акціонера	Політика та практична діяльність спостережної ради компанії, що сприяє захисту прав акціонерів – її власників
Із позиції великого інституційного інвестора	Управління, яке сприяє тому, щоб вкладення не були пов'язані зі значними ризиками та забезпечували довгострокові гарантії збереження та збільшення вкладеного капіталу
Із позиції фінансової системи	Визначено інституційні угоди, що забезпечують трансформацію збережень в інвестиції та розподіляють ресурси серед альтернативних користувачів у індустріальному секторі

управління – Принципи корпоративного управління, затверджені НКЦПФР, де окрім власника та найнятого менеджменту йдеться ще й про інших зацікавлених осіб. Відповідно до цього документу корпоративне управління являє собою систему відносин між виконавчим органом компанії, її спостережною радою, її акціонерами та іншими зацікавленими особами [5]. Таке ж визначення закріплено у Принципах корпоративного управління Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР). Ці Принципи носять рекомендаційний характер та служать орієнтиром для національних урядів у покращенні рівня корпоративного управління та під час розроблення аналогічних документів. Також варто зазначити, що у 2015 році ОЕСР було розроблено Керівні принципи корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності (Керівні принципи), які містять рекомендації органам державного управління щодо забезпечення ефективного, прозорого та відповідального функціонування підприємств державної форми власності (ДП). Це узгоджений на міжнародному рівні стандарт для органів державної влади, як виконати функцію держави як власника та уникнути помилок і пасивного ставлення власника, надмірного втручання держави [6].

Виходячи з наведених дефініцій, можна виокремити певні ознаки, які характерні саме для корпоративного управління (рис. 1).

Спираючись на вищенаведені поняття та ознаки, можна визначити корпоративне управ-

ління як певну систему управління, за якої виконавчий орган сприяє ефективному розвитку компанії, знаходячи підтримку в акціонерів та інших зацікавлених осіб, які спільно діють заради успішного майбутнього компанії.

Говорячи про корпоративне управління, варто згадати і про те, на що воно направлено, яка основна мета повинна бути досягнена і які завдання повинні стояти. Основними завданнями корпоративного управління вважаються:

- створення і забезпечення діяльності ефективного механізму аналізу, який полягає у стратегічному управлінні, прийнятті управлінських рішень і контролі за діяльністю товариства;

- забезпечення однакового і справедливого ставлення до усіх акціонерів (у тому числі дрібних й іноземних) і можливостей усім акціонерам скористатися ефективними способами захисту в разі порушення їхніх прав;

- створення балансу інтересів зацікавлених осіб – акціонерів, менеджерів, працівників, замовників, партнерів, постачальників і кредиторів акціонерного товариства, держави і громадськості [7].

Отже, якщо вдасться виконати усі поставлені завдання, то корпоративне управління у тій чи іншій компанії можна вважати ефективним та правильним.

Що стосується основних принципів корпоративного управління, то їх поява була зумовлена такими чинниками:

- спочатку у США, а потім і у Сполученому Королівстві були виявлені неодноразові випадки



Рис. 1. Основні ознаки корпоративного управління

приховування інформації про реальний фінансовий стан публічних компаній зі сторони виконавчих органів;

– аудитори, що наймалися публічними компаніями і які відповідали за перевірку фінансової звітності, виявилися неспроможними виявити порушення з боку таких компаній, а часто навіть прикривали їх;

– фінансові ринки сколихнув ряд гучних скандалів, що значно похитнули довіру інвесторів до публічних компаній та фондових бірж.

У ХХ столітті було створено перші документи, які закріплювали основні принципи управління. Вони стосувались управління у приватному секторі, хоча водночас можуть застосовуватись і в державному секторі також. У Сполученому Королівстві було створено Cadbury Committee, який підготував Code of Best Practice.

Кодекс найкращої практики (the Code of Best Practice) був розроблений ще у 1992 році, оскільки ця подія відбулась 28 років тому назад, то на даний час діє Кодекс корпоративного управління Сполученого Королівства (the UK Corporate Governance Code) [4]. Цей Кодекс складається із п'яти секцій:

- Лідерство.
- Ефективність.
- Відповідальність.
- Винагорода.
- Відносини з акціонерами.

Принципи кожної секції сформульовані загальними фразами, однак положення самого кодексу є чіткими рекомендаціями. Основним ж є принцип «дотримуйся або пояснюй» («comply or explain» approach), який діє з моменту започаткування Кодексу, і цей принцип знаходить підтримку як компаній, так і акціонерів.

Наприкінці ж 2016 року було дано старт новій реформі корпоративного управління (Green Paper). Така реформа повинна сприяти ефективному та розсудливому управлінню, яке може забезпечити довгостроковий успіх компанії. Стосується вона трьох основних аспектів. Це виконавча винагорода; посилення голосів; а також корпоративне управління у великих приватних компаніях [8].

Основним міжнародним стандартом є Принципи корпоративного управління ОЕСР, які охоплюють п'ять галузей корпоративного управління:

- 1) права акціонерів;
- 2) рівноправність акціонерів;
- 3) роль зацікавлених осіб;
- 4) розкриття інформації та прозорість;
- 5) обов'язки Ради.

Ці Принципи покликані допомогти урядам як країн-членів, так і країн, що не є членами ОЕСР, у заходах щодо оцінки та вдосконалення правової, інституціональної та нормативної бази корпоративного управління в їхніх країнах, а також надати орієнтири та рекомендації фондовим біржам, інвесторам, товариствам та іншим сторонам, що відіграють певну роль у процесі розвитку корпоративного управління. Ці Принципи орієнтовані на відкриті акціонерні товариства, акції яких вільно обертаються на фондовому ринку. Проте певною мірою вони можуть бути визнані прийнятними і використовуватися як корисний інструмент для вдосконалення корпоративного управління в товариствах, акції яких не котуються на фондовій біржі, наприклад, закриті акціонерні товариства та державні підприємства.

Що ж стосується українського підходу до принципів корпоративного управління, то тут ситуація дещо інша. Указом Президента України «Про заходи щодо розвитку корпоративного управління в акціонерних товариствах» від 21 березня 2002 року було постановлено завдання ДКЦПФР забезпечити розроблення та запровадження національних принципів (кодексу) корпоративного управління в акціонерних товариствах [9].

Уже через рік, у грудні 2003 року, рішенням ДКЦПФР було затверджено Принципи корпоративного управління. Зараз же діють Принципи корпоративного управління, затвержені рішенням НКЦПФР від 22 липня 2014 року. Велика частина документу дублюють положення, які були у 2003 році, проте, на відміну від Принципів корпоративного управління 2003 року, вони уникнули тривалого публічного обговорення.

Принципи корпоративного управління (2014 року) складаються з шести розділів:

- мета товариства;
- права акціонерів;
- наглядова рада і виконавчий орган;
- розкриття інформації та прозорість;
- контроль за фінансово-господарською діяльністю товариства;
- заінтересовані особи.

Кожен із принципів містить відповідні рекомендації для здійснення якісного управління, що, у свою чергу, повинно привести до збільшення конкурентоспроможності та досягнення усіх стратегічних цілей компанії.

Висновки. Динамічність економіки, а також процес глобалізації сприяє постійним змінам у парадигмі самого корпоративного управління, тому надзвичайно важливим є розуміння його

теоретичних засад. Ми дослідили основні ознаки, завдання та принципи корпоративного управління, а також надали власну дефініцію цього поняття.

Ці дії спрямовані на правильне і ефективне практичне застосування корпоративного управління, що дасть змогу досягнути поставлених результатів.

Список літератури:

1. Jelena Jovanovic, Biljana Grujic. Historical development of corporate governance as the basis for current corporate trends. *Journal Ekonomika*, Vol. 62, № 1. P. 187–197. URL : <https://pdfs.semanticscholar.org/ae2e/ea977ebd1fcbffda37274f177ccf496dd07.pdf> (дата звернення: 27.11.2020)
2. Сергійчук С.І. Корпоративне управління: навчальний посібник. Миколаїв : НУК, 2016. 228 с. URL : <https://sergiyuchuk.bplan.com.ua/science/3-04.pdf> (дата звернення: 27.11.2020).
3. Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd. The financial aspects of corporate governance of 1 December 1992. URL : <https://ecgi.global/sites/default/files/codes/documents/cadbury.pdf> (дата звернення: 27.11.2020).
4. The UK Corporate Governance Code (April 2016). Financial Reporting Council. URL : <https://www.frc.org.uk/getattachment/ca7e94c4-b9a9-49e2-a824-ad76a322873c/UK-Corporate-Governance-Code-April-2016.pdf> (дата звернення: 27.11.2020).
5. Про затвердження Принципів корпоративного управління : Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 22.07.2014 р. № 955. URL : <https://www.nssmc.gov.ua/documents/rshennyapro-zatverdzhennya-printsipiv-korporativnogo-upravlnnya/> (дата звернення: 27.11.2020).
6. Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності. Редакція 2015 року. URL : https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264312906-uk.pdf?expires=1606498070&id=id&accname=guest&checksum=9BCA66A0351DA12786C2A36A5D7FC080&fbclid=IwAR2-clbgcli5cAaPCqiQqRwQHJk11FSGLjFHlHgh1wQqc17NHZDR_jAXRs (дата звернення: 27.11.2020).
7. Харун О.А. Розвиток корпоративного управління в умовах глобалізації. *Східна Європа: Економіка, Бізнес та Управління*. 2018. Випуск 6(17). С. 409–415. URL : <https://chmnu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/07/Harun-O.A..pdf> (дата звернення: 27.11.2020).
8. OECD Principles of Corporate Governance. OECD 2004. URL : <https://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf> (дата звернення: 27.11.2020).
9. Про заходи щодо розвитку корпоративного управління в акціонерних товариствах : Указ Президента України від 21.03.2002 р. № 280/2002. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/2002#Text> (дата звернення: 27.11.2020).

Podolchak N.Yu., Bilyk O.I., Dzhurik Yu.A. RESEARCH OF THEORETICAL ASPECTS OF CORPORATE GOVERNANCE

The aim of this research is to analyze and evaluate theoretical aspects of corporate governance, establishing history and definition of the concept, identify key features, objectives and principles of corporate governance. The article mentions the basics of the phenomenon of “corporate governance” since the founding in the XVI–XVII centuries of the first companies in their classical sense. Basic approaches to defining the essence of corporate governance such as legal, economic social and others are highlighted in the article. The author analyzed a variety of sources in order to observe the development of the definition of corporate governance, which is provided as author’s own definition. The main tasks that are characteristic of corporate governance, such as strategic management, management decisions, control over the company’s activities, ensuring equal and fair treatment of all shareholders, as well as creating a balance of interests of stakeholders. It also indicates what features may be inherent in corporate governance, namely that it is a system of relations between shareholders, the executive body and other stakeholders, the implementation of effective management aimed at achieving strategic goals and direct appointment of the executive body. These features were determined from the definitions given in the article. The article also includes the description of the main tasks of corporate governance and what features may be inherent in it. The article examines the factors that led to the emergence of the principles of corporate governance, namely repeated attempts to conceal information about the real financial condition of companies, the inability and often unwillingness of auditors to detect violations by such companies etc. It also lists the documents in which these principles are enshrined, as well as highlights the structure of these documents.

The basic international standard for the principles of corporate governance is studied and the industries covered by it are mentioned. Domestic approach to the principles of corporate governance are mentioned, namely the history of the implementation of corporate governance principles in our country. The crucial usage of these principles for the successful realization of the set goals is revealed.

Key words: corporate governance, executive body, principles of corporate governance, international standard, Ukrainian approach.

Рудакевич М.І.

Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя

Рудакевич О.М.

Західноукраїнський національний університет

КОРПОРАТИВНА СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СУЧАСНІЙ ДЕРЖАВІ: МОРАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА РОЗВИТОК

Соціальна відповідальність розглядається в широкому сенсі поняття «відповідальність». З'ясована важливість утвердження в Україні моральних засад корпоративної соціальної відповідальності як чинника подальшого цивілізаційного розвитку українського соціуму в умовах глобалізованого світу.

Розкрито зміст головної моральної дилеми корпоративної соціальної відповідальності: неможливо домагатися визнання та власної вигоди, лише виконуючи закони і статут організації, без осмислення та реалізації таких цінностей демократичного суспільства, як повага гідності, довіра, спільнота, співпраця, взаємодопомога, сприяння іншим учасникам суспільного процесу. Акцентовано увагу на місці та ролі традиційних і нових апробованих інституцій суспільної й корпоративної етики: етичних кодексів, пактів доброчесності, процедур підзвітності й контролю (етична експертиза управлінських рішень, соціально-моральний аудит діяльності підприємства, т. зв. «нефінансовий» звіт перед суспільством; аналіз виконання угод між зацікавленими організаціями про співпрацю на засадах ідеї корпоративної соціальної відповідальності тощо). Розкрито зміст мотивації соціальної відповідальності організації, потреб, які лежать в її основі та цілей їх реалізації у сфері економічних, правових і морально-етичних відносин.

Обґрунтовано висновок про необхідність розроблення та реалізації Національної стратегії корпоративної соціальної відповідальності на колективно узгоджених загальнолюдських і національних морально-етичних засадах, а також підвищення вимог до органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства й бізнес-структур стосовно консолідації зусиль щодо комплексного розвитку громад і територій, що сприятиме утвердженню концептуальних засад «нового державного менеджменту».

Ключові слова: соціальна відповідальність, корпоративна соціальна відповідальність, корпоративне громадянство, моральні засади корпоративної соціальної відповідальності, інституції корпоративної етики, держава, спільнота, організація, громадянське суспільство.

Постановка проблеми. Термін «соціальна відповідальність» доволі широкий і багатогранний: він відображає усвідомлення нових цінностей демократичного суспільства і потребу вироблення нових практик суспільних відносин і взаємодії. Простір трактувань явища соціальної відповідальності відображають терміни «соціальна турбота», «соціальні інвестиції», «соціальна цінність», «доброчинність», «соціальний аудит», «корпоративна філантропія» тощо; частина з них взаємодоповнюють, а частина – взаємно виключають один одного. У радянські часи відповідальність держави була закріплена в Кодексі законів про працю та в соціальному законодавстві. Після розпаду СРСР, у процесі так званої «приватизації», Конституція України формально не зняла з держави соціальної відповідальності. Проте стало

очевидним, що в демократичній державі відповідальність за стан суспільства, добробут людини, вплив на оточуюче середовище, тобто соціальну відповідальність, несуть усі організації. У тому числі органи державного управління і місцевого самоврядування, комерційні, неприбуткові, громадські організації та самі громадяни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз змісту понять «соціальна ефективність», «соціальна відповідальність», «сталий розвиток», «корпоративне громадянство» вітчизняними та зарубіжними дослідниками (Л. Албастова, Г. Атаманчук, В. Іванова, Т. Заславська, Г. Щокін, Де Джордж Річард Т., Дж. Дункан, Ф. Лютенс та ін.) засвідчив не лише факт руйнування примітивного уявлення про механічний зв'язок між рівнем економічного розвитку держави і добро-

бутом населення, а й нову ціннісну суспільну орієнтацію. Йдеться про соціальну відповідальність не лише за внесок у добробут суспільства, а й за вплив на оточуюче соціальне і природне середовище. Її несуть підприємства (організації) різних типів: комерційні, державні, неприбуткові, громадські, а також органи публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Тема соціальної відповідальності почала обговорюватися в Україні з кінця 90-х років минулого сторіччя з ініціативи Центру корпоративної соціальної відповідальності, створеного за підтримки міжнародних інституцій. Спільно з недержавними організаціями, за фінансової підтримки зарубіжних партнерів, Центром КСВ було започатковано ряд пілотних проектів [1; 5; 6]. Починаючи з 2000 року до цієї проблематики долучилися наукові кола України, бізнесмени, владні органи, наголошуючи на соціально-моральній якості даного феномена. У 2006 р. відбувся перший «круглий стіл» експертів на тему: «Корпоративна соціальна відповідальність: роль держави, очікування громадянського суспільства та практика українського комерційного сектору». Рекомендації цього форуму щодо запровадження корпоративної соціальної відповідальності (КСВ) стосувалися двох складових: зовнішньої та внутрішньої. Зміст першої з них розкривали 11 пунктів, у т.ч. десятий – «етичні підходи до взаємодії із зовнішнім світом (ЗМІ, споживачі, органи влади, партнери)». У Рекомендаціях «круглого столу» стосовно другої складової також містився пункт про «екологічні, етичні та інші стандарти роботи підприємства». Однак етичні питання не були відображені в заявлених доповідях. Обговорення проблеми здійснювалося в традиційному руслі аналізу потенційного зиску, який може мати підприємство від імплементації КСВ у бізнес-діяльність. Учасники круглого столу не розглядали мораль-етику в якості стержня даного явища [6]. Проте сама ідея впровадження КСВ у практику українського бізнесу у формі соціального проекту виявилася продуктивною. Вона набула якості інструмента соціальних змін завдяки розвитку в суспільстві, насамперед у середовищі бізнесу, соціальної суб'єктності. Окремі бізнесмени, громадські організації, державні органи на початку нинішнього сторіччя стали виступати за поширення соціально-відповідальної поведінки у власній діяльності [6].

Мета статті – розкрити моральні засади соціальної відповідальності в сучасній українській державі як основу розвитку корпоративної соціальної відповідальності суб'єктів суспільних відносин.

Сьогодні окремі підприємства мають стратегії розвитку КСВ. Найчастіше вони пов'язані з дотриманням законодавства або реалізацією окремих добродійних проектів. Однак бізнес-проекти найчастіше реалізуються поза ідеєю соціальної відповідальності. Чинну законодавчу базу України, що регулює ідею соціальної відповідальності, можна назвати такою, що лише опосередковано забезпечує КСВ [7].

На жаль, в українському суспільстві поки що відсутня ціннісно-нормативна база соціальної консолідації (солідарності); законодавча база перебуває в процесі становлення, а довіра до влади невисока. Проте навіть у такій ситуації, як свідчить світова практика і досвід діяльності вітчизняного Центру КСВ, вирішення проблеми соціальної відповідальності все таки може стати рятівним кругом, здатним стимулювати бізнес і суспільство до переосмислення власного буття. Активізувало цей процес прийняття ООН концепцій сталого розвитку, корпоративного громадянства та ін.

Ще один інструмент, що пройшов успішну перевірку практикою в контексті соціальної відповідальності, – «Новий публічний менеджмент» (New Public Management). Автори «випереджаючого державного управління» (ідеологи і практики концепції NPM) Д. Осборн і Т. Геблер визначили його як концепцію, зорієнтовану на ефективність і результативність процесу державного управління в економічній, соціальній і організаційній сферах [11]. Вони сформулювали загальні принципи державного управління в рамках цієї моделі, що характеризують соціально-політичну відповідальність влади і мають яскраво виражену морально-етичну основу: закон моральної керівної дії – влада і совість; все більша передача влади громадянам; керуватися цілями й принципами, а не правилами; головні інструменти діяльності: закон, моральні принципи, культура керівництва.

Уникнути маніпулювання або ж однобокого трактування сутності й змісту соціальної відповідальності дозволить вироблення сучасної концепції соціально відповідальної організації не лише сфери бізнесу, а й органів державної влади та місцевого самоврядування на засадах міжнародних угод. Про це йдеться, зокрема, в Глобальному договорі ООН (Global Compact) «Цілі розвитку тисячоліття» (1999 р.) [10]. Даний документ розглядає соціальну відповідальність у сферах прав людини, трудових відносин, навколишнього середовища, боротьби з корупцією тощо.

Зміст соціальної відповідальності ми розглядаємо в широкому сенсі поняття «відповідаль-

ність». Це означає, що: 1) будь-яке підприємство, організація і насамперед влада зобов'язані давати відповіді на запити соціуму, в якому вони функціонують, а також усім, кого вони стосуються; 2) будь-яка суспільна діяльність – державна, підприємницька, громадська тощо повинна розглядатися в широкому соціальному контексті як діяльність, у процесі якої особи добровільно об'єднуються для виробництва, обміну товарами і послугами для взаємної вигоди. Лише в контексті мотивації турботи про людину, її гідність, права, потреби, інтереси, комфортне середовище проживання тощо – влада, бізнес, громадські організації, їх взаємодія та спілкування і, ширше, – творення спільноти – набуває істинного соціально відповідального значення. Основні складові частини мотивації соціально відповідальності організацій та відповідні потреби й цілі представлені в табл. 1.

Отже, соціально відповідальна організація, як суспільний суб'єкт, взаємодіє із суспільством на засадах моралі й етики, а їх відносини (як і взаємні обов'язки) – це багатосторонній процес, що має внутрішній і зовнішній аспекти. Саме тому кожна соціально відповідальна організація, як і суспільство в цілому, може успішно функціонувати лише за наявності моральних передумов –

засад суспільної моралі, як результату спільних домовленостей і зусиль громадян.

Зумовлена прагненням зацікавлених організацій реагувати на зростаючі вимоги суспільства до їх діяльності, соціальна відповідальність носить яскраво виражену ціннісну ознаку. Проте її впровадження потребує державної і громадської підтримки, а також стимулювання засобами суспільного контролю, у т.ч. соціального аудиту та інспектування соціальної поведінки кожної із зацікавлених сторін. Структури влади, бізнес чи громадські організації, які не готові до сприйняття власної діяльності з точки зору інтересів територіальної спільноти, суспільства, його цінностей і моралі, стикаються з дилемою: вони починають розуміти, що для підтримання позитивної репутації необхідно керуватися соціально-моральними принципами і навчитися розв'язувати «вічні» моральні дилеми під час прийняття рішень. Зокрема, співвідносити цілі своєї діяльності з місією та цінностями організації; узгоджувати особисті, групові й суспільні інтереси, цілі й засоби їх досягнення; обирати короткотермінову вигоду або довготривалий результат; співвідносити матеріальні й духовні цінності тощо [9].

Сказане означає, що свобода і відповідальність влади, бізнесу, інших суб'єктів суспільної діяль-

Таблиця 1

Мотивація соціальної відповідальності організацій

Різновиди соціальної відповідальності	Потреби	Мотивація діяльності та відносин	Цілі
Економічна відповідальність	Матеріальні потреби	Прагнення до стабільного позитивного фінансового стану. Прагнення до визнання, утвердження ділової репутації та позитивного іміджу	Динамічний ріст фінансово-матеріального стану. Визнання діловими, соціальними партнерами і споживачами. Довіра суспільства
Юридична відповідальність	Потреба в безпеці	Прагнення відчувати стабільність, упевненість, законність здійснюваної діяльності, довіру суспільства	Стабільність, упевненість, безпека, розвиток
Морально-етична відповідальність	Потреба в причетності до справ колективу, спільноти, суспільства. Потреба в довірі, повазі, у визнанні власної значущості.	Прагнення відповідати етичним принципам, прийнятим у спільноті. Прагнення до схвалення суспільством. Розширення норм етичної поведінки (діяльності, відносин, спілкування). Прагнення до вдосконалення особистої системи моральних цінностей.	Прийняття морально-етичних принципів і правил, (Кодексу етики) органу влади, підприємства, установи громадської організації, спільноти (громади). Розвиток морально-етичних відносин. Моральне задоволення.
Особистісна, групова відповідальність	Потреба в самореалізації особистості та колективу; відчуття власної значущості	Прагнення до морально-професійного розвитку особистості. Прагнення до соціально-морального схвалення вчинків і дій. Прагнення зробити внесок у соціально-моральний розвиток колективу, спільноти, у вирішення соціальних проблем.	Морально-етичне схвалення. Суспільне визнання.

ності залежать від норм, правил, традицій, рівня довіри, вироблених громадою та суспільством. Вони матеріалізуються у прийнятих рішеннях (згідно цінностей), що їх утворює закон і реалізує держава та спільнота. Найбільш адекватною концепцією серед теоретичних обґрунтувань феномену відповідальності є концепція «соціальної відповідальності», що ґрунтується на розумінні місця і ролі людини, держави й бізнесу в суспільстві і є наслідком еволюції теорії й практики менеджменту.

Класична теорія менеджменту, теорія соціальних систем розглядали організацію як замкнену систему, ізольовану від довкілля (природного і соціального середовища). Теорія відкритих систем розглядає організацію в широкому соціальному контексті, як сукупність взаємозв'язаних частин, що взаємодіють із оточуючим середовищем, як живу істоту – «корпоративного громадянина», який керується загальноприйнятими суспільними цінностями і правилами. Тобто ідея «соціальної відповідальності» організації (підприємства) розглядається в контексті ідеї діалогу працівника і підприємця, підприємця і споживача, організації (бізнесу) і територіальної громади (спільноти), бізнесу і влади.

У цьому зв'язку проблемою розвитку соціальної відповідальності є розробка загального контексту, в якому діяльність держави, організації, підприємства може бути оцінена об'єктивно з точки зору етики, а також тих важелів, що забезпечують і підсилюють її моральну спрямованість. У цьому процесі важлива роль належить державі. Держава повинна виробити нову соціальну політику, спрямовану на розвиток соціально-трудової сфери. Справедливе законодавство, визнане таким етичною експертизою, повинно гарантувати обов'язковість виконання владою закону, з одного боку, а з іншого – уряд повинен активно розвивати КСВ, розуміючи важливість діалогу. У широкому контексті це питання вироблення національної політики соціальної відповідальності, яку ще належить прийняти [7].

Критеріями соціальної відповідальності організації (підприємства) як органічного елементу суспільства є основні обов'язки, що визначають її стратегію та управлінські рішення.

1. Дотримання «морального мінімуму» – не наносити шкоди всьому, на що впливає його діяльність, насамперед людині, як найвищій суспільній цінності. Моральний мінімум поширюється на всі аспекти діяльності організації, починаючи із ставлення до персоналу, громадянина (клієнтів), партнерів і до суспільства в цілому, включно з турбо-

тою про оточуюче середовище життєдіяльності (природне й соціальне).

2. Не звужувати свободи вільної конкуренції, як базової цінності системи господарювання, оскільки її цілісність і гармонійність зумовлює чесну конкуренцію між її суб'єктами і стан ринкової економіки. Ця вимога – обов'язок підприємства не лише не допускати хабарництва, але і не брати участі в монопольній практиці.

3. Дотримуватися і чесно виконувати добровільно укладені контракти, які є кровоносними судинами системи вільного підприємництва. Сторони, які укладають контракти, розраховують на чесність і надійність партнерів (у т.ч. влади). Це стосується не лише правдивості реклами, забезпечення високої якості товарів і послуг, а й у випадку невиконання умов контракту – справедливої компенсації збитків. Підсилює таке ставлення бізнесу до підписаних угод і контрактів законодавчо закріплене право на їх примусове виконання. Такою є міжнародна практика [3, с. 472].

Цілеспрямовану, а не точкову чи «демонстративну» соціально-етичну практику забезпечують апробовані інституції суспільної та корпоративної етики: етичні кодекси і рекомендації з їх упровадження; пакти доброчесності; правила, що стимулюють етичну поведінку персоналу; процедури підзвітності (етична експертиза управлінських рішень, соціально-моральний аудит діяльності підприємства та «нефінансовий» звіт перед суспільством тощо); організація прийому інформації від суспільних суб'єктів про їх вимоги, моніторинг їх очікувань, побоювань, порушень у виконанні зобов'язань тощо. Дієвість цих засобів залежить від механізмів, здатних попереджати і вирішувати моральні дилеми. Це, зокрема, етична інфраструктура організації, держави: кодекс етики, пакт про доброчесність, моральний керівник, спеціальна організаційна структура (відділ чи комітет з питань етики), посадова особа для розгляду скарг, етична «гаряча лінія» тощо [8, с. 259–274].

Мірилом соціальної відповідальності підприємства за розвиток території служить не лише його рейтинг на ринку праці, а також вклад у розвиток спільноти, на території якої воно діє [4, с. 472–481]. Особлива соціальна відповідальність за розвиток територіальної спільноти лежить на територіальних органах влади та містоформуючих підприємствах. Механізмом її реалізації успішно зарекомендував себе зарубіжний досвід «public-private partnership». Йдеться про практику залучення до реалізації суспільних (публічних) інтересів не лише держави, а й інших

Напрями та зміст соціальної відповідальності організації перед суспільством

Напрямок	Зміст відповідальності
Оточуюче середовище	Контроль за забрудненням, впорядкування території організації та громади. Збереження природних багатств. Замкнений цикл виробництва. Програми енергозбереження.
Охорона здоров'я	Холістичні (цілісні) знання про єдність світу, природи й людини. Турбота про здоров'я і безпеку працівників фірми, мешканців території. Фінансування програм лікування алкоголізму і наркоманії.
Розвиток особистості працівників	Загальноосвітні програми. Підвищення кваліфікації. Делегування повноважень. Залучення до прийняття управлінських рішень. Планування кар'єри персоналу. Навчання соціокультурним технологіям. Турбота про якість трудового життя працівників.
Освіта і культур	Фінансування програм освіти й культури. Розвиток стратегічного ресурсу фірми. Самовдосконалення і самоутвердження працівників. Розвиток позитивного й цілісного мислення.
Участь у житті суспільства	Висока якість продукції. Фінансування соціальних проектів. Реалізація основних концепцій розвитку гармонійного суспільства. Високий рівень управлінської культури керівників.

носіїв такого інтересу (стейкхолдерів). У цьому контексті доцільно також активізувати приватно-державне партнерство. Тобто оцінка підприємства здійснюється за внутрішніми і зовнішніми показниками соціальної відповідальності.

У 2011 р. Європейською комісією ЄС прийнята стратегія КСВ як складова частина Стратегії розвитку Європи до 2020 р. Вона стала стимулом для розробки і прийняття національної політики рядом держав, насамперед тих, які розвивають інноваційний тип економіки (Данія, Франція, Фінляндія та ін., всього 15 країн). Основним завданням такої політики визначено підтримку сталого розвитку підприємства, що передбачає покращення ситуації на ринку праці, а також підвищення якості продукції і послуг.

Поширення ідей КСВ в Україні здійснюється через програми співробітництва із зарубіжними партнерами (зокрема Мережу Глобального договору ООН), що реалізувалися Центром «Розвитку КСВ» за підтримки Українського союзу промисловців і підприємців (див., напр. [2]).

Програма соціальної відповідальності підприємства включає ряд заходів на підставі комплексної системи управління якістю, яку воно зобов'язується виконувати добровільно. Форми контролю діяльності з боку суспільства, а також впровадження стандартів соціально-етичної діяльності підприємства в широкому розумінні наведено в табл. 2.

Така практика властива поки що лише незначній кількості вітчизняних підприємств, більшість із яких, як правило, мають частку іноземного капіталу [7]. Вона ґрунтується на інноваційній економіці та сучасній організаційно-економічній культурі підприємства. Ці підприємства працюють під егідою Центру «Розвиток КСВ», який об'єднує близько двох сотень організацій України. Майже половина з них декларують соціальну відповідальність, проте не всі публікують звіти про СВ, або ж декларують СВ лише в окремих напрямках. Вужча практика СВ властива багатьом середнім і малим підприємствам України.

Висновки. Підсумовуючи, можна стверджувати, що в Україні існує нагальна потреба прийняття Національної стратегії з КСВ, що засвідчила б визнання КСВ із боку держави і надала організаціям орієнтири й перспективу підтримки. До її розроблення слід залучити фахівців із морально-етичних засад публічного управління, представників бізнесу та дослідників моральної сфери життя сучасного національного і світового суспільного простору. Ключовою практичною проблемою слід визнати формування чинників мотивації соціальної відповідальності організацій, і не в останню чергу – активізації та підняття статусу її морально-етичної компоненти. З огляду на велику залежність компаній від підтримки публічної влади доцільно було б окремо визначити вимоги з розвитку КСВ до державних

компаній. На місцевому рівні доцільно формувати банк даних про потенційні можливості, а також потреби регіону. Реальним стимулом для впровадження КСВ в Україні повинно стати законодавче встановлення для великих та державних підприємств норми оприлюднення фінансових і «нефінансових показників» у щорічному звіті,

згідно з Європейськими Директивами [8]. Слід вивчати та поширювати досвід корпоративної соціальної відповідальності в компаніях-членах бізнес-асоціацій, таких як Українська спілка промисловців і підприємців, галузеві об'єднання підприємців, а також компаній, що є лідерами із впровадження КСВ.

Список літератури:

1. Бегма Ю.К., Вінніков О.Ю., Редько О.І. Якісне дослідження методів впровадження соціальної відповідальності бізнесу в Україні. Київ, 2006. 129 с.
2. Вісник Української спілки підприємців і промисловців. 2012. № 3(30).
3. Герчикова И.Н. Деловая этика и регулирование международной коммерческой практики. Москва, 2002. 576 с.
4. Де Джордж Ричард Т. Деловая этика. Учебн. курс для колледжей и ун-тов. Москва : ИГ «Прогресс», 2003. 736 с.
5. Корпоративна соціальна відповідальність в Україні: експертна думка. Київ, 2007.
6. Розвиток КСВ в Україні 2010-2018. URL : <https://csr-ukraine.org/research/rozvitok-ksv-v-ukraini-2010-2018>.
7. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері сприяння розвитку соціально відповідального бізнесу в Україні на період до 2030 року. КМУ. Розпорядження від 24 січня 2020 р. № 66-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/66-2020-%D1%80#Text>.
8. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: моногр. Тернопіль : Астон, 2007. 398 с.
9. Рудакевич М.І., Рудакевич О.М. Концептуальні засади соціальної відповідальності бізнесу. *Моральні дилеми бізнесу*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. Львів, 2009.
10. Цілі сталого розвитку 2016-2030. *ПРООН в Україні*. URL : www.un.org.ua/tsih-rozvitku.
11. Simon Gerbert A. Administrative Behaviour, 2 end ed. New York : The Free Press, 1965.

Rudakevych M.I., Rudakevych O.M. CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY IN THE MODERN STATE: MORAL FUNDAMENTALS AND DEVELOPMENT

Social responsibility is considered in a broad sense of the term “responsibility”. The importance of establishing the moral foundations of corporate social responsibility in Ukraine as a factor in the further civilizational development of Ukrainian society in a globalized world has been clarified.

The content of the main moral dilemma of corporate social responsibility is revealed: it is impossible to seek one’s own recognition and benefit only by obeying the law without understanding and realizing such values of a democratic society as respect for dignity, trust, community, cooperation, mutual assistance, assistance to other participants. Emphasis is placed on the place and role of traditional and new proven institutions and tools of public and corporate ethics: codes of ethics, “pacts of integrity”, accountability and control procedures (ethical examination of management decisions, socio-moral audit of the enterprise, so-called “non-financial” report to the public; analysis of the implementation of agreements between interested organizations on cooperation based on the idea of corporate social responsibility, etc.). The content of motivation of social responsibility of the organization, the needs that underlie it and the goals of their implementation in the field of economic, legal and moral and ethical relations are considered.

The conclusion on the need to develop and implement a National Strategy for Corporate Social Responsibility on a collectively agreed universal and national moral and ethical basis, as well as increasing requirements for public authorities, civil society institutions and business structures to consolidate efforts for integrated development of communities and territories will contribute to the establishment of the conceptual foundations of the “new state management”.

Key words: social responsibility, corporate social responsibility, corporate citizenship, moral principles of corporate social responsibility, institutions of corporate ethics, state, community, organization, civil society.

Хуторний Б.В.

Державне підприємство «Будівельно-виробниче об'єднання»

ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

У статті розглянута категорія публічного адміністрування відносин, пов'язаних із сектором безпеки і оборони, як фактор, що впливає на економічний розвиток країни та забезпечення національної безпеки України.

Розглянуто поняття та мету публічного адміністрування у сфері безпеки та оборони, значення такого процесу та перспективи вдосконалення. Сутність публічного адміністрування у сфері безпеки та оборони розкривають його основні завдання та функції, які характеризуються, зокрема, недостатньо дієвим впливом на забезпечення сталого розвитку оборонно-промислового комплексу як складової частини сектору безпеки і оборони, що зумовлює певну неспроможність у планомірному забезпеченні стабільного розвитку національної безпеки. Розглянуто зміст категорії «публічна адміністрація» у сфері забезпечення національної безпеки і оборони України, з'ясовано її основні ознаки в механізмі реалізації державної безпекової політики, запропоновано авторський підхід до їх системної класифікації. Розглянуто державно-приватне партнерство у сфері забезпечення національної безпеки і оборони в аспекті однієї з визначальних ознак суб'єктів публічної адміністрації з делегованою компетенцією, аргументується, що воно є формою делегування компетенції як ознака публічного адміністрування відносин у сфері безпеки і оборони. Упроваджено поняття «стратегічна галузь промисловості» та «продукція стратегічного призначення», розглянуто місце та роль Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України в адмініструванні сектору безпеки і оборони. Також акцентується увага на важливості розвитку стратегічних галузей промисловості оборонно-промислового комплексу як складових частин сектору безпеки і оборони, що є невід'ємною умовою зміцнення національної безпеки і оборони. Із метою сприяння вирішенню проблем публічного адміністрування сектору безпеки і оборони запропоновано розробити та прийняти Закон України «Про державну промислову політику» та постанову Уряду «Деякі питання розвитку промислового комплексу України».

Викладений підхід до публічного адміністрування сектору безпеки і оборони на основі побудови структурованого підходу, зокрема до виробничої функції, сприятиме вирішенню проблемних питань, пов'язаних із забезпеченням оптимізації та гармонізації здійснення державними органами та суб'єктами господарювання власних повноважень і функцій щодо формування та реалізації державної політики у промисловій сфері та сфері національної безпеки, а також детермінує розробку та впровадження державних цільових програм та інтенсифікує розвиток високотехнологічних, наукоємних із високою доданою вартістю виробництв задля збільшення високооплачуваних робочих місць, валового внутрішнього продукту, надходжень до бюджетів усіх рівнів та соціальних фондів, покращення структури національної економіки та промисловості як основи забезпечення потреб національної безпеки та національних інтересів, а також сталого розвитку України.

Ключові слова: публічне адміністрування, сектор безпеки і оборони, національна безпека, оборонно-промисловий комплекс, стратегічна галузь промисловості, державно-приватне партнерство, внутрішній аудит.

Постановка проблеми. Забезпечення національної безпеки і оборони, попередження загроз різного характеру є однією з основних засад розвитку держави і суспільства, справою всієї нації. Захищеність суспільства створює умови та надає можливість всебічної реалізації прав і свобод людини, а також створює умови розквіту надбань взаємовідносин в соціумі. Стан безпеки і оборони

визначають параметри самозбереження нації в глобальному світі. Механізм реалізації державної політики забезпечення національної безпеки і оборони України є системним утворенням управлінських, економічних та юридичних засобів, закріплених у відповідних нормах, за допомогою яких досягається впорядкування суспільних відносин у сфері безпеки і оборони з метою забез-

печення впорядкування поведінки їх учасників, сталого розвитку економіки і нейтралізації різних видів небезпек та загроз. Фундаментальність аспекту в забезпеченні національної безпеки і оборони полягає в балансуванні між задоволенням особистісних інтересів та підвищенням суспільного благополуччя, який зумовлений тими законами, в яких людина (громадянин), її права і свободи проголошуються найвищою цінністю, а відповідні їх обмеження виправдовуються станом в секторі безпеки і оборони та рівнем національної безпеки. В Україні такий стан можливий шляхом підвищення ефективності публічного адміністрування відносин, пов'язаних із сектором безпеки і оборони, складові частини якого потребують систематизації, впорядкування та чіткого визначення, а також створенням передумов розвитку оборонно-промислового комплексу як невід'ємної складової частини структури національної економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ознайомитися із загальними уявленнями про публічне адміністрування, зокрема в секторі безпеки і оборони, можливо з робіт В. Авер'янова, О. Джафарової, О. Кузьменко, Т. Кравцової, В. Колпакова, Ю. Панейко та інших авторів. Дослідження питань публічної адміністрації здійснювали: І. Патерило в роботі «Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України» та Т. Карабін у роботі «Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз)». Розглядом публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України займалися такі науковці: Ю. Битяк, Д. Беззубов, А. Качинський, Ю. Ковбасюк, В. Ліпкан, О. Резнікова, А. Семенченко, Г. Ситник, О. Тихомиров, З. Чуйкота та ін.

Постановка завдання. Здійснення дослідження суб'єктів публічної адміністрації в реалізації державної політики забезпечення національної безпеки і оборони України та складових частин сектору безпеки і оборони, особливо після оновлення законодавства в цій сфері, викликає значну актуальність та корисність для доктринального розуміння оборонно-промислового комплексу, сектору безпеки і оборони, національної безпеки загалом в нашій країні та шляхів їх розвитку в умовах виникнення нових загроз зовнішнього та внутрішнього характеру.

Виклад основного матеріалу дослідження. Теперішній формат забезпечення національної безпеки і оборони визначений у Законі України «Про національну безпеку», Стратегії національ-

ної безпеки України, інших законах і нормативних документах, які становлять систему позицій та поглядів на забезпечення безпеки і оборони в загальній системі національної безпеки України. Така система визначає зміст публічного адміністрування відносин у сфері національної безпеки і оборони. Теперішній стан нашої країни можливо окреслити появою нових можливостей для побудови системних відносин із міжнародним співтовариством на основі таких цінностей, як свобода і демократія, а також і створенням супротиву європейському вибору нації з боку окремих держав. Стратегія національної безпеки України визначає, що «російська загроза, що має довгостроковий характер, інші докорінні зміни в зовнішньому та внутрішньому безпековому середовищі України зумовлюють необхідність створення нової системи забезпечення національної безпеки України» [1].

Такі реалії по новому привертають увагу до особливої функції країни – забезпечення безпеки і оборони суспільства та нації з метою забезпечення сталого розвитку та збереження їх бутності та потенціалу. Інтереси країни, що мають на меті усвідомлення, конкретизацію об'єктивних потреб суспільства, нації і влади, перебувають у залежності від політико-економічної ситуації та злагоженості дій публічних органів. Загалом забезпечення національної безпеки і оборони можливо розглядати як сукупність заходів, що вживаються органами держави, громадськими організаціями, соціальними групами і окремими особами із захисту інтересів від існуючих загроз різного характеру. Отже, забезпечення національної безпеки і оборони можливо розглядати як сукупність двох взаємопов'язаних складових частин: реалізації інтересів в умовах нейтралізації загроз та функціонування публічно-адміністративних суб'єктів.

Існує чимало напрацювань вітчизняних фахівців державного управління з дослідження такого явища, як «публічна адміністрація», проте значна їх частина головним завданням визначає саме усвідомлення правової природи адміністрування в діяльності демократичних інститутів. Підґрунтям сучасного визначення поняття «публічне адміністрування» стало, «по-перше, розмежування державного управління та державного адміністрування як наслідок розвитку наукової галузі публічного управління в таких напрямках, як аналіз практики публічного управління і розвиток теорії з урахуванням цієї практики, та, по-друге, сучасне розуміння публічного адміністрування як а) сукупності органів, установ, організацій, при-

ватних осіб, які здійснюють адміністративні функції; б) адміністративної діяльності, яка здійснюється цими суб'єктами в інтересах суспільства; в) сфери управління публічним сектором» [2, с. 82].

Так, в окремих країнах відбулися певні революційні перетворення, які полягають, за висловом провідного теоретика з адміністративного права Ернста Форстгоффа, в «еміграції» публічної адміністрації зі світу високоформалізованої, високоцентралізованої, ієрархічно структурованої «бюрократичної організації» до світу значною мірою неформальної, децентралізованої, «фрактальної» організації, яка визначається горизонтальними зв'язками та коопераційними відносинами. Така модель, за умов збереження чітко організованих ієрархічних структур прийняття рішень, призводить до появи стратегічного й оперативного контролінгу» [3, с. 279] як ознаки сучасного європейського адміністративного простору. На нашу думку, таку концепцію сучасного розуміння публічної адміністрації необхідно застосовувати в дослідженні питань щодо забезпечення національної безпеки і оборони. Таким чином, така проекція розуміння публічної адміністрації може накладатися на сферу відносин, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України, тоді зміст категорії «публічна адміністрація» становитиме адміністративна діяльність суб'єктів (державних органів, установ, організацій, приватних осіб), що здійснюють адміністративні функції у сфері забезпечення національної безпеки і оборони. Влучно зазначає Д. Беззубов, що «забезпечення національної безпеки пов'язано із двома основними проблемними блоками: перший – визначення низки загроз, які в сукупності створюють небезпеку для функціонування суспільства; другий – формування та уможливлення функціонування механізму, який дозволяє мінімізувати негативні наслідки реальних загроз суспільству, а також забезпечити створення сприятливих умов для всебічного розвитку суспільства» [4, с. 45]. Незважаючи на те, що «публічне адміністрування, в тому числі у сфері національної безпеки і оборони, має досить динамічний характер, йому притаманні й базові характеристики: а) охоплює всі сфери державної влади (виконавчу, законодавчу, судову, а також їх взаємозв'язки); б) відіграє значну роль у формуванні публічної політики і, таким чином, є складовою частиною політичного процесу; в) суттєво відрізняється від приватного адміністрування; г) вступає у взаємодію з багатьма приватними групами та індивідами в наданні послуг суспільству» [5, с. 4].

Державні та недержавні структури публічної влади є суб'єктами публічної адміністрації та фундаментом у механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки і оборони України. Дослідження категорії «публічна адміністрація» як сукупності суб'єктів здійснювалося багатьма авторами: зокрема, І. Патерило зазначав, що «це суб'єкти права, які на підставі національних нормативних документів або адміністративних актів (договорів) про делегування повноважень виконують публічні функції державного або місцевого значення, реалізуючи при цьому власні або делеговані повноваження у сфері управлінської діяльності» [6]. Система забезпечення національної безпеки і оборони складається з відповідних суб'єктів – державних органів та посадових осіб, які мають визначений статус та виконують організаційно-розпорядчі функції з метою забезпечення національної безпеки і оборони, а також приватних суб'єктів із делегованими повноваженнями у цій сфері. Існує думка, що «суб'єктами національної безпеки і оборони є органи державної влади, інститути громадянського суспільства, громадян; охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, утворених відповідно до законів України, військових формувань, правоохоронних та спеціальних органів і служб, діяльність яких відповідно до Конституції та законів України спрямована на захист національних цінностей й інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз шляхом проведення спеціальних заходів, правового примусу або застосування зброї в межах наданих їм повноважень» [7, с. 37]. Таким чином, наявні підстави твердження щодо існування системи суб'єктів публічної адміністрації у сфері забезпечення національної безпеки і оборони, яка складається з органів усіх гілок влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, а також громадян та громадських об'єднань, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки і оборони України. При цьому необхідний чіткий розподіл повноважень суб'єктів публічної адміністрації, що позитивно вплине на якість виконання конкретних завдань і функцій у сфері сектору безпеки і оборони, а системна класифікація цьому сприятиме. Саме публічно-правовий статус, а також організаційно-структурний характер діяльності суб'єктів публічної адміністрації в реалізації державної політики забезпечення національної безпеки і оборони України уможлиблюють визначення критеріїв класифікації. Закон України «Про національну безпеку» визначає та розмежовує

повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, встановлює основи для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються забезпечення національної безпеки і оборони. Так, «сектор безпеки і оборони – система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України» [8].

Для класифікації суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони С. Чумаченко пропонує використовувати такі критерії, як: «1) об'єм наданих відповідно до законодавства повноважень і компетенцій у сфері забезпечення національної безпеки; характер цих повноважень; рівень управлінського забезпечення національної безпеки; роль і ступінь важливості діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки; спеціалізація діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки й об'єкт забезпечення національної безпеки; місце знаходження й географія поширення повноважень суб'єкта забезпечення національної безпеки» [9, с. 20]. Виходячи з такої класифікації, можливе дублювання характеристик одних суб'єктів національної безпеки і оборони, а також неврахування інших. Посилаючись на положення Закону України «Про національну безпеку», виділяємо такі критерії класифікації суб'єктів у сфері національної безпеки і оборони України: а) за розподілом компетенції: суб'єкти публічної адміністрації загальної компетенції; суб'єкти публічної адміністрації спеціальної компетенції (спеціалізована публічна адміністрація у сфері забезпечення національної безпеки); суб'єкти публічної адміністрації з делегованою компетенцією; б) за функціональним призначенням: суб'єкти публічної адміністрації сил безпеки; сил оборони; оборонно-промислового комплексу; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Критерій загальної компетенції розмежовує суб'єктів публічної адміністрації на суб'єктів публічної

адміністрації та суб'єктів політичної діяльності, які переважно об'єднуються в одному суб'єкті. В. Ліпкан, розглядаючи суб'єкти управління як систему національної безпеки, певно виділяв суб'єкти публічної адміністрації загальної компетенції та визначав їх як «керівників та керівні апарати, які діють на відповідних рівнях і становлять у своїй сукупності управляючу підсистему всієї системи даних органів у цілому і кожного з них окремо» [10, с. 57]. Суб'єктами публічної адміністрації загальної компетенції у сфері національної безпеки і оборони відповідно до Закону України «Про національну безпеку» є: Президент України, Верховна Рада України, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України. Спеціалізована публічна адміністрація у сфері забезпечення національної безпеки і оборони. Суб'єктами спеціальної компетенції є: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику.

Ураховуючи виробничу функцію як основу розвитку економіки та складової частини забезпечення національної безпеки і оборони, слід зазначити, що відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 22.07.2020 № 624 «Про утворення Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України» утворено Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України (Мінстратегпром). Згідно з Положенням про Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.2020 № 819 «Деякі питання Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України» [11], Мінстратегпром є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну промислову політику, державну військово-промислову політику, державну політику у сфері державного оборонного замовлення, у сфері оборонно-промислового комплексу, у літакобудівній

галузі та забезпечує формування і реалізацію державної політики у сфері космічної діяльності (далі – стратегічні галузі промисловості). Тобто Мінстратегпром є органом публічної адміністрації спеціальної компетенції сектору безпеки і оборони у сфері стратегічних галузей промисловості.

Проте зазначена нормативна дефініція, на нашу думку, чітко не визначає, які саме галузі промисловості є стратегічними, що вносить певний деструктив у роботу Мінстратегпрому та сектору безпеки і оборони загалом.

Певними вирішенням проблеми публічного адміністрування сектору безпеки і оборони було розробка Закону України «Про державну промисловуполітику», а також прийняття постанови Уряду «Деякі питання розвитку промислового комплексу України», в якій необхідно було б визначити такі поняття, як «стратегічна галузь промисловості» та «продукція стратегічного призначення».

На нашу думку, поняття стратегічної галузі промисловості можливо визначити як стратегічно важливі для економіки і безпеки держави види економічної діяльності, які становлять об'єктивно відокремлену частину промисловості, об'єднуючу підприємства, що забезпечують повний життєвий цикл однорідної, специфічної продукції, робіт або послуг за типовими технологіями і які мають спільне обмежене коло споживачів, що об'єднують суб'єктів господарювання різних форм власності, перелік та підпорядкування яких повинно затверджуватися рішенням Кабінету Міністрів України. Продукція стратегічного призначення – деякі види сировини, матеріалів, комплектувальних виробів, обладнання, забезпечення життєвого циклу, послуг і технологій підприємств стратегічних галузей промисловості, розробка, виробництво, експорт/імпорт яких знаходиться під контролем держави або заборонений із метою запобігання можливих загроз національній безпеці та національним інтересам України.

Суб'єкти публічної адміністрації з делегованою компетенцією характеризуються саме цією інституційною ознакою публічного адміністрування. Національна безпека і оборона є об'єктом державної значимості та важливості, тому делегування повноважень у цій сфері приватним особам повинно здійснюватися у виключних випадках відповідно до чинного законодавства.

Суб'єкти публічної адміністрації національної безпеки і оборони України діють у визначених законодавцем сферах безпеки, оборони, оборонно-промислового комплексу, а також у сфері цивільного партнерства із залученням

громадян та громадських об'єднань, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки і оборони.

Особливим та досить специфічним об'єктом емпіричних наукових пошуків у аспекті реалізації державної політики забезпечення національної безпеки і оборони України є суб'єкти публічної адміністрації оборонно-промислового комплексу, а також громадяни та громадські об'єднання, яких можливо характеризувати як суб'єктів публічної адміністрації з делегованою компетенцією, зокрема у формі державно-приватного партнерства. Делегування повноважень, як окреме явище, розглядається науковцями не часто, але теоретичні міркування із цього питання окремих авторів [12] дозволяють розглядати його в широкому розумінні як спосіб перерозподілу повноважень між суб'єктами публічного права заради досягнення, принаймні, двох цілей: 1) стимулювання органу публічної влади до розвитку; 2) ефективного виконання функціональних обов'язків у певному напрямку. Тому однією з форм делегування повноважень суб'єктам публічної адміністрації у сфері національної безпеки і оборони є державно-приватне партнерство, яке законодавець визначає як «співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом» [13]. Зокрема, вдосконаленням державно-приватного партнерства в оборонно-промисловій сфері займається громадська спілка «Ліга оборонних підприємств України», яка є складовою частиною оборонно-промислового комплексу України [14]. Указом Президента України від 13.02.2017 № 32, Кабінету Міністрів України доручено запровадити в установленому порядку в рамках розвитку державно-приватного партнерства механізм залучення фізичних і юридичних осіб на умовах аутсорсингу [15].

Важливим аспектом підвищення ефективності публічного адміністрування сектору безпеки і оборони є актуалізація та вдосконалення внутрішнього аудиту.

Із прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001 «Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утво-

рення підрозділів внутрішнього аудиту» [16] визначено порядок здійснення внутрішнього аудиту, в тому числі в секторі безпеки і оборони. Проте неодноразові факти порушень та зловживань у сфері використання оборонних ресурсів свідчать, зокрема, про неналежну участь фахівців відповідних підрозділів у процесі прийняття важливих та виважених управлінських рішень, наданні керівникові об'єктивних і незалежних висновків та рекомендацій.

Одним із шляхів вирішення такої проблеми є підвищення значимості та ролі підрозділів внутрішнього аудиту перед керівником, зокрема шляхом посилення відповідальності останнього, в тому числі політичної.

Висновки. Суб'єкти публічної адміністрації є обов'язковим і необхідним елементом механізму забезпечення національної безпеки і оборони в силу того, що саме держава в кінцевому підсумку формулює перед суспільством завдання, конкретизуючи тим самим його інтереси, і за своєю сутністю покликана захищати ці інтереси і створювати механізми для їх реалізації. Тому забезпечення національної безпеки і оборони суб'єктами публічної адміністрації може розглядатися як основна генеральна функція держави. Система суб'єктів публічної адміністрації відносно забезпечення національної безпеки і оборони України складається з органів усіх гілок

влади, правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування, а також громадян та громадських об'єднань, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки і оборони України. Особливої уваги в забезпеченні національної безпеки і оборони слід приділяти оборонно-промислому комплексу як складовій частині сектору безпеки і оборони, зокрема шляхом розвитку державно-приватного партнерства. Мінстратегпром є органом публічної адміністрації спеціальної компетенції сектору безпеки і оборони у сфері стратегічних галузей промисловості.

Необхідно мати на увазі, що в разі кризи в тій чи іншій сфері життєдіяльності українського соціуму, наявності загроз його існуванню будь-який суб'єкт публічного адміністрування може ставати елементом механізму забезпечення національної безпеки і оборони, тоді їх головними ознаками суб'єктів в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки і оборони є наявність відповідного публічно-правового статусу, а також організаційно-структурний характер їх діяльності.

Тому ефективне функціонування сектору безпеки і оборони неможливе без розумної адміністративної та економічної політики, якісної реалізації публічною адміністрацією своїх управлінських, регулятивних та правозастосовних функцій.

Список літератури:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
2. Пухтецька А.А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права : монографія. Київ : Юридична думка, 2010. 139 с.
3. Шмідт-Ассман Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адм. права; [пер. з нім.: Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд]. Вид. 2-ге, переробл. та доповн. Київ : К.І.С., 2009. 523 с.
4. Беззубов Д.О. Проблеми теорії публічного адміністрування в сфері забезпечення національної безпеки. *Наукові записки. Серія: Право*. Вип. 5. 2018. С. 45–49.
5. Колесникова К.О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління*. Вип. 3(42). URL : http://dSPACE.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/11560/1/NMP_172.pdf.
6. Патерило І. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2015. 35 с.
7. Резнікова О.О., Цюкало В.Ю., Паливода В.О., Дрьомов С.В., Сьомін С.В. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України: аналіт. доп. Київ : НІСД, 2015. 58 с.
8. Про національну безпеку : Закон України від 21 червня 2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
9. Чумаченко С.В. Поняття та види суб'єктів забезпечення національної безпеки. *Право.ua* № 1. 2017. С. 17–21.
10. Ліпкан В.А. Поняття системи забезпечення національної безпеки України. *Право і безпека*. 2003. № 2(4). С. 57–60.
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 07.09.2020 № 819 «Деякі питання Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-2020-p>.

12. Тулик І.І. Конституційно-правові засади делегування повноважень як форма взаємодії органів публічної влади : дис. ... канд. юрид. наук. Ужгород, 2016. 16 с.
13. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01 липня 2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 524.
14. Громадська спілка «Ліга оборонних підприємств України». URL : <http://ldc.org.ua/pro-ligu/>.
15. Про стан виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про загрози кібербезпеці держави та невідкладні заходи з їх нейтралізації». Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 10 липня 2017 року. URL : <http://www.rnbo.gov.ua/documents/447.html>.
16. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 «Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-п>.

Khutoryni B.V. ISSUES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR

The article considers the category of public administration of relations related to the security and defense sector as a factor influencing the economic development of the country and ensuring the national security of Ukraine.

The concept and purpose of public administration in the field of security and defense, the importance of such a process and prospects for improvement are considered. The essence of public administration in the field of security and defense is revealed by its main tasks and functions, which are characterized, in particular, by insufficiently effective influence on sustainable development of the defense industry as a component of the security and defense sector. The content of the category “public administration” in the field of national security and defense of Ukraine is considered, its main features in the mechanism of state security policy implementation are clarified, the author’s approach to their system classification is offered. The public-private partnership in the field of national security and defense is considered in the aspect of one of the defining features of public administration entities with delegated competence, it is argued that it is a form of delegation of competence as a feature of public administration of security and defense relations. The concepts of “strategic industry” and “strategic products” were introduced, the place and role of the Ministry of Strategic Industries of Ukraine in the administration of the security and defense sector were considered. Emphasis is also placed on the importance of developing strategic industries of the defense industry, as components of the security and defense sector, which is an integral condition for strengthening national security and defense. In order to help solve the problems of public administration of the security and defense sector, it is proposed to develop and adopt the Law of Ukraine “On State Industrial Policy” and the Government Resolution “Some Issues of Development of the Industrial Complex of Ukraine”.

The above approach to public administration of the security and defense sector based on the construction of a structured approach, in particular to the production function will help solve problems related to optimizing and harmonizing the implementation of state bodies and economic entities of their powers and functions to form and implement public policy in the industrial and national security spheres, as well as determines the development and implementation state targeted programs and intensifies the development of high-tech, high-value-intensive industries to increase high-paying jobs, gross domestic product, budget revenues at all levels and social funds, improve the structure of the national economy and industry, as a basis for national security and national interests, as well as sustainable development of Ukraine.

Key words: *public administration, security and defense sector, national security, defense-industrial complex, strategic industry, public-private partnership, internal audit.*

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.504

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.6/05>

Буканов Г.М.

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

КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті розроблено систему критеріїв ефективності державного управління у сфері реалізації екологічної політики на регіональному рівні. Відсутність більш ефективної системи управління у сфері екології і охорони навколишнього природного середовища, уповільнене проведення структурних реформ і модернізації технологічних процесів в умовах зростання національної економіки призвело до високого рівня забруднення довкілля та зумовлює підтримку старих, неефективних підходів до використання енергетичних і природних ресурсів. Визначено, що державна екологічна політика – це комплекс засобів і заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохоронної діяльності та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян. Державне управління у сфері екології – комплекс засобів і заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохорони та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян. Обґрунтовано, що в контексті децентралізації державного управління посилюється роль місцевого самоврядування в управлінні екологічною сферою, а отже, і формування регіональної екологічної політики. Критеріями загальної, спеціальної та конкретної соціальної ефективності. Загальнодержавним явищем, що має місце практично у всіх регіонах України, є питання екологічної безпеки, що наразі є вирішальним із позиції національної безпеки. Визначено рівневу систему критеріїв ефективності державного управління у сфері реалізації регіональної екологічної політики: критерії вищого рівня ефективності управління пов'язані з показниками рівня екологічної безпеки в регіоні і реалізацією цілей сталого (збалансованого) розвитку, які закріплені у відповідних законах, постановах і стратегіях; критерії середнього рівня відображають реалізацію цілей і завдань регіональної екологічної політики на основі кластерного, програмно-цільового, проектно-орієнтованого і менеджмент-орієнтованих підходів; критерії третього, конкретного рівня відображають результативність діяльності регіональних органів управління у сфері охорони навколишнього середовища.

Ключові слова: державна екологічна політика, регіональна екологічна політика, державне управління, програмно-цільовий підхід, кластерний підхід, проектно-орієнтований підхід, менеджмент-орієнтований підхід.

Постановка проблеми. У сучасних умовах актуалізації проблем управління сталим розвитком вимагає розроблення ефективної системи регулювання у сфері формування і реалізації екологічної політики на регіональному рівні, де провідну роль відіграють державні, регіональні і місцеві органи управління. Управління екологічним розвитком регіону реалізується через формування і впровадження як стратегії державної (національ-

ної) політики, так і регіональної екологічної політики. Тому актуальною проблемою є визначення критеріїв ефективності державного управління у сфері реалізації екологічної політики на регіональному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Результати сучасних досліджень формування і реалізації регіональної екологічної політики в Україні представлені у працях таких вітчизня-

них науковців, як: М. Андрієнко, А. Антонова, О. Дзюбенко, І. Заблудська, О. Коленов, В. Кравців, А. Куляк, О. Малеки, А. Надежденко, С. Носкова, С. Ожго, А. Омаров, О. Федорчак, В. Шако, Г. Шумська та інші. Специфіці застосування окремих напрямків у формуванні політики екологічного розвитку регіонів присвячені праці таких дослідників як: О. Алейнікова, І. Буднікевич, І. Дегтярьова, І. Гавриш, Т. Козаченко, Т. Микитин, Т. Панчишин, Л. Тарасівська, М. Шершун, А. Чемерис. Однак у науковій літературі недостатньо розроблені критерії оцінювання ефективності державного управління у сфері реалізації регіональної екологічної політики.

Метою статті є розроблення системи критеріїв ефективності державного управління у сфері реалізації екологічної політики на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз літературних джерел дозволяє стверджувати про відсутність єдиного підходу щодо трактування державної екологічної політики. Державна екологічна політика, як зазначають Л. Сергієнко, О. Дзюбенко і С. Ожго, є «комплексом законодавчо визначених цілей і завдань, засобів та інструментів, заходів та дій органів державної влади на всіх рівнях у сфері екології та охорони навколишнього середовища, що спрямовані на збереження і відтворення, а також охорону навколишнього природного середовища, максимально ефективно використання природно-ресурсного потенціалу країни, забезпечення раціонального, екологічно безпечного господарювання та високоєфективного збалансованого природокористування шляхом запровадження інноваційних та екологічних технологій, створення сприятливих умов для забезпечення екологічної безпеки держави та безпечного життя її громадян» [10, с. 193]. Х. Марич вказує на те, що «стратегія екологічної політики має визначати не лише пріоритетні цілі та напрями, але і відповідні заходи та засоби для їх реалізації з урахуванням реального стану довкілля та тенденцій до змін у ньому, потреб соціального та економічного розвитку країни на основі фундаментальних доктринальних положень» [7, с. 190].

У контексті децентралізації державного управління посилюється роль місцевого самоврядування в управлінні екологічною сферою, а отже, і формування регіональної екологічної політики. Як зазначають М. Андрієнко і В. Шако, «регіональна екологічна політика держави є органічною складовою частиною національної екологічної політики. Від вирішення регіональних екологічних проблем значною мірою залежить соці-

ально-економічна стабільність в Україні. В умовах децентралізації управління та підвищення ролі соціально-економічного розвитку регіонів особливої актуальності набуває управління охороною довкілля, раціональне використання природних ресурсів та безпека життєдіяльності люди. Державна екологічна політика на регіональному рівні здійснюється за допомогою механізмів, спрямованих на стимулювання розвитку регіонів, які спираються переважно на регулятивне екологічне національне й міжнародне законодавство, стандарти і норми» [1, с. 51].

Основними підходами до формування політики екологічного розвитку регіонів та регіональної екологічної політики є кластерний, програмно-цільовий, проектно-орієнтований і менеджмент-орієнтований підхід у практиці державного і публічного управління.

Програмно-цільовий підхід – це спосіб формування системи планових рішень значних загальнодержавних і регіональних проблем, суть якого полягає у визначенні основних цілей соціального, економічного і екологічного розвитку, розробці взаємопов'язаних заходів щодо їх досягнення в намічені терміни при збалансованому забезпеченні ресурсами. Основним елементом програмно-цільового підходу виступають цільові комплексні програми, що виражаються у вигляді певного документу розвитку, в якому відображені мета, завдання і комплекс заходів на вирішення суспільно значимих проблем і пов'язаних ресурсами, виконавцями і термінами виконання [3, с. 540].

Як зазначає А. Пакуліна, використання програмно-цільового підходу дозволяє здійснювати комплексне вирішення проблем охорони навколишнього середовища на території того чи іншого регіону України, включаючи: «1) ув'язку цілей і завдань екологічної програми із цілями і завданнями інших довгострокових цільових програм регіону; 2) облік масштабності, складності і розмаїття проблем екологічного розвитку регіону, вирішення яких передбачає консолідацію зусиль і джерел фінансування на розробленні та здійсненні комплексу взаємопов'язаних із конкретних завдань, ресурсів і виконавців програмних заходів законодавчого, технічного, науково-дослідного, дослідно-конструкторського, виробничого, соціально-економічного, організаційно-господарського та іншого характеру з досягнення поставлених цілей; 3) поєднання адміністративно-контрольних інструментів управління і ринкових принципів господарювання, забезпечуючи тим самим координацію різних сторін природоохо-

ронної діяльності самостійно господарюючих суб'єктів; 4) послідовну інтеграцію екологічних цілей у процес соціально-економічного розвитку регіону України в цілях забезпечення його сталого розвитку; 5) погодження постановки і досягнення збалансованих поточних і довгострокових екологічних цілей; встановлення (з урахуванням обмеженості фінансових та інших ресурсів) чіткої пріоритетності в задоволенні інвестиційних потреб на цілі охорони навколишнього середовища» [9, с. 60].

Таким чином, реалізація програмно-цільового підходу в управлінні екологічним розвитком регіону передбачає розробку регіональних екологічних програм, що можуть входити до складу загальної стратегічної програми соціально-економічного розвитку регіону.

Підхід до формування моделі екологічної політики регіонів, заснований на створенні екологічних кластерів, ще не набув широкого поширення в Україні, але слід відзначити, що його сутність полягає насамперед в об'єднанні і інтеграції зусиль державних органів влади, економічних суб'єктів, наукових центрів і громадськості у досягненні цілей сталого розвитку регіону. І. Дегтярьова під екологічно орієнтованими кластерами розуміє «господарські комплекси, в яких окремі економічні суб'єкти ув'язуються в єдині цикли таким чином, що процеси господарської діяльності взаємодоповнюються процесами відтворення екосистемних компонентів» [2, с. 49].

Створенню і розвитку регіональних кластерів сприятиме інституціоналізація на рівні державного і публічного управління у регіоні, що виявляється у сформованості системи інституціональних ознак соціально-еколого-економічного кластеру. Так, В. Томарева-Патлахова зазначає, що інституціональна компонента моделі регіонального кластера стає складовою частиною системи сталого розвитку, яка має передбачати вдосконалення нормативно-правового регулювання та організаційно-економічного забезпечення оптимізації соціальної, економічної та екологічної складових частин регіону на рівні застосування програмно-цільового методу реформування економіки регіону [11, с. 77].

Проектно-орієнтований підхід у формуванні і реалізації політики екологічного розвитку передбачає застосування інструментів проектного менеджменту, бенчмаркінгу у сфері охорони довкілля і екологічного маркетингу в контексті сталого (збалансованого) розвитку територій. Актуальним сьогодні є застосування технологій проектного менеджменту в процесі реалізації стратегічної програми екологічного розвитку

регіону і кластерів зокрема. Т. Козаченко інтерпретує проектне управління як «сферу діяльності, у процесі якої визначаються і досягаються цілі проекту при балансуванні між обсягом робіт, ресурсами, якістю та ризиками» [6, с. 52]. Управління проектами в публічній сфері – це процес інституціоналізації у програмно-цільовий формат способів втручання державних органів влади чи органів місцевого самоврядування у соціальну дійсність із метою розв'язання публічної проблеми [14, с. 12]. Таким чином, управління проектами або проектний менеджмент у сфері екологічного розвитку регіону можна визначити як процес інституціоналізації у програмно-цільовий формат способів втручання державних органів влади чи органів місцевого самоврядування у сферу формування і реалізації регіональної екологічної політики з метою досягнення цілей сталого (збалансованого) розвитку регіону і держави в цілому. У контексті екологічного розвитку регіонів проектний менеджмент як напрям управління у сфері реалізації регіональної екологічної політики сприятиме: 1) інституціоналізації програмно-цільового управління регіональною екологічною політикою; 2) формуванню єдиної регіональної інформаційної бази щодо проблем екологічної безпеки регіону і організацій (установ, підприємств, об'єднань тощо), які володіють ресурсами (матеріально-фінансовими, технічними, науково-інтелектуальними, людськими) для виявлення і вирішення екологічних проблем регіону; 3) координації і інтеграції зусиль і ресурсів усіх секторів суспільства (державного, приватно-комерційного, громадського) для досягнення цілей сталого (збалансованого) розвитку регіону.

У контексті менеджмент-орієнтованого підходу до формування і реалізації політики екологічного розвитку регіону значного поширення набула теорія і практика екологічного менеджменту. Основою екологічного менеджменту як еколого-центристської системи управління є екологічні стандарти: міжнародного (ISO 14000) і національного, державного рівня (Державні стандарти та технічні умови (ДСТУ) [15, с. 2].

На основі зазначених концептуальних підходів відбувається не тільки формування моделі політики екологічного розвитку регіонів і її реалізацію, але й оцінка ефективності і результативності органів регіонального управління у сфері охорони навколишнього середовища. Спираючись на комплексний підхід, запропонований М. Туленковим [12], найбільш доцільно оцінювати ефективність державного управління

у сфері реалізації регіональної екологічної політики на різних ієрархічних рівнях системи соціального управління суспільства за критеріями загальної, спеціальної та конкретної соціальної ефективності. Критерії вищого рівня ефективності управління пов'язані з показниками рівня екологічної безпеки в регіоні і реалізацією цілей сталого (збалансованого) розвитку, які закріплені у відповідних законах, постановах і стратегіях, зокрема у Стратегії сталого розвитку України до 2030 року і Законі України «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [5].

Критерії загальної соціальної ефективності представлені в таких напрямках як: 1) показники та індикатори сталого (збалансованого) розвитку регіону, сутнісно-змістовна характеристика яких подана у другому розділі даного дисертаційного дослідження. Наприклад, Індекс екологічної стійкості визначається в доповіді, підготовленій групою вчених з Сельського і Колумбійського університетів для Всесвітнього економічного форуму в Давосі. Екологічна стійкість трактується як частина поняття «сталий розвиток». Доводиться можливість сконструювати простий індекс, що відображає просування різних країн світу в напрямку екологічної стійкості. Екологічна стійкість визначається за 5 великими розділами: характеристика стану навколишнього середовища: повітря, води, ґрунту і екосистем; рівень забруднення і впливу на навколишнє середовище; втрати суспільства від забруднення навколишнього середовища у формі втрат продукції, захворювань тощо; соціальні та інституційні можливості вирішувати екологічні проблеми; можливість вирішувати глобальні екологічні проблеми шляхом консолідації зусиль для збереження природи [4, с. 221]; 2) показники стану навколишнього природного середовища регіону, які відображають в статистичних матеріалах Державної служби статистики України.

Критерії спеціальної соціальної ефективності відображаються в показниках, що визначають результативність застосування концептуальних підходів в управлінні сферою екологічного розвитку регіону:

– ефективність кластерного підходу в управлінні екологічним розвитком регіону полягає у створенні і інституціоналізації екологічних кластерів у територіальних межах регіону, формуванні структури менеджменту екологічних кластерів і кластерної екологічної політики;

– ефективність реалізації політики екологічного розвитку регіону на основі програмно-цільового

підходу передбачає розробку, впровадження і реалізацію комплексних цільових програм у сфері охорони навколишнього середовища;

– проектно-орієнтований підхід пов'язаний із ефективністю застосування таких інструментів і технологій, як проектний менеджмент, екологічний маркетинг і маркетинг територій, бенчмаркінг. Показники ефективності відтворюють наслідки реалізації екологічного проекту для стану навколишнього природного середовища, що може виражатися в екологічній ємності території, збільшенні біорозмаїття, підвищенні асиміляційного потенціалу території. Оцінка екологічної й соціальної ефективності реалізації проектів екологічного розвитку регіону повинна передувати оцінці економічної ефективності, оскільки економічний ефект від реалізації регіональних програм порівнюється соціальними й екологічними вигодами і втратами. Для цього використовуються спеціальні методи: оцінка витрат і вигід (*cost-benefit analysis*) і зіставлення витрат з ефектами (*cost-effectiveness analysis*), що особливо добре зарекомендували себе при вирішенні екологічних проблем;

– ефективність менеджмент-орієнтованого підходу в управлінні екологічним розвитком регіону полягає у впровадженні і поширенні системи екологічного менеджменту на всіх рівнях управління – регіональному, місцевому і локальному і інструментів його функціонування: екологічного аудиту, екологічного моніторингу, оцінки впливу на довкілля, екологічної сертифікації, екологічного маркування.

Критерії конкретної соціальної ефективності представлені як оцінки ефективності кожної конкретної організаційної структури управління у сфері реалізації регіональної екологічної політики, що відображено в моделях оцінювання ефективності організаційної взаємодії впорядкованості суб'єктів управління. Серед таких моделей можна виділити такі, як: 1) тривимірна модель оцінювання продуктивності організаційної взаємодії в системі менеджменту будь-якого соціального утворення (Е. Мосенг, П. Бредап) [13, с. 66]; 2) Європейська асоціація результативності менеджменту (*ENAPS*) використовує технологію оцінювання ефективності організаційної взаємодії в системі менеджменту підприємств, яка ґрунтується на використанні трьох рівнів оціночних індикаторів (критеріїв): на рівні соціально-економічної системи (тобто підприємства) у цілому; на рівні окремих організаційно-виробничих процесів і на рівні виконання окремих організаційно-управлінських і вироб-

ничих функцій [12, с. 386]; 3) технологія оцінювання ефективності організаційно-управлінської діяльності керуючих суб'єктів, яка отримала назву BPM (*Business-PerformanceManagement*) [8, с. 152–156].

Висновки. Визначено, що інтерпретаційні схеми критеріїв ефективності управління дозволяє екстраполювати їх на сферу державного управління в реалізації регіональної екологічної політики: 1) загальні критерії соціальної ефективності управління пов'язані з показниками рівня екологічної безпеки в регіоні і реалізацією цілей сталого (збалансованого) розвитку, які закріплені у відповідних законах, постановах і стратегіях, зокрема у Стратегії сталого розвитку України до 2030 року і Законі України «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період

до 2030 року»; 2) критерії спеціальної соціальної ефективності відображають реалізацію цілей і завдань регіональної екологічної політики на основі кластерного, програмно-цільового, проектно-орієнтованого і менеджмент-орієнтованих підходів; 3) критерії конкретної соціальної ефективності представлені як оцінки ефективності кожної конкретної організаційної структури управління у сфері реалізації регіональної екологічної політики, що відображено в моделях оцінювання ефективності організаційної взаємодії впорядкованості суб'єктів управління.

Перспективним напрямком подальших досліджень є визначення критеріїв ефективності механізмів державного управління у сфері екологічної політики з урахуванням специфіки регіонального розвитку України.

Список літератури:

1. Андриєнко М.В., Шако В.С. Механізми реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 18. С. 47–53.
2. Дегтярьова І.Б. Екологічно орієнтовані кластери як форма ефективного розвитку еколого-економічних систем. *Механізм регулювання економіки*. 2010. № 1. С. 47–52.
3. Державне управління: підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
4. Загорський В.С. Концептуальні основи формування системи управління сталим розвитком еколого-економічних систем : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. 336 с.
5. Закон України «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року. *Вісник Верховної Ради України*. 2019. № 16. Ст. 70. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19?lang=uk>.
6. Козаченко Т.П. Публічне управління на засадах проектного менеджменту: сучасний погляд. *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. 2018. № 2(62). С. 50–55.
7. Марич Х. Співвідношення державної екологічної політики і екологічного законодавства України. *Підприємництво, господарство і право*. Екологічне право. 2019. № 11. С. 187–191.
8. Олексик О.І. Економіка результативності діяльності підприємства : монографія. Київ : КНЕУ, 2008. 362 с.
9. Пакуліна А.А., Беліченко А.О., Пакуліна Г.С. Регіональні програми як засіб ув'язки економічних, соціальних та екологічних цілей розвитку території. *Економіка та управління національним господарством. Інфраструктура ринку*. 2019. Вип. 34. С. 58–64.
10. Сергієнко Л.В., Дзюбенко О.М., Ожго С.В. Державна екологічна політика України та правовий механізм її формування і реалізації. *Економіка, управління та адміністрування*. 2019. № 3(89). С. 191–200.
11. Томарева-Патлахова В.В. Ідентифікація впливу детермінант нестабільного середовища на реалізацію державної регіональної політики в умовах глобальних викликів. *Приазовський економічний вісник. Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка*. 2017. Вип. 1(01). С. 70–79.
12. Туленков М.В. Організаційна взаємодія в соціальному управлінні : дис. ... д-ра соціолог. наук : 24.00.04 ; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2010. 467 с.
13. Туленков М.В. Оцінювання ефективності організаційної взаємодії в соціальному управлінні. Київ : ІПК ДСЗУ, 2008. 118 с.
14. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України. Практичний посібник; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 80 с.
15. Environmental management systems – Requirements with guidance for use: ISO 14001:2004. [Second edition 2004-11-15]. Geneva, 2004. 23 p. (International Standard).

Bukanov G.M. CRITERIA FOR THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL POLICY AT THE REGIONAL LEVEL

The article develops a system of criteria for the effectiveness of public administration in the implementation of environmental policy at the regional level. Lack of a more effective management system in the field of ecology and environmental protection, slow implementation of structural reforms and modernization of technological processes in the context of growing national economy has led to high levels of environmental pollution and leads to the support of old, inefficient approaches to the use of energy and natural resources. It is determined that the state ecological policy is a set of means and measures directed by the society and the state on protection and improvement of environment, effective combination of nature use and nature protection activity and maintenance of normal vital activity of citizens. Public administration in the field of ecology is a set of tools and measures aimed at society and the state to protect and rehabilitate the environment, effective combination of nature management and nature protection and ensuring the normal life of citizens. It is substantiated that in the context of decentralization of public administration the role of local self-government in the management of the environmental sphere and, consequently, the formation of regional environmental policy is growing. criteria of general, special and specific social efficiency. A nationwide phenomenon that occurs in almost all regions of Ukraine is the issue of environmental security, which is currently crucial from the standpoint of national security. The level system of criteria of efficiency of public administration in the field of realization of regional ecological policy is defined: criteria of the highest level management efficiency is related to indicators of the level of environmental safety in the region and the implementation of sustainable (balanced) development goals, which are enshrined in the relevant laws, regulations and strategies; mid-level criteria reflect the implementation of the goals and objectives of regional environmental policy on the basis of cluster, program-target, project-oriented and management-oriented approaches; criteria of the third, specific level reflect the effectiveness of regional governments in the field of environmental protection.

Key words: *state ecological policy, regional ecological policy, public administration, program-target approach, cluster approach, project-oriented approach, management-oriented approach.*

Ведмідь П.В.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ОСОБЛИВОСТІ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Стаття присвячена проблемам демократизації взаємодії між державною владою і суспільством на основі використання електронних засобів комунікації та інформаційних систем. В умовах падіння довіри громадян до інститутів влади у глобальному масштабі відбувається пошук шляхів трансформації всієї демократичної системи, її вдосконалення в постіндустріальному суспільстві. Сучасний механізм комунікації держави і суспільства розглядається на прикладі електронного уряду. Під електронним урядом розуміється інформатизація діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а також взаємодія зазначених органів із суспільством за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

У статті досліджено розвиток інформаційно-комунікаційних технологій у різних країнах світу, зокрема за індексом розвитку електронного уряду. Проаналізовано дані міжнародних рейтингів технологічної зрілості держав у сфері е-уряду. Досліджено діяльність міжнародних організацій з розвитку інформаційного суспільства та впровадження е-уряду. Виокремлюються три основні моделі формування електронного уряду: англо-американська (США, Канада, Велика Британія), континентально-європейська (європейські країни) та азійська (Південна Корея та Сінгапур). Узагальнено досвід провідних країн світу щодо впровадження технологій електронного уряду. Розкривається сучасний стан та практична площина електронного уряду цих країн. Досліджено комплекс питань інституційного забезпечення розвитку електронного уряду, включаючи створення законодавчої бази та формування спеціалізованих установ, відповідальних за вироблення і реалізацію державної політики в даній сфері, а також здійснено огляд основних концептуальних документів, що визначають особливості розвитку електронного уряду. Обґрунтовано переваги використання інформаційно-комунікаційних технологій у сфері державного управління.

Ключові слова: інформаційне суспільство, електронний уряд, інформаційно-комунікаційні технології, публічне управління, демократизація.

Постановка проблеми в загальному вигляді.

Масове використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) зумовили на початку ХХІ ст. якісні зміни у всіх сферах життя суспільства, включаючи і систему публічного управління. Ефективне використання інформаційно-комунікаційних технологій є одним із найважливіших чинників розвитку суспільства. Найбільший успіх серед новітніх форм політичної комунікації в практиці розвинених держав світу має запровадження електронного уряду, яке визначає новий спосіб взаємодії на основі використання інформаційно-комунікаційних технологій із метою підвищення ефективності надання державних послуг.

Як показує світовий досвід, практична реалізація концепції електронного уряду йде в напрямку від широкого використання ІКТ для надання державних послуг та розвитку онлайн-сервісів до суцільної трансформації публічного управління на основі зміни системотворчих принципів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідження концепції електронного уряду є актуальними протягом кількох останніх десятиліть. Різні підходи до інформаційно-комунікативного забезпечення діяльності органів державної влади та впровадження системи електронного уряду в публічний сектор обґрунтовується в працях зарубіжних та вітчизняних науковців, зокрема С. Балабанова, А. Балашової, О. Баранова, В. Бебіка, С. Блека, В. Гоковенка, О. Голобуцького, М. Демкової, А. Дегтяра, Д. Дубова, С. Дубової, О. Ємельяненко, П. Клімушина, І. Клименко, І. Коліушко, Н. Коритнікової, О. Крюкова, К. Линьова, Ю. Машкарова, О. Орлова, В. Пархоменка, Г. Почепцова, О. Радченка, П. Уїблі, М. Хейга, О. Шевчука тощо.

Проте, незважаючи на наявні дослідження із зазначеної теми, існує потреба в подальшому узагальненні зарубіжного досвіду взаємодії органів державної влади із громадянами в інформацій-

ному суспільстві. Відповідно, **мета** статті полягає в систематизації зарубіжних практик взаємодії органів публічної влади із громадянами в контексті електронного урядування.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Система електронного уряду вже давно використовується і функціонує в багатьох країнах світу. Уряди розвинутих держав безпосередньо надають публічні послуги онлайн, успішно співпрацюють, залучають та координують своїх громадян щодо участі у прийнятті та реалізації політичних рішень.

Можна виокремити три основні моделі формування електронного уряду: англо-американську (США, Канада, Велика Британія), континентально-європейську (європейські країни) та азійську (Південна Корея та Сінгапур).

Дослідженням стану і розвитку електронного уряду займаються різні міжнародні організації, зокрема Організація Об'єднаних Націй (ООН). Починаючи з 2001 року Департамент з економічних і соціальних питань ООН (UNDESA) вивчає та проводить порівняльний аналіз тенденцій розвитку електронного урядування у 193 країнах світу. За результатами дослідження публікується звіт United Nations E-Government Survey. Дослідження служить єдиним глобальним звітом, який надає оцінку рівня розвитку електронного уряду всіх держав-членів ООН.

У рейтингу United Nations E-Government Survey країни-члени ООН проранжовані на основі отриманого ними за величиною значення комплексного показника, який оцінює готовність і можливості національних державних структур у використанні ІКТ для надання громадянам публічних послуг. Під готовністю розуміється політика розвитку е-уряду та стратегічний підхід до надання важливих послуг громадянам в цілому і по окремих секторах. Під можливостями – технічні характеристики національних веб-сайтів.

Прогрес у розвитку електронного уряду вимірюється на основі двох індексів – Індексу розвитку електронного уряду (eGovernment Development Index) та Індексу електронної участі (eParticipation Index). Індекс розвитку електронного уряду є середнім арифметичним трьох підіндексів, які оцінюють найбільш важливі аспекти електронного уряду: широти та якості онлайн послуг (Online Service Index), телекомунікаційної інфраструктури (Telecommunication Infrastructure Index) і людського капіталу (Human Capital Index).

Індекс електронної участі допомагає уряду оцінити і усвідомити свій потенціал у підвищенні прозорості державного управління за допомо-

гою надання громадянам нових каналів впливу та участі в суспільному житті. Індекс електронної участі оцінює якість і загальну корисність механізмів, створених урядами для забезпечення можливості громадян брати участь у політичному житті країни. Держави оцінюються відповідно до інституційних можливостей та їх намірів залучити громадян до процесу прийняття рішень, а також наявності структур, які дозволяють громадянам вести діалог зі своєю державою.

Оцінка визначається за трьома критеріями:

1) електронна інформація – державний веб-сайт надає інформацію про державну структуру, чиновників, напрями політики і програми, бюджет, законодавство тощо; інформація надається через різні канали – блоги, форуми, текстові повідомлення тощо;

2) електронне консультування – можливість поставити запитання і / або подати заяву;

3) електронне прийняття рішень – залучення громадян до процесу прийняття рішень за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

До постійних лідерів в рейтингу можна віднести США (перше місце в індексах з 2001 по 2005 рр., друге місце – в 2010 році, високі позиції в наступних рейтингах) [10–20].

У США над створенням системи електронного уряду почали працювати одними з перших у світі. Сам термін виник у контексті реформи державного управління 1990-х років, яка передбачала вдосконалювання зворотного зв'язку між урядом і суспільством, підвищення ефективності бюрократичних відомств, більш широке залучення населення до прийняття політичних рішень. Основними документами, що визначають напрямки і особливості розвитку електронного уряду в США, є закон «Про електронний уряд» 2002 року та Стратегія цифрового уряду [6].

У цілому модель американського електронного уряду побудована на чотирьох принципах, викладених у Стратегії цифрового уряду США [6].

Інформаційно-центричний принцип передбачає, що інформація стає зручною для обробки та обміну між державними структурами і суспільством незалежно від засобів її передачі та отримання.

Принцип загальної платформи означає створення відкритого інформаційного середовища і загальної технологічної інфраструктури для більш ефективної спільної роботи учасників і користувачів електронного уряду, зменшення бюджетних витрат, застосування єдиних стандартів і забезпечення узгодженості відомств у створенні і використанні офіційної інформації.

Принцип орієнтації на користувача передбачає, що всі заходи в межах електронного уряду в кінцевому підсумку спрямовані на задоволення потреб споживачів послуг.

Принцип безпеки і конфіденційності вимагає забезпечення збереження даних і надійності надання електронних послуг.

У 2009 році адміністрацією Б. Обама було сформульовано нову ініціативу – «відкритий уряд» (OpenGov), який ґрунтується на застосуванні технологій та інструментів Web 2.0. і будується на трьох ключових принципах: прозорості державного управління, участі в ньому громадян, співпраці між державними структурами і громадянами [3, с. 149].

У 2011 р. з ініціативи США і Бразилії було створено міжнародне партнерство «Відкритий уряд» (Open Government Paternship) із метою впровадження цих принципів у діяльність урядів. Нині в це партнерство входить 78 країн та 20 місцевих членів, які підписали відповідну декларацію і національні програми розвитку «відкритого уряду».

Серед лідерів рейтингу розвитку електронного уряду – Велика Британія. А у 2016 році ця країна отримала першість у світі [18]. Впровадження електронної системи управління у Великій Британії почалося з прийняття стратегічної програми «Модернізація державної влади» у 1999 році. Кваліфіковані онлайн-послуги у цій країні надаються за допомогою платформи GOV.UK, що працює за принципом «єдиного вікна». Веб-сайт об'єднує в собі інформаційні ресурси всіх державних установ, дозволяє отримати консультації, інформацію про всі актуальні можливості та послуги, а також оцінити їх якість. На кожній сторінці є можливість зворотного зв'язку. Нині на порталі забезпечено вирішення більше 600 різних питань, які цікавлять громадян.

У 2017 році була опублікована Стратегія державної трансформації Великої Британії [7]. Вона встановлює курс на подальший розвиток електронного уряду, виховання людей, розвиток культури і компетенцій, розробку вдосконалених інструментів, технологій і методів державного управління, оптимізацію використання даних і створення єдиних платформ, компонентів і потужностей для бізнесу.

Управління та діяльність національних урядів і наддержавних структур у континентально-європейській моделі електронного уряду зумовлені застосуванням високих технологій з орієнтацією на потреби громадян-користувачів інформаційних мереж і систем. Даний тип управління дозволяє громадянину отримувати інформацію в режимі реального часу і успішно виконувати свій гро-

мадянський обов'язок, використовуючи систему електронного голосування або сервісні послуги уряду при сплаті податків і штрафів. У Декларації 1999 р. Європейського Союзу зазначається, що справді демократичне інформаційне суспільство, засноване на фундаментальних цінностях Ради Європи, може бути побудоване за наявності основ політики, яка заохочує доступ і участь, компетентність і підготовленість, творчість і різноманіття та забезпечує відповідний захист. Електронний уряд в Європі став незамінним інструментом у реформуванні політико-державного управління і роботи місцевого самоврядування, а також створенні більш гнучкої, прозорої та публічної адміністрації.

Першим етапом на шляху створення електронного уряду в Європі стала Лісабонська стратегія, розпочата з ініціативи Європейської ради в березні 2000 року. Її головною метою було підвищення глобальної конкурентоспроможності Європи до 2010 року, економічне оновлення і поліпшення в соціальній сфері та охороні навколишнього середовища. Саме Лісабонський саміт можна вважати колискою електронного уряду і розглядати як перший крок на шляху до модернізації і спрощення процесу державного управління на національному та регіональному рівнях. У програмі «Електронна Європа 2002», яка лягла в основу процесу побудови інформаційного суспільства, створення сервісу надання державних послуг онлайн є лише одним із багатьох пріоритетів розвитку Європейського союзу до 2010 року.

Наступним етапом розвитку електронного уряду в ЄС була програма «Електронна Європа 2005», в якій були задані нові межі для розвитку інформаційного суспільства. Нова програма включала комплекс заходів як суто технічного характеру (розвиток широкосмугового Інтернету, забезпечення безпеки електронних мереж тощо), так і стратегічні напрями розвитку електронного уряду.

Нині план розвитку електронного урядування прописаний у спільній стратегії розвитку Європейського Союзу (EU e-Government Action Plan 2016–2020) [5]. Його основними принципами є: надання онлайн-послуг державними органами; принцип одного разу; інклюзивність та доступність; відкритість та прозорість; доступність онлайн послуг за кордоном; сумісність; надійність та безпека [1, с. 14].

Скандинавські країни (Фінляндія, Швеція, Норвегія та Данія) нині є світовими лідерами в галузі розбудови інформаційного суспільства.

У 2008 році вперше «традиційний» лідер рейтингу розвитку електронного уряду – США – поступився першістю на користь скандинавських

країн – Швеції, Данії та Норвегії. До 2008 року Швеція знаходилась в трійці лідерів, а у 2018 – очолила рейтинг [10–20].

У Швеції є всі можливості для всебічного розвитку електронного уряду: добре апробована інституційна модель регулювання інформаційної сфери з чітким розподілом повноважень та сфер відповідальності; сучасна законодавча база, що має давні демократичні традиції та/або використовує кращі регуляторно-правові надбання ЄС; одна з кращих у світі систем електронного уряду та надання електронних послуг. Швеція відрізняється високошвидкісним мобільним Інтернетом. 91% шведів має доступ до мережі.

Протягом 2015–2018 років у Швеції діяла стратегія електронного уряду «The e-Government strategy: Bringing the Citizen to the Heart of Government». Вона була спрямована на розвиток цифрового публічного сектора [9]. Основними напрямками такого розвитку постали: спрощена інфраструктура для електронної аутентифікації кожного, хто має намір скористатись послугами електронного уряду; різноманітні урядові установи спільно розробляють загальні державні електронні технології; прозорі механізми фінансування та постійне оновлення законодавства; можливість для громадян та бізнесу брати участь у процесі прийняття рішень за допомогою електронних засобів комунікації.

У 2017 році уряд Швеції представив стратегію, присвячену політиці в сфері цифровізації: вкладу в підвищення конкурентоспроможності, повну зайнятість, соціальний та екологічний сталий розвиток. Мета стратегії – зробити Швецію світовим лідером використання можливостей цифрової трансформації [8].

У 2018 та 2020 роках перше місце в рейтингу країн за рівнем розвитку електронного уряду посідає Данія. При цьому ще в 2016 році країна перебувала на 9-й позиції [10–20].

У Данії з 2016 року реалізується Стратегія у сфері цифровізації на 2016–2020 роки. [4], яка визначає напрямок проєктів із цифровізації публічного сектору Данії, а також вектор взаємодії з комерційними організаціями і промисловістю. Дана стратегія спрямована на закладення основ для надійної і захищеної цифровізації Данії. Крім того, в Данії цифрова взаємодія громадян із державою визнана обов'язковою, але не на шкоду тим, хто не може користуватися цифровими послугами. Разом із приватним сектором державні установи місцевого, регіонального та центрального рівнів користуються можливостями, які дає цифровізація.

Яскравим прикладом успішного досвіду впровадження електронного урядування і електронної взаємодії є Естонія. У рейтингу 2020 року ця країна замкнула трійку країн-лідерів розвитку електронного уряду [20].

Починаючи з 90-х років ХХ століття, після розпаду СРСР, Естонія стала одним із першопроходців в області електронної демократії. На початку 1996 року був створений Національний комітет комп'ютеризації системи освіти. Реформувати уряд і суспільство Естонія вирішила з освітньої царини. Діти вивчали інформатику, а педагогічні кадри проходили перепідготовку і опановували комп'ютерну грамотність. Уряд виділяв кошти на спеціальне обладнання та забезпечення інформаційними технологіями шкіл, на підвищення кваліфікації вчителів. З 2000 року Естонія повністю відмовилася від паперового документообігу і перейшла на електронні ресурси. Це значно спростило роботу державних службовців, скоротився час на прийняття рішень та оформлення документів.

Сьогодні в Естонії всі публічні послуги надаються у режимі онлайн. З 2002 року громадяни Естонії замість паперових документів і паспортів отримують індивідуальні ID-карти, за допомогою яких користуються широким спектром послуг в режимі онлайн (публічно-адміністративні, медичні, фінансові, освітні послуги, користування громадським транспортом і бібліотеками, страхування і голосування на виборах, водійські права та можливість подорожувати країнами ЄС тощо). Доступ до персональної інформації захищений багаторівневою системою гарантування безпеки та захисту, яка фіксує усі факти спроб переглянути дані про особу, і кожен громадянин може це прослідкувати.

У 2005 році Естонія першою у світі провела місцеві вибори з використанням електронного голосування. У 2007 р. Інтернет-голосування широко використовувалося вже на виборах в естонський парламент.

Також в Естонії є портал «e-Здоров'я», де на кожного громадянина ведеться цифрова історія хвороби. Діє в Естонії і електронна поліція: всі камери відеоспостереження, бази даних злочинів, жертв злочинів зберігаються на даному порталі. У єдиний портал об'єднані всі школи, що дозволяє батькам спілкуватися один з одним із педагогами, переглядати електронний щоденник, розклад, оцінки.

Азійська модель електронного уряду спирається на специфічний стиль управління, азійський тип корпоративної культури та багатошарову систему державного управління за принципом ієрархічної піраміди.

Так, уряд Південної Кореї під час формування моделі електронної демократії основний акцент зробив на задоволенні інформаційних потреб населення та впровадженні інформаційно-комунікаційних технологій у систему культури та освіти.

Починаючи з 2010 року Південна Корея знаходиться у трійці країн-лідерів із розвитку електронного уряду. А у 2012 та 2014 роках посідала перше місце в рейтингу [10–20].

Із 2013 року у Південній Кореї реалізується стратегія «розумного уряду» – електронний уряд 4.0. Нова стратегія орієнтована на перехід до максимального використання мобільних пристроїв, які в даний момент є у всіх жителів країни. Мобільні телефони використовуються для надання електронних послуг, інформування, оповіщення, оплати проїзду.

Незалежні інформаційні системи установ електронного уряду Республіки Корея об'єднані в загальний центр GIDC, в якому здійснюється управління всіма даними.

Також функціонують кілька порталів для взаємодії із громадянами та бізнесом. Портали мають різну спеціалізацію: отримання публічних послуг, подача звернень і скарг, підтримка бізнесу. У даний час уряд орієнтований на розвиток мобільних додатків, на формування так званого мобільного електронного уряду. Через мобільний телефон можна подати заяву на отримання соціальної допомоги, патентів, сплатити мито, проїзд і багато іншого. Відповідь приходить також у мобільний додаток.

Особливо ефективного рівня впровадження інформаційних технологій в органи державної влади досягли в Сінгапурі. Основний акцент у розвитку системи надання публічних послуг у цій країні зроблений на впровадженні електронних послуг.

У трійці країн-лідерів із розвитку електронного уряду Сінгапур опинився у 2014 році, за два роки зробивши стрибок з 10 на 3 місце [17].

Портал електронних послуг Сінгапуру розділений на три категорії користувачів: резиденти, нерезиденти та бізнес. Кожен розділ має свою структуру і функціонує окремо. У розділі для громадян і резидентів Сінгапуру представлено понад 450 електронних услуг [2].

Особливий інтерес представляє канал зворотного зв'язку. На кожній сторінці сайту доступна функція відправки повідомлень, також відгук можна залишити по телефону, електронній пошті, за допомогою соціальних мереж і SMS. На основі голосування формується рейтинг доступності та якості надання електронних послуг, який видно всім відвідувачам порталу. З іншого боку, органи державної влади отримують дані про найбільш актуальні і важливі запити та проблеми громадян.

Основа впровадження сінгапурської моделі електронного уряду – інформатизація соціальної сфери, культури, освіти, охорони здоров'я, а також налагодження механізмів електронної комунікації. Сінгапур ставить перед собою мету скорочення державного апарату за рахунок впровадження ІКТ. Орієнтація на громадян передбачає установку терміналів отримання електронних послуг та довідкової інформації в часто відвідуваних громадських закладах. Державні портали послуг намагаються максимально інтегрувати з мобільними пристроями для полегшення процедури взаємодії з державою.

Висновки з даного дослідження. Отже, в Європі велика роль відводиться ІКТ в адміністративному реформуванні та сервісі громадян, які розглядаються як покупці. Європейським країнам властива орієнтація на єдність нації, інвестиції в людину. Держава розглядається як партнер громадян. У США ж, крім вдосконалення адміністративної діяльності, забезпечується вплив ІКТ на політичну участь, поліпшення функціонування політичної системи. Таку модель можна назвати сервісною – виключаються надлишкові функції держави, швидке задоволення потреб громадян, надання максимальної кількості послуг в мережі Інтернет. Азійська модель передбачає акцент на розвитку внутрішньоурядової взаємодії і наданні послуг бізнесу та населенню. Акцент робиться на інформатизацію соціальної сфери, розвиток науки у сфері інформаційних технологій. Здійснюється скорочення держустанов за рахунок впровадження ІКТ. Характерним також для такої моделі є розвиток мережі терміналів отримання електронних послуг й інтеграція порталів електронних публічних послуг із мобільними телефонами.

Список літератури:

1. «Майбутнє UA». Електронне урядування як глобальна тенденція. *Актуальні проблеми зовнішньої політики України: Матеріали XI міжнар. наук.-практ. конференції студентів та молодих вчених*. Чернівці, 2017. С. 14–15.
2. Офіційний сайт електронних державних послуг Сінгапура Citizen Connect Centre. URL : <http://citizenconnectcentre.sg>.
3. Трахтенберг А.Д. «Открытое правительство»: Новая коммуникативная стратегия в государственном управлении или новая административная идеология? *Социокультура и коммуникативные стратегии информационного общества: Сб. междунар. научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 19-22 ноября 2014 г.)*. Санкт-Петербург, 2014. С. 148–152.
4. Agency for Digitisation Denmark (2016). A Stronger and More Secure Digital Denmark (2016-2020). URL : https://digst.dk/media/16165/ds_singlepage_uk_web.pdf.
5. Communication: EU eGovernment Action Plan 2016-2020. URL : <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovement-action-plan-2016-2020>.
6. Digital Government: Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People. May 23, 2012. URL : <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-government/digital-government.html>.
7. Government Transformation Strategy, United Kingdom (2017–2020). URL : <https://www.gov.uk/government/publications/government-transformation-strategy-2017-to-2020>.
8. Government Offices of Sweden (2017). Action on digital transformation. URL : <https://www.government.se/press-releases/2017/06/action-on-digital-transformation/>.
9. Sweden eGovernment State of Play, 2015. URL : <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/egovement-benchmark-report-2015-sweden>.
10. UN E-Government Survey 2001. URL : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/Benchmarking-E-Government-2011>.
11. UN E-Government Survey 2003. URL : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2003>.
12. UN E-Government Survey 2004. URL : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2004>.
13. UN E-Government Survey 2005. URL : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2005>.
14. UN E-Government Survey 2008. URL : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2008>.
15. UN E-Government Survey 2010. URL : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2010>.
16. UN E-Government Survey 2012. URL : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2012>.
17. UN E-Government Survey 2014. URL : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>.
18. UN E-Government Survey 2016. URL : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016>.
19. UN E-Government Survey 2018. URL : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>.
20. UN E-Government Survey 2020. URL : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>.

Vedmid P.V. FEATURES OF INFORMATION AND COMMUNICATION POLICY OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES IN FOREIGN COUNTRIES

The article is devoted to the problems of democratization of interaction between state power and society based on using the electronic means of communication and information systems. In the conditions of a decline in public confidence in the institutions of power on a global scale, there is a search for ways to transform the entire democratic system, its improvement in post-industrial society. The modern mechanism of communication between the state and society is considered on the example of e-government. E-government means the informatization of public authorities' and local governments' activities, as well as the interaction of these bodies with society through information and communication technologies.

The article examines the development of information and communication technologies in different countries, in particular according to the e-government development index. The data of international ratings

of technological maturity of states in the field of e-government are analyzed. The activity of international organizations for the development of the information society and the introduction of e-government is studied. There are three main models of e-government: Anglo-American (USA, Canada, Great Britain), continental European (European countries) and Asian (South Korea and Singapore). The experience of the world's leading countries in implementing e-government technology is summarized. The current state and practical plane of e-government of these countries are revealed. The complex of issues on institutional support of e-government development is studied, including creation of legislative base and formation of specialized institutions responsible for development and implementation of state policy in this sphere, and also the review of the basic conceptual documents defining features of e-government development. The advantages of using information and communication technologies in the field of public administration are substantiated.

Key words: *information society, e-government, information and communication technologies, public administration, democratization.*

УДК 005.2:[004.77+316.77]:35.071
DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.6/07>

Дьяченко Ю.В.

Одеська національна академія харчових технологій

Седікова І.О.

Одеська національна академія харчових технологій

Бондар В.А.

Одеська національна академія харчових технологій

EVENT-МЕНЕДЖМЕНТ ЯК СКЛАДНИК ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Основним професійним інструментом в області організації заходів на сучасному етапі де-факто виступає event-менеджмент, і саме до інтеграції event-менеджменту як основного інструмента в подієвій діяльності органів місцевого публічного управління, на наш погляд, слід привертати більшу увагу. У статті розглянуто event-менеджмент як складову частину інформаційно-комунікаційних технологій у публічному управлінні. Можливості, перспективи та отримання додаткових переваг, які несе в собі організація event-заходів, та незначна увага зі сторони керівників органів публічного управління свідчить про необхідність проведення досліджень у напрямку актуалізації інструментарію event-менеджменту. Проведено критичний аналіз визначення поняття «event-менеджмент» та зроблено висновок, що це специфічна діяльність з управління та організації різних заходів, як подій, що запам'ятовуються, – event-заходів.

Зазначено, що застосування технологій, що пропонуються event-менеджментом, дозволяє оптимізувати витрати на проведення заходів, підвищити авторитетність органів публічного управління, підвищити зацікавленість населення в запропонованих event-заходах та лояльність до діяльності органів влади. Доведено, що в event-менеджменті місцевих органів публічного управління доцільно використовувати підхід, що базується на концепції проект-менеджменту. Такий підхід до організації event-заходу зумовлений тим, що органи публічного управління не є спеціалізованими event-агентствами і не володіють кваліфікованими в цій галузі кадровими ресурсами. Проектний підхід є досить універсальним, ефективним та зарекомендував себе завдяки систематизації процесу управління, досвід і знання якого можуть бути використані в різноманітних галузях. До того ж він характеризується простотою навчання в умовах обмеженості в часі, кадрових ресурсах і фахівцях у сфері event-менеджменту. При цьому досвід інших підходів систематизації процесів event-менеджменту може бути використаний як додаткове джерело знань і підвищення кваліфікації співробітників, що найчастіше беруть участь у діяльності з організації заходів.

Ключові слова: event-менеджмент, захід, моделі, життєвий цикл, публічне управління, комунікації, засоби масової інформації, органи влади.

Постановка проблеми. Організація та проведення заходів є невід'ємною частиною діяльності кожного органу влади та місцевого самоврядування. Періодичність, з якою органи публічного управління стикаються з необхідністю організувати черговий захід (будь то закритий або відкритий, культурно-масовий або офіційно-діловий), і час, що витрачається на дану діяльність, не співвідносяться з низьким рівнем регламентації даної діяльності чинним законодавством

і ефективністю проведених заходів. Такий стан справ можна пояснити, тим, що, по-перше, значущість діяльності з організації і проведення заходів недооцінюється, а по-друге, недостатньою компетенцією виконавчих органів влади в питаннях сутності, інструментів, концепцій event-менеджменту. Тим часом сьогодні в деяких розвинених країнах event-індустрія становить значну частину державного бюджету і є важливим елементом економіки.

Потенціал і перспективи, які несе в собі організація event-заходів, та незначна увага, що їй приділяється керівництвом публічних органів, а особливо органами місцевого публічного управління, свідчить про необхідність проведення глибокого аналізу поточного стану діяльності з організації та проведення заходів, актуалізації інструментарію event- технологій, розробки системи оцінювання якості та ефективності. Означені проблеми зумовили вибір теми даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань, пов'язаних із розвитком event-менеджменту, займалися зарубіжні та вітчизняні науковці. Теоретичним основам та практичним рекомендаціям з організації заходів присвячені наукові праці У. Хальцбаура, Е. Йеттінгера, Б. Кнауца, Р. Мозера, М. Целлера [1], Дж. Голдблатта [2], С. Лемера [3], М. Сондера [4]. Широко відомі також дослідження авторів А. Парабелума і В. Морозова [5], С. Герасимова, Г. Тульчинського і Т. Лохиної [6], Д. Румянцева і Н. Франкель [7]. Серед вітчизняних авторів питання event-менеджменту розглядаються в наукових працях О. Назарова, проведено моніторинг event-ринку України [8] О. Власенко [9] – в даному дослідженні охарактеризовано event-менеджмент як окремий напрям досліджень.

Постановка завдання. Метою даного дослідження є визначення event-менеджменту як складової частини інформаційно-комунікаційних технологій у публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні термін «event-менеджмент» не має єдиного загальноприйнятого визначення. Проведений критичний аналіз наукової літератури дав змогу виявити, що як синоніми використовують такі поняття: «event-менеджмент», «подісвий менеджмент», «event-маркетинг», «організація спеціальних подій/заходів», навіть «виставково-ярмаркова, конгресна діяльність». Отже, узагальнюючи визначення поняття event-менеджменту, можна зробити висновок, що це специфічна діяльність з управління та організації різних заходів (подій), що запам'ятовуються (event-заходів).

На думку Роберта Ф. Джані, одного з керівників парку розваг У.Діснея, event-захід – «це те, що відрізняється від звичайного життя». Дж. Голдблатт дає таке визначення «...унікальний проміжок часу, що проводиться з використанням ритуалів і церемоній для задоволення особливих потреб людей» [2], О. Шумович розглядає event-захід як «вид людської діяльності, що передбачає зустрічі, взаємодію різних категорій людей, є обмеженим за

часом і пов'язаний із реалізацією будь-яких спільних цілей» [10]. У. Хальцбаур під event-заходами розуміє «виняткові події – комерційно значущі явища, засоби підприємницької комунікації, активізації цільових груп, які орієнтовані на емоційне сприйняття учасниками і неповторні за суттю, унікальні у своєму роді» [1]. Головна особливість event-заходу – його винятковість, унікальність, він носить позитивний характер, викликає емоції, спонукає учасників до активності надаючи їм додаткові переваги. За типом event-заходи поділяють на:

- ділові: форуми, конгреси, з'їзди;
- навчальні, освітні: семінари, конференції, тренінги;
- розважальні: корпоративні свята, заходи для розвитку командного духу;
- урочисті заходи: церемонії, нагородження, святкування пам'ятних дат;
- благодійні заходи: благодійні обіди, бали, акції по збиранню коштів;
- масові: міські свята, фестивалі, карнавали, релігійні свята, виставки, ярмарки, концерти;
- спортивні заходи: змагання різного рівня;
- політичні: прес-конференції, саміти, прийом VIP-гостей, виїзні заходи, презентації.

Громадські організації й органи публічного управління різних рівнів застосовують у своїй діяльності технології event-менеджменту. Висока ефективність використання event-заходів як каналу комунікацій зумовлена тим, що процес публічних комунікацій об'єднують типові складові частини, які притаманні будь-якому комунікативному процесу. У даному процесі суб'єктом-комунікатором виступають органи державного управління різних гілок влади, які передають інформацію (офіційну і неофіційну, усну або письмову, вербальну і невербальну), об'єктом-рецепієнтом (одержувач) виступає суспільство, інститути громадянськості. Засоби масової інформації (ЗМІ) виступають каналом зв'язку, і активного учасника процесу реформування. Головний виклик для влади – це як донести своє повідомлення для мас-медіа, що набуває все більшого впливу в умовах будь-якої демократії. Уряд і адміністрація повинні з толерантністю оцінювати та усвідомлювати роль незалежних мас-медіа в процесі реформ як найважливішого постачальника інформації і каналу зворотного зв'язку. Причому ефективність засобів масової інформації як каналу комунікації залежить від загальної ситуації у сфері медіа-реальності і сприйняття їхньої незалежності.

Надалі наведемо стислу характеристику інформаційно-комунікаційної діяльності в Одеській

області. Кількість ЗМІ (друкованих, телевізійних, радіо та Інтернет) – 65, тираж – 204, аудиторія – населення Одеської області та України. Офіційна сторінка Одеської обласної державної адміністрації у мережі Фейсбук – <https://www.facebook.com/oda.odesa>. Частота оновлення інформації – щоденно. Інформація оперативна, актуальна, доступна для розуміння. Районними державними адміністраціями Одеської області створено робочі групи з питань забезпечення ведення та інформаційного наповнення веб-сайтів та офіційних сторінок у мережі Фейсбук [13].

Кількість прес-конференцій, проведених керівництвом ОДА, – 194. Їх тематика: розвиток об'єднаних територіальних громад; залучення інвестицій до Одеської області; забезпечення житлом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; відкриття та ремонт закладів освіти та охорони здоров'я в Одеській області; зростання обсягу роздрібного товарообігу в Одеській області; розвиток сільської медицини та впровадження реформ у медичній сфері; впровадження енергоефективних технологій; підтримка вітчизняного підприємництва; забезпечення безпеки дорожнього руху на території області; соціальний захист населення [13].

Проводилася робота з трансляції відеороликів соціальної реклами на місцевому телебаченні та в районах Одеської області, а також з оприлюднення соціальної реклами на зовнішніх носіях у м. Одеса щодо: впровадження безвізового режиму в Україні; Дня Соборності України; Дня Конституції України; Року Японії в Україні; Дня захисника України; Дня Гідності та Свободи тощо [13].

Одним із ключових питань event-менеджменту у сфері публічного управління виступає питання вибору моделі організації event-заходу. Слід акцентувати, що даний напрям є відносно молодим, сьогодні фахівці event-менеджменту не прийшли до єдиного спільного підходу до процесу організації event-заходу. Аналіз літературних джерел свідчить, що існують різні концепції event-менеджменту, в яких процес управління та організації event-заходу має відмінності. Так, наприклад, А. Парабелум та В. Морозова в підготовці до проведення освітніх event-заходів виділяють п'ять етапів: створення «продукту», просування, продаж, організація та пост-event [5].

На думку С.В. Герасимова, Г.Л. Тульчинського, Т.Є. Лохиної, створення event-заходів включає чотирнадцять етапів, що можна укрупнити до таких: прийняття рішення щодо проведення заходу, визначення цілей та вибір теми, підго-

товчо-організаційний період, розробка плану та складання кошторису, робота в ході функціонування заходу, підведення підсумків [6, с. 194].

Д. Румянцев та Н. Франкель розглядають «відкриті заходи», тобто ті, на які можна купити квиток або відвідати безкоштовно. Етапи проведення таких заходів: підготовка, просування, проведення, післядія. Життєвий цикл «відкритого заходу» автори описують у вигляді чіткого алгоритму дій «дізнатися можливості майданчику та виступаючого → домовитись з двома сторонами → підрахувати кошторис витрат → затвердити ціни на квитки → забронювати приміщення → здійснити просування і продаж квитків → затвердити програму → надрукувати поліграфічну продукцію» [7].

Окремо варто відзначити дослідження С. Лемера [3]. У ньому не розглядається модель життєвого циклу заходу, а дається уявлення про «об'єкти», з якими працює event-менеджер (фінанси, податки, персонал, постачальники, маркетинг, ресурси і обладнання, тендери та ін.). Відмінною рисою даного підходу є те, що дозволяє визначити структуру процесів, які виконуються в рамках event-менеджменту.

Підхід до управління event-заходом, викладений авторами У. Хальцбауром, Е. Йеттінгером, Б. Кнауце, Р. Мозером, М. Целлером [1] базується на принципах проект-менеджменту, тому підготовка event-заходу розглядається як проект, що характеризується високим рівнем складності, часовими, кадровими та фінансовими обмеженнями, унікальністю завдання та заданими параметрами. Кожен event-захід є окремим проектом – комплекс дій, необхідних для створення якісного та ефективного event. Він починається задовго до початку заходу та завершується не одночасно з його закінченням, а після завершення всіх необхідних запланованих дій. Проект вважається успішно завершеним, коли всі його цілі досягнуті. У роботі представлений фреймворк, що описує модель життєвого циклу event-заходу та поділяє проект на фази та віхи, порівняні за змістом з поняттями «етап» і «завдання» [1, с. 191–229]. На відміну від розглянутих вище підходів, у даній концепції окремо виділяється етап «ухвалення рішення щодо проведення заходу», який настає після оформлення ідеї. Відповідно до моделі виділяють сім етапів: ініціювання, старт, підготовка, пуск, дія, післядія, підведення підсумків.

Модель життєвого циклу event-заходу за Дж. Голдблаттом поділяє процес event-менеджменту на п'ять базових етапів, від яких

залежить успіх заходу: 1) дослідження – визначається потреба і доцільність організації заходу, бажання і очікування; 2) розробка – пошук ідей, оцінка та аналіз, перевірка на відповідність вимогам заходу; 3) планування – триваліший і найбільш складний етап. Він являє собою процес планування на основі досліджень та проектних процедур, де час, простір і темпи використовуються для того, щоб визначити як найбільш ефективно використовувати наявні ресурси; 4) координація – виконання плану, вирішення питань виконання плану; 5) оцінка – підсумки і оцінювання ефективності здійсненої роботи, досягнення цілей [3]. У таблиці 1 наведено порівняння розглянутих моделей життєвого циклу event-заходу.

Інша група досліджень присвячена опису референтних моделей і методичних посібників з управління event-заходами. Особливістю цих моделей є те, що в них розглядаються не стадії проекту з підготовки та проведення заходу, а структура процесів event-менеджменту. Фундаментальним документом в цій області є Event Management Body of Knowledge (ЕМВОК). Модель організації ЕМВОК розглядає структуру процесу event-менеджменту, містить систематизований опис необхідних областей знань у сфері адміністрування, операційного менеджменту, маркетингу, управління ризиками, дизайну. Отже, ЕМВОК представляє діяльність з організації, проведенню event-заходу, як сукупність окремих компонентів, логічно пов'язаних між собою із плином часу, що сприяє кращому розумінню інфраструктури для отримання інформації та можливості поліпшення процесу [11].

У роботі О. Томаса [12] дається детальний опис технології виконання бізнес-процесів event-

менеджменту. Фреймворк референтної моделі event-менеджменту (Reference Model Framework for Event Management) має на увазі розподіл event-заходу на п'ять блоків: розробка стратегії, планування заходу, його реалізація, контроль, управління проектом, кожен з яких доводиться до покрокової деталізації бізнес-процесів і моделей, що описуються в нотації eEPC [12, с. 38–57].

Слід відзначити, що з описаних вище моделей найбільш детально розділяє організацію event на області знань ЕМВОК, що, на нашу думку, повинно сприятливо впливати на систематизацію підходу до поділу на команди і розподіл обов'язків між ними в рамках організації event-заходу. Із метою підвищення якості проведення event-заходів органами публічного управління рекомендуємо:

- ініціювати інтеграцію методології event-менеджменту у сферу публічного управління;
- в органах місцевого самоврядування створити відділ event-менеджменту, PR та маркетингу з метою підвищення відвідуваності заходів різними категоріями громадян;
- сформулювати вимоги до організації і проведення event-заходу як проекту (строки планування; формат звітності; вимоги до застосування певних технологій і роботи із ЗМІ);
- забезпечити наявність соціального або економічного ефекту від проведених event-заходів, встановити критерії окупності заходу;
- переглянути перелік event-заходів, що проводяться органами публічного управління, з метою його актуалізації та оптимізації, виходячи з доцільності та рентабельності заходів;
- стимулювати розвиток сфер, що є супутніми event-менеджменту: event-маркетинг та PR;

Таблиця 1

Порівняння моделей життєвого циклу event-заходу [10; 11]

Етап	Автори моделі				
	А. Парабелум, В. Морозова	С. Герасимов, Г. Тульчинский, Т. Лохина	Д. Румянцев, Н. Франкель	У. Хальцбаур, Э. Йеттінгер, Б. Кнаузе, Р. Мозер, М. Целлер	Дж. Голдблатт
0	-	прийняття рішення щодо проведення заходу	-	ініціювання	-
1	створення «продукту»	визначення цілей, вибір теми	-	планування	дослідження
2	просування	підготовчо-організаційний період	підготовка	підготовка	розробка
3	продаж	розробка плану і кошторису	просування	пуск/дія	планування
4	організація	робота в ході функціонування заходу	проведення	післядія	координація
5	пост-event	підведення підсумків	післядія	підведення підсумків	оцінка

– стимулювати поліпшення стану інфраструктури, що є супутньою event-менеджменту: концерт-холи, виставкові зали, конференц-зали, готелі та хостели.

Висновки. Проведене авторами дослідження дало змогу зробити такі висновки:

1. Застосування технологій, що пропонуються event-менеджментом, дозволяє оптимізувати витрати на проведення заходів, підвищити авторитетність органів публічного управління в очах громадськості, поліпшити взаємозв'язок між населенням і органами влади, а також підвищити зацікавленість населення в запропонованих event-заходах і лояльність до діяльності органів влади.

2. Результати проведеного огляду моделей життєвого циклу event-заходу (див. табл. 1) свідчать про те, що, незважаючи на термінологічні відмінності і різні назви етапів, всі розглянуті моделі мають ряд спільних рис і можуть бути зведені до базової схеми Дж. Голдблатта.

3. На нашу думку, в event-менеджменті місцевих органів публічного управління доцільно буде використовувати підхід, що базується на концепції проект-менеджменту. Такий підхід до організації event-заходу зумовлений тим, що органи публічного управління не є спеціалізованими event-агентствами і не володіють кваліфікованими в цій галузі кадровими ресурсами. Проектний підхід є досить універсальним і ефективним та зарекомендував себе завдяки систематизації процесу управління, досвід і знання якого можуть бути використані в різноманітних галузях. До того ж він характеризується простотою навчання в умовах обмеженості в часі, кадрових ресурсах і фахівцях в сфері event-менеджменту. При цьому досвід інших підходів систематизації процесів event-менеджменту може бути використаний в якості додаткового джерела знань і підвищення кваліфікації співробітників, що найчастіше беруть участь у діяльності з організації заходів.

Список літератури:

1. Хальцбаур У., Йеттингер Э., Кнаузе Б., Мозер Р., Целлер М. Event-менеджмент / Пер. с нем. Т. Фоминой. Москва, 2007. 384 с.
2. Goldblatt J. SpecialEvents. A newgenerationandthenextfrontier: ed. a 6-th, Hoboken: JohnWileyandSons, 2010. 535 p.
3. Лемер С. Искусствоорганизациимероприятий: стоиттольконачать / Пер. с англ. В. Измайлов. Ростов-на-Дону : Феникс, 2006. 277 с.
4. Сондер М. Ивент-менеджмент: организацияразвлекательныхмероприятий. Техники, идеи, стратегии, методы / Пер. с англ. Д. Скворцова. Москва, 2010. 543 с.
5. Парабеллум А., Морозов В. Мероприятие на миллион. Быстрыеденьги на чужих знаниях. Санкт-Петербург, 2013. 160 с.
6. Герасимов С.В., Тульчинский Г.Л., Лохина Т.Е. Менеджмент специальныхсобытий в сферекультуры : учебное пособие. Санкт-Петербург, 2009. 384 с.
7. Франкель Н., Румянцев Д. Event-маркетинг. Все об организации и продвиженииисобытий. Санкт-Петербург, 2016. 320 с.
8. Назаров О.И. Занимательная ивентология, или ивент-рынок Украины в цифрах и мнениях. *Aboutevent*. 2009. № 2. С. 13–14.
9. Власенко О.Б. Eventтивний менеджмент як окремий напрям дослідження в сучасній науці. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Економічні науки*. 2014. Вип. 9(3). С. 142–145.
10. Шумович А.В. Великолепнымероприятия. Технологии и практика event-management. Москва, 2009. 336 с.
11. EventManagementBodyofKnowledge Project. Julia Rutherford Silvers, CSEP: [Website]. Albuquerque, USA, 2016. URL : <http://www.juliasilvers.com/embok.htm> (viewedon: 20.11.2020).
12. Thomas O., Hermes B., Loos P. Referencemodel-basedeventmanagement. *International Journal of Event Management Research*. Volume 4, Number 1, 2008, p. 38–57.
13. Одеська обласна державна адміністрація. Офіційний веб-сайт. URL : <https://oda.odessa.gov.ua/> (дата звернення: 25.11.2020).

Diachenko Yu.V., Sedikova I.O., Bondar V.A. EVENT MANAGEMENT AS A COMPONENT OF INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES IN PUBLIC MANAGEMENT

Event-management is the main professional tool in the field of event organization at the present stage. In our opinion, more attention should be paid to the integration of event-management as the main tool in the event-activities of local public administration bodies. The article considers event-management as a component of information and communication technologies in public administration. Opportunities, prospects and additional benefits of organizing events, and little attention from the heads of public administration, indicate the need for research to update the tools of event management. A critical analysis of the definition of “event-management” and concluded that it is a specific activity for the management and organization of various events, as memorable events.

It is noted that the use of technologies offered by event management allows to optimize the cost of events, increase the credibility of public administration, and increase public interest in the proposed events and loyalty to the authorities. It is proved that in the event management of local public administration it is advisable to use an approach based on the concept of project management. This approach to the organization of an event is due to the fact that public authorities are not specialized event agencies and do not have qualified human resources in this area. The project approach is quite universal, effective and has proven itself through the systematization of the management process, experience and knowledge of which can be used in various fields. In addition, it is characterized by ease of training in conditions of limited time, human resources and specialists in the field of event management. At the same time, the experience of other approaches to systematizing the processes of event-management can be used as an additional source of knowledge and training of employees who often participate in the organization of events.

Key words: *event management, event, models, life cycle, public administration, communications, mass media, authorities.*

УДК 314.74:331.556.4:351.746(477)
DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.6/08>

Костєнніков Д.М.

Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІМІГРАЦІЇ КВАЛІФІКОВАНИХ ТРУДОВИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ

Сучасна парадигма сталого розвитку вимагає формування абсолютно нової форми міжнародної та національної міграційної політики. У сучасних умовах загострення та актуалізації питань національної безпеки дуже важливого значення набувають усі складові напрямки її забезпечення. Серед цих напрямків невід'ємною складовою частиною є державна міграційна політика. Явище імміграції – достатньо суперечливий елемент у системі державної політики, оскільки нерозривно пов'язане із соціальною, економічною, демографічною, культурною політикою держави. Державна політика імміграції має дуальний характер, оскільки, з одного боку, в умовах старіння нації саме імміграція є рятівним фактором, а з іншого боку, політика держави в питаннях імміграції має свою жорсткість, чітку контрольованість, із метою дотримання економічного, соціального, безпекового внутрішнього балансу. Загалом, як і загальні тенденції європейських держав за останні десятиліття, так і українська політика імміграції спрямовані на розгортання більш кваліфікованої політики імміграції, що пояснюється зростанням ринкової конкуренції на висококваліфіковані кадри. Механізм інституційного забезпечення державного управління імміграцією в Україні потребує ретельного аналізу, виявлення проблем та пошуку ефективних способів їх вирішення. Чіткого вирішення потребують питання координації та взаємодії органів державної влади, що спеціально створені чи уповноважені реалізовувати державну політику у сфері міграції.

У статті визначено розуміння поняття «інституційного забезпечення імміграції». Наведено класифікацію інститутів, що здійснюють забезпечення імміграції в Україні. Визначено сучасні проблеми в державному інституційному забезпеченні проблем імміграції, зокрема: неузгодженість між основними інституційними суб'єктами, неповнота їх владних повноважень, наявність проблем горизонтальної та вертикальної координації діяльності органів державної влади через недостатність застосування координуючих інструментів державно-управлінського впливу на усіх управлінських рівнях, недосконалість механізму взаємодії з інститутами громадянського суспільства тощо. Запропоновано ключові напрямки вирішення зазначених проблем.

Ключові слова: державна міграційна політика, публічне регулювання, імміграція кваліфікованої робочої сили, інтеграція іммігрантів, інституційне забезпечення.

Постановка проблеми. Імміграція сучасного світу набула абсолютно нових параметрів, показників, властивостей, характеристик, критеріїв та змісту. За умов відсутності належного механізму публічного регулювання імміграційних процесів таке явище може набути негативних наслідків для нашої держави. Сьогодні, в умовах поглиблення політики європейської інтеграції України, в рамках забезпечення виконання міжнародних зобов'язань наша держава зобов'язана привести національне міграційне законодавство у відповідність до міжнародних вимог та стандартів. Особливої уваги привертає тематика імміграції кваліфікованих трудових ресурсів в умовах розробки Стратегії сталого розвитку «Україна – 2030», яка вимагає відображення в ній абсолютно нового під-

ходу до формування політики імміграції. Відповідно до Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів на 2018–2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року» Україна знаходиться на першому етапі її реалізації.

Крім того, за даними Державної міграційної служби України, станом на липень місяць 2020 року на території України перебуває 288 566 тис. осіб іммігрантів [4], що зумовлює практичне значення порушеної проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науці державного управління значна увага приділялася міграції та суміжним їй інститутам, зокрема такими науковцями, як: А.В. Дергач, Е.М. Лібанова, О.А. Малиновська, В.М. Олуйко,

Т.М. Романюк та ін. Крім того, щорічні звіти UNIDO (Центр міжнародного промислового співробітництва), World Economic Forum (Світовий економічний форум) та діяльність Програми розвитку ООН в Україні (ПРООН) свідчать про нагальну практичну потребу вирішення проблем механізму державного управління у сфері імміграції кваліфікованої робочої сили в Україні. Однак сьогодні недостатньо розроблена державна імміграційна політика, особливо в напрямку залучення до нашої держави висококваліфікованих трудових ресурсів.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даного дослідження є обґрунтування проблем нормативно-правового та інституційного забезпечення імміграції кваліфікованих трудових ресурсів та вироблення практичних пропозицій щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Однією з найбільш поглиблених проблем державного управління імміграцією кваліфікованої робочої сили до України є розпорошеність функцій уповноважених державних органів у сфері міграції. Для реалізації стратегічних цілей та завдань, що покладені в основу Стратегії державної міграційної політики до 2025 року, окрім забезпечення належного рівня правового, фінансово-економічного, кадрового, наукового, інформаційного забезпечення, необхідно вдосконалити систему інституційного забезпечення в зазначеній сфері. Правове забезпечення імміграції в Україні сьогодні здійснюється, в першу чергу, Законом України «Про імміграцію» № 2491-III [8], а також Стратегією державної міграційної політики України на період до 2025 року, головне спрямування якої полягає в забезпеченні ефективного державного управління міграційними процесами, підвищення рівня національної безпеки шляхом запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідації їхніх наслідків, узгодження національного законодавства у сфері міграції з міжнародними стандартами [10] та Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на 2018–2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року» [5], постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень, Порядку оформлення та видачі посвідки на постійне проживання» [9].

Переломним моментом у нормативно-правовому забезпеченні питань імміграції стало підписання Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 16.09.2014 року [11], якою сторони взяли на себе зобов'язання щодо чіткого дотримання Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18 червня 2007 року (через Спільний комітет з питань реадмісії, створений згідно з її статтею 15); Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз від 18 червня 2007 року (через Спільний комітет для реалізації цієї Угоди, створений згідно з її статтею 12). А також сторони зобов'язалися вжити послідовних кроків до встановлення безвізового режиму у відповідний час після створення умов для добре керованого і безпечного пересування людей, визначених у двофазовому Плані дій щодо лібералізації візового режиму, представленого на Саміті Україна – ЄС 22 листопада 2010 року. Сторони визнали необхідність посилення співробітництва у сфері міграції та запровадженні всеохоплюючого діалогу з питань притулку, зокрема стосовно практичних аспектів реалізації Конвенції ООН про статус біженців 1951 року, Протоколу щодо статусу біженців 1967 року та інших відповідних міжнародних документів, а також шляхом забезпечення поваги принципу «невислання»; правилах щодо доступу, забезпеченні прав та статусу осіб, яким надано доступ, гідному поведженні та інтеграції іноземців, які проживають на законних підставах.

Інституційне забезпечення імміграції в Україні – це діяльність формальних інститутів держави у формі конкретних органів державної влади, які спеціально створені або уповноважені на реалізацію державної міграційної політики, складовим напрямком якої є забезпечення імміграції кваліфікованої робочої сили в Україну. Першочерговими напрямками посилення інституційного забезпечення імміграції кваліфікованих трудових ресурсів в Україну є посилення взаємодії органів державної влади, громадянського суспільства та юридичних осіб приватного права в передбачених законодавством випадках, які здійснюють повноваження у сфері імміграції.

Інституційне забезпечення процесів імміграції в Україну, в тому числі й кваліфікованої робочої сили, орієнтоване, перш за все, на забезпечення національної, економічної та соціальної безпеки та стабільності нашої держави, з метою реалізації

державної міграційної політики, яка б мала позитивний вплив на консолідацію української нації, сприяла б соціально-економічному сталому розвитку, сприяла уповільненню темпів депопуляції, стабілізації кількісного та якісного складу населення, задоволенню потреб економіки в робочій силі, відповідала міжнародним стандартам і міжнародним зобов'язанням України.

К.В. Мануїлова, досліджуючи інституційну систему міжнародної міграції, визначає такі її характеристики, як розгалуженість організацій як із точки зору їхньої просторової діяльності (із цього критерію виділяють організації, сфера діяльності яких є глобальною чи регіональною), так і з точки зору обсягу їх компетенції (організації універсальної (загальної) компетенції, спеціалізовані організації). Крім того, особливістю сучасного етапу міжнародних відносин є те, що питання раніше ставали предметом турботи міжнародної спільноти на міждержавному рівні (тобто якими піклувалися уряди різних держав), сьогодні все частіше потрапляють у сферу приватних ініціатив, які оформлюються у вигляді міжнародних неурядових організацій [2, с. 125].

Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року, як ніколи раніше, відображає необхідність удосконалення інституційних механізмів реалізації державної міграційної політики, в тому числі й у питаннях імміграції трудових ресурсів. Основними напрямками посилення вказаної взаємодії є: побудова більш чіткої системи повноважень, функцій, відповід-

них державних органів та посилення відповідальності їх посадових та службових осіб; посилення, чітке розмежування, гнучкість та стійкість механізмів міжвідомчого співробітництва; посилення координуючої ролі Державної міграційної служби з метою спрощення взаємодії між окремими відомствами, підвищення ефективності прийняття управлінських рішень, консолідації та концентрації управлінських ресурсів, уникнення дублювання повноважень; посилення співробітництва представників дотичних до міграційної сфери міністерств та відомств, соціальних партнерів, академічних установ, профільних неурядових та міжнародних організацій.

У сучасних умовах моделі державного устрою України визначальну роль у системі інституційного забезпечення імміграції в Україну відіграє інститут президента, який відповідає за загальнонаціональну політику, пріоритети розвитку України, визначає основні напрямки розвитку держави у сфері міграційної політики. Приналежність глави держави до інституційного механізму державного управління імміграцією визначається також його правовим статусом як гаранта конституційних прав і свобод людини і громадянина, в тому числі соціальних, та гаранта національної безпеки України, що вимагає здійснення усіх необхідних заходів щодо вдосконалення системи політичної влади з метою підвищення ефективності функціонування політичних інститутів влади; усунення загроз стабільності у соціальній сфері суспільства (Закон України «Про основи

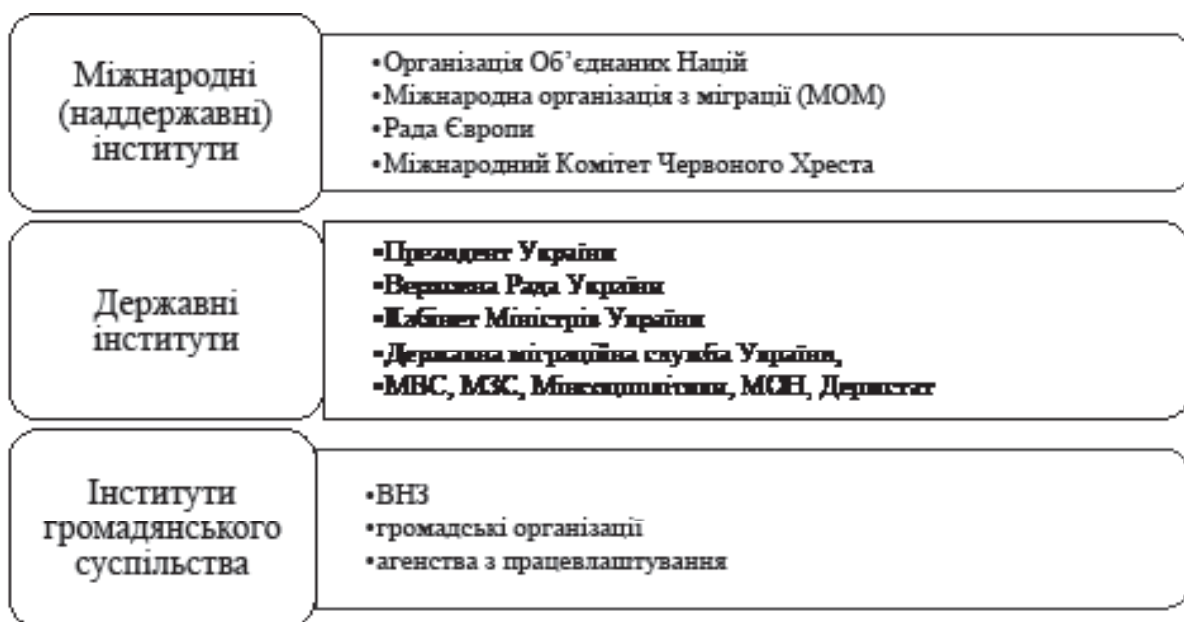


Рис. 1. Інституційне забезпечення імміграції

національної безпеки України»). Забезпечення здійснення Президентом України його повноважень покладається на відповідні структурні підрозділи Адміністрації Президента України.

Аналіз завдань та повноважень Державної міграційної служби України дозволяє визначити, що найбільш широке коло повноважень у сфері міграції належить цьому центральному органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції) в тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [6].

Окрім Державної міграційної служби України, дотичними функціями у сфері міграційної політики наділено повноваженнями інші міністерства та відомства. Зокрема, йдеться про Державну прикордонну службу України, діяльність якої, як і робота ДМС, спрямовується Урядом через Міністра внутрішніх справ. Держприкордонслужба здійснює пропуск через державний кордон, протидіє нелегальній міграції та правопорушенням на кордоні. Вона також організує прийняття клопотання про надання статусу біженця, якщо шукач притулку подає його на кордоні або був затриманий за спробу незаконного перетину кордону, і передає їх ДМС.

Міністерство закордонних справ України, крім того, що бере участь у формуванні та реалізації державної політики з візових і міграційних питань, видачі віз, консульської роботи, обліку громадян, які проживають чи перебувають за кордоном, відповідальне за зв'язки з українською діаспорою, приймає від іноземців через дипломатичні представництва в зарубіжних державах клопотання про набуття громадянства, отримання дозволу на імміграцію, забезпечує органи міграційної служби інформацією про ситуацію в країнах походження біженців, розробляє правила оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію тощо [7].

Міністерство освіти та науки України (МОН) забезпечує реалізацію права на освіту громадянам України, які перебувають за кордоном. Із цією метою при Міністерстві створено Міжнародну українську школу – навчальний заклад дистанційної форми навчання, що співпрацює з українськими школами, створеними мігрантами в зарубіжних країнах, сприяє навчанню дітей мігрантів

за українськими програмами, здійснює атестацію їхніх знань та видачу документів про освіту державного зразка. Водночас МОН визначає порядок набору іноземців та осіб без громадянства для навчання в Україні, здійснює контроль за його дотриманням, веде облік таких осіб. Даний орган також затверджує порядок визнання здобутих за кордоном дипломів про вищу освіту та наукові ступені, проводить відповідні процедури.

Сфера репатріації та трудової міграції перебуває в компетенції Міністерства соціальної політики України. На нього покладено формування та реалізацію політики щодо трудової міграції. Зокрема, відомство бере участь у підготовці міжнародних угод щодо трудової міграції та соціального захисту трудових мігрантів, забезпечує виконання Україною зобов'язань, які з них випливають. Міністерством здійснюється ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном та контроль за додержанням суб'єктами господарювання відповідних ліцензійних умов. На нього покладено також завдання протидії торгівлі людьми.

Державна служба зайнятості, діяльність якої координується і скеровується Міністром соціальної політики України, у сфері міграції виконує регуляторні функції щодо найму іноземців в Україні, зокрема видає роботодавцям дозволи на застосування праці іноземців та осіб без громадянства, веде облік таких осіб. Крім того, на Державну службу зайнятості покладено сприяння адаптації на ринку праці громадян України, які повернулися з-за кордону.

У процесі децентралізації зросла роль місцевих органів в управлінні міграціями. Зокрема, у 2016 р. функції реєстрації/зняття з реєстрації за місцем проживання були передані від територіальних органів ДМС до виконавчих органів сільських, селищних або міських рад, сільських голів. Повноваженнями з видачі паспортів України наділено Центри надання адміністративних послуг.

Л.М. Мельничук визначає актуальні для державного управління проблеми в інституційному механізмі державного управління, які в тому числі й характерні для імміграційної сфери, зокрема: «неузгодженість між основними інституційними партнерами, неповнота їх владних повноважень, наявність проблем горизонтальної та вертикальної координації діяльності владних структур через недостатність застосування координуючих інструментів державно-управлінського впливу на усіх управлінських рівнях, недосконалість механізму взаємодії з інститутами громадянського суспільства» [3].

О.А. Малиновська ключовим у вирішенні проблем координації в інституційній системі вбачає перспективу створення центрального елементу такого механізму – консультативно-дорадчого органу з питань міграції та діаспори при Кабінеті Міністрів України, до складу якого мають увійти представники ключових відомств, регіонів, що стикаються з найгострішими міграційними проблемами, а також громадянського суспільства, академічного середовища, приватного сектора, профільних міжнародних організацій. Для забезпечення зворотного зв'язку, консультацій із мігрантами та діаспорою в опрацюванні важливих для них питань, врахування їхніх потреб та інтересів вкрай важливо, щоб членами пропонованого органу були представники мігрантських організацій – як об'єднань імігрантів в Україні, так і громадян України за кордоном. Участь у засіданнях закордонних учасників може забезпечуватися в режимі відео-конференцій [1].

Аналіз наведеної системи інституційного забезпечення (Рис. 1) іміграції в Україну кваліфікованих трудових ресурсів доводить ґрунтовну позицію, що для практичної реалізації цілей, завдань та стратегічних напрямків, проголошених Стратегією державної міграційної політики України до 2025 року, необхідна максимальна консолідація управлінських ресурсів та чітка координація діяльності уповноважених у зазначеній сфері органів державної влади. При цьому особливо важливого значення набувають проблемні напрямки питань репатріації українців, які виїхали раніше, інтеграції імігрантів в українське суспільство, сприяння переказам зароблених за кордоном коштів, врахування впливу міграції на соціально-економічний розвиток, використання її потенціалу для уповільнення темпів депопуляції. Із цією метою необхідно вдосконалити систему повноважень ДМС України, для того, щоб її повноваження не обмежувалися регулюванням

в'їзду/виїзду з країни та контролем за перебуванням іноземців на території держави, а й охоплювали зазначені вище напрямки.

Висновки і подальші перспективи в цьому напрямку. У механізмі державного регулювання іміграції кваліфікованої робочої сили в Україну важливими елементами є нормативно-правове та інституційне забезпечення вказаних процесів. Система інституційного забезпечення іміграції в Україну потребує вдосконалення побудови цілісної моделі державного управління вказаної сфери, адаптації окремих її складових частин, координації діяльності усіх державних структур, що спеціально створені чи уповноважені на реалізацію міграційної політики держави, зокрема в питаннях іміграції. Аналіз стану інституційного забезпечення іміграції в Україну кваліфікованих трудових ресурсів дозволяє визнати, що для реального впровадження та реалізації цілей, завдань та стратегічних напрямків, проголошених Стратегією державної міграційної політики України до 2025 року, необхідна максимальна консолідація управлінських ресурсів та чітка координація діяльності уповноважених у зазначеній сфері органів державної влади, розподіл їх повноважень. Особливо гостро для України постають питання репатріації українців, які виїхали раніше, інтеграції імігрантів в українське суспільство, сприяння переказам зароблених за кордоном коштів, врахування впливу міграції на соціально-економічний розвиток, використання її потенціалу для уповільнення темпів депопуляції. Із цією метою необхідно вдосконалити систему повноважень ДМС України, для того, щоб її повноваження не обмежувалися регулюванням в'їзду/виїзду з країни та контролем за перебуванням іноземців на території держави, а й охоплювали зазначені вище напрямки. Крім того, особливу роль варто приділити питанням регіональної міграційної політики, що особливо актуально в сучасних умовах політики децентралізації.

Список літератури:

1. Малиновська О.А. Інституційне забезпечення міграційної політики держави: пропозиції до вдосконалення. URL : http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/111_Malynovska-2b112.pdf.
2. Мануїлова К.В. Інституційна система регулювання міжнародної міграції. *Правова держава*. № 39. 2019. С. 125–130.
3. Мельничук Л.М. Інституційне забезпечення державного управління соціальним розвитком регіонів України: проблеми та перспективи вирішення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 9. 2016. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1000>.
4. Показники діяльності ДМС за перше півріччя 2020 року. URL : https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2020_6.pdf.
5. Про затвердження плану заходів на 2018–2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.08.2019 р. № 602-р.

6. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. (зі змінами та доповненнями).

7. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 р. № 281. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-п#Text>.

8. Про імміграцію : Закон України від 07.06.2001 р. № 2491-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 41. Ст. 197.

9. Про порядок затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень, Порядку оформлення та видачі посвідки на постійне проживання : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.12.2002 р. № 1983 (зі змінами та доповненнями). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1983-2002-п#Text>.

10. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 482-р.

11. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

Kostiennikov D.M. REGULATORY AND INSTITUTIONAL PROVISION OF IMMIGRATION OF QUALIFIED LABOR RESOURCES IN UKRAINE

The modern paradigm of sustainability requires the formation of a completely new formation of international and national migration policy. In modern conditions of exacerbation and actualization of national security issues, all components of its strategy become very important. Among these areas, state migration policy is an integral part. The phenomenon of immigration is a rather contradictory element in the system of state policy, as it is inextricably linked with the social, economic, demographic, and cultural policy of the state. The state immigration policy has dual nature, because on the one hand, it is the immigration that is the saving factor in an ageing population, and on the other hand, the state immigration policy has its rigidity, clear control, in order to maintain economic, social and security internal balance. In general, like the general trends of European countries in recent decades, the Ukrainian immigration policy is aimed at developing a more qualified immigration policy, which is explained by the growth of market competition for highly qualified personnel. The mechanism of institutional support for state management of immigration to Ukraine requires careful analysis, identification of problems and finding effective solutions to them. The issues of coordination and interaction of public authorities that are specially created or authorized to implement state policy in the field of migration require a clear solution.

The article defines the understanding of the concept of «institutional support of immigration». It classifies the institutions providing immigration to Ukraine. It has been identified the current problems in the state institutional support of immigration problems, in particular: inconsistency between the main institutional subjects, incompleteness of their powers, problems of horizontal and vertical coordination of public authorities due to insufficient use of coordinating tools of governmental administrative impact on all management levels, imperfection mechanism of interaction with civil society institutions, etc. The key directions of the decision of the specified problems have been offered.

Key words: state migration policy, public regulation, immigration of skilled work force, integration of immigrants, institutional provision.

Крижжевський В.В.

Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО СЕРВІСУ ЯК ОПТИМІЗАЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У сучасних умовах суспільного розвитку України відбувається структурно-організаційна деконструкція системи публічного управління, яка безпосередньо спрямована на забезпечення його результативності шляхом запровадження ефективного інструментарію надання послуг, утвердження ефективності взаємодії суспільства та держави. Важливу роль у даному процесі посідає нормативно-правове забезпечення державного сервісу як інструменту реалізації публічного управління в Україні.

Концептуалізація та методологія формування та реалізації сервісного потенціалу публічного управління визначена Конституцією України і характеризує структурно-функціональне спрямування держави щодо забезпечення діяльності надання адміністративних послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Реалізація закріплених Конституцією України вимог до налагодження функціональної взаємодії між державою та громадянами забезпечила розроблення відповідного нормативно-правового забезпечення порядку надання адміністративних послуг, що визначає технологічну сторону реалізації державного сервісу як інструменту реалізації публічного управління.

У межах даної статті здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення державного сервісу як оптимізаційного інструменту реалізації публічного управління, який дозволив систематизувати імперативні норми його функціонування, які слугують запровадженню оптимізаційних організаційних форм надання державно-управлінських послуг; на підставі цього охарактеризовано оптимізаційні показники результативності функціонування державного сервісу (справедливість, об'єктивність, своєчасність та якість надання послуг органами публічної влади громадянам), визначено необхідність системного оновлення діяльності органів виконавчої влади у сфері надання послуг шляхом реалізації сервісного призначення держави, яке полягає у створенні умов для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм державно-управлінських послуг.

Ключові слова: *нормативно-правове забезпечення, адміністративні послуги, публічні послуги, державний сервіс, державні послуги, активні послуги, пасивні послуги, сервісна держава, сфера державного сервісу, публічне управління, сервісна реалізація державного управління, постмодерна держава.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах суспільного розвитку України відбувається структурно-організаційна деконструкція системи публічного управління, яка безпосередньо спрямована на забезпечення його результативності шляхом запровадження ефективного інструментарію надання послуг, утвердження ефективності взаємодії суспільства та держави. Важливу роль у даному процесі посідає нормативно-правове забезпечення державного сервісу як інструменту реалізації публічного управління в Україні.

Концептуалізація та методологія формування та реалізації сервісного потенціалу публічного управління визначена Конституцією України, відповідно до якої «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком дер-

жави» [1]. Це характеризує структурно-функціональне спрямування держави щодо забезпечення діяльності надання адміністративних послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Реалізація закріплених Конституцією України вимог до налагодження функціональної взаємодії між державою та громадянами забезпечила розроблення відповідного нормативно-правового забезпечення порядку надання адміністративних послуг, що визначає технологічну сторону реалізації державного сервісу як інструменту реалізації публічного управління. На підставі цього доцільно здійснити аналіз основних нормативних документів, які визначають імперативну сторону реалізації державного сервісу та оптимізаційні заходи щодо його вдосконалення.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної статті є здійснення аналізу нормативно-правового забезпечення державного сервісу як оптимізаційного інструменту реалізації публічного управління. Досягнення даної мети зумовлює вирішення таких завдань: систематизувати імперативні норми функціонування державного сервісу, які слугують запровадженню оптимізаційних організаційних форм надання державно-управлінських послуг; охарактеризувати оптимізаційні показники результативності функціонування державного сервісу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств» від 28 грудня 1994 р. в наукову практику вперше введено поняття «державні послуги» та визначено процедури їх надання. Відповідно до цього під ними розуміються «будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких установлюється законодавством та які надаються фізичним і юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними установами та організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів» [2, с. 365]. Однак у межах даного Закону України була відсутня чітка артикуляція розмежування понять «державні» та «управлінські» послуги, що призвело до певних структурних викликів у функціонування системи публічного управління України.

У «Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. було визначено необхідність зміст системного оновлення діяльності органів виконавчої влади у сфері надання послуг шляхом реалізації сервісного призначення держави, яке полягає у створенні умов для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм державно-управлінських послуг. Відповідно до даного нормативного документу процес сервісної діяльності держави має ґрунтуватися на таких функціональних положеннях, відповідно до яких: 1) надання послуг із боку виконавчої влади, яке має бути спрямоване на задоволення потреб особи і суспільства, що передбачає відповідний перелік послуг, необхідних громадянам, а також критерії оцінки якості та ефективності їх надання; 2) соціальні процеси повинні регулюватися з боку держави лише в разі, якщо це зумовлено інтересами всього суспільства (відносини між споживачами та постачальниками товарів і послуг регулюються ринком, окрім тих випадків, коли він не може адекватно задовольнити потреби суспільства); 3) управлінські послуги повинні бути платними тільки у випадку,

коли громадянин має вибір – чи користуватися цією послугою, чи ні; 4) управлінські послуги повинні надаватися, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів (в окремих випадках надання послуг на більш високому структурному рівні може бути обумовлено потребами економіки чи вимогами до якості надання послуги [3, с. 49].

Варто відзначити концептуальну й технологічну цінність «Концепції адміністративної реформи в Україні», в якій уперше було представлено можливість отримання платних адміністративних послуг на розсуд суб'єкта та безоплатний стандарт адміністративних послуг. Нормативним продовженням даної Концепції стала «Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади», відповідно до якої до безоплатних послуг віднесено послуги: 1) у справах державного пенсійного та соціального забезпечення; 2) у справах, які безпосередньо стосуються реалізації основних прав і свобод людини [4]. Даним документом обґрунтовано доцільність застосування плати за адміністративні послуги виходячи із того, що це: а) справедливо, адже одні особи ніколи не звертаються по певні послуги, а інші – регулярно; б) може запобігати корупції, адже «безкоштовна невизначеність» змушує шукати шляхи для позазаконної визначеності; в) плата за послуги може бути ефективним інструментом для мотивації службовців надавати послуги якісно, коли від цих коштів залежатиме фінансування відповідного адміністративного органу та преміювання службовців [4].

Виходячи із класифікації послуг на державні та муніципальні та оптимізації процедур їх надання, увиразнюється доцільність: а) інституційного розмежування органів, які займаються формуванням політики, та органів, що займаються поточним адмініструванням [5, с. 337]; б) чіткого ранжування інституцій, які надають адміністративні послуги та забезпечують їх якість шляхом мінімізації обсягу адміністративних послуг, зумовлених лише публічними інтересами [6]; в) максимальної децентралізації системи надання адміністративних послуг [7]; г) діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг відповідно до принципів функціонування приватного сектора [8]; д) формування єдиних стандартів надання адміністративних послуг [9]. Такий підхід забезпечить єдину концептуальну й технологічну лінію результативного надання адміністративних послуг виходячи із вимог громадян та оптимізації діяльності органів публічної влади.

Законом України «Про звернення громадян» 02.10.1996 р., визначено види та порядок звернень громадян, відповідно до якого «громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [10]. Даним законом визначено відповідні процедури звернення громадян до органів публічної влади, однак не врегульовано механізми отримання адміністративних послуг, що тим самим спровокувало певне методологічне й технологічне звуження сервісного потенціалу публічного управління. У підтвердження цього дія закону не поширюється на звернення юридичних осіб, не розмежовано розгляд звернень публічними та непублічними (приватними, громадськими) суб'єктами; недостатньо чітко визначено процедури розгляду різних видів звернень; встановлено недиференційований термін розгляду звернень громадян.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. визначено обсяг повноважень, які забезпечують реалізацію сервісних функцій місцевого самоврядування, зокрема це: повноваження в галузі реалізації житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; повноваження в галузі будівництва; повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; повноваження у сфері соціального захисту населення; повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; повноваження у сфері земельних відносин та охорони навколишнього середовища тощо [11, с. 20]. Виходячи із цього, визначено, що органи та посадові особи місцевого самоврядування мають забезпечувати «гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України» (ст. 1), зокрема, у сфері соціально-економічного розвитку «... виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях» (ст. 27) [11, с. 5].

У контексті розвитку нормативно-правового забезпечення державного сервісу як інструменту реалізації публічного управління особлива

роль відводиться Закону України «Про соціальні послуги» від 19.05.2003 р., де вперше наведено визначення «соціальних послуг», під якими розуміється «комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих умовах і потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя» [12, с. 52].

Важливу роль у процесах технологічної регламентації сфери державного сервісу належить унормуванню адміністративних послуг у частині надання дозвільних документів у сфері господарської діяльності. Відповідно до цього постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 21.05.2009 р. № 576 встановлено перелік документів, які надаються органами публічної влади. До таких документів належать: дозвіл на розміщення зовнішньої реклами; дозвіл на проведення аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей; дозвіл на використання місцевої символіки (герба міста, назви чи зображення архітектурних, історичних пам'яток); дозвіл на розміщення на території об'єктів благоустрою будівель і споруд соціально-культурного, побутового, торговельного та іншого призначення; дозвіл на користування природними лікувальними ресурсами місцевого значення; згода міської ради на розміщення об'єкта підвищеної небезпеки на території міста; дозвіл на експлуатацію об'єктів підвищеної небезпеки; дозвіл на відособлене спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; рішення про надання земельних ділянок комунальної власності в користування тощо [13]. Цією ж постановою також затверджені основні вимоги до порядку взаємодії державного адміністратора з місцевими дозвільними органами, суб'єктами господарювання та територіальним органом спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності щодо видачі документів дозвільного характеру, які передбачають здійснення дозвільних процедур відповідними центрами.

Важливу роль у забезпеченні результативності дозвільної системи як важливої функціональної умови державного сервісу відіграло прийняття Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», який визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і вста-

новлює порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів [14]. Цим законом передбачено створення єдиних дозвільних центрів (далі – ЄДЦ), які діють за принципом організаційної єдності в одному приміщенні, уповноважених видавати документи дозвільного характеру (адміністративні послуги). Відповідно до даного Закону передбачено функціонування дозвільного органу, уповноваженого розробляти регламент (інформаційну картку), який визначає послідовність дій для отримання документів, схеми дозвільних процедур. Цей орган забезпечує оприлюднення та вільний доступ до інформації, необхідної суб'єктам господарювання для започаткування та провадження господарської діяльності шляхом створення офіційних веб-сторінок, розміщення інформації на стендах, а також випуску інформаційних бюлетенів та методичних матеріалів [14].

Технологічно важливу роль в оптимізації процесів реалізації державного сервісу відіграє Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р., який регулює суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, установлюючи: 1) підстави для одержання адміністративної послуги; 2) суб'єкта надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги; 3) перелік і вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; 4) платність або безоплатність надання адміністративної послуги; 5) граничний термін надання адміністративної послуги; 6) перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги [15, с. 1705].

Статтею 1 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено базові поняття у сфері надання адміністративних послуг, серед яких: 1) *адміністративна послуга* – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону; 2) *суб'єкт звернення* – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг; 3) *суб'єкт надання адміністративної послуги* – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [16, с.1709]. На підставі цього цим Законом України визначено основні принципи державної політики у сфері надання адміністративних

послуг, серед яких: 1) верховенство права, у тому числі законність та юридична визначеність; 2) стабільність; 3) рівність перед законом; 4) відкритість та прозорість; 5) оперативність та своєчасність; 6) доступність інформації про надання адміністративних послуг; 7) захищеність персональних даних; 8) раціональна мінімізація кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; 9) неупередженість та справедливість; 10) доступність та зручність для суб'єктів звернень [17, с. 1711].

Методологічно ціннісними для даного Закону України є положення, які забезпечують: служіння держави громадянам, що визначає реалізацію права громадян та суб'єктів господарювання на отримання адміністративних послуг; створення органами місцевого самоврядування та районними державними адміністраціями центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) з метою забезпечення належної доступності до цих послуг; законодавчу заборону вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно; систематизацію внутрішніх процедур надання адміністративної послуги через запровадження технологічних карток послуг та надання зручної інформації для споживачів послуг через запровадження інформаційних карток послуг; введення поняття «адміністративний збір» як єдиної плати за адміністративну послугу [17, с. 1720].

Важливим оптимізаційним елементом імперативного забезпечення функціонування державного сервісу як інструменту реалізації публічного управління в Україні є дія схвалених підзаконних *нормативно-правових актів*, які слугують унормуванню загальної процедури надання адміністративних послуг.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» [18] визначено механізм ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг, який має слугувати забезпеченню доступу суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням Інтернету і є офіційним джерелом інформації про їх надання. Запровадження даного порталу має забезпечити доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги, суб'єктів їх надання та центри надання таких послуг; доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних

послуг; можливість подання суб'єктами звернення заяв за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку; можливість отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їх заяв; можливість отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг; можливість здійснення суб'єктами звернення оплати надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі [18].

Постановою Кабінету Міністрів від 30 січня 2013 р. № 57 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» органи публічної влади зобов'язані проводити постійний моніторинг нормативно-правових актів, які регулюють питання надання адміністративних послуг, з метою своєчасного оновлення відомостей, внесених до Реєстру адміністративних послуг. Даний Порядок визначає механізм ведення Реєстру адміністративних послуг як єдиної інформаційної комп'ютерної бази даних про адміністративні послуги, які надаються суб'єктами надання адміністративних послуг. Формування та ведення Реєстру забезпечується шляхом: збирання та оброблення інформації про адміністративні послуги та внесення відомостей до нього та змін до них про: суб'єкта надання адміністративної послуги; назву адміністративної послуги; розмір плати (адміністративний збір) за надання адміністративної послуги (у разі її надання на платній основі); результат надання адміністративної послуги; правові підстави для надання адміністративної послуги та встановлення розміру плати за її надання [19, с. 43].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірнього положення про центр надання адміністративних послуг» визначено Примірний регламент, відповідно до якого здійснюється порядок організації роботи центру надання адміністративних послуг (далі – центр), порядок дій адміністраторів центру та їх взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг й рекомендовано органам місцевого самоврядування керуватися у своїй діяльності із забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг затверджених цією постановою [20, с. 16].

Постановою Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 118 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» визначено вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги, що містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги суб'єктом надання такої послуги, яка затверджується зазначеним суб'єктом

для кожної адміністративної послуги, яку він надає. Технологічна картка повинна передбачати максимально можливе з урахуванням ресурсного забезпечення суб'єкта надання адміністративної послуги використання інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема під час взаємодії структурних підрозділів суб'єкта надання адміністративної послуги і здійснення процедур (етапів) надання адміністративної послуги [21, с. 28].

Постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» визначено процедуру надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в межах делегованих їм органами виконавчої влади повноважень, відповідно до цього підприємствам, установам та організаціям, на які покладено повноваження надавати адміністративні послуги [22].

Постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 66 «Про затвердження методики визначення собівартості платних адміністративних послуг» визначено складові частини собівартості адміністративної послуги, до яких входять: прямі матеріальні витрати; прямі витрати на плату праці та відрахування на соціальні заходи; інші прямі витрати; непрямі витрати. Базою розподілу непрямих витрат є основна заробітна плата персоналу, діяльність якого безпосередньо пов'язана з наданням адміністративної послуги [23].

Висновки. Здійснений нами аналіз нормативно-правового забезпечення державного сервісу як оптимізаційного інструменту реалізації публічного управління дозволив деталізувати зміст основних нормативних документів (Конституції України, законів України «Про оподаткування прибутку підприємств», «Про звернення громадян» «Про місцеве самоврядування в Україні» «Про соціальні послуги» «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про адміністративні послуги», «Концепції адміністративної реформи в Україні», «Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади», «Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади», постанов Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг», «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг», «Про

затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг», «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги», «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» «Про затвердження методики визначення собівартості платних адміністративних послуг»), які визначають імперативну сторону реалізації державного сервісу та оптимізаційні заходи щодо його вдосконалення, визначено необхідність системного

оновлення діяльності органів виконавчої влади у сфері надання послуг шляхом реалізації сервісного призначення держави, яке полягає у створенні умов для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм державно-управлінських послуг, на підставі цього розроблено оптимізаційні показники результативності функціонування державного сервісу (справедливість, об'єктивність, своєчасність та якість надання послуг органами публічної влади громадянам).

Список літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Про адміністративні послуги : науково-практичний коментар до Закону України / за заг. ред. В.П. Тимошука. Київ : ФОРМ О.М. Москаленко. 392 с.
3. Концепція адміністративної реформи в Україні. Київ : Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, 1998. 62 с.
4. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>.
5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд.: В. П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
6. Деякі питання реалізації Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» : Розпорядження Антимонопольного комітету України від 28.12.2015 р. № 43-рп. *Офіційний вісник України*. 2016. № 12. Ст. 528.
7. Сморгунів Л.В. Сравнительная политология в поисках новых методологических ориентаций: значат ли что-либо идеи для объяснения политики? URL : <http://www.politstudies.ru/fulltext/2009/1/9.htm>.
8. Королюк Ю.Г. Адміністративна послуга. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін.]. Київ : НАДУ, 2011. Т. 4 : Галузеве управління / [наук.-ред. колегія : М.М. Іжа (співголова), В.Г. Бодров (співголова) та ін.]. 2011. 648 с. С. 18–19
9. Шаров Ю.П. Послуга адміністративна. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін.]. Київ : НАДУ, 2011. Т. 6 : Державна служба / [наук.-ред. колегія : С.М. Сербогін (співголова), В.М. Сороко (співголова) та ін.]. 524 с.
10. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Офіц. вісн. України*. 1997. № 25. С. 20.
12. Про соціальні послуги : Закон України від 19.05.2003 р. № 280/97-ВР. *Офіц. вісн. України*. 2003. № 29. С. 32–67.
13. Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2009 р. № 576. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
14. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
15. Про адміністративні послуги : Закон України від 09.09.2012 р. № 5203-VI. *ВВР України*. 2013. № 32. С. 1690–1735.
16. Про адміністративні послуги : науково-практичний коментар до Закону України [за заг. ред. В.П. Тимошука]. Київ : ФОРМ О.М. Москаленко. 392 с.
17. Про адміністративні послуги : Закон України від 09.09.2012 р. № 5203-VI. *ВВР України*. 2013. № 32. С. 1690–1735.
18. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 р. № 13. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 4. С. 9. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-%D0%BF>.
19. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 57. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 9. С. 13–57.
20. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 16. С. 16.

21. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 118. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 9. С. 28.
22. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг». URL : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=737-2009-%EF>.
23. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 66 «Про затвердження методики визначення собівартості платних адміністративних послуг». URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/66-2010-%D0%BF>.

Kryzhevskiy V.V. REGULATORY AND LEGAL SUPPORT OF PUBLIC SERVICE AS AN OPTIMIZATION TOOL FOR THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

In the current context of social development of Ukraine there is a structural and organizational deconstruction of the public administration system, which is directly aimed at ensuring its effectiveness by introducing effective tools for providing services, establishing the effectiveness of interaction between society and the state. An important role in this process is played by the legal framework of public service as a tool for the implementation of public administration in Ukraine.

The conceptualization and methodology of formation and realization of the service potential of public administration is defined by the Constitution of Ukraine and characterizes the structural and functional direction of the state to ensure the provision of administrative services by public authorities and local governments. The implementation of the requirements of the Constitution of Ukraine to establish functional interaction between the state and citizens has ensured the development of appropriate legal framework for the provision of administrative services, which determines the technological side of public service as a tool for public administration.

Within the limits of the given article the analysis of normative-legal maintenance of public service as optimization tool of realization of public management which has allowed to systematize imperative norms of its functioning which serve introduction of optimizing organizational forms of rendering of public administration services is carried out; based on this, the optimization indicators of the effectiveness of the public service (fairness, objectivity, timeliness and quality of public services by citizens) are characterized. The article identified the need for systematic updating of the executive authorities in the field of services by implementing the service purpose of the state, which is to create conditions for the realization of the rights and freedoms of citizens, as well as providing them with public administration services.

Key words: *normative-legal provision, administrative services, public services, state service, state services, active services, passive services, service state, sphere of state service, public administration, service realization of state administration, postmodern state.*

Мукан І.В.

Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника

ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ З ПИТАНЬ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

Україна активно інтегрується у Європейський Союз та імплементує європейські цінності щодо захисту прав людини та основоположних свобод. В Україні останнім часом значного поширення набула практика звернення приватних осіб до Європейського суду з прав людини. Головним критерієм ефективності дії системи Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод є виконання рішень Європейського суду з прав людини. Конвенційний механізм виконання рішень Європейського суду з прав людини передбачає узгоджену діяльність Європейського суду з прав людини, Комітету міністрів та Мережі вищих судів. Стаття піднімає проблему одночасно сфери публічного управління, юриспруденції та соціального захисту. У статті проаналізовано базові елементи механізму виконання рішень Європейського суду з прав людини згідно Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод – Європейський суд із прав людини, Комітет міністрів та Мережа вищих судів і особливості суб'єктного складу в механізмі виконання рішень суду в Україні, які розкриті в інституційно-правовому контексті. Розглянуто функції конвенційних та національних суб'єктів механізму виконання рішень Європейського суду з прав людини на міжнародному та національному рівні. Проаналізовано проблеми, які існують у сфері виконання рішень Європейського суду з прав людини в Україні на рівні законодавчого, інституційного та функціонального забезпечення. Запропоновано заходи з підвищення ефективності та вдосконалення суб'єктного складу механізму виконання рішень Європейського суду з прав людини в Україні, зокрема щодо створення інституції з широкими повноваженнями щодо координації діяльності органів виконавчої влади, прокуратури та національних судів. Новоствореній інституції запропоновано надати право законодавчої ініціативи у зв'язку з виконанням рішень Європейського суду з прав людини щодо виконання заходів загального характеру, повноваження розробляти спеціальні організаційно-правові засоби виконання рішень Європейського суду з прав людини, ініціювати відповідальність державних органів та їхніх посадових осіб за невиконання та неналежне виконання рішень Європейського суду з прав людини.

Ключові слова: Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод та протоколи до неї (конвенція), Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ), Комітет міністрів Ради Європи; механізм виконання рішень Європейського суду з прав людини, мережа вищих судів, суб'єкти державного управління.

Постановка проблеми. 9 листопада 1995 року Україна вступила до Ради Європи ставши її 37-ю державою-членом. Наша держава активно інтегрується у Європейський Союз та імплементує європейські цінності щодо захисту прав людини та основоположних свобод. Система Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод через рішення Європейському суду з прав людини (ЄСПЛ) впроваджує практику розуміння та захисту прав людини та основоположних свобод у правовій системі держав-учасниць конвенції, допомагає державам-членам Конвенції виявляти системні проблеми щодо захисту прав людини та пропонує шляхи їх вирішення. Рішення ЄСПЛ є інструментом, за допомогою якого правові сис-

теми держав-учасниць конвенції впроваджують європейські цінності щодо захисту прав людини та основоположних свобод, закріплені в Конвенції. Головним критерієм ефективності дії системи Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод є виконання рішень ЄСПЛ. Дієвість системи Конвенції забезпечується наявністю ефективного механізму їх виконання, основними суб'єктами якого є Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ), Комітет міністрів (КМ) та Мережа вищих судів (SCN).

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанню виконання рішень ЄСПЛ, а також імплементації та застосування практики суду присвячені праці К. Андріанова, В. Завгороднього,

В. Капустинського, С. Кивалов, О. Андрейченка, М. Сащенко, О. Чернецької, Я. Пасічника, П. Рабінювича, Н. Севостянової, Ю. Хім'яка, Б. Мукач, Н. Блажівської та ін. Недостатньо дослідженим залишився інституційно-правові особливості функціонування суб'єктів державного управління з питань виконання рішень ЄСПЛ в Україні.

Мета статті – вдосконалення функцій національних суб'єктів державного управління в механізмі виконання рішень ЄСПЛ. Для досягнення мети потрібно вирішити такі **завдання**: проаналізувати ключові елементи механізму виконання рішень ЄСПЛ згідно з Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод і суб'єктний склад та виокремити особливості в механізмі виконання рішень суду в Україні; обґрунтувати заходи з підвищення ефективності та вдосконалення суб'єктного складу механізму виконання рішень ЄСПЛ в Україні.

Виклад основного матеріалу. Конвенційний механізм захисту прав людини діє шляхом винесення ЄСПЛ індивідуальних та пілотних рішень у справах за зверненнями приватних осіб чи неурядових організацій або груп осіб. Держави-учасниці конвенції зобов'язуються виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами. Остаточне рішення Суду передається Комітетові Міністрів, який здійснює нагляд за його виконанням. Якщо Комітет Міністрів вважає, що нагляд за виконанням остаточного рішення ускладнений проблемою тлумачення рішення, він може звернутися до Суду з метою надання відповідного роз'яснення. Якщо Комітет Міністрів вважає, що Висока Договірна Сторона відмовляється виконувати остаточне рішення у справі, в якій вона є стороною, він може, після формального повідомлення цієї Сторони і шляхом ухвалення рішення більшістю у дві третини голосів представників, які мають право засідати в Комітеті, звернутися до Суду з питанням про додержання цієї Стороною свого зобов'язання [1].

Проведення у справі про порушення Високою Договірною Стороною своїх зобов'язань ініціюється Комітетом Міністрів лише за виняткових обставин. Воно може бути ініційовано лише тоді, коли заінтересована Висока Договірна Сторона отримає офіційне повідомлення про намір Комітету Міністрів відкрити таке провадження. Офіційне повідомлення Високої Договірної Сторони повинно бути зроблено, не пізніше ніж за шість місяців до початку провадження, якщо тільки Комітет міністрів не прийме інше рішення у вигляді проміжної резолюції. Така резолюція при-

ймається більшістю голосів у дві третини голосів представників, які мають право засідати в Комітеті міністрів. Рішення про звернення до Суду має форму проміжної резолюції Комітету міністрів. Вона повинна бути вмотивованою і в стислій формі відображати позицію відповідної Високої Договірної Сторони. Представництво Комітету міністрів в Суді здійснюється головою Комітету міністрів, якщо тільки Комітет міністрів не прийме рішення про іншу форму представництва. Відповідне рішення приймається більшістю голосів у дві третини голосів представників, які беруть участь в голосуванні, і більшістю голосів представників, які мають право засідати в Комітеті міністрів [2].

Вищі судові установи Високої Договірної Сторони можуть звертатися до Суду щодо надання консультативних висновків з принципових питань, які стосуються тлумачення або застосування прав і свобод, визначених Конвенцією або протоколами до неї [3].

Європейський суд з прав людини завжди прагнув до тісного діалогу з вищими національними судами. Ще до набрання чинності Протоколу № 16 діалог з вищими судами Договірних Держав був одним із пріоритетів ЄСПЛ, який пояснював, чому ЄСПЛ бажає створити мережу обміну інформацією, яка дозволить вищим судам мати контактний пункт у Суді, через який їм може бути надана інформація щодо судової практики. Це був би взаємний обмін відповідними науково-дослідними ресурсами між судами.

Після конференції в Брайтоні в 2012 році Декларація заохочувала відкритий діалог між Судом та державами-членами як засіб розвитку більш глибокого розуміння їх ролі у виконанні спільної відповідальності у застосуванні Конвенції, включаючи, зокрема, діалоги між ЄСПЛ і вищими судами держав-учасниць [4]. Декларація від березня 2015 року, прийнята Брюссельською конференцією, заохочувала діалог Суду з вищими національними судами та створення мережі, що сприятиме обміну інформацією про свої рішення з національними судами, та запропонувала Суду ще більше поглибити цей діалог [5]. Мережа була запущена на тестовій основі 5 жовтня 2015 року – було підписано Меморандум про взаєморозуміння з Касаційним судом (Cour de Cassation) і Державною радою (Conseil d'État) Франції [6].

29 січня 2016 року представники Європейського та Французького судів зібралися в Страсбурзі, де підписали Хартію співпраці мережі вищих судів (Cooperation Charter of the Superior Courts Network). У 2018 році були розроблені та

підписані правила експлуатації мережі вищих судів (Operational Rules of the Superior Courts Network). Сьогодні Мережа вищих судів складає 89 членів з 40 різних країн [7].

Страсбурзький суд розробив спеціалізований веб-сайт для сприяння обміну інформацією із судами-членами, доступ до яких обмежений Страсбурзькими та вищими членами суду ("the SCN Intranet"). У цьому просторі вищі суди членів мають пільговий доступ до матеріалів, що не є загальнодоступними, такі як аналітичні записки, а щодо нових судових рішень, то існує щотижнева добірка ключових рішень, а також доповіді про дослідження щодо низки предметів Конвенції. Суди-члени активно поширюють цю інформацію у внутрішніх умовах відповідно до правил експлуатації мережі вищих судів. Страсбурзький Суд оцінює внесок судів-членів SCN у роботу мережі, що є цінним джерелом знань про внутрішнє законодавство та практику для Страсбурзького суду [8].

Публікації платформи обміну знаннями (KS) в Інтернеті, яка планується в середньостроковій перспективі, відкриє нові можливості щодо майбутнього розвитку Мережі як найважливішої сфери партнерства між Судом та національними судами вищої інстанції. Платформа KS – це єдиний портал для знань щодо судової практики Суду. Він централізує, структурує та систематично оновлює ці знання щодо статей Конвенції, зокрема з тематичним («поперечним») фокусом [9].

Мережа вищих судів (SCN) – це багато в чому унікальний орган: він зосереджений на європейській Конвенції про права людини; її обміни мають технічний, практичний та позасудовий характер; це забезпечує широкий та сучасний обмін знаннями; і її членство важливе, що надає йому широке та загальноєвропейське покликання. Мережа може виступати як елемент механізму виконання рішень ЄСПЛ, зокрема щодо ефективного виконання заходів загального характеру, передбачених рішенням ЄСПЛ, спрямованих на усунення можливості аналогічного порушення щодо інших осіб (виправлення порушеного права) [10, с. 263–266].

Дуже часто рішення суду держав-членів породжують заяви до ЄСПЛ. Забезпечуючи прямий доступ до судової практики Конвенції та відповідних знань через SCN, ЄСПЛ забезпечує дієві засоби, за допомогою яких вищі суди можуть впроваджувати Конвенцію. Якість цих обмінів, а також їх інтерактивний та багатосторонній характер зробили SCN цінним активом, що дозволяє всім зацікавленим сторонам виконувати свою від-

повідну роль у розподілі своєї відповідальності за виконання Конвенції [11].

Механізм виконання рішень ЄСПЛ включає три ключові конвенційні суб'єкти: Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ), Комітет міністрів (КМ) та Мережу вищих судів (SCN), які діють узгоджено та доповнюють один одного. Для належного виконання рішень ЄСПЛ механізм Конвенції передбачає також обов'язкову наявність внутрідержавних суб'єктів механізму виконання рішень суду держав-учасниць Конвенції.

В Україні питання, пов'язані з виконанням рішень ЄСПЛ, врегульовані Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року [12].

Відповідно до вказаного Закону під виконанням рішень слід розуміти виплату відшкодування та вжиття додаткових заходів індивідуального характеру, вжиття заходів загального характеру. До додаткових заходів індивідуального характеру українське законодавство відносить відновлення настільки, наскільки це можливо, попереднього юридичного стану, який стягувач мав до порушення Конвенції (*restitutio in integrum*) та інші заходи, передбачені у Рішенні. До заходів загального характеру законом віднесено внесення змін до чинного законодавства та практики його застосування, внесення змін до адміністративної практики, забезпечення юридичної експертизи законопроектів, забезпечення професійної підготовки з питань вивчення Конвенції та практики Суду – прокурорів, суддів, адвокатів та інших правоохоронних органів, інші заходи, які визначаються з боку Комітету міністрів Ради Європи.

Діяльність щодо координації виконанням рішень ЄСПЛ покладена на Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, який за посадою є заступником міністра юстиції України. Діяльність Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини забезпечується Секретаріатом Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, структурним підрозділом Мін'юсту, яке очолює керівник Секретаріату Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини.

Виконання рішень в частині виплати відшкодування здійснюється державною виконавчою службою. Боржником у справах ЄСПЛ є держава Україна, виконанням рішень ЄСПЛ займається відділ примусового виконання рішень Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України [13].

У своїх Рекомендації № R (2000) 2 державам-членам щодо повторного розгляду або поновлення провадження в певних справах на національному рівні після прийняття рішень ЄСПЛ Комітет міністрів наголошує на тому, що компетентні органи держави-відповідача самі вирішують, які заходи, зважаючи на наявну національну правову систему засоби, є найбільш відповідними для досягнення *restitutio in integrum*, водночас нагадує про те, що практика Комітету міністрів у здійсненні нагляду за виконанням рішень ЄСПЛ показує, що у виняткових випадках повторний розгляд справи або поновлення провадження є найбільш ефективним, якщо не єдиним засобом досягнення *restitutio in integrum* [14].

В Україні перегляд справи на підставі рішення ЄСПЛ здійснюється Верховним Судом. Порядок такого перегляду регламентовано процесуальними кодексами України, це відбувається у межах провадження за виключними обставинами. Варто зазначити, що особливий статус ЄСПЛ не дозволяє йому втручання у внутрішні справи держави-члена, оскільки ЄСПЛ не є апеляційною інстанцією відносно національних судів [15, с. 213–216].

Науковець О. Мазур вважає що на органи прокуратури покладаються певні обов'язки, передбачені діючим законодавством щодо відновлення деяких порушених прав заявників як додаткових заходів індивідуального характеру під час виконання рішень ЄСПЛ [16, с. 124–126]. Зважаючи на

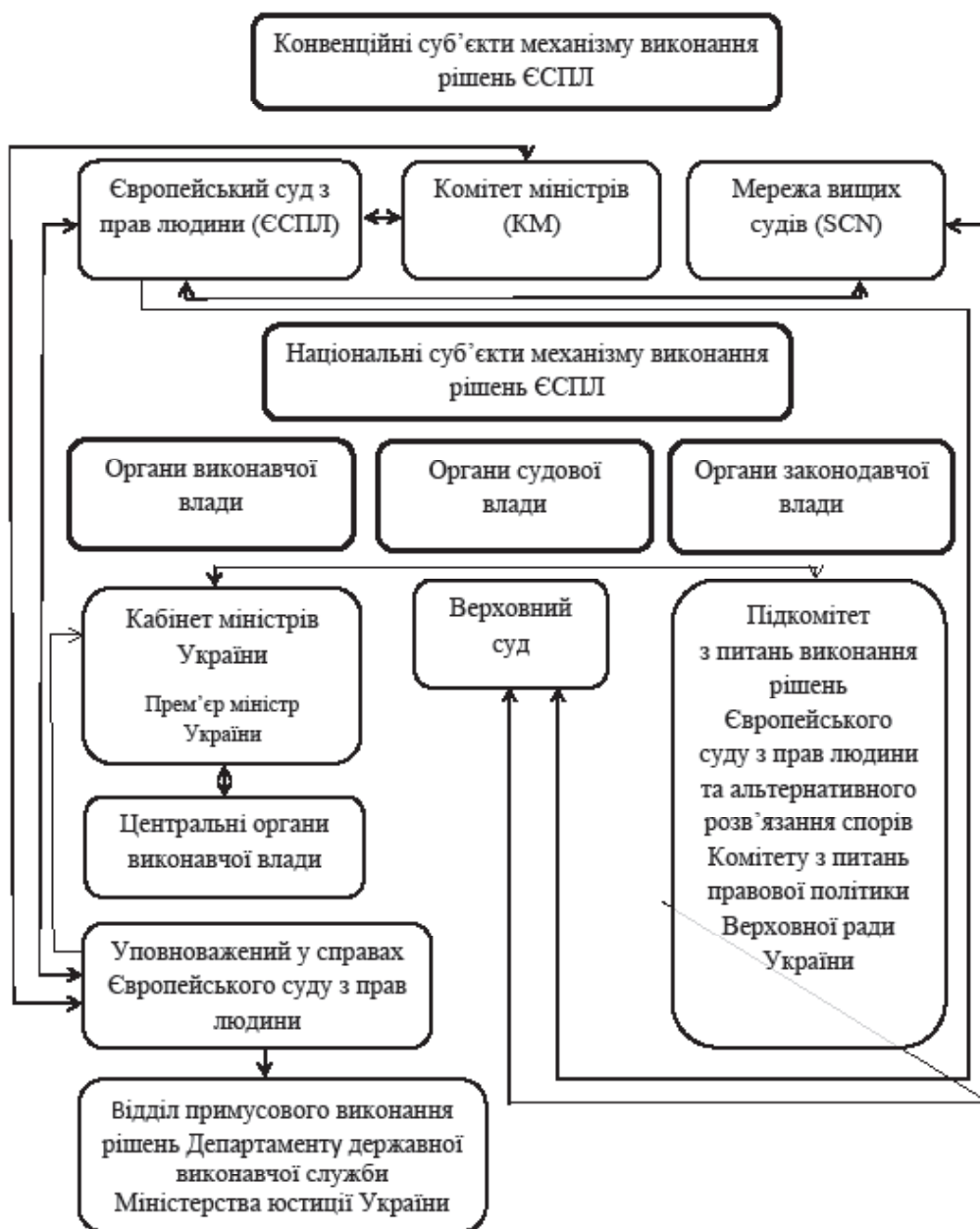


Рис. 1. Суб'єкти механізму виконання рішень ЄСПЛ та їх взаємодія

таку думку, можна віднести і органи прокуратури до суб'єктів виконання рішень ЄСПЛ, проте вважати їх базовим суб'єктом у механізмі виконання рішень ЄСПЛ не варто. Для відновлення порушених прав стягувача використовуються загальні механізми, наявні в національній правовій системі, одним із яких в Україні є прокуратура, поряд із адвокатурою, системою безоплатної правової допомоги та системою правоохоронних органів.

Виконання заходів загального характеру українським законодавством покладається на Кабінет Міністрів України, Прем'єр-міністр України визначає центральні органи виконавчої влади, які є відповідальними за виконання заходів загального характеру та надає їм відповідні доручення. Центральний орган виконавчої влади забезпечує в межах своєї компетенції видання відомчих актів на виконання заходів загального характеру та контролює їх виконання, вносить до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо прийняття нових, скасування чинних нормативно-правових актів або внесення до них змін. Кабінет Міністрів України видає в межах своєї компетенції акти на виконання заходів загального характеру, вносить у порядку законодавчої ініціативи до Верховної Ради України законопроекти щодо прийняття нових, скасування чинних законів або внесення до них змін.

29 серпня 2019 року у Верховній Раді України 9 скликання створений підкомітет із питань виконання рішень ЄСПЛ та альтернативного розв'язання спорів Комітету з питань правової політики. Згідно з додатком до Постанови Верховної Ради України від 29 серпня 2019 року № 19-ІХ «Про перелік, кількісний склад і предмети видання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» до завдань комітету належить засади організації виконання рішень ЄСПЛ [17].

До національних суб'єктів механізму виконання рішень ЄСПЛ в Україні слід віднести Уповноваженого у справах ЄСПЛ, відділ примусового виконання рішень Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, Верховний Суд, Кабінет Міністрів України, Прем'єр-міністр України, Центральні органи виконавчої влади і підкомітет з питань виконання рішень ЄСПЛ та альтернативного розв'язання спорів Комітету Верховній Раді України з питань правової політики.

На малюнку № 1 (рис. 1) відображено суб'єкти механізму виконання рішень ЄСПЛ та їх взаємодія. Національні суб'єкти відображені з урахуванням їхнього положення в ієрархії державних органів та обсягу повноважень в розрізі розподілу

державної влади на три незалежні одна від одної гілки: законодавчу, виконавчу та судову.

Висновки. Варто зазначити, що забезпечити повне та якісне виконання рішень ЄСПЛ можливо лише за умови злагодженої роботи конвенційних та національних суб'єктів механізму виконання рішень ЄСПЛ. Конвенційні елементи механізму виконання рішень ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ), Комітет міністрів (КМ) та Мережу вищих судів (SCN) – діють узгоджено та доповнюють один одного. Мережа вищих судів забезпечує тісний прямий діалог між Європейським судом з прав людини та Верховним Судом, що безумовно покращує ефективність виконання рішень ЄСПЛ, її діяльність сприяє ефективному впровадженню заходів загального характеру щодо усунення зазначеної в рішенні системної проблеми та її першопричини (внесення змін до судової практики; внесення змін до адміністративної практики; забезпечення професійної підготовки з питань вивчення Конвенції та практики суду, прокурорів, адвокатів, працівників правоохоронних органів, працівників міграційних служб, інших категорій працівників, професійна діяльність яких пов'язана із правозастосуванням, а також з триманням людей в умовах позбавлення свободи) та додаткових заходів індивідуального характеру щодо відновлення настільки, наскільки це можливо, попереднього юридичного стану, який стягувач мав до порушення Конвенції (повторного розгляду справи судом, включаючи відновлення провадження у справі).

Суб'єкти механізму виконання рішень ЄСПЛ на національному рівні, як показує практика, часто діють неузгоджено, що призводить до повного чи часткового невиконання рішень ЄСПЛ. Розбалансованість механізму виконання рішень ЄСПЛ в Україні зумовлена положенням його суб'єктів в ієрархії державних органів та обсягом їх повноважень в розрізі розподілу державної влади на три незалежні одна від одної гілки: законодавчу, виконавчу та судову. Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини, який за посадою є заступником міністра юстиції України та на якого покладено діяльність щодо координації виконання рішень ЄСПЛ, не може забезпечити оперативне та ефективне виконання рішень в частині вжиття додаткових заходів індивідуального характеру та заходів загального характеру в силу обмеженості повноважень та розташування в ієрархії державних органів. Підкомітет із питань виконання рішень Європейського суду з прав людини та альтернативного розв'язання спорів Комітету

Верховній Раді України з питань правової політики практично не бере участі у виконання рішень ЄСПЛ. Право законодавчої ініціативи у зв'язку з виконання рішень ЄСПЛ щодо виконання заходів загального характеру надано Кабінету міністрів України. Відсутній діалог між законодавчою гілкою влади та іншими національними і конвенційними суб'єктами механізму виконання рішень ЄСПЛ. Для більш ефективного управління та координації процесу виконання рішень ЄСПЛ в Україні варто створити постійно діючий комітет

Верховної ради України з широкими повноваженнями щодо координації та контролю діяльності органів виконавчої влади, прокуратури та національних судів. Йому доцільно надати право законодавчої ініціативи у зв'язку з виконання рішень ЄСПЛ щодо виконання заходів загального характеру, повноваження розробляти спеціальні організаційно-правові засоби виконання рішень ЄСПЛ, ініціювати відповідальність державних органів та їхніх посадових осіб за невиконання та неналежне виконання рішень ЄСПЛ.

Список літератури:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікована Україною 17.07.1997 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 21.07.2020).
2. Регламент Комітета міністрів Совета Европы о порядке контроля за исполнением постановлений Европейского суда по правам человека и условий мировых соглашений 2006 года. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b09 (дата звернення: 21.07.2020).
3. Протокол № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікований Україною 05.10.2017 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_002-13 (дата звернення: 21.07.2020).
4. High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights Brighton Declaration. URL : https://www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_FinalDeclaration_ENG.pdf (дата звернення: 21.07.2020).
5. High-level Conference on the “Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility” Brussels Declaration. URL : https://www.echr.coe.int/Documents/Brussels_Declaration_ENG.pdf (дата звернення: 21.07.2020).
6. Launch of the Superior Courts Network (“SCN”). URL : https://www.echr.coe.int/Documents/SCN_Launch_ENG.pdf (дата звернення: 21.07.2020).
7. Superior Courts Network – Member Courts. URL : https://www.echr.coe.int/Documents/SCN_Members_ENG.pdf (дата звернення: 21.07.2020).
8. Introduction to the Superior Court Network (“SCN”). URL : https://www.echr.coe.int/Documents/SCN_Introduction_Network_June2018_ENG.pdf (дата звернення: 21.07.2020).
9. Report Third Focal Points Forum of the Superior Courts Network 6 and 7 June 2019. URL : https://www.echr.coe.int/Documents/SCN_Forum_Report_2019_ENG.PDF (дата звернення: 21.07.2020).
10. Мукан І.В. Мережа вищих судів як один з елементів механізму виконання рішень Європейського суду з прав людини. *Актуальні проблеми Європейської та Євроатлантичної інтеграції України матеріали 17-х регіональної науково-практичної конференції (Дніпро, 14 травня 2020 року)*. Дніпро, 2020. С. 263–266.
11. Superior Courts Network 2019, Council of Europe / European Court of Human Rights, 2020. URL : https://www.echr.coe.int/Documents/SCN_2019_ENG.pdf (дата звернення: 21.07.2020).
12. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 21.07.2020).
13. Інструкція з організації примусового виконання рішень, Затверджена наказом Міністерства юстиції України 02.04.2012, № 512/5, Зареєстрована в Міністерстві юстиції України 2 квітня 2012 р. за № 489/20802. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0489-12> (дата звернення: 21.07.2020).
14. Рекомендації № R (2000) 2 Комітет міністрів Ради Європи державам-членам щодо повторного розгляду або поновлення провадження у певних справах на національному рівні після прийняття рішень Європейським судом з прав людини. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_175 (дата звернення: 21.07.2020).
15. Мукан І.В. Ключові суб'єкти механізму виконання рішень Європейського суду з прав людини. *Стратегії та інновації: актуальні управлінські практики: матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (17 квітня 2020 року)*. Кривий Ріг, 2020. С. 213–216.
16. Мазур О.С. Роль прокуратури при виконанні рішень Європейського суду з прав людини. *Практика Європейського суду з прав людини в діяльності органів прокуратури і суду: виклики та перспективи матеріали I міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 13 червня 2018 року)*. Київ, 2018. С. 124–126.
17. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/19-IX> (дата звернення: 21.07.2020).

Mukan I.V. INSTITUTIONAL AND LEGAL FEATURES OF THE FUNCTIONING OF THE SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION ON THE IMPLEMENTATION OF DECISIONS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS IN UKRAINE

Ukraine is actively integrating into the European Union and implementing European values for the protection of human rights and fundamental freedoms. In Ukraine, the practice of individuals appealing to the European Court of Human Rights has recently become widespread. The main criterion for the effectiveness of the system of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is the implementation of the judgments of the European Court of Human Rights. The Convention's mechanism for enforcing judgments of the European Court of Human Rights provides for coordinated action by the European Court of Human Rights, the Committee of Ministers and the Network of Supreme Courts. The article raises the issue of public administration, jurisprudence and social protection at the same time. The article analyzes the basic elements of the mechanism of execution of judgments of the European Court of Human Rights under the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms - the European Court of Human Rights, the Committee of Ministers and the Superior Courts Network, disclosed in the institutional and legal context. The functions of the convention and national subjects of the mechanism of execution of the judgments of the European Court of Human Rights at the international and national level are considered. The problems that exist in the field of implementation of the judgments of the European Court of Human Rights in Ukraine at the level of legislative, institutional and functional support are analyzed. Measures are proposed to increase the efficiency and improve the subject composition of the mechanism for implementing the judgments of the European Court of Human Rights in Ukraine, in particular to establish an institution with broad powers to coordinate the activities of executive bodies, prosecutors and national courts. It is proposed to give the newly created institution the right of legislative initiative in connection with the implementation of the judgments of the European Court of Human Rights on the implementation of general measures, the power to develop special organizational and legal means to implement the judgments of the European Court of Human Rights. and improper enforcement of judgments of the European Court of Human Rights.

Key words: *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its protocols (convention); European Court of Human Rights; Committee of Ministers of the Council of Europe; mechanism for implementing the decisions of the European Court of Human Rights; Superior Courts Network; subjects of public administration.*

Пророчук М.В.

Національна академія державного управління
при Президентіві України

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ І БІЗНЕСУ У СФЕРІ ІНФРАСТРУКТУРИ

В умовах скорочення видаткових статей бюджету на пріоритетні напрямки економіки ключова роль в контексті реалізації інфраструктурних проектів як ключового інструменту залучення приватних інвестицій і підвищення якості послуг, що надаються населенню, належить державно-приватному партнерству. Механізм взаємодії влади і бізнесу у сфері інфраструктури в зарубіжних країнах реалізується досить давно і постійно вдосконалюється. Соціально значущі проблеми з урахуванням зростаючих потреб населення залишаються пріоритетними для механізму державно-приватного партнерства і адресовані в конкретну сферу. Відмінна особливість взаємодії влади і бізнесу полягає в розподілі ризиків, що виникають у процесі розробки, реалізації або функціонування проекту. Кожна країна відрізняється своїми підходами і індивідуальністю в організації державно-приватного партнерства. Мета дослідження – проведення деталізованого науково-практичного обґрунтування ефективності та проблем реалізації механізмів взаємодії влади і бізнесу у сфері інфраструктури в Україні та визначення стратегічних напрямів їх удосконалення. Методи дослідження: аналіз і синтез; графічного та аналітичного моделювання; порівняльного аналізу; систематизації, узагальнення. Результати. Актуальний механізм реалізації інфраструктурних проектів за допомогою державно-приватного партнерства недостатньо адаптований до національного соціально-економічного простору, а тому виникають певні диспропорції у реалізації економічного розвитку країни та регіонів. Сучасні тенденції трансформації соціально-економічного простору підтверджують недостатній рівень впливовості актуальних методів реалізації інфраструктурних проектів, а наявність характерної асиметрії соціально-економічного розвитку країни та регіонів вимагає більшого зосередження уваги на модернізації регуляторних інструментів, зокрема механізму реалізації інфраструктурних проектів за допомогою державно-приватного партнерства.

У результаті проведеного дослідження окреслено подальші перспективи імплементації альтернативних методів реалізації інфраструктурних проектів за допомогою державно-приватного партнерства, з'ясовано, що для кожної країни характерна відповідна галузева специфіка під час реалізації інфраструктурних проектів, виокремлено ефективні рішення щодо активізації реалізації інфраструктурних проектів за допомогою державно-приватного партнерства. Результати дослідження доцільно рекомендувати органами законодавчої і виконавчої влади України і її суб'єктам під час розроблення державних програм підтримки реалізації інфраструктурних проектів за допомогою державно-приватного партнерства.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, інфраструктурні проекти, інфраструктура, держава, бізнес, влада.

Постановка проблеми. Задля успішної реалізації масштабних інфраструктурних проектів необхідна інтеграція зусиль і інтересів органів державної влади і приватного бізнесу для досягнення максимального результату в рамках даної співпраці. На сучасному етапі становлення державно-приватне партнерство являється універсальним та ефективним механізмом, значення якого у країні постійно зростає, формуючи базис для розвитку економіки, яке за умови ефективної структури даного механізму і оптимальному виборі форм державно-приватного партнерства

буде вигідним для держави, приватного сектору та для населення.

Наявні диспропорції в економіці не дозволяють застосування ринкового саморегулювання галузей економіки для збільшення інвестиційної привабливості регіонів країни. З урахуванням погіршення в 2014 року ситуації у зовнішній економіці і кредитно-фінансовій сфері стає актуальним розвиток інститутів взаємодії бізнесу і влади, що є важливою умовою формування ефективної економічної політики, підвищення інноваційності економіки та розвитку інфраструктури.

Чітка побудова та вдосконалення механізмів державно-приватного партнерства будуть створювати необхідні умови для припливу інвестицій в економіку країни, розвитку регіонів, зниження навантаження на бюджет під час реалізації інфраструктурних проєктів. Держава досягне більшого, надаючи публічні і державні послуги, використовуючи наявні ресурси в інвестиційному механізмі розвитку території за рахунок залучення і використання приватного капіталу для вирішення державних завдань. При цьому управління ризиками проєктів із боку держави гарантує приватному бізнесу зниження інвестиційних ризиків. Структурована імплементація державними органами влади принципів державно-приватного партнерства сприяє формуванню кондицій для залучення приватних інвесторів у регіони.

На підставі вищевикладеного виникає необхідність проведення досліджень, спрямованих на вдосконалення відносин влади і приватного бізнесу у формі державно-приватного партнерства з метою створення узгодженої співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування з приватними бізнес-структурами для ефективного функціонування економіки країни і регіонів в умовах глобальної конкуренції. Значну роль набуває формування ефективного інституційного середовища в суб'єктах країни, що підвищує їх інвестиційну привабливість і сприяє досягненню стабільних темпів соціально-економічного зростання, тому актуальним є розгляд ефективності та проблем реалізації механізмів взаємодії влади і бізнесу у сфері інфраструктури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній літературі існує значна чисельність різноманітних підходів та поглядів стосовно суті механізмів взаємодії влади і бізнесу у сфері інфраструктури. Розгляд наукових досліджень механізмів державного управління дає можливість оцінити стан розробки зазначеної проблеми в сучасній науці державного управління. Теоретичним підґрунтям розв'язання проблеми реалізації механізмів взаємодії влади і бізнесу у сфері інфраструктури є праці вчених у галузі державно-приватного партнерства (Н.В. Агазарян, Б. Акітоби, Р. Хеммінг, Г. Шварц, К.А. Андрющенко, Л.А. Шергіна, М.А. Теллюк, А.Л. Бержанір, І.С. Біла, У.І. Іллічова, Н.В. Петришина, П.А. Бруссер, С.В. Рожкова, Е.Е. Ваксакова, О.В. Сизова, Л.М. Філіпішина, А.О. Черчата) присвячені аналізу деяких аспектів та особливостей застосування механізмів взаємодії влади і бізнесу у сфері інфраструктури в сучасному умовах в рамках гло-

балізаційних процесів, які вплинули на генезис та становлення бізнес-процесів на підприємствах.

Метою статті є науково-практичне обґрунтування ефективності та проблем реалізації механізмів взаємодії влади і бізнесу у сфері інфраструктури в Україні та визначення стратегічних напрямів їх удосконалення. Під час проведення дослідження були використані загальнонаукові й спеціальні методи дослідження, зокрема аналіз і синтез; графічного та аналітичного моделювання; порівняльного аналізу; систематизації, узагальнення.

Результати дослідження. На сучасному етапі модернізація інфраструктури країни диктує активний розвиток партнерських відносин між державою та приватним бізнесом. Удосконалення механізму державно-приватного партнерства для розвитку інфраструктури регіонів із залученням приватного капіталу носить визначальний характер соціально-економічного розвитку регіонів і малих міст і характеризує ефективність інституціональних і економічних змін.

У науковій думці існує чимало визначень державно-приватного партнерства (далі – ДПП), де серед них найбільш влучними, на нашу думку, є:

1) взаємовигідне партнерство влади і бізнесу на офіційній документальній основі для імплементації соціально важливих і економічно значущих проєктів на всіх наступних рівнях, як і на державному, регіональному та місцевому (Про державно-приватне партнерство, 2010);

2) угода, яка укладається державою і приватною компанією стосовно виробництва та забезпечення реалізації з надання інфраструктурних послуг задля залучення додаткових інвестиційних грошових потоків та підвищення результативності від ефективності та раціональності бюджетного фінансування (Щодо розвитку державно-приватного партнерства, 2012);

3) розвиток традиційних механізмів взаємодії господарських взаємовідносин між державною владою і бізнесом задля формування, планування, фінансування, будівництва і експлуатації об'єктів інфраструктури (Бруссер, 2007);

4) домовленість, де приватний сектор використовує державні активи і надає інфраструктурні послуги, що зазвичай надаються державою (Акітоби, 2007; Хеммінг, 2007; Шварц, 2007);

5) стратегічний, інституційний та організаційний альянс між бізнесом та владою задля імплементації суспільно значущих проєктів в широкому спектрі різноманітних галузей діяльності: від базових галузей промисловості і НДДКР до надання громадських послуг (Ваксанова, 2010).

У дослідженні будемо спиратися на останнє з наведених трактувань яке, на нашу думку, є найбільш загальним та влучним.

Характерні ознаки державно-приватного партнерства наведено на рис. 1.

У світовій практиці ДПП спрямоване на залучення приватних інвестицій на довгострокових умовах задля фінансування та управління громадською інфраструктурою. Вибір початкового напрямку використання означеного механізму залежить передусім від економічного та соціального рівнів розвитку країни або певної області. Механізм ДПП за рахунок різноманіття форм, видів і сфер його застосування є інструментом вирішення певних завдань довгострокового характеру в різному контексті – від застосування тільки інфраструктурних і соціальних проєктів загальнодержавного рівня до адаптації і розроблення особливо перспективних технологій для новітніх точок зростання саме там, де розташовуються місткий людський капітал і науковий потенціал.

Світова практика використання ДПП демонструє, що подібний механізм співробітництва доцільний для запровадження у країнах, де держава і бізнес мають спільний економічний інтерес, проте не можуть розвиватися і працювати

незалежно один від одного. Спільний економічний інтерес держави і бізнесу виникає тоді, коли цільові орієнтири держави у взаємодії з бізнесом та цільові орієнтири бізнесу у взаємодії з державою мають точки перетину. Так, держава, взаємодіючи з бізнесом, прагне до: залучення приватного бізнесу до реалізації стратегій соціально-економічного розвитку та розбудови інфраструктури економіки; досягнення глобальних цілей спільними зусиллями; використання потенціалу підприємницького сектору для суспільного блага; розширення партнерства у сфері реалізації інноваційних проєктів тощо (Біла, 2018; Іллічова, 2018).

Бізнес, взаємодіючи з державою, прагне до: наявності ефективного середовища для розвитку бізнесу та захисту своїх інтересів; функціонування «незахоплених» корупцією державних структур; прозорості різних форм взаємодії держави з бізнесом, які б функціонували на паритетній основі, та можливості отримання фінансової допомоги на реалізацію суспільно корисних завдань. Незалежно від національних особливостей країни розвиток світового державно-приватного партнерства включає три основні етапи (див. рис. 2).

Більшість країн у сучасному світі знаходяться лише на першому етапі формування державно-

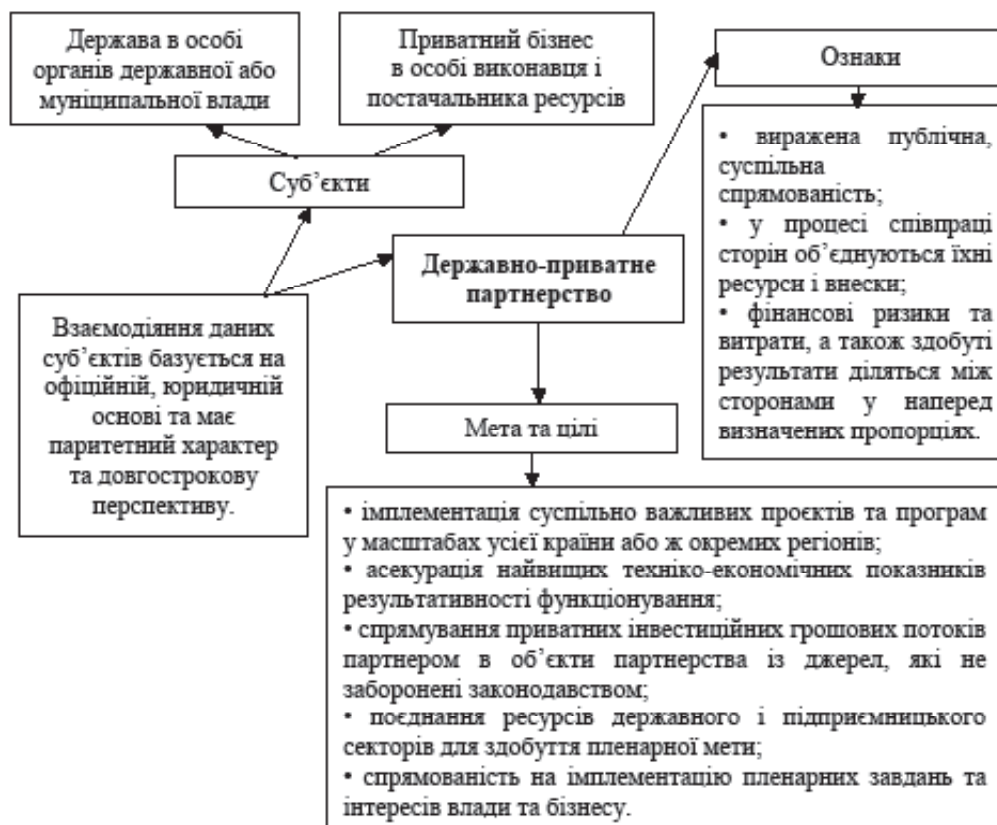


Рис. 1. Характерні ознаки ДПП

Джерело: сформовано на основі джерела (Біла, 2012; Петришина, 2012)

приватного партнерства. До третього етапу змогли розвинути механізм ДПП такі країни, як: Велика Британія, Австралія, Південна Корея та Ірландія (остання приєдналася до цього списку нещодавно). На другому етапі знаходяться майже всі країни Європи (Франція, Німеччина, Іспанія, Італія), а також США, Канада й Японія. На першому етапі знаходяться пострадянські країни, країни Латинської Америки та Східної Європи (Агазарян, 2016).

Для України проблема взаємовідносин влади та бізнесу є значно гострішою, ніж, наприклад, для європейських держав, які також мали соціалістичну систему господарювання. Аналіз розвитку нашої держави за роки незалежності доводить, що основними чинниками цього є ринкові умови господарювання на Україні, які на цей час ще не набули такого високого рівня розвитку, як у країнах з розвинутою економікою. Однією з причин до цього є високий рівень корупції в тому числі й на рівні державних органів влади; високий рівень володарювання монополій на внутрішньому ринку України, що створює перепони для розвитку вільної конкуренції. До природних монополій доповнилися монополії утворення в тому числі й за рахунок не зовсім продуманої та непрозорої приватизації державних підприємств; нестабіль-

ність політичної ситуації в країні, що скеровує значні фінансові та матеріальні ресурси на вирівнювання економічної диспропорції в бюджеті, які могли бути направлені на розвиток соціальної інфраструктури та вирішення соціально-економічних проблем (Філіпішина, 2017).

Важливою проблемою є нестача об'єктів транспортно-логістичної інфраструктури, завдяки чому вона займає одне з найнижчих показників серед розвинених країн. Проблема дорожніх покриттів стоїть особливо гостро. Завдяки розвитку транспортної інфраструктури в регіонах під час використання ДПП збільшиться потік вантажних перевезень через відповідну територію.

Основною критичною проблемою є поточна тенденція взаємної недовіри між представниками влади та бізнесу, яка спричиняє збільшення транзакційних витрат, зниження можливості формування нових орієнтованих на реалізацію інноваційних проектів структур. Із даною проблематикою пов'язано, зокрема, зростання застосування формальностей під час комунікації, сповільнення процесу розвитку інновацій, а в деяких випадках – застосування різноманітних перешкод стосовно можливості їхньої імплементації. Імовірність оцінювання результативності представлених бізнесом пропозицій девальвується

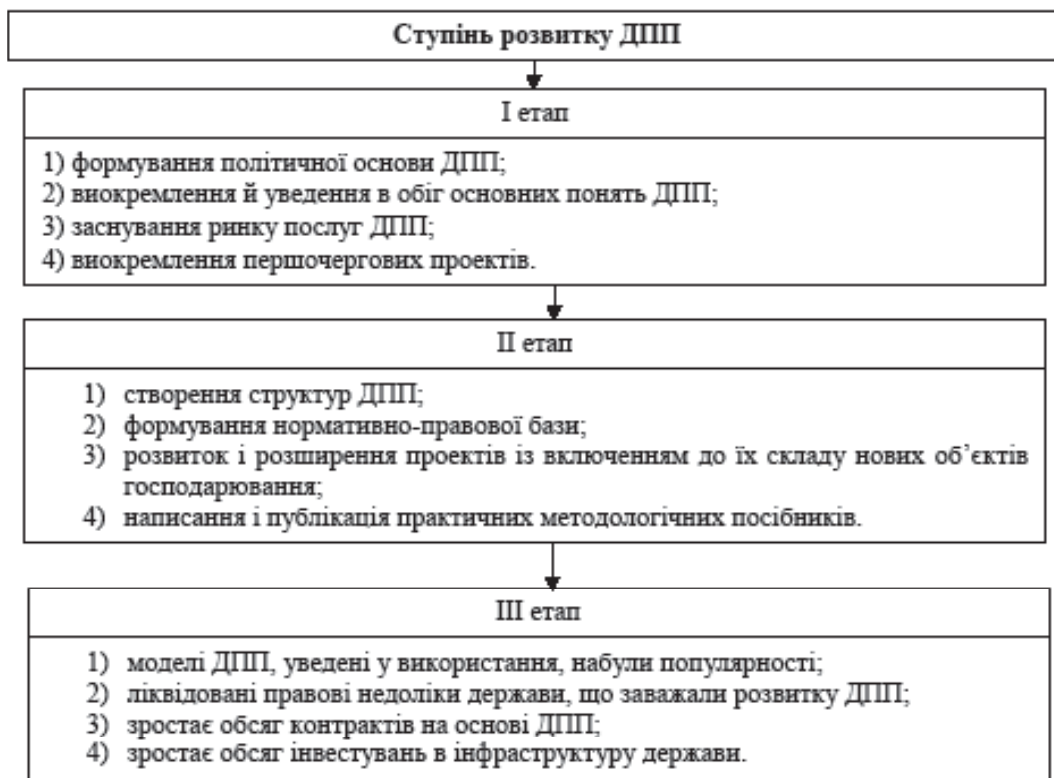


Рис. 2. Ступінь розвитку ДПП

Джерело: сформовано на основі джерела (Біла, 2018; Іллічова, 2018)

при недостатньому досвіді і кваліфікації у замовника в особі представників держави.

Дана проблема актуалізована протиріччям, характерним для значної частини регіонів: досить високий інноваційний потенціал при невідповідному рівні розвитку інфраструктури, який унеможливує ефективний розвиток для регіону та вигідно для підприємців та інвесторів конвертувати даний потенціал у високі новітні технології. До 2018 року в соціальній сфері проявилось погіршення показників за ключовими координатами розвитку. У числі найбільш складно розв'язуваних проблем виявилися: стан дорожньої мережі, інженерної, комунальної інфраструктури, благоустрій, забезпеченість населення сучасною спортивною інфраструктурою. Осмислення і оцінка ситуації, що склалася на рівні регіональної політики, дозволили сформулювати ряд ключових напрямків у стратегії соціально-економічного розвитку регіонів та країни загалом (Андрющенко, 2018; Шергіна, 2018; Теплюк, 2018).

У сучасних реаліях розвитку світової економіки виникає потреба встановлення найбільш значущих сфер діяльності для реалізації та використання ДПП для будь-якої країни в цілому чи регіону включно. Залучення інвестиційних грошових потоків відразу в усі сфери економіки країни в повному обсязі на практиці де факто неможливо, оскільки в сучасних ринкових умовах сформувалися відповідні сфери діяльності, в які потрібно інвестувати в першу чергу. Також відповідні галузі діяльності в країнах, які диференціюються за ступенем економічного розвитку, в які, стосовно рішень уряду країни, доцільно вливати інвестиційні потоки завдяки привабливості приватного сектора, досить істотно відрізняються.

Сьогодні державна підтримка імплементації інвестиційних та інноваційних проєктів забезпечується у формі (Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства, 2011): державних гарантій для асекурації повного або часткового виконання поточних боргових зобов'язань завдяки залученню запозичень від суб'єктів господарювання державного сектору економіки; прямого бюджетного та пленарного фінансування; компенсації відсоткових ставок за кредитами, що були отримані суб'єктами господарювання у комерційних банках; часткового відшкодування вартості виробництва продукції; кредитів за рахунок державного бюджету; субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам; кредитів, позик та грантів міжнародних фінансових організацій, залучених державою або

під державні гарантії; валютних, податкових та митних преференцій. Дані інструменти в різних комбінаціях є доцільними для підтримки форсування та імплементації ДПП. На сучасному етапі становлення економіки найбільшого поширення для використання механізмів партнерства набула галузь інфраструктури, до проєктів якої досить часто застосовується форма концесії.

Вирішальною передумовою необхідності та доцільності широкого впровадження механізму ДПП в Україні стала невідповідність зростаючих потреб у суспільних послугах та обмежених ресурсних можливостей країни щодо їх задоволення, а його провідна роль у розбудові інноваційної моделі сталого соціально-економічного розвитку країни визнана та закріплена на законодавчому рівні прийнятою у 2013 році Концепцією розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки (Про концепцію розвитку державно-приватного партнерства, 2013).

Аналіз міжнародного досвіду імплементації ДПП у країнах із різним рівнем соціально-економічного розвитку, реалізованих за допомогою концесійної форми державно-приватного партнерства, свідчить, що дані партнерства успішно застосовуються у транспортній і соціальній інфраструктурі, житлово-комунальному господарстві та в інших сферах. Проте найбільшим лідером зі створення даних видів партнерств є транспортна інфраструктура, за нею з невеликим відривом слідує соціальна інфраструктура.

Співпраця між партнерами може проходити в рамках різних законодавчих структур, із різноманітним діапазоном завдань і компетенцій. Взагалі в кожній країні є своя найбільш пріоритетна галузь стосовно застосування ДПП. Так, у США такою галуззю є автодороги, у Великій Британії – охорона здоров'я та освіта, в Німеччині – освіта, в Італії, Канаді та Франції – охорона здоров'я. В інших розвинених країнах на першому місці стосовно застосування ДПП є галузі, пов'язані з будівництвом і реконструкцією автодоріг, а за ними вже йдуть із досить значним відривом охорона здоров'я та освіта. Найменш всього ДПП розвинені в області енергетики, військово-промислового комплексу (далі – ВПК), будівництві офісних будівель і в'язниць, даний процес пов'язаний у першу чергу з галузевою специфікою: енергетика, ВПК і в'язниці в більшості країн є виключно турботою державних структур, оскільки вирішують квестії стосовно асекурації національної безпеки, які в результаті приносять лише соціальні вигоди (Черчата, 2020).

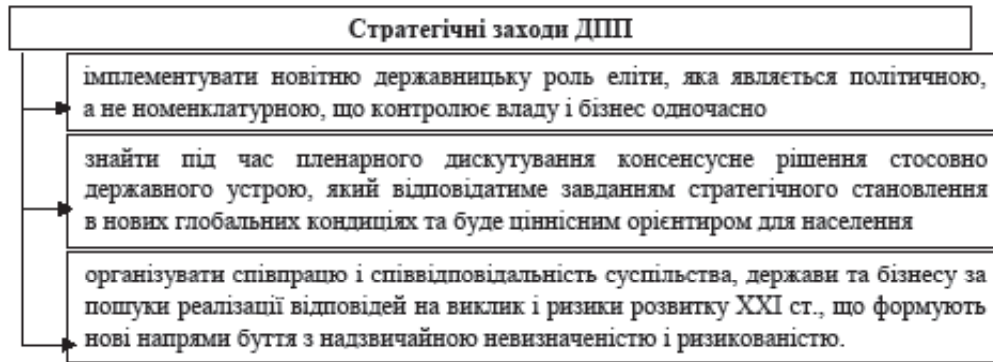


Рис. 3. Стратегічні заходи ДПП

Джерело: сформовано на основі джерела (Бержанір, 2015)

Отже, система представництва інтересів бізнесу в органах державної влади повинна бути гнучкою і багаторівневою. При цьому багаторівнева і багатоаспектна система взаємодії влади та бізнесу дозволяє будувати взаємини на цивілізованій основі. Тому задля асекурації тісної кооперації влади та бізнесу в Україні потрібно імплементувати певні стратегічні заходи (див. рис. 3).

Зазначено, що для сучасної ситуації у країні особливо актуально створення і вдосконалення системи незалежної оцінки проектів на принципах ДПП. Ефективна реалізація проектів передбачає не тільки участь працівників та їх представників, але і громадськості. Підвищення інформаційної відкритості, публічності, прозорості проектів, що реалізуються на принципах державно-приватного партнерства, участі представників інститутів громадянського суспільства і жителів відповідних територій сприятиме створенню механізму ефективного контролю за їх розробкою і реалізацією (Державна стратегія регіонального розвитку, 2018).

Висновки. У результаті проведеного дослідження було визначено, що сучасні методи регулювання реалізації інфраструктурних проектів за допомогою державно-приватного партнерства охоплюють велике різноманіття адаптованих, трансформованих під впливом глобалізації інструментів в межах світового простору. Основною метою державно-приватного партнерства є забезпечення сталого розвитку економіки країни та поліпшення інвестиційного клімату, а також формування більш динамічного розвитку стійких довірчих відносин між державою та іншими зацікавленими господарюючими суб'єктами. Подальша модернізація підходів реалізації інфраструктурних проектів за допомогою державно-приватного партнерства може стати головним інструментом освітнього, соціально-еко-

номічного, політичного та культурного прогресу європейських країн.

У результаті опрацювання досліджень науковців за окресленою проблематикою варто підкреслити значення праць таких авторів, як Філіпішина Л.М (2017), Андрищенко К.А., Шергіна Л.А., Теплюк М.А. Біла І.С., Іллічова У.І. (2018), Черчата А.О. (2020). На нашу думку, головними факторами, що стимулюють реалізацію інфраструктурних проектів за допомогою державно-приватного партнерства, є: ринкові умови господарювання на території України; високий рівень корупції в тому числі й на рівні державних органів влади; високий рівень володарювання монополій на внутрішньому ринку України, що створює перепони для розвитку вільної конкуренції; нестабільність політичної ситуації у країні; нестача об'єктів транспортно-логістичної інфраструктури; наявність тенденції взаємної недовіри між представниками бізнесу та держави, що сприяє зростанню транзакційних витрат, зниження можливості формування нових орієнтованих на реалізацію інноваційних проектів структур.

У результаті проведеного дослідження актуальних методів реалізації інфраструктурних проектів за допомогою державно-приватного партнерства в країнах та обґрунтування ключових чинників активізації реалізації даних проектів було визначено, що сучасні підходи в перспективі мають спрямовуватись на раціоналізацію та імплементацию інфраструктурних проектів за допомогою державно-приватного партнерства.

Таким чином, оновлення та вдосконалення концептуальних основ реалізації інфраструктурних проектів за допомогою державно-приватного партнерства може стати сучасною парадигмою збереження глобалізаційних тенденцій та механізмів інтеграції національних економік держав до світового співтовариства.

Список літератури:

1. Агазарян Н.В. Анализ мирового опыта применения механизма государственно-частного партнерства. *Государственно-частное партнерство*. 2016. Т. 3. № 2. С. 151–172.
2. Акитоби Б., Хемминг Р., Шварц Г. Государственные инвестиции и государственно-частные партнерства. *Вопросы экономики*. 2007. № 40. С. 30.
3. Андрищенко К.А., Шергіна Л.А., Теплюк М.А. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації соціально-економічного розвитку регіону в умовах публічного управління. Правові та економічні засади реформування системи органів державної влади і правосуддя в умовах інтеграції до європейської спільноти: проблеми та перспективи : монографія / [Колектив авторів] ; під ред. Г.В. Татаренко. Сєвєродонецьк : вид-во СНУ ім. В. Даля, 2018. С. 6–18.
4. Бержанір А.Л. Світовий досвід забезпечення взаємодії влади та бізнесу в економічних системах. *Вісник Донецького національного університету. Серія В. Економіка і право*. 2015. № 1. С. 32–35.
5. Біла І.С., Іллічова У.І. Світовий досвід державно-приватного партнерства. *Глобальні та національні проблеми економіки. Електронне наукове видання*. 2018. Вип. 21. С. 126–129.
6. Біла І.С., Петришина Н.В. Особливості державно-приватного партнерства в сучасних умовах в Україні. *Сталий розвиток економіки*. 2012. № 2. С. 36–39.
7. Бруссер П.А., Рожкова С.В. Государственно-частное партнерство – новый механизм привлечения инвестиций. *Рынок ценных бумаг*. 2007. № 2. С. 29–33.
8. Ваксакова Е.Е., Сизова О.В. Понятие «государственные услуги» с позиции теории общественных благ. *Финансы*. 2010. № 12. С. 20–24.
9. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. Документ 385-2014-п, чинний, поточна редакція. Редакція від 12.01.2018, підстава 1089-2017-п. *Відомості Верховної Ради України*. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення: 23.11.2020).
10. Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 № 384. *Відомості Верховної Ради України*. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3842011%D0%BF> (дата звернення: 23.11.2020).
11. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI. *Відомості Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text> (дата звернення: 23.11.2020).
12. Про концепцію розвитку державно приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 739-р від 14 серпня 2013 р. *Відомості Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/7392013%D1%80>. (дата звернення: 23.11.2020).
13. Філіпішина Л.М. Напрями розвитку стратегії взаємодії держави і бізнесу. *Научный вестник Донбасской государственной машиностроительной академии*. 2017. № 1. С. 199–205.
14. Черчата А.О. Державно-приватне партнерство як результат інтеграції держави та бізнес-структур. *Науковий вісник ІФНТУНГ*. Серія: Економіка та управління в нафтовій і газовій промисловості. 2020. № 1(21). DOI: 10.31471/2409-0948-2020-1(21)-94-102 (дата звернення: 23.11.2020).
15. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні: Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. 2012. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/816> (дата звернення: 23.11.2020).

Prorochuk M.V. EFFECTIVENESS OF INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT AND BUSINESS IN THE FIELD OF INFRASTRUCTURE

In the context of reducing budget expenditures on priority areas of the economy, where the key role in the context of infrastructure projects as a key tool to attract private investment and improve the quality of services provided to the population belongs to the public-private partnership. The mechanism of interaction between government and business in the field of infrastructure in foreign countries has been implemented for a long time and is constantly being improved. Socially significant problems, taking into account the growing needs of the population, remain a priority for the mechanism of public-private partnership and are addressed in a specific area. A distinctive feature of the interaction of government and business is the distribution of risks arising in the process of development, implementation or operation of the project. Each country differs in its approaches and individuality in the organization of public-private partnership. The purpose of the study is conducting a detailed scientific and practical justification of the effectiveness and problems of implementation of mechanisms of interaction between government and business in the field of infrastructure in Ukraine and to identify strategic areas for improvement. Research methods: analysis and synthesis; graphic and analytical modeling; comparative analysis; systematization, generalization. Results. The current mechanism for implementing infrastructure projects through public-private partnerships is insufficiently adapted to the

national socio-economic space, and therefore there are certain disparities in the implementation of economic development of the country and regions. Current trends in the transformation of socio-economic space confirm the insufficient level of influence of current methods of infrastructure projects, and the presence of a characteristic asymmetry of socio-economic development of the country and regions requires greater focus on modernization of regulatory instruments, including infrastructure projects through public-private partnership.

As a result of the study outlined further prospects for the implementation of alternative methods of infrastructure projects through public-private partnership, it was found that each country is characterized by relevant industry specifics in the implementation of infrastructure projects, identified effective solutions to enhance the implementation of infrastructure projects through public-private partnerships. The results of the study should be recommended by the legislative and executive authorities of Ukraine and its subjects in the development of state programs to support the implementation of infrastructure projects through public-private partnerships.

Key words: *public-private partnership, infrastructure projects, infrastructure, state, business, government.*

Сімак С.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

СТРАТЕГІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНО-БУДІВЕЛЬНИМ КОМПЛЕКСОМ

Стаття присвячена формуванню адекватної ринковим умовам концепції державного управління інвестиційно-будівельним комплексом, створенню системи моніторингу функціонування інвестиційно-будівельного комплексу, яка передбачає такі блоки: організація спостереження, одержання достовірної й об'єктивної інформації про соціально-економічний процес в інвестиційно-будівельному комплексі; оцінка й системний аналіз одержуваної інформації, виявлення причин, що негативно впливають на функціонування інвестиційно-будівельного комплексу; забезпечення у встановленому порядку органів управління, підприємств, установ і організацій незалежно від їхньої підпорядкованості й форми власності, громадян інформацією про результати проведення галузевого моніторингу; розроблення прогнозів розвитку соціально-економічної ситуації в галузі; підготовка рекомендацій, спрямованих на подолання негативних і підтримку позитивних тенденцій, доведення їх до відповідних органів управління й влади.

Для формування адекватної ринковим умовам концепції державного управління інвестиційно-будівельним комплексом необхідно створити систему моніторингу функціонування будівельного комплексу. Основними завданнями цієї системи мають бути: організація спостереження, отримання достовірної та об'єктивної інформації про соціально-економічний процес в інвестиційно-будівельному комплексі; оцінка та систематичний аналіз отриманої інформації, виявлення причин, що негативно впливають на функціонування інвестиційно-будівельного комплексу; забезпечення в установленому порядку органами управління, підприємствами, установами та організаціями незалежно від їх підпорядкування та форми власності громадянам інформації про результати галузевого моніторингу; розроблення прогнозів розвитку соціально-економічної ситуації в галузі; підготовка рекомендацій, спрямованих на подолання негативних тенденцій та підтримку позитивних, доведення їх до відповідних органів влади. Під час розроблення концепції державного управління інвестиційно-будівельним комплексом необхідно приділяти велику увагу прогнозуванню економічних показників системоутворюючих підприємств інвестиційно-будівельного комплексу.

Ключові слова: будівельний комплекс, державне управління, інвестиції, підприємство, стратегічне управління.

Постановка проблеми. Від якості та ефективності державного управління в будь-якій країні залежить ефективність функціонування економіки. Причиною тривалої кризи в Україні є не лише нерозвиненість ринкових відносин та інституцій, але й недооцінка та слабкість державного управління. Перехід від адміністративно-планової до відкритої ринкової економіки відбувся досить швидко, протягом кількох років, до чого верхній рівень управління економікою і менеджмент українських підприємств були абсолютно не готові. Найслабшим місцем за досить тривалий період незалежності виявилась фактична відсутність функції стратегічного планування розвитку. Це позначається на фінансових результатах діяльності підприємств, темпах виходу із кризи в майбутньому України в цілому, хоч певна частина під-

приємств методом проб і помилок знаходить шлях поточного виживання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наявні сьогодні наукові розробки в області дослідження проблем розвитку теорії управління інвестиційно-будівельним комплексом можуть вважатися тими, що детально пропрацьовані в основній масі проблем. Серед фундаментальних наукових робіт, що відносяться до даної проблемної області, потрібно виділити праці таких авторів, як: О. Амоша, В. Авер'янов, Н. Александрова, О. Андрійко, В. Бакуменко, П. Беленький, Є. 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 і багато інших. Проте, незважаючи на значний науковий доробок,

у вітчизняній економічній літературі не повністю розв'язано всю сукупність проблем формування концепції державного управління інвестиційно-будівельним комплексом.

Формулювання цілей статті. Розроблення концепції державного управління інвестиційно-будівельним комплексом із метою зменшити негативний вплив змін на результати інвестиційного проекту й тим самим підвищити його ефективність шляхом послідовного й систематичного керування проектом на всіх етапах його життєвого циклу. Розробка організаційно-економічної моделі дозволить вирішувати проблему керування результатами проекту й фінансового забезпечення його реалізації.

Виклад основного матеріалу. Перегляд стратегій розвитку пов'язаний ретельним аналізом макро- й мікросередовища підприємства. Найбільш доцільним для різних сфер діяльності є поєднання (комбінація) новаторської та творчої стратегій, суть яких полягає у виявленні найактуальніших потреб споживачів (промислових, сектора загального державного управління, торгових посередників та домашніх господарств) та оновленні товарів і ринків для задоволення потреб.

Розвиток інвестиційно-будівельного комплексу визначається умовами господарювання й проживання населення, наявністю власного виробничо-економічного потенціалу й інвестиційною стратегією й політикою.

Матеріальну основу інвестиційно-будівельного комплексу утворює виробнича структура, що представляє собою сукупність виробничих елементів (організацій і підприємств), економічних і виробничо-технологічних зв'язків між ними, що утворювалися в процесі розвитку суспільного поділу праці й інтересів ринку.

Виробнича структура є найбільш стійкою характеристикою комплексу, що сформувався під дією загальних закономірностей і тенденцій. Разом із тим різноманіття природних і соціально-економічних умов різних регіонів має істотний вплив на його формування.

Ядром інвестиційно-будівельної системи виступає замовник (інвестор). Він фокусує вплив усіх інших елементів, виконуючи функції ринкового регулятора, координує й контролює весь цикл створення й реалізації будівельної продукції. На наш погляд, під час розроблення концепції державного управління інвестиційно-будівельним комплексом елементи комплексу доцільно представляти в чотирьох ланках: інвестиційна ланка – система забезпечення інвестиційними ресурсами; будівельна

ланка – система будівельного виробництва; промислова ланка – система виробництва й постачання будівельних матеріалів і конструкцій та обладнання; науково-проектна ланка – система проектних, наукових і дослідно-конструкторських організацій.

Інвестиційні ресурси формуються за рахунок: заощаджень населення, засобів підприємств і організацій, кредитів банків, іноземних інвестицій, доходів від підприємницької діяльності, державних, регіональних і муніципальних позик. Особлива роль у реальному інвестуванні приділяється спеціальним фінансово-кредитним інститутам – інвестиційним банкам, інвестиційним фондам і компаніям.

Будівельна ланка інвестиційно-будівельного комплексу забезпечує кінцевий результат функціонування всього комплексу. Якщо в умовах планової економіки цей результат розглядався як створення готової будівельної продукції із заданими показниками якості будівельно-монтажних робіт, то зараз за умови збереження тих самих вимог щодо якості на перший план виступає мета створення кінцевої продукції, що забезпечує експлуатаційну рентабельність будинків і споруджень. Таким чином, від підрядних організацій, що здійснюють нове будівництво, розширення, реконструкцію й ремонт основних фондів, потрібно додати об'єктам такі споживчі властивості, за яких протягом усього їх життєвого циклу буде забезпечуватися мінімум експлуатаційних витрат.

Промислова ланка інвестиційно-будівельного комплексу виробляє для будівництва спеціалізовані знаряддя й предмети праці, здійснює певні види послуг. Склад ланки утворюють промислові підприємства й виробництва, що відносяться до таких галузей промисловості: промисловості будівельних матеріалів (виробництво стінових матеріалів, цементна промисловість, видобуток і первісна обробка матеріально-будівельних матеріалів, виробництво облицювальних, оздоблювальних матеріалів, виробництво санітарно-технічних виробів); склоробної промисловості – у частині виробництва будівельного скла; порцеляново-фаянсової промисловості – у частині виробництва будівельних виробів із порцеляни, напівпорцеляни й фаянсу; машинобудування й металообробки; лісової, деревообробної й целюлозно-паперової промисловості.

Базовою промисловою галуззю інвестиційно-будівельного комплексу є промисловість будівельних матеріалів, продукція якої майже повністю споживається в будівництві. Тому розвиток виробництва й розміщення її підприємств відбувається під впливом масштабів і концентрації будівництва.

Таким чином, підприємства промисловості будівельних матеріалів утворюють «стаціонарну» структуру комплексу, а потоки матеріалів і конструкцій становлять головні матеріальні внутрішньокомплексні зв'язки в системі інвестиційно-будівельного комплексу.

Інвестиційно-будівельний комплекс має власну розвинену інфраструктуру, що забезпечує його нормальне функціонування, яка підрозділяється на виробничу й ринкову. До виробничої відносяться підприємства з ремонту машин, спеціалізовані транспортні організації, науково-дослідні й проектні організації, установи по підготовці кадрів [2, с. 87]. Ринкова інфраструктура включає комерційні банки, територіальні лізингові центри, центри з ціноутворення, органи позавідомчої експертизи проектів, органи із сертифікації, тендерні комітети.

Підсистема управління державним сектором інвестиційно-будівельної сфери може складатися з таких компонентів: п'ятирічні державні інвестиційні програми, що засновані на індикативному плануванні; щорічні державні замовлення на введення в дію потужностей і об'єктів; асигнування з державного, обласного, місцевого бюджетів, що призначені для фінансування державних капітальних вкладень; податкова система, що передбачає пільги для інвесторів та підрядчиків; єдина система ціноутворення на будівельну продукцію (мінімально припустимі ціни) і типовий порядок визначення договірних цін; державні норми амортизації на повне відновлення основних фондів у тому числі норми прискореної амортизації активної частини основних виробничих фондів; типові положення про щоквартальну індексацію амортизаційних фондів і фондів нагромадження; єдина система оплати праці; нові норми тривалості будівництва об'єктів (скорочення в порівнянні з чинними); норми тривалості введення в експлуатацію виробничих потужностей (час від введення об'єкта в експлуатацію до його повного освоєння).

Підсистема державного регулювання й координації недержавного сектору інвестиційно-будівельного комплексу може містити в собі такі напрямки: складання перспективних прогнозів розвитку великих і середніх підприємств (у т. ч. і малих підприємств) на основі рекомендацій центральних економічних відомств виконавчої влади, місцевих органів влади, кон'юнктури ринку; акумуляція амортизаційних відрахувань на поточному рахунку, застосування державних норм амортизації на повне відновлення основних фондів, використання амортизаційного фонду строго за цільовим призначенням; щоквартальна

індексація амортизаційних фондів і фондів накопичення; оподаткування недержавних підприємств із урахуванням пільг і санкцій; упровадження іпотечного кредитування; розвиток форм страхування інвестицій від некомерційних ризиків; розвиток ринку цінних паперів, залучення засобів населення в інвестування житлової сфери; проведення підрядних торгів (тендерів) на право реалізації інвестиційних проектів; стимулювання інвесторів, що направляють більш високу частку власних засобів для здійснення інвестиційних проектів (до 50% зменшувати ставки місцевих податків); створення сприятливого податкового клімату для залучення іноземних інвесторів.

У ринкових умовах доцільним є розмежування системи державного регулювання інвестиційно-будівельної сфери на дві підсистеми: управління державним сектором і координація недержавним сектором економіки [1, с. 271].

Для більш ефективного функціонування системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом в умовах ринкової економіки слід розмежувати основні функції управління й координування на державному й регіональних рівнях [3, с. 143].

У сучасних умовах державне регулювання інвестиційного попиту має принципово важливе значення для становлення ринку інвестицій. Найважливішими регуляторами інвестиційного попиту на готову будівельну продукцію є: система спеціальних податків на ті види інвестиційних заходів, які не віднесено до пріоритетних і можуть бути обмежені; субвенції на розвиток пріоритетних видів будівельного виробництва та підприємств будіндустрії, які безпосередньо беруть участь у житловому будівництві.

Для подальшого розвитку інвестиційно-будівельного комплексу, як ми вважаємо, слід збільшити важливість адміністративних методів регулювання, підсилити стимулюючу роль бюджетно-податкової системи і кредитної політики, створити діючий механізм конкуренції на ринках підрядних робіт.

Нами пропонується для підвищення ефективності інвестицій: ввести додаткову експертизу інвестиційних проектів (незалежну експертизу); переглянути нормативні строки зведення об'єктів у бік їх скорочення; організувати діяльність підрядних підприємств на антивитратній основі шляхом проведення економічного аналізу за антивитратною методикою; регламентувати структуру собівартості будівельно-монтажних робіт за окремими статтями витрат; зменшити строки освоєння

нових виробничих потужностей (ввести норми освоєння виробничих потужностей і заселення приватного житла); практикувати обов'язковість проведення підрядних торгів на будівництво всіх об'єктів, що фінансуються за рахунок засобів державних бюджетів усіх рівнів (головними критеріями для переможця підрядних торгів вважати вартість об'єкта або мінімальні строки будівництва при нормативній вартості об'єкта).

Регулювання інвестиційно-будівельної сфери рекомендується здійснювати шляхом бюджетно-фінансового, кредитного, адміністративно-правового впливу, а також проведення єдиної технічної політики й рекомендацій у сфері ціноутворення.

Вважаємо, що рекомендована концепція державного управління інвестиційно-будівельним комплексом забезпечить створення правових й організаційно-економічних передумов позитивних змін в економіці.

Для будівництва в усьому світі характерна тенденція до поступового зниження тривалості будівельного циклу. Стійка тенденція до зниження тривалості будівництва пов'язана із прискоренням темпів науково-технічного прогресу в умовах науково-технічної революції, посиленням впливу морального зношування, коли прискорюються темпи зміни технологій [4, с. 118]. У цих умовах вирішальне значення має відновлення основного капіталу у виробничих галузях народного господарства, у чому вирішальну роль відіграє будівництво. Уповільнення темпів будівництва призводить до скорочення життєвого циклу нової техніки, до зниження ефективності її використання.

Ефективність від дострокового запровадження в дію об'єктів розраховується як різниця між ефектом і додатковими витратами підрядного підприємства.

Додаткові витрати у випадку скорочення нормативної тривалості будівництва виникають від перенасичення фронтів робіт ресурсами. Ефект від дострокового введення об'єкта буде превалювати над витратами, отже, підвищується ефективність капітальних вкладень і діяльності будівельних підприємств.

Інвестиційна складова частина концепції державного управління інвестиційно-будівельним комплексом задає рамки для реалізації стратегій та програм, спрямованих на ефективне управління розвитком. При цьому інвестиційна складова частина концепції покликана забезпечити єдине розуміння процесів, що відбуваються в інвестиційно-будівельному комплексі; створити різні умови для контактів із питань розвитку між

владою, керівниками підприємств, інвесторами, будівельними підприємствами, громадськими організаціями тощо.

Сутність цієї стратегії впливає з об'єктивної необхідності своєчасного задоволення потреб ринку у сучасних будівельних матеріалах, деталях та конструкціях, підвищення ефективності їх виробництва, транспортування та використання, формування потужностей будівельної індустрії, достатніх для виконання робіт у запланованих об'ємах та у відповідності зі встановленими термінами. Реалізація заходів, передбачених стратегією, забезпечить зростання об'ємів капітальних вкладень у нове будівництво, підвищення інвестиційної активності та ефективності капітального будівництва дасть можливість інвестиційно-будівельному комплексу підвищити свою конкурентоспроможність на національному та міжнародному ринках, а також вплине на вдосконалення інституційного забезпечення функціонування комплексу.

Стратегічні напрями, визначені у стратегії, тісно переплітаються з основними пріоритетами соціально-економічного розвитку на довготривалу перспективу. Через те, що будівельний сектор займає ключову позицію в економіці, забезпечуючи темпи її соціально-економічного розвитку та можливості виконання в повному обсязі стратегічних завдань, які стоять перед регіоном, відзначимо тісний зв'язок між реалізацією комплексу заходів щодо просторового розвитку і територіального планування, з одного боку, та обсягами будівельних робіт, а також інвестиціями в будівельний комплекс, з іншого.

Метою стратегії визначено організаційно-економічне забезпечення конкурентоспроможності будівельного комплексу.

У соціальній сфері стратегія зорієнтована на реалізацію національних і регіональних програм та інвестицій, забезпечення населення доступним житлом та сучасними об'єктами комунальної інфраструктури соціального і культурного призначення із урахуванням принципів енергозбереження.

У реальному секторі економіки ця стратегія передбачає модернізацію виробничих потужностей і матеріально-технічної інфраструктури, технічне переоснащення та реконструкцію підприємств, будівель, споруд, інженерних об'єктів. Вона також визначає загальні принципи і напрями довготривалого розвитку підрядної діяльності в будівництві та промисловості будівельних матеріалів, окреслює загальні підходи до управління, яке забезпечує їх збалансований розвиток.

Стратегічні напрями розвитку інвестиційно-будівельного комплексу регіону являють собою сформульовані в документі у вигляді цільових потреб групи стратегічних пріоритетів, реалізація яких забезпечить досягнення стратегічної мети. Кожен із пріоритетів – це комплекс стратегічних дій [5, с. 17].

Як ми вже відзначали, нестабільна соціально-політична й економічна обстановка, недосконала законодавча база, нерозвинений будівельний ринок, а найчастіше й некомпетентність учасників інвестиційно-будівельної діяльності в достатньому ступені визначають високий рівень змін, що виникають під час реалізації інвестиційних проектів. Виникнення змін у запланованому ході реалізації є причиною додаткових витрат за проектом, тобто тягне збільшення вартості проекту. В умовах дефіциту інвестиційних ресурсів постає питання ефективності їх використання.

Під час розроблення концепції державного управління інвестиційно-будівельним комплексом необхідно враховувати вищезазначені чинники. На наш погляд, зменшити негативний вплив змін на результати інвестиційного проекту й тим самим підвищити його ефективність можливо шляхом послідовного й систематичного керування проектом на всіх етапах його життєвого циклу. Для цього необхідне розроблення організаційно-економічної моделі, яка дозволить вирішувати про-

блему керування результатами проекту й фінансового забезпечення його реалізації.

Висновки. Для формування адекватної ринковим умовам концепції державного управління інвестиційно-будівельним комплексом, як відзначалося вище, необхідно створити систему моніторингу функціонування будівельного комплексу. Основними завданнями цієї системи моніторингу повинні бути: організація спостереження, одержання достовірної й об'єктивної інформації про соціально-економічний процес в інвестиційно-будівельному комплексі; оцінка й системний аналіз одержуваної інформації, виявлення причин, що негативно впливають на функціонування інвестиційно-будівельного комплексу; забезпечення у встановленому порядку органів управління, підприємств, установ і організацій незалежно від їх підпорядкованості й форми власності, громадян інформацією про результати проведення галузевого моніторингу; розроблення прогнозів розвитку соціально-економічної ситуації в галузі; підготовка рекомендацій, спрямованих на подолання негативних і підтримку позитивних тенденцій, доведення їх до відповідних органів управління й влади. Під час розроблення концепції державного управління інвестиційно-будівельним комплексом необхідно приділяти велику увагу прогнозуванню економічних показників системоутворюючих підприємств інвестиційно-будівельного комплексу.

Список літератури:

1. Поважний А.С. Проблемы управления и организации деятельности акционерных обществ в Украине. ИЭП НАН Украины. 2002. 300 с.
2. Геєць В.М. Трансформаційні процеси та економічне зростання в Україні. Форт. 2003. 440 с.
3. Троян В.Л. Окремі підходи до типології регіональних господарських систем. *Продуктивні сили і регіональна економіка*. 2006. Ч. 1. С. 42–46.
4. Тугай Л.В. Подолання кризових явищ як чинник фінансового оздоровлення регіонів. *Актуальні проблеми економіки*. 2006. № 12. С. 118.
5. Чухно А. Нова економічна політика. *Економіка України*. 2005. № 7. С. 15–22.

Simak S.V. STRATEGY FOR IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT OF PUBLIC MANAGEMENT OF THE INVESTMENT AND CONSTRUCTION COMPLEX

The article is devoted to the formation of adequate to market conditions concept of public administration of investment and construction complex, to create a system for monitoring the functioning of investment and construction complex, which provides the following blocks: organization of monitoring, obtaining reliable and objective information about socio-economic process; assessment and systematic analysis of the received information, identification of the reasons negatively influencing functioning of an investment and construction complex; providing in the prescribed manner management bodies, enterprises, institutions and organizations, regardless of their subordination and form of ownership, citizens with information on the results of sectoral monitoring; development of forecasts for the development of the socio-economic situation in the industry; preparation of recommendations aimed at overcoming negative and supporting positive trends, bringing them to the appropriate authorities and authorities.

To form an adequate to market conditions concept of public administration of the investment and construction complex, as noted above, it is necessary to create a system for monitoring the functioning of the construction complex. The main tasks of this monitoring system should be: organization of observation, obtaining reliable

and objective information about the socio-economic process in the investment and construction complex; assessment and systematic analysis of the received information, identification of the reasons negatively influencing functioning of an investment and construction complex; providing in the prescribed manner management bodies, enterprises, institutions and organizations, regardless of their subordination and form of ownership, citizens with information on the results of sectoral monitoring; development of forecasts for the development of the socio-economic situation in the industry; preparation of recommendations aimed at overcoming negative and supporting positive trends, bringing them to the appropriate authorities and authorities. When developing the concept of state management of the investment and construction complex, it is necessary to pay great attention to forecasting the economic indicators of the system-forming enterprises of the investment and construction complex.

Key words: *construction complex, public administration, investments, enterprise, strategic management.*

Слободенюк Т.О.

Національна академія державного управління при Президентові України

МЕТОДИЧНА ОСНОВА ТА ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

У статті окреслено питання реформування державного управління в Україні. У ній зазначений необхідний його напрямок, який можливо успішно реалізувати за допомогою засобів сервісної політики держави, спрямований на досягнення та утримання соціальної стабільності та покращання суспільного добробуту в цілому. Окреслена відмінність та спільні риси сервісної і соціальної політики держави, а також поняття «соціальна політика» і «соціальна функція держави».

Автор критикує твердження, що сервісно орієнтована держава має виключну мету – служіння суспільству, аргументуючи це тим, що конкретні державні посадовці мають свої особисті та корпоративні інтереси, для реалізації яких вони і користуються інституціональними можливостями, як правило не в інтересах всіх членів суспільства. Він стверджує, що в Україні не працює організаційна конструкція сервісно орієнтованої держави, в якій активне громадянське суспільство спроможне належним чином впливати на рішення органів державної влади, а також не згоден із твердженням, що комерційні організації у процесі відповідної співпраці з державними органами влади опікуються соціальними питаннями в комплексі з питаннями отримання прибутку.

У методологічному аспекті соціально орієнтована сервісна політика характеризується системою управлінських завдань та сформованих на їх основі адміністративних заходів.

Автор критикує твердження щодо неефективності державних послуг майже в усьому світі, внаслідок неефективності держави як форми організації суспільного життя. Він розглядає поняття «результат», «ефективний результат» та «якісний результат», зазначаючи, що для системи державного управління вагомим є «якісний результат», а бізнес орієнтований на прибуток – «ефективний результат», стверджуючи, що держава – це не організація суспільного життя, а механізм регулювання суспільних відносин, який регулює і організовує суспільне життя.

Одним із головних висновків у статті є твердження, що сервісна функція держави ні в якому разі не може мінімізувати інші державні функції, адже тоді держава все більше перестає бути потрібною, делегуючи все більше своїх функцій недержавним структурам, що приводить до хаосу суспільних відносин і руйнації правових засад їх функціонування, що яскраво ілюструється прикладом сучасної України.

Окреслюються принципи функціонування моделі сервісної держави та структура публічних послуг: адміністративні та управлінські послуги, соціальна допомога, соціальна робота серед населення, соціальні послуги у сфері медицини, освіти, пенсійного забезпечення, торгівля, комунальні послуги тощо. У статті робиться другий висновок: державні послуги, які повинні бути виключно монополією держави, поділяються на адміністративні та управлінські, а соціальні послуги можливо демонополізувати шляхом розвитку конкурентного середовища.

Ключові слова: методична основа, організаційна структура, публічні послуги, соціально орієнтована держава, сервісна політика.

Постановка проблеми. Інституціональне реформування системи публічного управління зумовлює комплекс соціально-економічних і політичних змін, які мають бути соціально спрямовані шляхом забезпечення законних інтересів та потреб громадян шляхом удосконалення соціально-адміністративних функцій держави і місцевого самоврядування. У цьому питанні цікаві деякі принципи, методологічні та організаційні

орієнтири, сформульовані в моделі сервісно орієнтованої держави, до якої потрібно підійти із критичної точки зору у питанні врахування деяких механізмів і принципів її практичного застосування під час реформування системи публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних дослідників, які присвятили свої праці питанню методології та організаційно-

функціональній структурі практики застосування моделі сервісно орієнтованої держави, потрібно виділити Євтушенка О.Н., Коршуна Т.С., Дзевелюка М.В., Місюру В.Я., Щербаківську Л.М., Плюща В.І., Сороко В.М., Соколова А.В.

Мета статті – виділити методологічні основи та організаційну структуру публічно-сервісної діяльності держави з погляду впровадження у практику реформування системи публічного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Комплекс політичних, економічних та соціальних змін в Україні актуалізує питання інституціонального реформування для суттєвої зміни якості і ефективності публічного впливу на соціальне середовище, забезпечення законних інтересів та потреб громадян шляхом удосконалення соціально-адміністративних функцій держави і місцевого самоврядування з належною взаємодією їх з приватним сектором та громадянським суспільством, із метою досягнення соціально-економічної і політичної стабілізації. Одним із провідних напрямів цих трансформацій має стати інституціонально-організаційно та фінансово сформованої якісної і ефективної сервісної публічної політики.

Ураховуючи те, що переважна більшість функцій сучасної держави все більше набуває сервісного характеру, а сервісна політика вагоміше починає впливати на всі сфери суспільного життя, ця суспільна тенденція недостатньо враховується у вітчизняній науці державного управління. На думку В.Я. Місюри, значна частина адміністративних послуг є платною, що зумовлює загрозу спотвореного трактування і розвитку самої сервісної політики держави (отримання додаткових бюджетних надходжень під ширмою регулювання суспільного розвитку). Він вважає, що важливі питання реформи державного управління в Україні можливо вирішити за допомогою засобів сервісної політики держави, спрямованих на досягнення та утримання соціальної стабільності та покращання суспільного добробуту у цілому [4, с. 13].

Сервісна політика держави передбачає створення нормативної, ресурсної та організаційної бази її реалізації і забезпечення (нормативні документи, спеціалізовані сервісні центри з надання адміністративних послуг, штат відповідно підготовлених службовців, електронні бази даних тощо).

Успішність цієї політики забезпечується взаємодією цілеспрямованих заходів органів державної влади і місцевого самоврядування та іншими, регламентованими законодавством суб'єктами сервісної діяльності, які спрямовані на забезпечення

громадян адміністративними, управлінськими, соціальними та іншими видами публічних послуг.

Потрібно зазначити, що сервісна політика держави має багато спільних, а також відмінних рис із соціальною політикою держави. Вона спроможна підвищити якість і ефективність державної соціальної політики.

У науковому середовищі термін «соціальна політика» вживається в сенсі допомоги нужденним верствам населення, а от соціальна функція держави визначається довгостроковими цілями соціального розвитку у процесі їх реалізації та надання соціальних гарантій домогосподарствам і громадянам [5, с. 67].

В.Я. Місюра зазначає, що надмірні заходи державного управління щодо перерозподілу через державний бюджет суспільних благ на користь нужденних громадян без урахування закономірностей ринкової економіки в глобалізованому світі спроможні призвести до погіршення соціально-економічної ситуації шляхом негативного впливу на розвиток інвестиційного клімату, зниження ВВП, зменшення податкових надходжень, дефіциту бюджету, інфляції тощо, що знецінить впливовість механізмів соціального захисту незаможних груп населення. Він окреслює відмінні риси соціально орієнтованої сервісної політики від соціальної:

1) перерозподіл матеріальних благ не є головним засобом соціально орієнтованої сервісної політики, адже її основна мета – служіння всьому суспільству (public service), надання публічних (переважно адміністративних та управлінських) послуг, регулювання сфери соціальної допомоги і запровадження в ній сервісних технологій. Ця політика покликана регулювати сфери публічних послуг із метою узгодження її із пріоритетами розвитку суспільства і держави;

2) адміністративні послуги органів державної влади та місцевого самоврядування надаються на платній основі, а соціальні трансферти передбачають матеріальну допомогу і різноманітні пільги з відповідних бюджетів;

3) стратегічна мета сервісної політики – соціальна орієнтація на задоволення законних потреб громадян у доступі до публічних благ та підтримка соціальної стабільності;

4) управлінські механізми сервісної політики передбачають розгалужену інфраструктуру відповідних органів;

5) стандартизація надання послуг;

6) обґрунтовані методики оцінювання якості сервісної діяльності та прогнозування соціальних наслідків її впровадження [4, с. 15].

Отже, на підставі концепції про модель сервісної держави можна стверджувати, що основною метою сучасної держави є служіння суспільству, а методами її застосування – розширення обсягу публічних благ, що надаються у співпраці з інститутами громадянського суспільства в середовищі ринкової економіки (сприяння соціально-економічному розвитку країни, територіальних громад, підвищення добробуту і якості життя громадян; відповідність світовим стандартам сервісної діяльності держави та її інститутів (якість, доступність, прозорість діяльності, ефективність тощо). Об'єктом сервісно орієнтованої соціальної політики держави є всі категорії громадян, а суб'єктами – органи державної влади і місцевого самоврядування, некомерційні та комерційні організації, які надають публічні блага на законних підставах.

Цікавим у цих теоретичних твердженнях є те, що метою держави є служіння суспільству. Справа у тім, що держава – це віртуальний соціально-економічний і політичний механізм регулювання суспільних відносин, який матеріалізуються в органах влади і в конкретних їх посадовцях, які мають свої особисті та корпоративні інтереси, для реалізації яких вони і користуються своїми інституціональними можливостями, як правило не в інтересах всіх членів суспільства. По-друге, в Україні вважається, що громадянське суспільство – це громадяни, об'єднані у громадські організації за віком, за особистими та корпоративними інтересами. З одного боку, в Україні існує активне громадянське суспільство, спроможне належним чином впливати на рішення органів державної влади, а з іншого боку, існує твердження, що в країні ще й досі не сформована громадянське суспільство. Тобто ця інституціональна конструкція в Україні не працює за призначенням і не дала позитивних результатів у соціальній сфері. Сумнівним є твердження, що комерційні організації опікуються соціальними питаннями в комплексі з питаннями отримання прибутку в процесі відповідної співпраці з державними органами влади.

У методологічному аспекті соціально орієнтовану сервісну політику характеризує система управлінських завдань та сформованих на їх основі адміністративних заходів. Адміністративна складова частина передбачає:

1) формування нормативно-правової бази взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з недержавними організаціями для реалізації сервісної політики на різних адміністративних рівнях;

2) раціоналізацію інфраструктури з надання публічних послуг з оптимальним розподілом повноважень між суб'єктами відповідно до їх основних функцій;

3) розроблення стратегічних документів, програм із напрямками сервісної політики відповідно до суспільних потреб їх споживачів і формування системи адміністративно-правового та методичного супроводу цієї сфери публічної політики, яку мають реалізовувати органи державної влади і місцевого самоврядування та недержавні організації;

4) формування адміністративної, комунікативної, правової, інформаційної аналітики стану та перспектив соціально орієнтованої сервісної політики, яка б відображала суспільні оцінки і очікування, науково-експертну думку, узгоджувала б їх із реальними ресурсами держави і суспільства для задоволення законних потреб та інтересів громадян засобами соціально орієнтованої сервісної політики держави [4, с. 15–16].

Потрібно погодитись із думкою В.Я. Місюри, що «соціально орієнтована сервісна політика держави» є більш широким поняттям, ніж поняття «соціальної політики», яка спрямована на допомогу лише соціально вразливим верствам населення (інваліди, малозабезпечені громадяни, пенсіонери тощо), адже «сервісна політика» держави узгоджена з довгостроковими цілями розвитку суспільства і держави та покликана задовольняти потреби громадян у доступі до суспільних благ, а отже, охоплює не лише цільові групи населення, які потребують державної допомоги, а всіх громадян країни, які долучаються до отримання публічних благ. Саме тому державна сервісна політика має функціональну структуру, яка складається з адміністративних, управлінських послуг, соціальної допомоги, соціальної роботи серед населення, регулювання публічних послуг (медицина, освіта, пенсійне забезпечення) тощо [4, с. 16–17].

Як зазначає В.М. Дзевелюк, сервіс наявний лише тоді, коли він надається на основі раціональної ринкової логіки, тобто коли в отримувача послуги існує вибір: отримувати її чи ні, і, що більш важливо, – від кого [3, с. 60]. Саме у подоланні монополії держави з надання деяких публічних послуг і полягає сутність сервісної функціональної моделі, яка формується у світі саме з кінця ХХ ст. по сучасний час.

Т.С. Коршун відмічає, що неефективність державних послуг майже в усьому світі є наслідком неефективності держави як форми організації суспільного життя, саме тому більшість функцій держави успішно можуть виконувати незалежні

компанії (зокрема, сертифікація, оцінка якості, видача документів, достовірна ідентифікація особи тощо) [2, с. 55]. Із цим його твердженням важко погодитись. Що означають терміни «ефективність», «неефективність»? Ці поняття використовуються взаємно з поняттям «результат», тобто «ефективний чи неефективний отриманий результат». Ураховуючи те, що ефективність будь-якого результату залежить від кількості ресурсів, витрачених для його отримання, чим менше ресурсів використано для досягнення результату, тим більш він ефективний. Критерієм ефективності будь-якого результату є прибуток. Споживача публічних послуг не цікавить прибутковість їх надання, це турбота надавача послуг. Споживача послуг цікавить якість їх надання і бажано безкоштовно або за нижчим тарифом. Не можна погодитись із Т.С. Коршуном у питанні формування сутності держави як форми організації суспільного життя. Держава – це не організація суспільного життя, а механізм регулювання суспільних відносин, який регулює і організовує суспільне життя. Це доволі суттєва змістовна відмінність. Більш того, регулююча функція держави не може передаватись іншим суб'єктам (за винятком органів місцевого самоврядування, які володіють публічною владою, як і держава). Якщо це було б так, тоді взагалі з легкістю можна відмовитись від функцій держави та і від неї самої. Навпаки, у сучасному світі посилюється впливовість держави на суспільні відносини як у середині країни, так і на зовні.

О.М. Євтушенко зазначає, що сучасні технології і відкриті стандарти сприяють перетворенню держави в сервісну організацію з надання послуг населенню і компаніям [1, с. 36]. Цю його думку доповнює Т.С. Коршун, говорячи, що сервісна модель держави зміщує акцент із її каральної, наглядової та виховної функції до організаційно-управлінської, а для України таке зміщення акцентів потребуватиме суттєвого переосмислення принципів державної діяльності, як і необхідності існування багатьох органів державної влади; перегляду ставлення державних службовців до громадян; залучення приватної ініціативи замість збереження державної монополії для виконання частини функцій держави [2, с. 56]. У зв'язку з таким твердженням потрібно наголосити, що сервісна функція аж ніяк не перешкоджає реалізації інших державних функцій. У держави не існує каральних функцій, а є монопольне право на здійснення примусу. Каральні функції на себе подекуди беруть очільники державних органів, зловживаючи їх правом на монопольне насилля.

Наглядова та контрольна функція держави не може бути мінімізована, адже це призводить до хаосу в суспільних відносинах, і тоді всі прошарки суспільства апелюють до механізму державного регулювання. Виховна функція держави теж має бути незмінною, адже її суть полягає в тому, щоб поширювати у всіх членів суспільства повагу до чинного законодавства та прав інших членів суспільства. Отже, сервісна функція держави ні в якому разі не може мінімізувати інші державні функції. У протилежному випадку держава все більше перестане бути потрібною, делегуючи все більше своїх функцій недержавним структурам, а це приводить до хаосу суспільних відносин і руйнації правових засад їх функціонування, що яскраво ілюструється прикладом сучасної України.

В.М. Дзевелюк, посилаючись на іноземну літературу, робить три організаційно-методологічні висновки:

1) держава мусить бути конкурентоспроможною в розрізі надання публічних послуг, а отже, сама система державного управління має орієнтуватися на новітні технології менеджменту;

2) держава повинна максимально відмовлятися від монополізації надання публічних функцій, які можуть ефективніше здійснювати приватні структури;

3) надання послуг має бути пріоритетною формою реалізації більшості державних функцій [3, с. 61].

Ці його висновки мають одну методологічну помилку, окреслену у третьому висновку. Надання публічних послуг ніяк не може бути формою реалізації провідної функції держави щодо захисту територіальної цілісності держави та її суверенітету.

Поряд із цим М.В. Дзевелюк слушно наголошує на тому, що надання послуг є не новою формою функціонування держави, а лише новою її функцією [3, с. 61]. Його думку доповнює Л.М. Щербаківська, стверджуючи, що державні послуги можуть надавати тільки органи державної влади, тому державна послуга є однією з різновидів державної функції і тому є невід'ємною властивістю органів державної влади [6, с. 373]. Із нею ми цілковито згодні, враховуючи те, що як іноземні науковці, так і вітчизняні стверджують, що держава повинна позбутись монопольного права надання публічних послуг. Так, вона це може зробити, але в рамках делегування публічно-управлінських повноважень місцевому самоврядуванню. Спільність державного управління і управління на рівні місцевого самоврядування полягає в тому, що ці два рівні управління складають цілісну єдність

у системі публічного управління, яке формується органами влади на рівні держави і місцевого самоврядування.

Л.М. Щербакова також зазначає, що надання державних послуг потрібне у цілях заощадження часу і коштів громадян та підприємств при здійсненні угод, але їх надання пов'язане з витратами, а отже, джерелами їх покриття. Альтернативою бюджетного фінансування вона вважає продаж цих послуг населенню. Проте у цьому випадку виникає питання щодо запобігання діям, спрямованим на стягання ренти при винятковому положенні, в якому опиняється орган, що надає державні послуги [6, с. 374]. Цю проблему потрібно вирішити виключно одним шляхом: послуги громадянам і юридичним особам мають надаватись у безоплатній формі, адже вони є платниками податків, а отже, формують державний бюджет для виконання державою всіх її функцій, зокрема і сервісних. Поряд із цим такий крок усуне деякі прояви зловживання службовим становищем у корисних цілях.

Цієї ж точки зору притримується В.І. Плющ, але зазначає, що держава повинна переорієнтуватись з адміністративно-розпорядчих функцій на функції надання державних (управлінських) послуг громадянам, яке можливе лише за умов забезпечення дії принципу верховенства права. Науковець наголошує, що всі основні напрями діяльності держави – це її функції, а державні функції належать до публічних, зумовлених публічними інтересами. Поряд із цим, публічні функції виконує не тільки держава, адже недержавні суб'єкти також можуть бути пов'язані публічним інтересом. Саме тому вона пропонує визначити різницю між державною функцією і державною послугою як різновидом цієї функції [7, с. 46].

До цього твердження В.І. Плющ потрібно зробити три зауваження:

1) принцип верховенства права – це не абсолютна субстанція, це стан суспільних відносин, який має відносний характер, залежний від історичних обставин. Абсолютного верховенства права не існує в людському суспільстві, яке може зростати у своїй вагомості впливу на всі суспільні відносини, і навпаки. Верховенство права – це мінімізація обмеження природних прав людини позитивним правом і діяльністю правоохоронних органів, яке не функціонує без поширення у свідомості переважної більшої членів суспільства принципу, що «права кожної людини закінчуються там, де починаються права інших людей»). Саме тому складно визначити, коли верховенство

права починає ставати більш панівним, а коли – менш, а отже, визначити, коли держава повинна переорієнтуватись з адміністративно-розпорядчих функцій на функції надання державних (управлінських) послуг громадянам;

2) не можна погодитись із софізмом В.І. Плющ про те, що всі державні функції є публічними функціям, які відображають суспільний інтерес, і саме тому публічні функції можуть виконувати і недержавні суб'єкти. Крім державних функцій, які безумовно публічні, існують і інші публічні функції, які можуть реалізовувати недержавні організації, але державні функції можуть виконувати виключно державні органи влади. Саме тому державні публічні послуги повинні надавати лише державні органи влади, а недержавні публічні послуги, зокрема торгівля, комунальне послуги тощо, можуть надавати недержавні організації. Держава може делегувати свої публічні функції, зокрема публічні послуги, але виключно органам місцевого самоврядування, які, як і державні органи, наділені публічною владою, хоча і не на території всієї країни, а лише в межах певного району країни;

3) а хіба не відома різниця між державною функцією і державною послугою? Перелік державних функцій визначений в основному законі держави найвищої юридичної сили, а державні послуги громадянам і юридичним особам – це одна з функцій держави. У зв'язку із цим М.В. Дзевелюк також зазначає, що В.І. Плющ змішує поняття, адже слід ретельно розмежовувати державні послуги та інші ділові послуги, які надаються органами держави. Він наголошує, що в розумінні функціональної моделі сервісної держави не послуги є формою функції держави, а навпаки – функції стають формою реалізації послуги [3, с. 62].

В.М. Сороко ще більш конкретний у визначенні сутності державних послуг, які він розуміє як дії державних органів щодо реалізації функцій і завдань держави, визначених Конституцією України та іншими законодавчими актами. Поняття «управлінської послуги» науковець формулює як зміст функціональної діяльності державного органу щодо вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки, а «адміністративна послуга» – це дія виконавчого механізму державного органу чи його апарату щодо забезпечення інтересів та свобод фізичних і юридичних осіб у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначене-

ному порядку. Він пропонує визначити види державних послуг з урахуванням адресації певного кола споживачів, зокрема державні управлінські послуги надаються невизначеному колу осіб, а державні адміністративні – конкретному користувачеві (фізичній або юридичній особі, громадянам і їхнім об'єднанням, групі осіб тощо) [8, с. 26].

Науковець із Запоріжжя А.В. Соколов одним із напрямів своїх наукових інтересів обрав сучасні тенденції адміністративних реформ у зарубіжних країнах. Це дозволило йому виділити основні принципи сервісної моделі держави:

1) сервісна держава прагне управляти іншими, а не виконувати роботу за них, тобто максимально розвантажити виконавчу владу від поточної сервісної роботи і «спустити» надання державних послуг на рівень, максимально наближений до споживача;

2) споживачам слід надавати можливість самим вибирати послуги, яких вони потребують, і у тих, хто робить їх найякісніше;

3) необхідність запровадження інституції конкуренції в державному секторі шляхом надання приватному сектору можливості боротися за споживача за умови, що ця послуга буде сплачена державою;

4) необхідно вкладати кошти в результати, а не в наміри;

5) держава має орієнтуватися на клієнта, тобто в основу діяльності державних органів слід ставити потреби і побажання громадян як споживачів публічних послуг;

6) необхідно впроваджувати ринково-орієнтовані механізми і бюджетування, орієнтовані на результат;

7) необхідно децентралізувати владу, перенести центр тяжіння ухвалення рішень на низовий рівень, впровадити в управління мережеві елементи [9].

Перший принцип передбачає, що модель сервісної держави має спонукати саму державу позбавитись частини своїх функцій щодо надання державних послуг із метою «розвантаження» виконавчої влади від поточної сервісної роботи. По-перше, сутність виконавчої влади спрямована на виконання державних функцій. По-друге, ніхто, крім держави, не може виконувати державні функції, зокрема і надання державних послуг, адже тоді вони будуть недержавними.

Другий принцип передбачає обранням споживачем послуг, яких він потребує. Але справа полягає в тому, що державні послуги і процедура їх надання чітко визначені чинним законодавством, і споживач може їх обирати саме із цього переліку і отримувати виключно в повноважених

органах державної виконавчої влади. Споживач може обирати лише у сфері надання недержавних послуг. У сфері надання державних послуг має зберігатись монополія держави, у протилежному випадку не потрібна держава, якщо її функції будуть виконувати недержавні організації.

Третій принцип передбачає конкуренцію щодо надання державних послуг. А як запровадити механізм конкуренції між органами державної виконавчої влади в питанні надання державних послуг? Що він собою має уявляти, враховуючи те, що державні службовці і органи виконавчої влади можуть робити лише те, що дозволено чинним законодавством, у той час як недержавні організації мають право робити те, що не заборонено чинним законодавством, що, у свою чергу, відкриває поле для їх конкуренції. Тобто для системи державного управління неприйнятною конкуренція, а панує принцип чіткого дотримання чинного законодавства.

Четвертий принцип не може працювати, адже не можна отримати результат, не вкладаючи кошти в наміри (плани), передбачені державним бюджетом. Вкласти кошти в те, що не передбачено бюджетом, – це злочин (порушення державної фінансової дисципліни). Ви не можете отримати результат, не вклавши ресурси у планові наміри. Без фінансування намірів не можливо отримати результат.

П'ятий принцип спонукає з'ясувати питання: держава надає послуги громадянам чи клієнтам? Інституція громадянства передбачає договірні засади на рівні конституції щодо взаємовідносин між державою і особою в питаннях регулювання взаємних прав і обов'язків. До того ж ці договірні засади працюють на постійній основі, в той час як у бізнесі договірні умови тимчасові. Питання перетворення громадян на клієнтів доволі сумнівне, адже на підставі чинної конституції та інституції громадянства виключно держава зобов'язана надавати державні послуги своїм громадянам.

Шостий принцип передбачає ринкові засади надання державних послуг. Отже, держава повинна надавати ці послуги на принципах конкуренції та попиту і пропозиції. На рахунок конкуренції щодо надання державних послуг автор вже висловлював свою думку. А от принцип попиту і пропозиції є цікавим в аспекті, які механізми має запускати держава для формування попиту на ці послуги, попит на які виникає за принципом пред'явлення бажання їх отримати, а не за допомогою «маркетингово нав'язування», а також урахування те, що вона – монополіст із надання державних послуг.

І останній принцип. Децентралізація державної влади передбачає делегування своїх функцій. Це делегування функцій виключно спрямоване на органи місцевого самоврядування. А от рішення державної влади приймаються у спосіб, виключно передбачений чинним законодавством, який зумовлюється вертикаллю підпорядкування в органах виконавчої влади.

Отже, принципи функціонування сервісної моделі держави, сформульовані А.В. Соколовим, не відповідають сутності держави, її регуляторним і управлінським функціям, органи якої надають державні послуги у формі регулювання суспільних відносин, а не у формі формування ринку послуг, які надають недержавні організації з метою отримання прибутку (інший результат їх не цікавить).

Висновки. Таким чином, сервісна політика держави передбачає створення нормативної, ресурсної та організаційної бази її реалізації і забезпечення (нормативні документи, спеціалізовані сервісні центри з надання публічних послуг, штат відповідно підготовлених службовців, електронні бази даних тощо).

Структурними складовими частинами публічних послуг є: адміністративні та управлінські послуги, соціальна допомога, соціальна робота серед населення, соціальні послуги у сфері медицини, освіти, пенсійного забезпечення, торгівля, комунальні послуги тощо. Державні послуги, які повинні бути виключно монополією держави, поділяються на адміністративні та управлінські. Деякі із цих послуг держава може делегувати органам місцевого самоврядування, які також наділені публічною владою. Соціальні послуги,

на відміну від виключно державних послуг, потребують ширшої демонополізації шляхом розвитку конкурентного середовища щодо їх надання.

Ці дві складові частини публічних послуг і формують «сервісну політику» держави, узгоджену з довгостроковими цілями розвитку суспільства і держави, яка покликана задовольняти потреби всіх громадян у доступі до суспільних благ. Саме тому державна сервісна політика має функціональну структуру, а в подоланні монополії держави з надання соціальних послуг і полягає сутність сервісної функціональної моделі їх надання.

Проблему корупції та хабарництва в системі надання публічних послуг можна долати двома шляхами:

1) державні послуги громадянам і юридичним особам мають надаватись у безоплатній формі, адже вони є платниками податків, а отже, формують державний бюджет для виконання державою всіх її функцій, зокрема і сервісних;

2) демонополізація і розвиток конкуренції в системі надання соціальних послуг.

Подальше дослідження функціонала держави в аспекті її моделі як сервісно-орієнтованої держави передбачається в таких напрямках:

1) критичний аналіз питання демонополізації державних функцій щодо надання послуг громадянам;

2) критика складової частини цієї концепції в питанні конкурування держави з недержавними установами та організаціями;

3) критика клієнтоорієнтованої діяльності держави тощо.

Список літератури:

1. Євтушенко О.Н. Роль державної влади й місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг. *Наукові праці. Науково-методичний журнал. Політичні науки.* 2009. С. 32–37.
2. Коршун Т.С. Переосмислення функцій держави в умовах сучасної європейської цивілізації. *Філософія. Культура. Життя.* 2015. Вип. 42. С. 47–59.
3. Дзевелюк М.В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр.* 2017. Вип. 78. С. 60–67.
4. Місюра В.Я. Методологічні засади аналізу соціально орієнтованої сервісної політики держави. *Методологія, теорія та історія державного управління. Вісник НАДУ.* 2015. № 4. С. 12–17.
5. Смирнов С.Н. Социальная политика : учеб. пособие. Москва : Изд. ГУ ВШЭ, 2004. 432 с.
6. Щербаківська Л.М. Якісне надання державних послуг як функція держави. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління.* 2014. № 2. С. 370–376.
7. Плющ В.І. Державна послуга як різновид функцій органів виконавчої влади. *Вісник НАДУ.* 2009. Вип. 2. С. 41–48.
8. Сороко В.М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості. Київ : НАДУ, 2008. 128 с.
9. Соколов А.В. Передумови та особливості реалізації моделі «сервісної» держави у системі державного управління. URL : <http://www.m.nayka.com.ua/?op=1&j=derzhavne-upravlinnya-udoskonalennyata-rozvytok&s=ua&z=898> (дата звернення: 16.10.2020).

**Slobodeniuk T.O. METHODOLOGICAL BASIS AND ORGANIZATIONAL STRUCTURE
PUBLIC AND SERVICE ACTIVITIES OF THE STATE**

The article outlines the issue of public administration reform in Ukraine. It indicates the necessary direction, which can be successfully implemented through the service policy of the state, aimed at achieving and maintaining social stability and improving public welfare in general. The difference and common features of the service and social policy of the state, as well as the concepts of “social policy” and “social function of the state” are outlined.

The author criticizes the statement that the service-oriented state has an exclusive purpose – to serve society, arguing that specific government officials have their personal and corporate interests, for which they use institutional opportunities, usually not in the interests of all members of society. He claims that Ukraine does not have an organizational structure of a service-oriented state in which an active civil society is able to properly influence the decisions of public authorities, and disagrees with the statement that commercial organizations in the process of appropriate cooperation with public authorities take care of social issues in conjunction with issues of profit.

In the methodological aspect of socially-oriented service policy is characterized by a system of management tasks and administrative measures formed on their basis.

The author criticizes the allegations of inefficiency of public services almost all over the world, due to the inefficiency of the state as a form of organization of public life. He considers the concepts of “result”, “effective result” and “quality result”, noting that for the system of public administration is important “quality result”, and for profit-oriented business – “effective result”, arguing that the state is not the organization of public life, but the mechanism of regulation of social relations, which regulates and organizes public life.

One of the main conclusions in the article is the statement that the service function of the state can in no way minimize other state functions, because then the state increasingly ceases to be needed, delegating more and more of its functions to non-governmental structures, which leads to chaos and destruction legal bases of their functioning, which is vividly illustrated by the example of modern Ukraine.

The principles of functioning of the service state model and the structure of public services are outlined – administrative and management services, social assistance, social work among the population, social services in the field of medicine, education, pensions, trade, utilities, etc. The second conclusion is made in the article: public services, which should be exclusively a state monopoly, are divided into administrative and managerial, and social services can be demonopolized by developing a competitive environment.

Key words: *methodical basis, organizational structure, public services, socially-oriented state, service policy.*

УДК 351.84:35.072.2:342.5 (477)
DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.6/14>

Чорний О.В.

Міжрегіональна Академія управління персоналом

Гурковський В.І.

Міжрегіональна Академія управління персоналом

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я У КРАЇНАХ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ COVID-19: СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ЧИННИКИ СУСПІЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ

Фахівці в галузі охорони здоров'я з різних держав давно попереджали про те, що світ може зустрітись із серйозною пандемією, і закликали краще до неї підготуватися. Але державним органам, яким потрібно думати про чергові вибори, складно витратити час, гроші та політичний капітал на формування і реалізацію державної політики в галузі охорони здоров'я та врегулювання абстрактної можливості майбутньої кризи. І тому ціла низка держав в основному виявилася не готова до глобальної загрози здоров'ю населення в масштабах, створених новою епідемією коронавірусу.

У той час як пандемія стрімко поширювалася у світі, частина населення та й деякі державні органи не враховували рекомендації фахівців у галузі охорони здоров'я, сподіваючись на пом'якшення обмежень і повернення до нормального розміреного життя, до зникнення загрози. Водночас ділові кола вимагають винятків на свою користь і значних субсидій, а часто і екстреної допомоги, щоб допомогти їм пережити важкі часи, хоча пересічні громадяни більшою мірою потребують цієї допомоги

На міжнародному рівні заходи реагування урядів на пандемію ілюструють складні політичні аспекти світової кооперації. Світова пандемія вимагає глобальних заходів у відповідь, скоординовані міжнародні заходи однозначно є найкращим способом протидії міжнародній надзвичайній ситуації в галузі охорони здоров'я. Але під тиском своїх меркантильних інтересів директивні органи відкликали ресурси, що призначалися іншим країнам, вводили заборони на експорт продовольства та ліків і створювали надлишкові матеріальні запаси.

Кожен із цих заходів, яким би популярним він не був у місцевого населення, пов'язаний із витратами для державного бюджету, в результаті відсутність кооперації погіршує ситуацію для всіх. Такі міжнародні організації, як Всесвітня організація охорони здоров'я, намагаються координувати спільну світову реакцію на глобальну кризу, але перед обличчям потужних проявів політичного тиску окремих держав вони можуть виявитися безсилями. Кожному уряду доводиться приймати важкі рішення про належні заходи під час формування державної соціально-економічної політики, а також які обмеження ввести і коли їх послабити.

Дані рішення повинні враховувати рекомендації в галузі охорони здоров'я, економічні міркування і суспільно-політичний раціоналізм. Яким чином світова спільнота реагувала на фінансову кризу попередніх років, так і відрізняються між окремими країнами залежно від місцевих соціально-економічних умов національні заходи реагування на пандемію COVID-19 та розрізняються за медичними, економічними і політичними аспектами: на що витратити кошти і як їх залучити, якими національними міркуваннями можна поступитися на користь міжнародної скоординованої співпраці.

Ключові слова: реалізація, суспільне благополуччя, державна політика, охорона здоров'я, пандемія, соціально-економічні фактори, формування.

Постановка проблеми. Шкода, нанесена пандемією COVID-19 соціально-економічній діяльності в останні місяці, – це лише розвиток другої хвилі захворювань, хоча стрімкий і безпрецедент-

ний колапс виробництва, торгівлі та зайнятості, можливо, вдасться повернути назад у міру ослаблення пандемії, довгострокові соціально-економічні наслідки можуть проявлятися протягом

життя одного або більше поколінь [12]. Серед них – тривалий період економічного спаду, банківської бездіяльності, схожий із довгостроковою стагнацією, якій може тривати декілька десятиліть.

Такі тривалі періоди асоціюються з більш низькими реальними зарплатами і створюють широкі передумови для фінансування урядами заходів стимулювання, спрямованих на протидію економічним збиткам, які заподіяні пандемією. Природно, що до теперішнього часу вивчення соціально-економічних наслідків тривалої пандемії COVID-19 було зосереджено на короткострокових результатах стратегій пом'якшення і стримування. Однак під час того, як уряди реалізують великомасштабні податково-бюджетні програми, спрямовані на боротьбу з пандемією, важливо зрозуміти, як буде виглядати господарський та економічний ландшафт у найближчі роки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідники вже сьогодні говорять про те, що під час великомасштабної пандемії наслідки будуть відчуватися у всій економіці по всьому світу. Для цього є дві причини: або тому, що сама інфекція широко поширюється, або тому, що торгівля і ринкова інтеграція в кінцевому підсумку поширюють економічні потрясіння у збільшеному масштабі.

Міжнародні фінансові організації також не повинні залишатися осторонь і допомогти країнам не тільки боротися з пандемією, але і послабити шок від втрати потоків приватних доходів саме тоді, коли ці країни з низькими доходами і вразливі держави найбільше їх потребують [10]. Крім того, порушення глобальних ланцюжків поставок продукції в деяких випадках поставило у пріоритет необхідність забезпечення продовольчої безпеки окремих держав у цілому в глобальному масштабі.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування формування та реалізації державної політики охорони здоров'я та суспільного благополуччя із урахуванням соціально-економічних факторів впливу пандемії на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Світова спільнота повинна визнати, що наслідки пандемії будуть негативно впливати на формування грошово-кредитної і бюджетно-фінансової політики в багатьох державах. Погляд на попередні пандемії може допомогти заповнити цю прогалину, проливши світло на їх середньо- і довгострокові економічні наслідки. Однак, роблячи висновки на основі історичних тенденцій, важливо відзначити одну вирішальну відмінність, минулі пандемії відбувалися в ті часи, коли практично ніхто не доживав до глибокої старості.

З огляду на зростання тривалості життя, можливо, на цей раз ситуація складеться по-іншому, смертність від COVID-19 непропорційно стосується людей похилого віку, які, як правило, більше не беруть участь у трудовій діяльності та мають тенденцію зберігати кошти більше. Це може відображати в багатьох країнах відсутність необхідних інвестицій через надлишок капіталу на одиницю робочої сили, збільшене бажання економити з обережності, більшої невизначеності, або бажання відновити виснажений добробут, або і те, й інше.

Жорсткі карантинні заходи, спрямовані на боротьбу з поширенням вірусу, призвели до серйозного скорочення обсягів виробництва в короткостроковій перспективі. У період загальнонаціонального карантину деякі галузі сфери послуг, що вимагають прямої взаємодії клієнтів і постачальників, у результаті обмеження пересування і вимог, що стосуються соціального дистанціювання, практично позбулися доходів [11]. Економічний спад в усіх країнах, супроводжуваний звільненнями і зростанням невпевненості в завтрашньому дні, цілком ймовірно, в найближчі місяці призведе до скорочення споживання і, відповідно, доходів підприємств.

Однак наслідки для зайнятості у сфері роздрібною торгівлі певною мірою пом'якшуються рішенням дозволити роботу продуктивних магазинів і аптек, від карантинних заходів більш за інших постраждали низько кваліфіковані працівники, оскільки вони не часто мають можливість працювати віддалено, а це означає, що карантинні заходи можуть мати регресивний вплив на розподіл доходів. У звичайний час неформальна економіка може вважатися резервом на випадок економічного спаду, оскільки зазвичай циклічні спади практично не зачіпають попит і пропозицію в неформальних секторах.

Складність доступу до послуг охорони здоров'я набуває особливого значення, надання державної підтримки в неформальній економіці може представляти особливу складність. Однак посилена підтримка доходів там, де це можливо, повинна стати пріоритетом поряд із забезпеченням доступу до послуг охорони здоров'я [8]. Що стосується осіб, які продовжують працювати, забезпечення їх масками і реалізація інших заходів, покликаних забезпечити здоров'я і безпеку, має найважливіше значення для здоров'я не тільки самих працівників, а й оточуючих їх осіб.

Існують деякі види податкових пільг, які можуть допомогти неформальному сектору, хоча

працівники і компанії можуть не платити прямих податків або соціальних відрахувань, вони роблять комунальні платежі, платять ринкові збори, а також збори, пов'язані з переказом коштів. Із метою зниження ризику органи державної влади почали надавати фінансову підтримку і реалізовувати пакети стабілізаційних заходів, розширюючи державні позики, отримуючи допомогу від міжнародних донорських організацій та збираючи кошти шляхом організації фондів пожертвувань.

Вжиті заходи включають у себе надання ліквідних коштів, стимулювання збереження робочих місць, а також надання підтримки певним галузям. Такі заходи включають у себе надання підтримки соціально незахищеним групам населення в отриманні необхідних товарів і роботи над поправками до трудових кодексів, покликаних захистити працівників. Можливість влади протистояти зовнішнім потрясінням додатково обмежується невеликим обсягом соціальних допомог та низьким рівнем внутрішніх заощаджень, визначено карантин у зв'язку з COVID-19 як форс-мажорну обставину у рамках юридичних договорів.

Якщо зазначені історичні тенденції проявляться аналогічним чином після COVID-19, то довгострокова стагнація буде серйозним питанням під час формування грошово-кредитної політики і політики бюджетної стабілізації протягом наступних двох або більше десятиліть [6]. Якщо сучасне медичне обслуговування і заходи у сфері охорони здоров'я виявляться більш дієвими, тобто ефективно формування та реалізація державної політики в галузі охорони здоров'я, то число жертв COVID-19 стосовно загальної чисельності населення може виявитися менше, ніж число жертв деяких великих пандемій минулого.

Поєднання поширеності неформальної зайнятості, високого рівня безробіття, невеликого розміру заощаджень і вираженої залежності від грошових переказів говорить про уразливість великої частини населення в період тривалого економічного спаду. Досить імовірно, що через коронавірусну кризу мільйони людей в невеликих країнах очікують злидні, сукупний вплив економічної і санітарно-епідеміологічної кризи, незважаючи на раніше досягнуті успіхи щодо скорочення бідності та підвищення рівня життя, відкине суспільство на багато років назад.

Активна податково-бюджетна експансія, спрямована на боротьбу з пандемією, сприятиме подальшому зростанню державного боргу, знижуючи національну норму заощаджень, пандемія COVID-19 підриває економіку як багатих, так і бідних країн. Однак для багатьох країн із низькими дохо-

дами і вразливих держав це економічне потрясіння буде ще сильніше через втрату грошових переказів, які трудові мігранти і люди, що працюють за кордоном, відправляють додому. Потоки грошових переказів у країни з низькими доходами і в нестабільні в економічному сенсі держави служать засобом порятунку для населення, а також забезпечують такі необхідні податкові надходження.

Скорочення потоків грошових переказів, ймовірно, підвищить економічне, бюджетне і соціальне навантаження на уряди таких країн, які насилу справляються і в нормальних умовах [4]. Пандемія може вдарити по потоках грошових переказів навіть сильніше, ніж під час фінансової кризи 2008 року, і саме в той момент, коли бідні країни намагаються впоратися з впливом COVID-19 на їх економіку. Трудові мігранти, які виявилися без роботи, швидше за все, скоротять обсяг грошових переказів своїм сім'ям на батьківщині. У порівнянні з минулими економічними кризами ця пандемія представляє ще більшу загрозу для країн, які сильно залежать від доходів у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Глобальний характер цієї кризи означає, що держави переживуть відтік приватного капіталу, а можливо, і скорочення допомоги від донорів, які зазнають труднощі [2]. На додаток до заходів фінансової підтримки держави також мають приділяти велику увагу питанням соціально-економічної допомоги особам, вимушеним знаходитися в режимі ізоляції через введені обмеження, а також заходам щодо охорони життя та здоров'я таких груп населення, для яких режим ізоляції є додатковим фактором ризику.

Для компаній неформального сектора часто характерна низька продуктивність, робота є низькооплачуваною, при цьому неформальний сектор не рідко демонструє стійкість саме тому, що на нього меншою мірою впливають фінансові кризи, з якими стикається формальна економіка. Однак за нинішньої кризи ситуація інакша, оскільки ізоляція і закриття кордонів особливо згубно впливають на багато галузей, які є здебільшого неформальними, де дистанційна робота неможлива [13]. Оскільки для працівників неформального сектора характерний низький рівень заощаджень, їм складніше впоратися із втратою доходів у результаті карантинних заходів.

Наслідки пандемії для міжнародної торгівлі будуть серйозними, враховуючи часткове або повне закриття кордонів, обмеження на переміщення товарів, робочої сили і навіть капіталу, падіння світового попиту. Скорочення торговельної та іншої економічної діяльності на основних ринках

безпосередньо торкнеться невеликих країни та периферії, незважаючи на те, що в таких країнах прогнозується менш сильна рецесія в порівнянні із країнами ЄС, супутні ефекти непередбачувані і можуть посилити ризики економічного спаду.

Часто умови, в яких вони проживають, унеможливають повноцінне соціальне дистанціювання, що підвищує ризик поширення інфекції. Банки, які покладаються на приплив грошових переказів, як дешеве джерело фінансування за рахунок депозитів, швидше за все, чекає підвищення витрат на операційну діяльність, та їх можливості видавати кредити приватному сектору або на фінансування державного дефіциту значно скоротяться [9]. Крім того, приватний сектор, що складається в основному із числа самозайнятих громадян, малих та середніх підприємств, які зазвичай мають життєве важливе значення для країн із низькими доходами і вразливих держав та служить засобом порятунку для держав в період макроекономічних потрясінь та нестабільності.

Міжнародна організація праці на своєму порталі створила спеціальний розділ, де можна ознайомитися з переліками заходів, які приймаються державами для подолання викликані пандемією кризи в сфері праці. Усе це, в додаток до зниження попиту на їхні послуги і продукти в результаті затяжної кризи, посилить тиск на ринок праці багатьох країн [7]. У країнах, де на ринку праці вже багато безробітної молоді, вони, ймовірно, збільшать ряди безробітних, а також посилять навантаження на і без того крихкі системи охорони здоров'я.

Це може збільшити кількість негативних соціальних факторів, підвищити соціальний тиск у країнах, які погано підготовлені до боротьби з пандемією, а також, можливо, це позначиться і на ситуації за їх межами. Зазвичай, коли відбувається відтік приватного капіталу із країни під впливом макроекономічного шоку, пов'язаного із кліматом або погіршенням умов торгівлі, потоки грошових переказів знижують вплив втечі капіталу. В умовах поточної кризи, навпаки, бідні країни можуть зіткнутися з обома явищами – втечею капіталу і скороченням потоків грошових переказів.

Можна очікувати, що послаблення валюти підштовхне попит на товари їх експорту або підвищить привабливість туризму, оскільки цей шок носить системний характер. Слабкість валюти може погіршити економічне становище багатьох із цих країн із низькими доходами і вразливих держав, борг яких номіновано в іноземній валюті, що ще більше знизить локальний попит і призведе до ще більшого скорочення місцевої еконо-

міки. Ця криза має унікальний ефект посилення бюджетних обмежень у країнах із низькими доходами саме в той момент, коли необхідні дії з боку державного сектора у формуванні та реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я як для захисту населення від пандемії, так і для підтримки місцевої економіки в подоланні масштабних негативних потрясінь.

Втрата податкових надходжень унаслідок скорочення споживання, підтримуваного грошовими переказами, тільки погіршить становище урядів, які вже обмежені в засобах, і сильно підірве їх можливість у прийнятті ефективних бюджетних заходів. Це робить надзвичайно важливою допомогою міжнародного співтовариства, навіть в умовах, коли багаті країни самі несуть величезний бюджетний тягар [1]. Багаті країни самі зацікавлені в тому, щоб надати бідним країнам ресурси на боротьбу з пандемією, адже рівень захворюваності в багатьох країнах набагато вище, і особливо серед трудових мігрантів через їх жалюгідні умови праці та проживання.

Приймаючим країнам необхідно стабілізувати можливості для працевлаштування трудових мігрантів у своїй економіці, дії приймаючих країн можуть допомогти зберегти відповідні грошові перекази. Надання підтримки допоможе країнам із розвинутою економікою швидше повернутися до повномасштабної виробничої діяльності [3]. У країнах, які залежать від сезонних працівників, розширення тестування на інфекцію принесе подвійну користь та забезпечить запас сільськогосподарської продукції для приймаючої держави, як це відбувається у випадку з переїздом українських заробітчан на сільгоспроботи до Польщі.

Висновки. Держави у всьому світі здійснюють масштабні заходи підтримки груп населення, найбільш вразливими перед загрозою пандемії. Державна соціально-економічна політика та її основні види допомоги включають розподіл продовольства, виплату соціальних допомог та підтримку зайнятості, медичне обслуговування і створення умов для зниження ризику зараження інфекцією. У зв'язку з рекомендаціями і необхідністю дотримуватися соціальної самоізоляції з метою мінімізації ризику поширення інфекції особливе занепокоєння урядів викликає становище соціально незахищених верств населення, яким надається додаткова підтримка.

У найменш розвинених країнах основну проблему, яку повинні вирішити уряди, представляє забезпечення основними засобами для існування найбільш вразливих груп населення, які втратили джерела прибутку і звичних умов життєдіяль-

ності. Безумовним пріоритетом національних і міжнародних зусиль стала підтримка зайнятості населення, а також відшкодування втрачених доходів у формі соціальних виплат із безробіття, компенсацій і пільг роботодавцям, послаблень у податковому регулюванні.

Список літератури:

1. Вовк С.М. Системні трансформації охорони здоров'я : монографія. Кривий Ріг : ДДУУ: Вид. Р.А. Козлов, 2017. 315 с.
2. Гойда Н.Г., Курділь Н.В., Вороненко В.В. Нормативно-правове забезпечення державно-приватного партнерства в охороні здоров'я України. *Запорізький медичний журнал*. 2013. № 5(80). С. 104–108.
3. Григорович В.Р. Удосконалення управлінських механізмів державної підтримки системи охорони здоров'я в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 2. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=93> (дата звернення: 15.11.2020).
4. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр.: у 2 ч. / заг. ред. проф. М.М. Білінської, проф. Я.Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
5. Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні : навч.-наук. вид. / заг. ред. М.М. Білінської. Київ-Львів : НАДУ, 2012. 240 с.
6. Деякі питання електронної системи охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 р. № 411 / Кабінет Міністрів України. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/deyaki-pitannya-elektronnoyi-sistemi-ohoronizdorovya> (дата звернення: 15.11.2020).
7. Здоров'є-2020: основы европейской политики и стратегия для XXI века. Всемирная организация здравоохранения. Европейское региональное бюро. URL : http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/215432/ (дата звернення: 15.11.2020).
8. Лехан В.М., Слабкий Г.О., Шевченко М.В. Аналіз результатів реформування системи охорони здоров'я в пілотних регіонах: позитивні наслідки, проблеми та можливі шляхи їх вирішення. *Україна. Здоров'я нації*. 2015. № 3. С. 67–86.
9. Лобас В.М., Шутов М.М., Вовк С.М. Методологія реформування систем охорони здоров'я, за кластерними підходами. *Україна. Здоров'я нації*. 2013. № 2(26). С. 84–88.
10. Мартякова О.В., Трикоз І.В. Перспективи модернізації охорони здоров'я. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2015. № 4(32). С. 23–30.
11. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років / Міністерство охорони здоров'я України. URL : <moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf> (дата звернення: 13.11.2020).
12. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України від 19.10.2017 р. № 2168-19 / Верховна Рада України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2168-19> (дата звернення: 03.11.2020).
13. Фещенко Н.М. Галузь охорони здоров'я: проблеми та перспективи фінансового забезпечення. *Держава та регіони*. 2010. № 3. URL : http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/2559/1/Derzhava%20ta%20regioni_2010_6_155-161.pdf (дата звернення: 12.11.2020).

Chorny O.V., Hurkovskiy V.I. FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE HEALTH POLICY IN COUNTRIES DURING THE COVID-19 PANDEMIC: SOCIO-ECONOMIC FACTORS OF SOCIETY

Health experts from different countries have long warned that the world could face a serious pandemic and called for better preparation for it. But it is difficult for government agencies that need to think about the next election to spend time, money and political capital on shaping and implementing public health policy and resolving the abstract possibility of a future crisis. And so a number of states, in general, were not ready for a global threat to public health on the scale created by the new coronavirus epidemic.

While the pandemic was spreading rapidly around the world, part of the population, and some government agencies, ignored the recommendations of health professionals, hoping to ease the restrictions and return to a normal measured life, to eliminate the threat. At the same time, businesses require exceptions in their favor and significant subsidies, and often emergency assistance, to help them survive difficult times, although ordinary citizens are more in need of this assistance.

At the international level, governments' response to the pandemic illustrates the complex political aspects of global cooperation. The global pandemic calls for a global response, and coordinated international action is clearly the best way to address the international health emergency. But under pressure from their mercantile interests, policymakers withdrew resources allocated to other countries, banned the export of food and medicine, and created surplus stocks.

Each of these measures, no matter how popular it is with the local population, involves costs for the state budget, as a result of the lack of cooperation worsens the situation for all. International organizations such as the World Health Organization are trying to coordinate a common global response to the global crisis, but in the face of strong political pressure from individual nations, they may find themselves powerless. Every government has to make difficult decisions about appropriate measures in the formation of state socio-economic policy, as well as what restrictions to introduce and when to ease them.

These decisions should take into account health recommendations, economic considerations and socio-political rationalism. How the world community has responded to the financial crisis of previous years, and national responses to the COVID-19 pandemic vary from country to country depending on local socio-economic conditions and differ in medical, economic and political terms: what to spend money on and how to spend it. to involve what national considerations can be given in favor of international coordinated cooperation.

Key words: *implementation, social welfare, public policy, health care, pandemic, socio-economic factors, formation.*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.6/15>**Омельчук О.І.**

Національна академія державного управління при Президентіві України

ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Розглянуто та проаналізовано теоретико-методичні підходи до визначення інституційної спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні (надалі – ОТГ). Здійснено огляд тлумачення поняття «інституційна спроможність громади» в сучасних українських наукових дослідженнях. Проаналізовано взаємозв'язок між організаційною здатністю, інституційною спроможністю громади та її загальною спроможністю. Досліджено інституційну спроможність громади як один із ключових аспектів спроможності громади. Основними її складовими частинами визначено інституційну спроможність органів місцевого самоврядування (надалі – ОМС) та інституційну спроможність самих жителів громади. Інституційна спроможність ОМС розглянута як здатність таких органів ефективно здійснювати свою діяльність, передбачену законодавством та правилами громади. У рамках дослідження такої спроможності органів місцевої влади окреслено основні показники, за якими можна здійснювати оцінювання рівня їх спроможності: здійснення ними стратегічного планування, ефективності владних рішень, показники кадрового забезпечення, підвищення кваліфікації посадових та виборних осіб місцевого самоврядування), впровадження розумних технологій та інноваційних підходів), показники відповідності місцевої політики очікуванням жителів громади, показники реалізації стратегії.

Інституційна спроможність жителів громади розглянута як здатність осіб реалізовувати свої права, не порушуючи правила, встановлені законодавством та громадою, брати участь у реалізації місцевої політики. Інституційна спроможність громади зміцнюється, і місцевий розвиток має позитивну динаміку, де самі жителі громади є інституційно спроможними, володіють достатніми знаннями, навичками, беруть участь у реалізації місцевої політики та сплачують податки. Окреслено основні показники громадянської спроможності: активна участь у процесах управління громадою (бюджет участі, показники явки виборців на місцевих виборах, рівня доступності та залученості жителів громади до громадянської освіти, кількості органів самоорганізації населення, кількості активних місцевих об'єднань громадян).

Ключові слова: *спроможність територіальної громади, інституційність спроможність, об'єднана територіальна громада, інституційна спроможність громади, інституційна спроможність жителів громади.*

Постановка проблеми. У процесі здійснення реформи децентралізації у 2020 році в Україні було завершено визначення меж всіх об'єднаних територіальних громад [8]. Відтак сьогодні є особливо актуальним процес становлення новостворених територіальних громад, зміцнення їх спроможності. Питання забезпечення потенціалу та спроможності громади є завданням та відповідальністю як органів місцевого самоврядування, так і жителів громади. Розбудова міцної місцевої економіки, пла-

нування розвитку потенціалу громади, формування цивілізованого громадянського середовища – є завданнями, спільними для обох сторін. Недоліки інституційної спроможності і органів місцевого самоврядування, і жителів громади можуть стати на заваді місцевого розвитку. Тож пропонуємо розглядати інституційну спроможність громади як інституційну спроможність органів місцевої влади та жителів громади і як головний чинник успішності розвитку громади у цілому.

Формулювання цілей статті – визначення поняття інституційної спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні, дослідження аспектів інституційної спроможності ОМС та жителів ОТГ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання інституційного розвитку публічної служби, громадянської свідомості та інституційної спроможності ОМС були предметом досліджень багатьох українських науковців: Ю. Битяка, Л. Гонюкової, А. Кабанця, М. Кармазіної, Т. Мотренка, В. Мельниченка, Ю. Сурміна, О. Сушинського, О. Оболенського, Н. Нижник, та інших. Важливим дослідженням інституційної та інституціональної спроможності місцевого самоврядування є праця української наукової дослідниці Колесніченко Н.М. [2]. Але все ж таки питання інституційної спроможності громади залишається малодослідженим, і невирішеною частиною загальної проблеми визначення спроможності громад є проблема визначення саме її інституційної спроможності як здатності забезпечити життєдіяльність громади та ефективність її рішень.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування – «право і спроможність ОМС здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних прав, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [7]. Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад (надалі – Методика) спроможна громада – здатна самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [9].

Територіальна громада України – первинна базова адміністративно-територіальна одиниця місцевого самоврядування України. Основними її ознаками є спільна територія, наявність спільних інтересів місцевого значення, соціальна взаємодія членів громади в процесі забезпечення цих інтересів, психологічна самоідентифікація кожного члена із громадою, спільна комунальна власність, сплата податків. Основою територіальної громади є її жителі, об'єднані постійним проживанням у межах громади. Інститут органу місцевого самоврядування у статті розглядаються як інститут місцевої ради, її виконавчих органів (виконавчий

комітет місцевої ради, апарат ради та виконавчі органи, створені місцевою радою) та посадових осіб (виборних: голови громади, секретаря місцевої ради, старости та таких, що призначаються: посадових осіб виконавчого комітету місцевої ради).

У широкому розумінні термін «інституційна спроможність» означає здатність структури ефективно виконувати власні найголовніші функції та контролювати їх виконання від центрального до регіонального рівня. Інституційна спроможність громади включає два компоненти: інституційну спроможність ОМС та інституційну спроможність самих жителів громади.

Ураховуючи, що у 2020 році всі територіальні громади в Україні формально вже були визначені Урядом [8], одним із першочергових завдань є впровадження інструменту визначення спроможності об'єднаних територіальних громад (надалі – ОТГ) в тому числі їхньої організаційної спроможності як здатності виконувати свої функції. Аби оцінити спроможність, необхідно окреслити її межі, сутність та конкретні показники досяжності.

Спроможність ОМС передбачає якісне надання послуг жителям. Для досягнення інституційної спроможності органам місцевого самоуправління необхідно вдосконалювати свої методи здійснення місцевого самоврядування. Інституційна спроможність органу місцевого самоврядування означає здатність управління ресурсами комунальної власності, в тому числі фінансовими ресурсами місцевого бюджету, здатність здійснювати ефективно управління місцевими справами. Тож зміцнення інституційної спроможності ОМС прямо впливає на фактори місцевого розвитку.

Існує ряд умінь та навичок, які допомагають організації успішно реалізувати свою спроможність, виконувати свою місію та розвиватися: вихід за ustalені межі (уявлення), навчання, впровадження інноваційних підходів; удосконалення системних поглядів, використання потенціалу, технологій, швидке реагування, творення майбутнього, баланс між незалежністю та взаємозалежністю, управління співпрацею та змагальністю, узгодження організаційної форми і цілей організації [3]. Розвиток організаційної спроможності спрямований на набуття/вдосконалення навичок, умінь організації, які б допомогли їй більш повно виконувати свої функції та найкращим чином представляти інтереси громадян. При визначенні стратегії формування інституційної спроможності влади потрібні: максимальний політичний консенсус, суспільні консолідація і згода щодо основних цілей цієї стратегії

та механізмів її реалізації, базових засад. Значені напрямки роботи є основою формування стратегій інституційного розвитку та посилення інституційної спроможності. Без опори на довгострокову стратегію, яка б ураховувала, з одного боку, об'єктивні закономірності суспільного прогресу, а з іншого – сучасні соціально-економічні та геополітичні реалії і водночас користувалася високою довірою й підтримкою народу, розвиток інституційної спроможності ОМС в Україні не матиме перспективи. У зв'язку із цим стратегія формування інституційної спроможності має бути максимально прагматичною, вільною від стереотипів. Це дуже важливо з погляду зміцнення демократичних інститутів та послідовного розвитку місцевого самоврядування [2, с. 308].

Висока інституціональна спроможність даватиме змогу мінімізувати корупцію на всіх рівнях урядування, запроваджувати однакові для всіх громад стандарти і норми, що є обов'язковими для виконання, ефективно використовувати наявні потенціали. Це є основою формування довіри людей до влади та підвищення їх добробуту. Інституціональна ж слабкість влади дає змогу місцевим елітам «сильних» громад отримувати ренту від близькості до місцевої влади, а також вимагати її від держави, підживлюючи корупцію, спотворюючи ринкове середовище, поглиблюючи нерівність у розподілі ресурсів і доходів уже на національному рівні [4, с. 8].

Можна виділити основні аспекти (сфери) інституційної спроможності ОМС:

- стратегічне планування (якісний показник стратегії розвитку та плану реалізації стратегії);
- навчання та вдосконалення (показники кадрового забезпечення, підвищення кваліфікації посадових та виборних осіб місцевого самоврядування);
- запровадження інноваційних підходів та SMART технологій (показники активного впровадження, в т.ч. електронного врядування);
- ефективне використання ресурсів та потенціалу (показники ефективності владних рішень);
- управління співпрацею та конкурентність (показники міжсекторального співробітництва та рейтингові показники в системі всіх ОТГ);
- узгодження із цілями громади (показники відповідності місцевої політики очікуванням жителів громади, показники реалізації стратегії).

Необхідними для розвитку громади знаннями та навичками мають володіти не лише посадові та виборні особи органів місцевого самоврядування, а й самі жителі громади. Налагодження професій-

ного кадрового моніторингу і кадрового аудиту, кадрових процесів і відносин, впровадження стратегічного управління професійною підготовкою кадрів відповідно до потреб суспільства, системний підхід до управління всіма ланками кадрової сфери, починаючи від профорієнтації молоді, профвідбору, профпідготовки і закінчуючи технологіями професійного розвитку на робочому місці, забезпечення подальшого інституційного розвитку – сприятимуть професіоналізації практично усіх сфер суспільно корисної діяльності та професійній самореалізації працюючих в них кадрів [1, ст. 18–20]. Важливою умовою зміцнення спроможності громади є взаємовідносини та взаємо відповідальність ОМС та жителів громади. Громадяни мають чітко та активно висловлювати свої очікування, а органи влади – ухвалювати рішення лише на підставі розуміння та аналізу висловлених очікувань. Незважаючи на те, що в Україні створені правові передумови побудови ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства з місцевого самоврядування щодо забезпечення участі громадськості у процесах формування і реалізації державної та регіональної політики, органи влади демонструють неготовність враховувати думку громадськості під час розроблення політики. Інформація, яку влада доносить до громадянського суспільства часто є декларативною, а не конкретною. Зокрема, під час оголошення політичних рішень суспільна проблема, на вирішення якої спрямовані ці рішення, не розглядається взагалі або описується не конкретно, без ідентифікації заінтересованих осіб і причинно-наслідкових зв'язків, без формулювання моделі причинності. Це призводить до прийняття таких політичних рішень, які не усувають причини проблем, що розглядаються [6, с. 12].

Стратегія покращення якості публічної політики за допомогою залучення громадськості має розроблятися після формування образу майбутнього (бачення) стану комунікативного зв'язку «влада – громадськість». Органи влади, які формують публічну політику, будуть мати експертів, здатних виробляти ефективну публічну політику, використовуючи публічні комунікації, зокрема консультації, а громадянське суспільство буде розвинене до такого рівня, що його інститути будуть спроможні брати активну участь у розробленні публічної політики та оцінюванні її результатів і наслідків [5].

З огляду на можливості інституціональної спроможності жителів громади (громадянська спроможність) можна виділити найважливіший аспект – бажану активну участь у процесах управ-

Сфера спроможності	Інституційна спроможність органів місцевого самоврядування (місцевої ради, апарату та виконавчих органів ради, виконавчого комітету, посадових осіб, в тому числі виборних)	Інституційна спроможність жителів громади (в тому числі організацій, які створюються жителями громади та/або ведуть діяльність на території громади)
Стратегічне планування розвитку	Організують та реалізують довгострокове стратегічне планування розвитку громади. Об'єктивно оцінюють поточний стан розвитку. Визначають та використовують конкурентні переваги громади. Не ігнорують процес моніторингу. Звітують за стратегією. Під час прийняття владних рішень дотримуються стратегії.	Беруть активну участь у соціологічних дослідженнях та вивченні громадської думки, стратегічному плануванні. Схвалюють стратегію на громадських обговореннях. У своїй життєдіяльності в тому числі в господарській дотримуються стратегії.
Знання, навички, свідомість	Мають належне кадрове забезпечення. Забезпечують профільне професійне навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування (працівників виконавчих органів місцевої ради), в тому числі виборних (голова громади, секретар ради, старости, депутати).	Освічені, залучені до громадянської освіти, мають достатньо знань, а відтак можливість об'єктивно оцінювати ефективність місцевої влади та її поточних рішень. Цікавляться місцевою політикою. Не ігнорують місцеві вибори та інші інструменти громадського волевиявлення.
Ефективне управління ресурсами	Створюють дружнє, комфортне бізнесове середовище. Ефективно використовують місцеві ресурси в тому числі кошти місцевого бюджету відповідно до стратегії розвитку. Упроваджують бюджет «розвитку», а не бюджет «проїдання». Звітують про управління ресурсами, демонструють прозорі публічні процедури.	Ведуть бізнес, та/або працюють, та/або здійснюють власні побутові витрати переважно в межах території своєї громади. Сплачують податки, не приховують власну господарську діяльність та власне майно, що обкладаються податками. Контролюють ефективність місцевих бюджетних рішень.
Ефективне управління громадою, виконання делегованих та власних повноважень	Надають якісні послуги власних та делегованих повноважень. Приймають ефективні рішення місцевого значення, спираючись на реальні потреби жителів громади. Не ігнорують право громадян брати участь у прийнятті владних рішень у тому числі право доступу до публічної інформації. Здійснюють свою діяльність відкрито та прозоро.	Активно беруть участь у прийнятті владних рішень (не ігнорують громадські обговорення, подають ініціативи, петиції, реалізують бюджети участі тощо). Активно реалізують своє право на об'єднання громадян у тому числі органів самоорганізації населення, звітують про свою діяльність.
Інноваційність та екологічність	Упроваджують інноваційні підходи та SMART технології (в т. ч. електронне врядування). Рішення влади – спрямовані на підвищення інклюзивності/доступності публічних послуг, інформації та екологізацію життєвого простору та природного середовища.	Користуються SMART технологіями (в т. ч. електронними інструментами моніторингу та звітування щодо актуальних владних рішень). Використовують розумні технології у побуті, ощадливо використовують ресурси громади та утримуються від діянь шкідливого впливу навколишньому середовищу.

ління громадою (показники явки виборців на місцевих виборах, рівня доступності та залученості жителів громади до громадянської освіти, кількості органів самоорганізації населення, кількості активних місцевих об'єднань громадян тощо).

Ураховуючи принциповість позиції спільної відповідальності за місцевий розвиток органів влади та громадян, пропонуємо огляд взаємозв'язку між інституційною спроможністю обох сторін (табл. 1).

Висновки. Розглядати питання інституційної спроможності громад можна з огляду очікувань розвитку громади: з боку української держави,

самої громади (жителів громади та органів місцевої влади) та навіть інших держав. Українська держава очікує від українських громад якісного виконання делегованих повноважень, наповнення державного бюджету та виконання правових приписів. Жителі громади очікують від органів місцевої влади ефективного управління, виконання делегованих державою і власних повноважень місцевого самоврядування та створення прозорих, справедливих правових норм. Органи місцевого самоврядування очікують від жителів громади наповнення місцевого бюджету та життєдіяльності в правових межах. І більш гло-

бально спроможність можна розглядати з огляду очікувань всього іншого світу – інших держав, жителів громад інших країн, наприклад, які очікують від усіх українських громад екологічності та незаподіяння шкоди навколишньому середовищу. Отже, інституційна спроможність громади

як здатність жителів громади та ОМС забезпечувати виконання своїх основних функцій та відповідати очікуванням (показникам спроможності) є важливою складовою частиною забезпечення загальної спроможності громади та місцевого розвитку в цілому.

Список літератури:

1. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах державно-управлінських реформ / авт. кол.: І.В. Козюра, А.О. Краснейчук, О.В. Слобожан та ін. ; за заг.ред. Ю.П. Сурміна, І.В. Козюри. Київ : НАДУ, 2013. 52 с.
2. Колесніченко Н.М. Інституційна та інституціональна спроможність місцевого самоврядування: сутність та особливості визначення. URL : [file:///C:/Users/user/Downloads/tppd_2015_16_22%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/tppd_2015_16_22%20(2).pdf). С. 296-309.
3. Литвинова А. Організаційна спроможність. URL : <http://cd-platform.org/blogs/entry/orhanizatsiina-spromozhnist>.
4. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення : наук. доп. / авт. кол.; за заг. ред. В.С. Куйбіди. Київ : НАДУ, 2018. 180 с.
5. Чемерис О. Інституалізація спроможності влади до взаємодії з громадськістю у контексті формування і реалізації державної політики. *Науковий вісник Демократичне врядування*. 2015. Вип. 15. URL : http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk15/fail/Chemerys.pdf.
6. Чемерис О.М. Теоретико-правові засади взаємодії органів влади і громадськості при формуванні та реалізації державної політики. *Ефективність державного управління*. Вип. 42. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2015.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
8. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Київської області» від 12 червня 2020 р. № 715-р. URL : <https://kmu.gov.ua/npas/pro-viznachennya-administrativnih-a715r>.
9. Методика формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

Omelchuk O.I. INSTITUTIONAL CAPACITY UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

Theoretical and methodological approaches to determining the institutional capacity of united territorial communities in Ukraine are considered and analyzed. An overview of the interpretation of the concept of "institutional capacity of the community" in modern Ukrainian research. The relationship between organizational capacity, institutional capacity of the community and its overall capacity is analyzed. Institutional capacity of the community as one of the key aspects of community capacity is studied. Its main components are: the institutional capacity of local governments and the institutional capacity of the residents of the community. The institutional capacity of local governments is seen as the ability of such bodies to carry out their activities effectively, as required by law and local community rules. The research of this capacity of local authorities outlines the main indicators by which to assess the level of their capacity: their implementation of strategic planning, effectiveness of government decisions, staffing indicators, training of officials and elected officials of local government), the introduction of smart technologies and innovative approaches), indicators of compliance of local policy with the expectations of community residents, indicators of strategy implementation. The institutional capacity of community residents is seen as the ability of individuals to exercise their rights without violating the rules established by law and the community, to participate in the implementation of local policies. The institutional capacity of the community is strengthened and local development has a positive dynamics, where the residents of the community are institutionally capable, have sufficient knowledge, skills, participate in the implementation of local policies and pay taxes. The main indicators of civic capacity are outlined: active participation in community management processes (participation budget, voter turnout in local elections, level of accessibility and involvement of community residents in civic education, number of self-organizing bodies, number of active local associations).

Key words: capacity of territorial community, institutional capacity, united territorial community, institutional capacity of the community, institutional capacity of community residents.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351.86:355.457>(477)

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.6/16>

Цевельов О.Є.

Центр воєнно-стратегічних досліджень

Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського

КОЛЕКТИВНА СИСТЕМА БЕЗПЕКИ: СУЧАСНІ ПІДХОДИ ТА ПРОБЛЕМИ

У статті розкрито основні принципи колективної системи безпеки держав, її формування та завдання. Здійснено аналіз стану окремих елементів міжнародної та регіональної обстановки та її наслідки для України й питання формування власної політики захисту національних інтересів через призму чинних систем колективного захисту.

На Європейському континенті ключову роль сьогодні продовжує грати США зі своїми партнерами з Європейського Союзу. Водночас ЄС тяжіє до виконання ролі самостійної потуги та намагається створити свою систему колективної безпеки. Але збільшують свою вагу інші центри впливу – Китай, Індія, Бразилія, Російська Федерація, які мають свої погляди та наміри у створенні ефективних структур безпеки в Європі та світі.

На глобальному рівні триває руйнування створеної після Другої світової війни системи міжнародної безпеки, зростає рівень невизначеності і непередбачуваності безпекового середовища, яке характеризується посиленням боротьби за ресурси, загостренням воєнних конфліктів, поширенням міжнародного тероризму тощо.

Ці та інші чинники змінюють сутність і характер воєнних конфліктів та можуть призвести до втягування України у війну між державами, у тому числі тими які володіють ядерною зброєю.

Водночас в умовах загострення соціально-політичної обстановки навколо України наявність воєнних конфліктів поблизу її державного кордону потребує перегляду питань узгодженості й спільного реформування всіх складових частин сектору безпеки і оборони для посилення обороноздатності держави.

Сьогодні відповідно до вимог нормативно-правової бази та розроблених стратегічних документів, що визначають роль і місце кожного суб'єкта сектору безпеки і оборони, існує багато протиріч та неузгодженостей, які не дозволяють чітко визначити порядок діяльності сил безпеки і сил оборони під час проведення спільних операцій Об'єднаними силами.

Україна фактично опинилась у центрі цих протидіюючих систем та потребує виваженого підходу до будівництва міжнародних відносин із партнерами та сусідами.

Ключові слова: колективна безпека, національна безпека, кооперативна безпека, Європейський союз, Північноатлантичний блок.

Постановка проблеми. Актуальність проблеми дослідження полягає в необхідності аналітичного погляду на систему колективної безпеки авторитетних світових структур безпеки на фоні ескалації конфліктів у регіонах світу та їх вплив на безпеку України.

Озброєні конфлікти у країнах Близького сходу, Афганістані, події 2014 року у Криму та на сході України поставили під сумнів здатність сучасних систем колективної безпеки реалізувати

безпекові гарантії, надані державам-учасникам. Можливості вирішення ситуації, в якій опинилася Україна, перебувають у площині структурно-функціонального аналізу системи колективної безпеки, визначення проблем і неузгодженостей у міжнародно-правових нормах щодо можливостей попередження та ліквідації воєнних конфліктів, надання пропозицій та рекомендацій щодо підвищення ефективності функціонування регіональних систем безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми колективної безпеки мають міжнародне значення і тому постійно перебувають у центрі уваги науковців, політиків та громадськості. Концептуальними для сприйняття безпекових проблем світу стали праці В. Тоффлера, З. Бжежинського, В. Вільямса, Ф. Фукуями, та інших зарубіжних вчених, які визначили засади колективної безпеки у XX та XXI ст. Вітчизняні вчені та аналітики В. Горбулін, Г. Ситник, Л. Поляков, А. Мельник, В. Чалий, А. Семенченко, Б. Тарасюк, Б. Клімкін, А. Каляєв, О. Хилько та інші зосереджували увагу на підходи щодо порядку формування колективної безпеки. Водночас проблематика систем колективної безпеки постійно трансформується та актуалізується відповідно до нових загроз національної безпеки держав і тому потребує постійного аналізу.

Метою статті є аналіз різних підходів до колективної безпеки в сучасному міжнародному контексті та визначення її дієвості та ефективності на безпеку України, а також прояснення їх впливу для стратегії інтегрування України в європейський безпековий простір.

Виклад основного матеріалу. Система «колективної безпеки» – це юридично оформлений союз держав та такий стан міжнародних відносин, за якого спільні зусилля держав виключають порушення загального миру в світовому чи регіональному масштабі.

Забезпечення безпеки за кількістю країн можна виділити, по-перше, у систему безпеки окремої держави, а по-друге – систему колективної безпеки держав.

Систему безпеки окремої держави визначає спеціальна державна структура, наприклад Рада безпеки чи інший державний орган, який спільно з іншими органами центральної виконавчої влади розробляє доктрину, стратегію безпеки даної держави, де визначаються основні загрози і способи їх подолання. Водночас, як правило, багато в структурі та функціонуванні системи безпеки держави залежить від особистості глави держави, який зазвичай і очолює Раду безпеки і оборони, а також визначає напрями внутрішньої та зовнішньої політики, представляє державу на міжнародному рівні. В аспекті національної безпеки глава держави відіграє важливу роль, а саме:

1) здатність чітко організувати діяльність органів влади, що забезпечують захист національної безпеки, відповідно до певного задуму і його послідовної реалізації;

2) прагнення до регулярного отримання повної й достовірної інформації;

3) вміння вистроїти систему влади із призначенням на ключеві посади досвідчених фахівців;

4) здатність налагодити особисті дружні та довірчі контакти з лідерами інших країн;

5) ступінь особистої участі у виробленні надважливих рішень [1].

Ураховуючи відповідальність глави держави з питань національної безпеки, що покладено на нього Конституцією, необхідно все ж визначити його самостійність в прийнятті рішення щодо забезпечення національної безпеки держави, а також вплив на прийняття такого рішення стану міжнародної та регіональної обстановки.

У сучасний період національна безпека окремої країни не відокремлена від колективної безпеки. Протягом XX століття людством було створено декілька спеціальних міжнародних інститутів для підтримки колективної безпеки – це Ліга Націй, ООН, ОБСЄ. Тоді ж системи колективної безпеки стали поширюватися і на інші континенти. Так, ісламський світ створив Організацію Ісламська конференція (ОІК) для захисту інтересів мусульманських країн. З'явилися Організація американських держав (ОАД), Асоціація країн Південно-Східної Азії (АСЕАН), Організація африканської єдності (ОАЄ).

Натомість в Азії поки діють тільки локальні системи колективної безпеки. Крім уже названої АСЕАН, існує, наприклад, «Ташкентська п'ятірка», яка включає в себе Росію, Казахстан, Узбекистан, Таджикистан, Киргизію. Шанхайська організація співробітництва (ШОС) – Росія, Китай, Казахстан, Киргизія, Таджикистан, Узбекистан. Існує перспектива приєднання до ШОС Індії, Монголії та деяких інших держав.

Міжнародна безпека формується на основі національної безпеки окремих країн і народів, а також регіональної безпеки груп держав і регіонів світу, консолідується на рівні глобальної міжнародної безпеки з метою захисту і реалізації загальнолюдських інтересів, знешкодження загроз глобальному світу, які за своїми масштабами та впливом виходять за національні межі держав і здатні впливати на безпеку інших країн.

Головними елементами колективної безпеки є присутність групи держав, об'єднаних спільною метою – захист своєї безпеки і створення системи військово-політичних заходів, спрямованих проти потенційного супротивника або агресора.

У середині XX століття, після закінчення Другої світової війни, крім ООН, яка відповідала за підтримання миру, було створено ще дві системи колективної безпеки – це НАТО (Північноатлантичний Союз) та Організація Варшавського дого-

вору. У рамках цих воєнних блоків підтримувалась система єдності економічних, політичних та ідеологічних зв'язків [2, с. 23].

Виходячи із цього, система колективної безпеки розглядається не лише як система безпеки від збройного нападу на країну чи групу країн, а як комплекс захисту економічних, політичних, воєнних, соціальних та ідеологічних цінностей той чи іншої коаліції держав.

Наприкінці 90-х років ХХ століття склалася нова ситуація в плані забезпечення колективної безпеки. Світова система соціалізму на чолі із СРСР розпалася, західні країни на чолі з США перемогли в «холодній війні». Перемога однієї системи колективної безпеки над іншою була здійснено не військовими діями, а лише за допомогою економічних (гонка озброєння), соціальних (підвищення рівня життя у країнах заходу) та ідеологічних («психологічна війна», доведення через засоби масової інформації недоліки у соціалістичній системі та переваги капіталістичної, ринкової системи) заходів.

Переможці закріпили свою перемогу тим, що на ювілейній сесії НАТО у травні 1999 року юридично оформили принцип законного спільного міжнародного інтервенціонізму, інакше називається принципом «гуманітарної інтервенції». Цей принцип припускає порушення суверенітету будь-якої країни для захисту в цій країні прав людини, закріплених в міжнародних документах. Уперше цей принцип був застосований в повному обсязі в березні-квітні 1999 року в ході спільної операції країн НАТО проти Югославії, що вирішувала внутрішнє питання воєнного конфлікту в краї Косово [2, с. 24]. Такий стан є наслідком порушення глобального балансу сил після закінчення «холодної війни», коли двополюсна структура політичного світу зруйнувалася, і залишилася тільки одна – західна на чолі з США, і тільки один полюс реальної економічної і військової могутності на планеті – найбільш розвинені країни Заходу.

У цей період почалось активно здійснюватися залучення нових країн, особливо країн Східної Європи (колишнього соціалістичного простору), в інститути Європейського Союзу для захисту перед за все власних інтересів західних країн. Водночас, після розпаду соціалістичної системи, США звільняються від домовленостей, раніше укладених з СРСР, таким чином проводячи політику на розширення НАТО на Схід. У 1998 році США заявили про намір вийти, після у 2002 році вийшли з Договору щодо протиракетної оборони (ПРО-1972 року) для створення надпотужної сис-

теми захисту від ядерного нападу з боку країн з авторитарними режимами, а у 2019 році вийшли з Договору про ліквідацію ракет малої та середньої дальності (ДРМСД).

Такий стан речей, зокрема, відгукнувся в Європі формуванням системи колективної безпеки в рамках ЄС (що створений у 1992 році Маастрихтським договором, положення якого були відкориговані Амстердамським договором 1999 року). У листопаді 1999 року сформовано Раду щодо координації зовнішньої політики і безпеки ЄС, який очолив колишній генеральний секретар НАТО Х. Солана. Розробляється європейська концепція безпеки з метою нарощування європейського військового потенціалу для самостійного проведення гуманітарних акцій та операцій «із врегулювання криз в Європі». Таким чином, ЄС на рубежі ХХ – ХХІ століть поступово почав займати місце в ряду помітних гравців на полі європейської безпеки. При цьому розвивається і євроатлантична структура безпеки, головну ролі в якій відіграє НАТО.

На початку 90-х років минулого століття також став активно використовуватися термін «кооперативна безпека», вперше запропонований американським сенатором У. Фулбрайта в 1967 році. Упровадження цього терміна було викликано зміною геополітичної обстановкою та виходом на міжнародну арену транснаціональних економічних об'єднань (підприємства, корпорації, зацікавлені організовані групи), наднаціональні корпорації (ЄС, ШОС, МС) та міжнаціональні (НАТО, ОДКБ та інші) [3, с. 164].

Найбільшого поширення на сучасному етапі отримала концепція кооперативної безпеки, або безпеки на базі співробітництва, яка включає в себе також і концепції колективної безпеки економічного простору транснаціональних корпорацій і колективної оборони декілька держав. Це пов'язано зі зростаючою взаємозалежністю країн унаслідок глобалізації, зростання кількості претендентів на монополію в міжнародній політиці.

Політологи по-різному визначають поняття кооперативної безпеки, але загальне у всіх різномірних визначеннях одне – кооперативна безпека – це об'єднання як державних, так і недержавних структур для виявлення, аналізу та попередження загроз.

Головна мета кооперативної безпеки має досягатись шляхом альтернативного накопичення військових засобів, за допомогою яких може здійснюватись агресія, оскільки лише це може звільнити держави, які стоять перед загрозами, від необхідності застосування контрзаходів. Держави усвідомлюють спільність їхнього майбутнього і розуміють,

що односторонні спроби зміцнити свою безпеку приречені на провал, оскільки дії однієї сторони викликають відповідні дії іншої сторони, що в підсумку послаблює безпеку обох. Сутність кооперативної безпеки полягає не у винайденні способу відвернення загрози, а у її запобіганні через узгоджені норми, процедури, домовленості [3, с. 165].

Сучасні виклики колективної безпеки пов'язані з різними сферами суспільно-політичного життя. Зокрема, економічний аспект колективної безпеки виражається у створенні союзів держав для забезпечення розвитку в різних сферах економіки. Прикладом цього є Європейський Союз, на теренах колишнього СРСР – це Митний союз країн СНД, або ГУУАМ. Перед за все це направлено на боротьбу з конкурентами, заволодіння новими та розширення старих ринків збуту й створення сприятливих умов торгівлі для своїх компаній в умовах глобалізації.

Політичний аспект виражається в підтримці владних структур країн та їх курсу на подальший розвиток суспільства.

Воєнний аспект – створення воєнних союзів для захисту країн від воєнних загроз та підтримання миру біля кордонів даного союзу. Збройні сили союзів використовуються як гарант безпеки та використовуються для загального блага союзів в глобальному та регіональному масштабах.

Соціальний аспект виражається у створенні умов для підвищення рівня життя та можливостей для пересування громадян, робочої сили між країнами, укріпленні міжнаціональних, етнічних стосунків.

Ідеологічний аспект – це створення інформаційно-пропагандистської оболонки позитивного іміджу західних цінностей.

Отже, як ключові ознаки колективної та кооперативної систем безпеки можна виділити такі:

1) це союзи чи коаліції держав, які сповідують спільні цінності та тісно взаємодіють у різних сферах;

2) учасники взаємодіють в рамках конкретних інститутів;

3) учасники мають спільне бачення забезпечення безпеки через співпрацю зі створення єдиних воєнних структур та сил оборони;

4) безпека учасників має забезпечуватись і через поширення стабільності на зовнішнє оточення;

5) пріоритет спільних інтересів над індивідуальними чи національними;

6) в центрі уваги – безпека людини;

7) акцент на превентивних заходах, а не на усунення наслідків загроз [4].

Оборона та безпека взагалі традиційно були державною справою та суверенними прерогативами. Ці питання вирішувалися верховною чи законодавчою владою держави незалежно від інших країн. Водночас із таким підходом виникає одна велика проблема, а саме: у разі прийняття рішення оборони і безпеки довільно, без дотримання інтересів інших суб'єктів, у процесі максимізації власної безпеки держава може лишити цього інші країни. Тому неможливо здійснювати максимізацію безпеки одної держави без мінімізації безпеки інших. Це як раз й стало предметом міжнародного значення. Колективна система безпеки повинна враховувати це та здійснювати заходи на зрівнювання інтересів безпеки різних країн.

Україна на сучасному етапі не входить ні в одну систему колективної безпеки, крім економічної коаліції держав – ГУУАМ, ВТО. Із набуттям незалежності Україна знаходилась в оточенні країн (крім Російської Федерації та Туреччини), які за своїм економічним та військовим потенціалами були набагато слабшими. Вона мала потужні Збройні Сили та військово-промисловий потенціал, що забезпечувало захист національних інтересів держави від зовнішніх посягань. До 1997 року країна більше орієнтувалась на підтримання дружніх взаємозв'язків між усіма сусідніми державами та проводила політику позаблоковості, орієнтуючись на власні сили.

У цей же час за умов підтримання країн-гарантів (США, Британії та Росії) щодо забезпечення національної безпеки, незалежності та територіальної цілісності держави Україна відмовилась від ядерної зброї та підписала Будапештський меморандум (1994 рік). У цьому документі зазначалось, що, оскільки Україна підписує ДНЯЗ «як держава, що не володіє ядерною зброєю», ці країни «підтверджують Україні свої зобов'язання ... поважати незалежність, суверенітет та існуючі кордони України ... утримуватися від загрози силою або її застосування проти територіальної цілісності або політичної незалежності України...». Це умовно означало, що Україна входила в одну із груп колективної безпеки, де заручалась підтримкою трьох країн щодо забезпечення своєї безпеки [5].

У подальшому Україна почала будувати багатовекторну зовнішню політику в межах підтримки економічних, політичних та соціальних зв'язків як із східними країнами Митного союзу, так і з західними країнами Європейського Союзу. У воєнній сфері Україна зберігала нейтралітет та позаблоковість, спираючись на власні Збройні Сили та інші силові й правоохоронні структури,

враховуючи вимоги підписаних та ратифікованих міждержавних договорів про співробітництво, безпеку та добросусідство.

Ураховуючи такий стан справ та підтримуючи політику позаблоковості, Україна тим самим спромоглась підтримувати свою національну безпеку, не мінімізуючи ступені національних інтересів сусідніх країн. Водночас із підписанням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (2014 рік), держава вибрала курс на вступ до Європейського Союзу, таким чином визначилась із пріоритетом до входу в одну із систем колективної економічної безпеки. Водночас наша держава не отримала від Європейського Союзу чіткого сигналу до можливості вступу до системи колективної воєнної безпеки. На сьогодні Україна має лише програми співробітництва з НАТО та окремими країнами Європейського Союзу з питань надання допомоги з підготовки військовослужбовців та участі у спільних навчаннях.

З окупацією Автономної Республіки Крим та розв'язанням озброєного конфлікту на сході України, підтриманого ззовні, державою було взято курс на вступ до колективної системи воєнної безпеки – набути повноправного членства в Північноатлантичному союзі (НАТО). Але це прагнення лише України, натомість керівники Європейського Союзу та Північноатлантичного союзу лише на словах підтримують ініціативи нашої держави. Ні підписанти Будапештського меморандуму, ні країни-члени НАТО не розглядають питання надання колективної воєнної допомоги Україні в разі виникнення озброєного конфлікту на державному кордоні чи повномасштабної агресії проти нашої держави.

Це також відбувається й у рамках Угоди про асоціацію, де країни Європейський Союзу не зацікавлені в тісній корпорації з підприємствами України.

Забезпечення національної безпеки будь-якої країни, в тому числі України, починається з державного кордону. Тому надійна охорона кордону та інших елементів прикордонного простору є невід'ємною умовою та важливим фактором підвищення національної безпеки.

Україна має один із протяжних державних кордонів у Європі (понад 7 тис км.) з них 1361 км – з країнами Європейського Союзу та решта близько 5,4 тис км з східними країнами, які входять до ОДКБ та дві з них Росія та Білорусь будуть Союзну державу. Із метою посилення прикор-

донного контролю та об'єднання спільних зусиль прикордонних відомств Європейського Союзу проти організованої міжнародної злочинності було застосовано концепцію інтегрованого управління кордонами, що підкреслює необхідність координації діяльності всіх суб'єктів, які мають відношення до безпеки кордонів та входять в систему колективної безпеки.

Оперативні потреби управління зовнішніми сухопутними кордонами Європейського Союзу в регіонах, де держави слабкі та відбуваються воєнні конфлікти, вторгнення озброєних банд, розглядаються щодо посилення прикордонних структур чи переведення їх до військових структур із посиленням їх бойових можливостей. Але захист державного кордону та територіальної цілісності Європейських країн у разі виникнення озброєного конфлікту на зовнішніх кордонах розглядається через призму участі в такому конфлікті блоку НАТО [6, с. 50].

Україна перейняла досвід Європейських прикордонних структур щодо організації інтегрованого управління кордонами, але водночас не є на сьогодні повноправним членом цієї системи, тому захист її державних кордонів покладається на сектор безпеки і оборони держави. Через втрачання прикордонних зв'язків між Російською Федерацією та послаблення таких із Республікою Білорусь навряд чи можна говорити про цілісну систему інтегрованого управління кордонами.

Східний державний кордон України дещо розглядається Європейським Союзом та НАТО як свій зовнішній кордон, але у зв'язку з тим, що Україна не входить у систему колективної безпеки, захист державного кордону покладається на її власні сили, а територія – як театр воєнних дій, із метою недопущення переміщення озброєного конфлікту на терени країн Західної Європи. Тому сьогодні держава розраховує на власні сили із захисту національних інтересів, водночас розраховуючи на підтримку західних партнерів лише заходами не воєнного характеру.

У силу неоднакового економічного, військово-технічного, оборонного потенціалу, фінансового та інших ресурсів Україна та Російська Федерація мають досить різні можливості для забезпечення індивідуальної безпеки, що диктує необхідність компенсації їх організацією групових систем безпеки. Але Україна поки ще не входить ні в одну систему колективної безпеки, тому необхідно все ж проводити прагматичну та збалансовану міжнародну політику для захисту своїх національних інтересів, особливо у воєнній сфері. У такій

ситуації необхідно сформувавши розуміння того, що забезпечення індивідуальної національної безпеки у воєнній сфері необхідно будувати на етапі вступу до НАТО створенням сильного сектору безпеки і оборони, тобто формування не лише боездатних Збройних Сил, а й інших військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення. На це повинні бути націлені питання формування єдиної системи органів управління, їх підготовки та злагодженості всіх елементів сектору безпеки і оборони.

На нашу думку, на етапі здійснення заходів вступу України до структур колективної оборони потрібно створювати єдину структуру штабів всіх елементів сил оборони, що надасть змогу швидкого залучення сил (військ), створення відповідних угруповань на оперативному напрямку для надання достойної відсічі агресору. Зі створенням однотипної структури штабів полегшиться процес прийняття рішення, узгодження завдань та організації взаємодії всіх складових частин сил оборони [8].

Висновки. В умовах сьогодення Україна, як територіально велика європейська держава, але що має низький економічний та демографічний розвиток, опинилася одна між двома так званими системами колективної безпеки, а саме Європейським Союзом і НАТО, з одного боку, та ОДКБ і Митним союзом східних держав, з іншого боку. У таких умовах держава повинна не лише виробити політику прагнення до входження в одну із систем колективної безпеки, а також розраховувати на власні сили, будувати свою систему безпеки, розвиваючи економічні можливості та посилювати сектор безпеки і оборони держави.

Для того, щоб заснована на Статуті ООН система колективної безпеки знайшла ефективність, необхідно позбутися від конфронтаційного світосприйняття, яке, серед іншого, відбивається на практиці військових союзів незалежно від їх назви та заявлених цілей. Загальна безпека повинна підтримуватися регіональними системами колективної безпеки, будуватися на підтриманні добросусідських взаємовідносин із сусідніми країнами. Потрібно розуміти, що в сучасному світі питання безпеки, наприклад, зовнішньої політики та оборони все більше і більше переходять до компетенції регіональних інститутів. Країни, що безпосередньо близькі та мають спільні кордони, розуміють, наскільки штучно створені розділення між ними та починають відбудовувати втрачені раніше зв'язки.

Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу та вимоги Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» передбачають участь України в розвитку «європейської системи колективної безпеки», продовження конструктивного партнерства з НАТО та поступового наближення до їх членства. Стратегічною метою для України сьогодні є недопущення маргіналізації між двома системами безпеки, перетворення на предмет компромісів між сторонами переговорів та закріплення фактичних сфер впливу на пострадянському просторі, а також обмеження її права на обрання союзів чи коаліцій.

Із цією метою Україна повинна виробити алгоритм власної участі в рамках колективної безпеки і через наявні механізми партнерства та використання багатосторонніх інструментів співробітництва забезпечувати інтеграцію до безпекової архітектури в регіональному просторі.

Список літератури:

1. Виклики європейській архітектурі безпеки: український контекст. матер. міжнар. наук.-практ. конференції (9 жовтня 2014 р., м. Київ). URL : <http://uaforeignaffairs.com/ua/ekspertnadumka/view/article/vikliki-jevropeiskiiarkhitekturi-bezpeki>.
2. Каляев А. Историчні реалії та перспективи систем колективної безпеки у контексті безпекових імперативів державного управління. *Збірник наукових праць «Ефективність державного управління»*. Вип. 42. 2015. С. 21–28.
3. Хилько О.Л. Концепція кооперативної безпеки в сучасному європейському безпековому контексті. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. Вип. 100 (Частина I). 2011. С. 162–169.
4. Горбулін В. Вкрай складний іспит або Що заважає Україні стати повноцінним військово-політичним союзником НАТО? *День*. № 211. 18 листопада. 2010. URL : <http://www.day.kiev.ua/316974>.
5. Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 05 грудня 1994 року. Будапешт. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_158.
6. Побудова оборони та безпеки. *Збірник матеріалів Плану партнерських дій із створення інститутів оборони та безпеки (PAP-DIB)* / Виллем Ф. ван Йикелен, Филипп Х. Флури. Київ-Женева, 2007. С. 415.
7. Цай Мин Цзин Особливості формування сучасної політики колективної безпеки ЄС. *Вісник Санкт-Петербурзького університету*. Вип. 1, Серія 6. 2007. С. 163–168.
8. Наказ Міністра оборони України «Про трансформацію системи об'єднаного керівництва силами оборони та військового управління у Збройних Силах України» від 29.03.2019 р. № 141. URL : http://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/141_nm_2019.pdf.

Tsevelov O.Ye. COLLECTIVE SECURITY SYSTEM: MODERN APPROACHES AND PROBLEMS

The article reveals the basic principles of the collective security system of states, its formation and tasks. An analysis of the state of certain elements of the international and regional situation and its consequences for Ukraine and the formation of its own policy to protect national interests through the prism of existing systems of collective defense.

On the European continent, the United States continues to play a key role today with its partners in the European Union. At the same time, the EU is striving to play an independent role and is trying to create its own system of collective security. However, other centers of influence are increasing their importance – China, India, Brazil, the Russian Federation, which have their own views and intentions in creating effective security structures in Europe and the world.

At the global level, the destruction of the international security system created after the Second World War continues, the level of uncertainty and unpredictability of the security environment is growing, which is characterized by intensified struggle for resources, escalation of military conflicts, spread of international terrorism and more.

These and other factors change the nature and character of military conflicts and can lead to Ukraine's involvement in the war between states, including those with nuclear weapons.

At the same time, with the aggravating socio-political situation around Ukraine, the existence of military conflicts near its state border requires a review of coherence and joint reform of all components of the security and defense sector to strengthen the state's defense capabilities.

Today, in accordance with the requirements of the legal framework and the developed strategic documents defining the role and place of each entity in the security and defense sector, there are many contradictions and inconsistencies that do not clearly define the order of security forces and defense forces during joint Joint Forces operations.

Ukraine, in fact, is at the center of these opposing systems and needs a balanced approach to building international relations with partners and neighbors.

Key words: *collective security, national security, cooperative security, European Union, North Atlantic bloc.*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 342.241

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.6/17>**Ганущин С.Н.**

к. наук з держ. упр.,

доцент кафедри психології управління,

Львівський державний університет внутрішніх справ

КОНЦЕПЦІЯ ГУМАНІЗАЦІЇ ТА ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено концептуальні засади гуманізації і демократизації публічного управління. Обґрунтовано, що громадянське суспільство в Україні може повноцінно розвиватися, якщо створювати для цього необхідні умови; чим менше суб'єкти публічного управління втручатимуться в політичні процеси суспільства і в справи окремого індивіда, тим краще розвиватиметься громадянське суспільство; якщо західні моделі громадянських суспільств розвивалися століттями еволюційним шляхом, то в Україні модель формується за лічені десятки років.

Доведено, що завданням учених і реформаторів сучасної управлінської системи в Україні є пошук оптимального, гармонійного співвідношення участі держави в суспільних справах зі створенням комплексу таких механізмів взаємовідносин влади і суспільства, які не перешкоджали б, а сприяли розвитку громадянського суспільства. Такі умови і повинні допомогти сучасній «наздоганяючій» моделі розвитку трансформуватися в українську модель громадянського суспільства.

З'ясовано, що, з огляду на досвід зарубіжних країн як орієнтир, свою мету вбачаємо в побудові таких моделей та шляхів підвищення ефективності взаємодії між інститутами громадянського суспільства та суб'єктами публічного управління, які характеризуватимуться певними ознаками, як-от: наявність у суспільстві вільних власників засобів виробництва; багаторівнева економіка; питома і визначальна вага в суспільстві середнього класу; домінанта соціальної політики в діяльності суб'єктів публічного управління, розвинена система інститутів демократії; правова захищеність громадян тощо. Констатовано, що більшу частину суспільно важливих питань інституту громадянського суспільства повинні вирішувати самостійно або на рівні місцевого самоврядування, полегшуючи виконання функцій, покладених на державу, як суб'єкта публічного управління, зменшуючи кількість проблем, які їй доводиться вирішувати.

Ключові слова: держава, громадське суспільство, процес гуманізації, процес демократизації, публічне управління.

Постановка проблеми. До наслідків пострадянського минулого, які уповільнюють, стримують розвиток суб'єктів публічного управління та громадянського суспільства в Україні, можна віднести: наявність залишків патерналізму у значної частини українського суспільства, надії на «сильного лідера», який повинен вирішити проблеми суспільства, замість того, щоб проявляти громадянську активність; домінування серед громадян настроїв пригніченості, незначності і відчуженості від держави і політики; низький рівень довіри громадян до влади, відсутність постійних,

напрацьованих механізмів вільного доступу до органів влади; надмірна бюрократизація влади, штучні бар'єри між громадськими ініціативами та органами державної влади, органами місцевого самоврядування; розрізненість інститутів громадянського суспільства, копіювання функцій, формальність існування більшої частини з них; штучне гальмування розвитку різних форм громадського самоврядування; домінування кланових інтересів на верхівці сучасної політичної піраміди; високий рівень корупції в Україні; недостатній рівень законодавчого забезпечення роз-

витку громадянського суспільства, гармонізації законодавства України з законодавством Європейського Союзу (ЄС) та інші.

Незважаючи на таку кількість проблемних явищ, чимало дослідників, переважно західних, визнають, що публічне управління та громадянське суспільство в Україні реформується та, відповідно, формується доволі швидкими темпами порівняно з іншими країнами, які виникли після розпаду СРСР.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Під час вирішення питань із окресленої у науковій розвідці проблематики ми проаналізували праці учених, які повністю чи опосередковано досліджували процеси гуманізації та демократизації в публічному управлінні. У тексті статті відображено посилання на їхні праці з розкриттям теоретико-методологічного підґрунтя презентованого дослідження.

Мета статті – проаналізувати концептуальні засади гуманізації і демократизації публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Долаючи наслідки пострадянського минулого, суспільство повинно набувати демократичних ознак, наближатися до соціальної однорідності, створення правової держави, формування середнього класу. Саме тому слід проаналізувати раціональну складову концепції для моделювання варіантів подальшого розвитку. Вона передбачає рівні можливості на лікування; підтримання здоров'я; безпеку: власну безпеку і безпеку власності; задоволення базових соціальних потреб людини: інформаційного обміну тощо. Раціональні складові цієї концепції (у напрямі соціальної енергії, гарантованих рівних можливостей для кожного громадянина) поєднуються з нашими пропозиціями, викладеними в концепції п'ятирівневого (багаторівневого) публічного управління [2, с. 190–194].

Практика останніх десятиліть засвідчує, що зі всіх європейських інститутів лише Комісія та її адміністративний апарат (публічна влада) були точкою прямого контакту для європейського громадянського суспільства. Відповідно до чинного законодавства, реалізація європейських рішень лежить повністю на національних і місцевих органах публічного управління. Як показав досвід ЄС, для досягнення позитивних результатів усі учасники публічного управління, політичного, соціального, цивільного діалогу повинні володіти певним рівнем толерантності і бути готовими до розумних компромісів.

Рівень розвитку держав-членів ЄС часто значно відрізняється, проте їх пов'язує щось спільне,

а саме – Європейська соціальна модель (ЄСМ). Саме в процесі формування Європейської соціальної моделі налагодився діалог між публічною владою та громадянським суспільством європейських країн, саме через діалог і партнерство громадянське суспільство брало участь у формуванні Європейської соціальної моделі. Національні соціальні моделі мають спільні цінності, які вписуються в розуміння ЄСМ: соціальна справедливість; соціальна безпека; соціальна згуртованість; конкурентоспроможна економіка; сприятлива для суспільства екологія. Ці цінності повністю поділяє громадянське суспільство європейських країн. Вони ж впливають на формування публічного управління. Водночас форми участі організацій громадянського суспільства у обстоюванні та просуванні цих цінностей відрізняються залежно від країни, її політичних і демократичних традицій, рівня організованості громадянського суспільства.

У тих же умовах інтеграційного процесу, що формували Європейську соціальну модель, тривало укладання правової бази діяльності громадських, неурядових організацій, уточнювалося законодавство і правозастосовна практика, відпрацьовувалися форми громадської участі. Іншими словами, реалізувався процес формування публічної влади та громадянського суспільства відповідних країн і знаходилися його конкретні риси. Натомість, відмінності щодо видів моделей державної влади та громадянського суспільства в кожній з країн сягають корінням сивої давнини. Так, в англосаксонському світі громадянське суспільство і держава зазвичай вважалися взаємодоповнюючими, незалежними центрами, але не ворожими одне одному силами [4, с. 1–27; 5, с. 676–693]. У європейських же країнах держава вважалася силою, яка протистоїть громадянському суспільству, оскільки історія європейських країн засвідчує, що діяльність держави призводила до постійного втручання останньої в приватне та корпоративне життя громадян.

Різноманітність взаємин між суб'єктами публічного управління, бізнесом і громадянським суспільством наявна не тільки в рамках національних держав, де характер взаємовідносин із державними інститутами і бізнесом регламентується національним законодавством, але і сягає рівня загальноєвропейських відносин у рамках Європейського Союзу. Характер взаємовідносин інститутів громадянського суспільства різних країн із наднаціональними суб'єктами публічного управління ЄС ускладнюється як різним рівнем розвитку інститутів громадянського суспіль-

ства, їх ціннісною орієнтацією, так і відсутністю детальної правової бази для такої взаємодії на наднаціональному рівні.

Важливо те, що в своїх роботах європейські дослідники, які вивчають громадянське суспільство в країнах ЄС, намагаються не полемізувати про моделі або типи моделі громадянського суспільства, а розглядають якусь «загальну модель участі» громадянського суспільства в житті Євросоюзу. Окрім того, в цих роботах визнається наявність низки елементів, які переважають чи збігаються, і дають змогу в загальних рисах визначити модель участі громадянського суспільства в житті ЄС, незважаючи на «існуючі деякі відмінності в залежності від місця і часу діяльності організацій громадянського суспільства». Скажімо, К. Рузза вважає, що «ця модель характеризується всеосяжним акцентом на участь, яка реалізується здебільшого в консультативній ролі і ролі постачальника інформації» [6, с. 11–13]. Відтак, можна припустити, що в країнах Європейського Союзу існує велика різноманітність моделей взаємин між суб'єктами публічного управління та громадянським суспільством (часом їх розрізняють навіть у межах однієї країни), які за аналогією з ЄСМ умовно можна об'єднати в три основні види – континентальний (корпоративістський), північно-європейський і англосаксонський, що вибудовують свої відносини з наднаціональними органами ЄС у форматі різних «моделей участі».

Сучасна держава регулює взаємини політичних партій з суб'єктами публічного управління через вплив на партійне життя шляхом: правової регламентації діяльності партій (включаючи фінансові аспекти); заборони діяльності політичних партій, які сприяють підризу національної державності і дестабілізації соціально-політичної ситуації в державі. Зниження суспільно-політичної напруженості в суспільстві. За допомогою залучення до діяльності некомерційних організацій громадяни знижують рівень своєї депривації, задовольняють свої потреби і реалізують інтереси. Відповідно, знижується рівень соціально-політичної конфліктності в суспільстві.

Приміром, українська еліта нині, як і раніше, абсолютно персоніфікована. Авторитет владного інституту і транснаціональної корпорації ґрунтується винятково на переліку прізвищ людей, які виконують не тільки функції власників і управлінців, але і місію панування в повному, традиційному значенні – абсолютну відповідальність за підзвітну організацію та людей, що в ній працюють, їхню діяльність в організації і навіть поза

її межами. Врешті, інститути громадянського суспільства повинні бути здатними виступити гарантом непорушності особистих прав громадян, надати їм впевненість у власних силах, стати опорою в можливому протистоянні з державою, сформувати соціальний капітал – це риси, завдяки яким особистість набуває здатності до ефективних солідарних дій [1, с. 201–204]. На першому етапі створення української моделі громадянського суспільства необхідно зосередити зусилля на виявленні проблемних явищ (і супутніх їм наслідків), детермінованих радянським минулим. Деякі з цих проблем вже знаходяться на стадії вирішення, але досі вимагають уваги [1, с. 202].

Загалом лідер як адміністративний діяч та інститут зумовлює навколо себе функціонування певної групи, позаяк розподіляє і перерозподіляє ресурси. Ця група є, власне, елітарною, ядром навколо лідера, вона – частина його габітусу, соціального силового поля. Соціальна дистанція до лідера дорівнює нулю.

У процесі становлення незакінчених, гнучких ієрархій, що перетинаються, пірамід, неоднозначного підпорядкування однієї групи іншій, зв'язків, що накладаються, формується тонка збалансована система, в якій ядро здатне виконувати свою смислову функцію. Ядро є жорстко персоніфікованим. Члени групи є тільки згустком волі і свідомості лідера. Ядро виконує свої функції, поки лідер здатний зберігати набутий у процесі конкурентної боротьби контроль над специфічною сферою соціального простору (в нашому випадку – управлінською). Відтак система переходить у кризовий стан, період розпаду ядра, що викликає відповідний хаос в інших групах і підсистемах.

Слід також зазначити, що дуже зрідка ядро упродовж тривалого часу здатне імітувати діяльність лідера після втрати ним реального контролю над ситуацією. Важливим доповненням цієї гіпотези є припущення, відповідно до якого, крім основного стрижня, який утримує конструкцію системи, існують також малі стрижні, що втримують і посилюють підсистеми.

Дослідження сучасної еліти ґрунтуються на теоретичних розробках класиків управлінської думки. Так, доволі відомі формальні принципи веберівської бюрократії [7, с. 650], що не можуть сприйматися окремо від загальної соціологічної теорії філософа і соціолога. Позиція М. Вебера задає певні рамки його інтерпретації цього явища: дослідник, розробляючи основні принципи нової бюрократії, спирався на знання недоліків, поміт-

них для суспільства, і з позицій громадської думки. Він не розглядав політичного сенсу старої бюрократії. Водночас описані ним бюрократичні структури, що мають значне смислове навантаження, вимагають нового аналізу, а також розроблення альтернатив, підготовки варіантів рішення для тих, кого в XVIII–XIX ст. умовно можна було назвати «політичними керівниками».

Сьогодні необхідне повноцінне філософсько-політичне та теоретико-політичне обґрунтування повернення політичного виміру в усі управлінські форми і структури, який міг би деконструювати негативні ефекти позитивістської і механічної інтерпретації концепції раціональної бюрократії М. Вебера. Доцільно пригадати важливу тезу, відображену в роботі «Про первинні принципи правління» Д. Юма: «Ніщо не видається більш дивним для тих, хто розглядає людські справи з точки зору філософії, навіть та легкість, з якою меншість керує більшістю, і те беззастережне смирення, з яким люди відмовляються від власних думок і афектів на користь думок і афектів своїх правителів. Якщо ми будемо досліджувати, яким чином можна досягнути такого чуда, то виявимо, що як сила є завжди на стороні керованих, так і правителі в якості своєї опори не мають нічого, крім думки. Тому правління ґрунтується тільки на думці; і це правило поширюється як на найбільш деспотичні і диктаторські правління, так і на найбільш свободні і демократичні» [3, с. 503–507].

Поняття «думка» (*meinung*), як стверджує М. Вебер, ґрунтується на слові, безумовно, висхідному до книги: правитель структурує ситуацію правління за допомогою мови, і це стосується як політичного правління на найвищому рівні, так і елементарних управлінських операцій. Механізм публічного управління влаштований так, що слово будь-кого з тих, хто наділений компетенцією і компетентністю, повноваженнями і відповідальністю, незалежно від того, чи є він міністром, мером або молодшим фахівцем канцелярії, володіє силою процедури, встановлює універсальну, збиральну, публічну істину. Уникнути спотворень у процедурі і слові можна тільки в такому випадку: якщо кожне слово кожного чиновника буде наділено змістом, тобто володітиме здатністю внутрішнього розрізнення, яка відповідає рівню політизації правління,

визначеної у «взаємному виправленні свободи і рівності», і, зокрема, зможе розрізняти цілі і не цілі держави або міста тощо.

Політичний вимір необхідно постійно, безперервно транслювати в простір соціального, підкреслювати значущість політичного вибору і його реалізацію для кожного. Це особливо важливо для управлінців, які виконують значущі політичні і соціальні операції, наслідки яких для них невідомі, механічно відтворюють технологію, відповідно до інструкцій, що не містять жодної інформації про актуальні підстави і результати їх дотримання. Тому слово, втілене в думці, має залишатися основним і переважним інструментом публічного управління, в якому поєднуються політичне та управлінське вимірювання і виявляється їх соціальна значущість.

Висновки. Визначення людини головною цінністю держави, а, отже, і інвестиції в людину, її освіту, культуру, дозвілля тощо, у розвинених країнах давно стало пріоритетом. Інтелект і знання людини – важливий ресурс, який визнаний у всьому світі, але поки що ефективно не використовується в нашій країні. У цьому напрямі українське суспільство істотно відстає від європейських держав, від моделі інформаційного суспільства, суспільства знань. Змінити цю ситуацію можна реформуванням усієї організації управління суспільними процесами. Чинну «наздоганяючу» модель, із нашої точки зору, можна трансформувати в українську модель взаємодії між інститутами громадянського суспільства та суб'єктами публічного управління, здолавши три етапи: на I – виявити наслідки пострадянського минулого; на II – зусилля суб'єктів публічного управління і суспільства спрямувати на подолання проблемних явищ, згідно з запропонованими напрямками; на III етапі, згідно із розробленою системою індикаторів (показників), контролювати процес трансформації. Гармонійне співвідношення участі державної влади в справах суспільства забезпечить громадянське суспільство (його інститути) від зайвого впливу, але створить умови для розвитку. У центрі уваги моделі – громадянин (індивід-власник), від якого вибудовується і вся система публічного управління (п'ятирівнева модель); взаємини громадянського суспільства і влади ґрунтуються на принципах індивідуалізму, а не колективізму.

Список літератури:

1. Шаульская Г. Некоторые особенности формирования публичного администрирования в Украине. *Legea si Viata*. 2018. № 45. Вып. 5–2. С. 201–204.
2. Шаульская Г. Многоуровневая модель публичного управления как основа для развития гражданского общества в Украине. *Legea si Viata*. 2019. № 47. Вып. 5–2. С. 190–194.
3. Юм Д. Сочинения: в 2 т. Т. I. Москва: Мысль, 1996. 733 с.

4. Anheier H. K., Lang M., Toepler S. Civil society in times of change: shrinking, changing and expanding spaces and the need for new regulatory approaches. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*. 2019. Vol. P. 1–27. URL: <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2019-8>
5. Brandsen T., Trommel W., Verschuere B. The state and the reconstruction of civil society. *International Review of Administrative Sciences*. 2017. Vol. 83. Iss. 4. P. 676–693. URL: <http://dx.doi:10.1177/0020852315592467>
6. Ruzza C. EU Public Policies and the Participation of Organized Civil Society. URL: https://www.academia.edu/340197/EU_Public_Policies_and_the_Participation_of_Organized_Civil_Society
7. Weber M. *Hinterlassenes Hauptwerk: Die Wirtschaft und die gesell.* Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Slebeck), 1922. 750 s.

Hanushchyn S.N. THE CONCEPT OF HUMANIZATION AND DEMOCRATIZATION OF PUBLIC GOVERNANCE

The article is devoted to the study of the conceptual foundations of humanization and democratization of public administration. In the course of the research it is substantiated that civil society in Ukraine can fully develop if the necessary conditions are created for it; the less the subjects of public administration interfere in the political processes of society and in the affairs of the individual, the better the development of civil society; if the western models of civil societies have evolved over the centuries, in Ukraine the model is formed in a few decades, or even years. Thus, it is proved that the task of scientists and reformers of the modern governance system in Ukraine is to find the optimal, harmonious balance of state participation in public affairs with the creation of a set of mechanisms of government-society relations that would not hinder but contribute to civil society. Such conditions should help the modern “catching up” model of development to transform into the Ukrainian model of civil society. It was found that, given the experience of foreign countries as guidelines, we see our goal in building such models and ways to improve the interaction between civil society institutions and public administration, which will be characterized by the following features: the presence of free owners in society production; multilevel economy; specific and determining weight in the society of the middle class; dominant social policy in the activities of public administration, developed system of democratic institutions; legal protection of citizens, etc. In this context, it should be noted that most of the socially important issues of civil society institutions should be addressed independently or at the level of local self-government. In this way, it facilitates the performance of the functions entrusted to the state as a subject of public administration, reducing the number of problems that it has to solve.

Key words: state, civil society, process of humanization, process of democratization, public administration.

Відомості про авторів

Білик О.І. – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту Національного університету «Львівська політехніка»

Бондар В.А. – кандидат економічних наук, старший викладач кафедри менеджменту і логістики Одеської національної академії харчових технологій

Буканов Г.М. – кандидат політичних наук, доцент, докторант кафедри менеджменту та управління проектами Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Ведмідь П.В. – аспірантка кафедри державного управління філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Ганущин С.Н. – к. наук з держ. упр., доцент кафедри психології управління Львівського державного університету внутрішніх справ

Гурковський В.І. – доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом

Джурик Ю.А. – аспірант I року навчання спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» кафедри адміністративного та фінансового менеджменту Національного університету «Львівська політехніка»

Дьяченко Ю.В. – кандидат економічних наук, доцент кафедри менеджменту і логістики Одеської національної академії харчових технологій

Костенніков Д.М. – здобувач вищої освіти ступеня доктора філософії кафедри економічної політики та менеджменту Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Крижевський В.В. – здобувач наукового ступеня Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

Левчук І.О. – здобувач наукового ступеня Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

Мукан І.В. – аспірант кафедри управління та бізнес-адміністрування ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»

Омельчук О.І. – аспірант кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України

Подольчак Н.Ю. – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного та фінансового менеджменту Національного університету «Львівська політехніка»

Пророчук М.В. – аспірант кафедри економічної політики та врядування Національної академії державного управління при Президентові України

Рудакевич М.І. – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри менеджменту та адміністрування Тернопільського національного технічного університету імені Івана Пулюя

Рудакевич О.М. – доктор політичних наук, професор, професор кафедри філософії та політології Західноукраїнського національного університету

Седікова І.О. – доктор економічних наук, професор кафедри менеджменту і логістики Одеської національної академії харчових технологій

Сімак С.В. – доктор наук з державного управління, доцент, Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Слободенюк Т.О. – аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентові України

Хуторний Б.В. – директор Державного підприємства «Будівельно-виробниче об'єднання»

Цевельов О.Є. – кандидат наук з державного управління, провідний науковий співробітник науково-дослідного управління проблем розвитку військової освіти та науки Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського

Чорний О.В. – кандидат медичних наук, докторант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом

Науковий журнал

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

Серія: Державне управління

Том 31 (70) № 6 2020

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *С. Калабухова*

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. 11,30. Ум.-друк. арк. 13,02. Зам. № 0121/11.

Підписано до друку 27.11.2020. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

03150, м. Київ, вул. Велика Васильківська 74, оф. 7

Телефони: +38 (048) 709 38 69,

+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.