

# ЕКОНОМІКА ТА ДЕРЖАВА

## Редакційна колегія

**Войтович Р. В.**, головний редактор, доктор наук з державного управління, професор, Ректор Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України  
**Ворона П. В.**, перший проректор Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

**Рачинський А. П.**, заступник головного редактора, доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України, професор кафедри державної служби та кадрової політики Національної академії державного управління при Президентові України

**Федоренко В. Г.**, заступник головного редактора, доктор економічних наук, професор, член Спілки ректорів Європи, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

**Діденко Н. Г.**, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

**Боков О. В.**, кандидат наук з державного управління, старший науковий співробітник, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

**Валевський О. Л.**, доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України

**Гошовська В. А.**, доктор політичних наук, професор, заслужений працівник освіти України, директор Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України

**Дмитренко Г. В.**, доктор наук з державного управління, професор, державний секретар Міністерства екології та природних ресурсів України

**Дубич К. В.**, доктор наук з державного управління, в.о. завідувача кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

**Зеев Ханін**, PhD з історії, головний вчений Міністерства абсорбції та інтеграції Ізраїлю

**Ірвін Студін**, професор, ректор Інституту питань XXI століття, головний редактор і видавець журналу "Global Brief", директор програми Школи політики і державного управління Університету Торонто (Канада)

**Канавець М. В.**, кандидат наук з державного управління, керівник Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, директор Адміністративного офісу програми Twinning

**Кравченко М. В.**, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри соціальної й гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президентові України

**Красівський Д. О.**, кандидат наук з державного управління, провідний науковий співробітник проблемної науково-дослідної лабораторії соціальних досліджень ринку праці Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України Міністерства соціальної політики України

**Линдюк О. А.**, доктор наук з державного управління, доцент, в.о. директора Фонду соціального захисту інвалідів України

**Лутай Л. А.**, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри менеджменту Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

**Новак-Каляєва Л. Л.**, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

**Покрова Л. В.**, кандидат наук з державного управління, головний консультант Головного департаменту регіональної та кадрової політики Адміністрації Президента України

**Фельдман А. О.**, директор Україно-Ізраїльського інституту стратегічних досліджень ім. Голди Меїр (Ізраїль)

## НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ЖУРНАЛ

Заснований у січні 2003 року

СЕРІЯ: ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

## № 1 (9), 2019

*Журнал включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (наказ Міністерства освіти і науки України № 326 від 04.04.2018 р.)*

Засновники:  
**Інститут підготовки  
кадрів державної  
служби зайнятості  
України,  
ТОВ Редакція журналу  
"Економіка та  
держава"**

Рекомендовано до друку  
Вченою радою  
Інституту підготовки кадрів  
державної служби зайнятості  
України (протокол № 1 (142)  
від 30 січня 2019 року)

Передрукування дозволяється  
лише за згодою редакції. Редакція  
не завжди поділяє позицію авторів  
публікацій. Статті надруковано в  
авторській редакції.

Віддруковано в ІПК ДСЗУ  
м. Київ, вул. Нововокзальна, 17  
тел. (044)503-31-86

# **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**

## **ЗМІСТ**

### **П. В. ВОРОНА.**

Неімплементованість принципу повсюдності місцевого самоврядування у законодавство України, як негативний фактор його розвитку..... 4

### **А. Л. БОБРИЦЬКИЙ.**

Теоретичні засади формування системи правоохоронної діяльності органів публічної влади на місцевому рівні..... 7

### **В. М. ГОРБИК**

Стимули та регулятори в державному управлінні природно-економічним потенціалом регіонів..... 11

### **Н. Г. ДІДЕНКО**

Управлінські аспекти соціального захисту українських мігрантів, що працюють в країнах ЄС..... 16

### **Д. В. КІСЛОВ.**

Нормативно-правовий механізм та психо-мотиваційні засади інформаційно-комунікаційного забезпечення у державному управлінні..... 21

### **А. І. КЛАНЦА.**

Демографічна безпека України та параметри її забезпечення..... 26

### **Д. О. КРАСІВСЬКИЙ**

Державна політика у сфері протидії інтелектуальній еміграції в Україні: сучасний стан та перспективи ..... 30

### **В. А. КУЧЕР**

Соціальне партнерство в системі соціального захисту учасників АТО: постановка проблеми..... 36

### **М. І. ЛАХИЖА, С. Б. ЄГОРИЧЕВА**

Публічно-приватне партнерство: болгарський досвід нормативно-правового забезпечення..... 40

### **Г. А. МЕДИНСЬКА**

Концептуальні підходи до розробки та реалізації гуманітарної реформи в Україні..... 45

### **О. А. РАЧИНСЬКА**

Теоретико-методологічний аналіз основних наукових підходів до ідентифікації поняття «комунікація»..... 51

### **К. О. СЕМЕНОВА**

Запобігання загрозам медіа-пропаганди в умовах розвитку електронної демократії..... 58

### **В. Б. СУХОМЛИН**

Теоретико-методологічний аналіз зайнятості у контексті сучасних дослідницьких підходів..... 64

### **Н. В. ФОМІЦЬКА, О. М. ШЕВЧЕНКО**

Зв'язок судового та фінансового контролю..... 71

### **Д. Ю.ХЛАПОНІН**

Проблемні питання та механізми сертифікації кіберфізичних систем у наукових дослідженнях..... 77

### **Є. В. ЯРОШЕНКО**

Концептуальні підходи дослідження гендерної паритетності в публічному управлінні ..... 88

### **І. В. ГАСВСЬКИЙ**

Основні механізми забезпечення переходу України до умов сталого екологічного розвитку та їх оптимізація..... 91

### **І. П. КОЗАК**

Інституційні зміни у сфері публічного управління як об'єкт наукового аналізу..... 96

### **С. Є. ОПАНАСЕНКО**

Професіоналізм та компетентність як структурно-функціональні складові меритократії..... 101

### **О. С. ПОСТУЛІН**

Антикризові механізми регулювання земельних відносин в Україні та їх оптимізаційна роль..... 106

### **М. М. ТЕРЕЩЕНКО**

Розширення взаємодії громадського та державного контролю як оптимізаційний механізм розвитку системи публічного управління України..... 110

**CONTENT****A. BOBRYTSKYI**

Theoretical foundations of formation of the system of law enforcement practice  
of public authorities at local level..... 7

**V. HORBYK**

Incentives and regulators in the public management of the natural and economic potential of the regions ..... 11

**N. DIDENKO**

Management aspects of social protection of Ukrainian migrants working in eu countries..... 16

**D. KISLOV**

Normative-legal mechanism and psycho-motivative bases of information and communication..... 21

**A. KLANTSA**

Demographic security of Ukraine and its parameters ..... 26

**D. KRASIVSKY**

State policy in the field of intellectual emmigration in Ukraine: the modern state and perspectives ..... 30

**V. KYCHER**

Social partnership in the system of social protection of ATO attendants: problem statement..... 36

**M. LAKHYZHA, S. YEHORYCHEVA**

Public-private partnership: bulgarian experience of regulatory and legal framework..... 40

**G. MEDYNSKA**

Conceptual approaches to development and realization humanitarian reforms in Ukraine..... 45

**O. RACHYNSKA**

Theoretical and methodological analysis of the basic scientific approaches to the identification of  
the concept of «communication»..... 51

**C. SEMENOVA**

Preventing threats to media propaganda in terms of the development of e-democracy ..... 58

**V. SUKHOMLIN**

Theoretical and methodological analysis of employment in the context of modern research approaches ..... 64

**FOMITSKA, O. SHEVCHENKO**

Communication of judicial and financial control..... 71

**D. KHLAPONIN**

Problem issues and mechanisms of certification of cyber physical systems in scientific research ..... 77

**Ye. YAROSHENKO**

Conceptual approaches to gender parity in public management..... 88

**I. HAEVSKYI**

Main mechanisms of providing the transition of Ukraine to the conditions of sustainable  
environmental development and their optimization..... 91

**I. KOZAK**

Institutional changes in public administration as an object of scientific analysis..... 96

**S. OPANASENKO**

Professionalism and competence as a structural-functional component of meritocracy..... 101

**O. POSTULIN**

Anti-crisis mechanisms of regulation of land relations in ukraine and their optimization role..... 116

**M. TERESHCHENKO**

Expanding the interaction of civil and state control as an optimizing mechanism of  
development of public governance system of Ukraine..... 110

**П. В. ВОРОНА**, д. держ. упр, доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДЗСУ, депутат Полтавської обласної ради

**P. VORONA**, doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Head of Public Administration, Institute of Personnel Training of the State Employment Service of Ukraine, a deputy of the Poltava regional council.

## НЕІМПЛЕМЕНТОВАНІСТЬ ПРИНЦИПУ ПОВСЮДНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ, ЯК НЕГАТИВНИЙ ФАКТОР ЙОГО РОЗВИТКУ

### NON-IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF LOCAL GOVERNANCE CONFIDENCE IN UKRAINE'S LEGISLATION AS AN NEGATIVE FACTOR OF ITS DEVELOPMENT

*У статті автор розкриває особливості розвитку місцевого самоврядування в умовах європейської інтеграції та проведення реформи публічної влади через імплементацію принципу повсюдності у відповідності до європейської муніципальної практики. Звертається увага на важливість його запровадження для ефективного розвитку територіальних громад, що підтверджується конкретними прикладами використання земельного фонду та можливостей для розвитку інфраструктури.*

*Автор обґрунтовує необхідність внесення змін до чинного законодавства які б зафіксували це й принцип та забезпечили його дотримання.*

*In the article, the author reveals the peculiarities of the development of local self-government in the conditions of European integration and the reform of public authority through the implementation of the principle of ubiquity in accordance with European municipality practice. Attention is drawn to the importance of its implementation for the effective development of territorial communities, as evidenced by concrete examples of the use of the land fund and opportunities for the development of infrastructure.*

*The author justifies the necessity of amending the current legislation, which would fix this principle and ensure compliance with it.*

**Ключові слова:** *міське самоврядування, принцип повсюдності місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування, територіальні громади, європейська інтеграція, реформа децентралізації.*

**Key words:** *local self-government, principle of universal self-government, European charter of local self-government, territorial communities, European integration, decentralization reform.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Проблематика сучасного розвитку місцевого самоврядування в умовах європейської інтеграції та проведення реформи публічної влади не буде вирішена без запровадження принципу його повсюдності у відповідності до світової муніципальної практики. Процеси децентралізації, що відбуваються в Україні вимагають вирішення цієї історично застиглої проблеми і цього вже давно очікують новостворені об'єднані територіальні громади. Принципи їх діяльності мають відповідати положенням ратифікованої Україною *Європейської хартії місцевого само-врядування* (ЄХМС) [1; 9]. Адже публічна діяльність громад не буде ефективною без використання доступних їм ресурсів у т. ч. земельних. І без створення можливості використання неprivatних земель за межами і близ населених пунктів годі дискутувати про ефективність місцевої влади

територіальних громад та належне функціонування соціальної інфраструктури. Територіальні громади мають навчитись заробляти левову частину своїх бюджетних надходжень самостійно, а не очікувати коштів від держави (через дотації чи субвенції, або національні програми) і повинні мати змогу на це. У випадку лише державного розподілу ресурсів ще досить довгий проміжок часу буде спрацьовувати корупційна та політична складова, а впровадження принципу повсюдності додасть територіальним громадам прав і можливостей для більш ефективного розвитку територій.

#### АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Питаннями розвитку місцевого самоврядування, визначенням напрямів стратегії його розвитку займалась низка науковців-практиків, в тому числі: Бабаєв В. М., Бакуменко В. Д., Безсмертний Р. П., Галенко С. М., Гану-

шак Ю. М., Гошко А. О., Гошовська В. А., Дзюндзюк В. Б., Князев В. М., Коліушко І. Б., Куйбіда В. С., Мамонова В. В., Михайлюк В. С., Пухтинський М. О., Сербогін С. М., Ткачук А. Ф., Тодика Ю. М., Толкованов В. В., Удовиченко В. П., Шаров Ю. П. та інші практики й дослідники місцевого самоврядування [1-3; 5-10]. Авторським колективом на чолі з Р. П. Безсмертним у свій час (2005 р.) були відпрацьовані стратегії адміністративно-територіальної реформи, нової регіональної політики в Україні [6], а згодом вже іншими авторами була розроблена Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [7] – їх положення так і залишилися нереалізованими. Тому і надалі сучасні муніципальні дослідження варто акцентувати на дослідженні проблематики розвитку місцевої демократії і зокрема на технології імплементації принципів ЄХМС у законодавче поле України у процесі здійснення реформи децентралізації.

**МЕТА** статті полягає у дослідженні принципу повсюдності місцевого самоврядування, що задекларований у ЄХМС, але залишився неімplementованим у законодавче поле і практику місцевого самоврядування України. Тому потреба у його імплементації потребує додаткового опрацювання як науковцями, так і практиками, законодавцями та авторами реформи децентралізації.

## ВІКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Як відомо, територія України всуціль розділена між областями, районами, містами обласного значення і там немає «білих плям». Та на карті території адміністративно-територіальної одиниці спостерігаємо, що більшість земель не належить до відомих органів місцевого самоврядування і є фактично нічийними, хоча ними і розпоряджаються органи державної влади. Науковці науки «Державне управління» та практики місцевого самоврядування вважають, що сутністю й серцевиною територіальної реформи та запропонованих змін до Конституції має стати положення про належність цих земель до юрисдикції територіальної громади (окрім приватних та державних сільськогосподарського призначення). Одночасно із землями близ них, територіальні громади мають отримати матеріальну основу діяльності, що стане базою реального втілення принципу субсидіарності, тобто земля за межами населених пунктів, окрім державних та приватних земель стратегічного чи сільськогосподарського призначення, має бути передана місцевим громадам, їхнім органам місцевого самоврядування [1-3].

Цей крок має вдосконалити правові норми, які суттєво підвищать доходи місцевого самоврядування від використання земель шляхом забезпечення більшої прозорості і ефективності їх використання, як головного багатства країни. В європейських країнах у структурі доходів місцевого самоврядування податок на землю становить до 60%, а в Японії – до 70%. Навіть, у 1912 році в структурі доходної частини бюджетів земств України (в складі Російської імперії) збори із земель та лісів складали 45%, а в сучасній Україні – тільки 12%, навіть у Києві – лише 15%. Для отримання належних

ресурсів у процесі реформування адміністративно-територіального устрою і самої реформи місцевого самоврядування потрібно завершити процес розмежування земель державної та комунальної власності [10, с. 341]. Шляхом такої радикальної зміни є одночасне передання в комунальну власність всіх земель населених пунктів і одночасне зобов'язання місцевих рад на заявки державних закладів та підприємств надавати їм у власність, а краще в оренду необхідні земельні ділянки [2].

Науковець-практик Анатолій Ткачук стверджує, що першою проблемою порушення принципу «повсюдності» місцевого самоврядування є відсутність права територіальних громад на просторове планування території. Органи місцевого самоврядування не мають права встановлювати та контролювати правила благоустрою та санітарного стану за межами населених пунктів та накладати стягнення на порушників. Це ж стосується відсутності повноважень щодо регулювання дотримання режиму тиші поза межами населених пунктів, незаконного видобування місцевих корисних копалин.

Іншою проблемою, на думку А. Ф. Ткачука, порушення принципу «повсюдності» місцевого самоврядування є відсутність повноважень органів місцевого самоврядування щодо встановлення правил поведінки із сміттям, правил благоустрою та інших, важливих для місцевої громади правил за межами поселення територіальної громади, але на території якої нею використовується. Він вважає, що тепер принцип повсюдності місцевого самоврядування стали розуміти досить примітивно – лише як право органів місцевого самоврядування розпоряджатися орними землями державної власності за межами населених пунктів.

Багато років поспіль в Україні тривають дискусії щодо визначення меж території, у яких мають реалізовуватися повноваження сільської, селищної, міської ради, яка є органом місцевого самоврядування відповідної територіальної громади. Конституція України визначає самоврядування, як право «територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста...», але відповідна рада територіальної громади та її виконавчі органи фактично не мають повноважень за межами населених пунктів. Така ситуація є неправильною і має бути швидко виправлена. Особливо це актуально сьогодні, коли в Україні уже утворено кілька сот ОТГ, кожна з яких складається у середньому з понад 10 населених пунктів (у середньому 5 місцевих рад), а окремі громади мають у своєму складі понад 50 поселень. Потрібне законодавче закріплення поширення повноважень органів місцевого самоврядування, визначених законами, на всі території, як в межах поселень, так і за їх межами, що необхідні для життєдіяльності ОТГ [10].

Міжнародний досвід свідчить, що органи місцевого самоврядування базового рівня (комуні, волості, гміни і т. п.) поширюють свої повноваження на всю територію адміністративно-територіальної одиниці в межах якої вони діють. Це спрощує правове регулювання через поєднання поняття одиниця самоврядування з одиницею адміністративно-



# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

територіального устрою. В Україні до тепер не ухвалено закону про адміністративно-територіальний устрій і територіальна громада, яка є по суті адміністративно-територіальною одиницею. Але ст. 140 Конституції України не дає можливості ввести таке поняття, як «межа територіальної громади», оскільки відповідно до цієї статті «територіальна громада» є сукупністю жителів поселень [4].

З огляду на складну процедуру змін до Конституції України [4], це можна зробити шляхом внесення невеликих змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], а саме ввівши поняття «території юрисдикції». Ці зміни, на думку науковців й практиків місцевого самоврядування, є необхідними для нормативно-правового забезпечення сталого розвитку територіальних громад через розширення їх юрисдикції на території поза межами населених пунктів, створення умов для реалізації органами місцевого самоврядування нових можливостей, які відкрила їм бюджетна децентралізація на упорядкування та збереження територій за межами поселень: від планування всього простору та ефективного управління земельними ресурсами до накладення штрафів на порушників санітарного стану у лісових насадженнях чи близ берегів річок навколо поселень, що входять у відповідну громаду [8].

Відомий ідеолог реформи місцевого самоврядування Юрій Ганущак окреслюючи головні вимоги до адміністративно-територіального устрою зазначив, що вони визначаються виходячи з умов стійкості інституційної піраміди та відповідності її вимогам бюджетної системи, організації ефективного менеджменту місцевою адміністрацією як по вертикалі державного управління, так і через самоврядування. Серед запропонованих вимог до побудового сучасного адміністративно-територіального устрою – першою виокремлює повсюдність:

- «1) повсюдність юрисдикції як у системі органів виконавчої влади, так і самоврядування;
- 2) узгодженість системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- 3) розподіл повноважень між рівнями здійснюється за принципом субсидіарності;
- 4) кожний рівень повинен мати одне-два повноваження, які є головними для цього рівня та домінуючими щодо інших рівнів в бюджетному, кадровому та політичному планах;
- 5) міжрівневі пропорції мають задовольняти умовам ефективного менеджменту;
- 6) відповідність європейській системі NUTS.

Повсюдність юрисдикції органів виконавчої влади та самоврядування означає, що кожне повноваження, яке надається територіальним органам центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) чи органам місцевого самоврядування, має бути реалізоване на всій території України, без «білих плям». Винятком можуть бути тільки території спеціального призначення – військові полігони чи інші території, де необхідно застосовувати особливий режим управління, відмінний від звичайного, що пов'язано з екологічними обставинами чи вимогами безпеки держави. Однак ці режими повинні бути описані в законі, визначення таких

спеціальних територій теж має відбуватися відповідно до окремого закону. Говорячи про винятки з вимоги повсюдності, у першу чергу розуміють зону відчуження навколо Чорнобильської АЕС. Частково це стосується і території, що прилягає до Севастополя, специфічний статус якої відповідно до Конституції повинен бути врегульований окремим законом» [3, с. 20-21].

Ці зміни до закону стали б першим системним кроком до врегулювання всіх питань щодо запровадження «повсюдності місцевого самоврядування» відповідно до європейських підходів. В аналітичній записці Інституту стратегічних досліджень, теж розглядається проблематика повсюдності місцевого самоврядування. Є наголос на тому, що однією з основних складових проблеми є питання права власності на землі за межами населених пунктів, вирішення проблеми деякими політиками пропонується через механічну передачу цих земель з державної в комунальну власність. Тому врегулювання питання належності земель за межами населених пунктів з урахуванням інших складових децентралізації та з огляду на необхідність зменшення числа можливих правових конфліктів. Забезпечення повсюдності місцевого самоврядування в Україні залишається однією з важливих складових процесу реформи децентралізації, побудови ефективної системи територіальної організації влади з фінансово спроможним місцевим самоврядуванням. На даний момент принцип повсюдності в Україні реалізовано лише частково [5].

Система принципів місцевого самоврядування не вичерпується лише тими, які передбачені ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], а отже, ще потребують свого законодавчого імплементації принципи субсидіарності та повсюдності. Вони є принципами ЄХМС, а отже, тим європейським стандартом, до якого має прагнути муніципальне будівництво нашої держави [2; 3; 10].

## ВИСНОВКИ

Відповідно до принципу повсюдності ЄХМС, місцеве самоврядування має здійснюватися на всій території України, що означає відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція територіальних громад і відповідних органів місцевого самоврядування. Тому цей принцип потребує подальшої імплементації у національне законодавство, що сприятиме більш ефективному розвитку територій громад та їхньому інвестиційному клімату.

Інша справа, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих місцевостях, особливо у період гібридної україно-російської війни на сході України, враховуючи природу військових стратегічних об'єктів та операцій, можуть бути передбачені (обмежені) окремими законами.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ворона П. В. Місцеве самоврядування і політичні партії в Україні [Текст]: [монографія] / П. В. Ворона. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – 184 с.
2. Ворона П. В. Повсюдність місцевого самоврядування як напрямок сталого розвитку територіальних громад [Текст] / П. В. Ворона // Сталий розвиток

територіальної громади: управлінський аспект [монографія] / за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – Розд. 2.3. – С. 75–82. – (Серія «Державне управління XXI століття»).

3. Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін / Юрій Ганущак. – К.: Легальний статус, 2012. – 348 с.

4. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30.

5. Місцеве самоврядування за межами населених пунктів: проблема забезпечення повсюдності. Національний інститут стратегічних досліджень. Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1817/>.

6. Нова державна регіональна політика в Україні. Збірник матеріалів та документів / науковий редактор: В. С. Куйбіда. – Київ, Видавництво «Крамар», 2009. – 232 с.

7. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України: від 15 лютого 2006 р.: № 90-р // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7.

8. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 року № 280/97 ВР. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

9. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. Пухтинський. – К.: Атіка – Н, 2006. – 744 с.

10. Ткачук А. Про «повсюдність місцевого самоврядування», власність та юрисдикцію. Інститут громадянського суспільства. 19.05.16. Режим доступу: <https://www.csi.org.ua/news/pro-povsyudnist-mistsevogo-samovryaduvannya-vlasnist-ta-yurysdyktsiyu>.

## REFERENCES

1. Vorona P. V. Mistseve samovryaduvannya i politychni partiyyi v Ukraini [Tekst]: [monohrafiya] / P. V. Vorona. – KH.: Vyd-vo KharPI NADU «Mahistr», 2008. – 184 s.

2. Vorona P. V. Povsyudnist' mistsevoho samovryaduvannya yak napryamok staloho rozvytku terytorial'nykh hromad [Tekst] / P. V. Vorona // Stalyy rozvytok terytorial'noyi hromady: upravlins'kyy aspekt [monohrafiya] / za zah. red. YU. O. Kutsa, V. V. Mamonovoyi. – KH.: Vyd-vo KharPI NADU «Mahistr», 2008. – Rozd. 2.3. – S. 75–82. – (Seriya «Derzhavne upravlinnya KHKHI stolittya»).

3. Hanushchak YU. I. H19 Terytorial'na orhanizatsiya vlady. Stan ta napryamky zmin / Yuriy Hanushchak. – K.: Lehals'nyy status, 2012. – 348 s.

4. Konstytutsiya Ukrainy: pryynyata na p'yatiy sesiyi Verkhovnoyi Rady Ukrainy 28 chervnya 1996 roku // Vidom. Verkhov. Rady Ukrainy. – 1996. – № 30.

5. Mistseve samovryaduvannya za mezhamy naselenykh punktiv: problema zabezpechennya povsyudnosti. Natsional'nyy instytut stratehichnykh doslidzhen'. Rezhym dostupu: <http://www.niss.gov.ua/articles/1817>.

6. Nova derzhavna rehional'na polityka v Ukraini. Zbirnyk materialiv ta dokumentiv / naukovyy redaktor: V. S. Kuybida. – Kyiv, Vydavnytstvo «Kramar», 2009. – 232 s.

7. Pro skhvalennya Kontseptsii rozvytku systemy nadannya administratyvnykh posluh orhanamy vykonavchoyi vlady: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy: vid 15 lyutoho 2006 r.: № 90-r // Ofits. visn. Ukrainy. – 2006. – № 7.

8. Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini. Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 roku № 280/97 VR. Rezhym dostupu: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

9. Problemy detsentralizatsiyi: natsional'nyy ta mizhnarodnyy dosvid: zb. materialiv ta dok. / nauk. red. M. Pukhtyns'kyi. – K.: Atika – N, 2006. – 744 s.

10. Tkachuk A. Pro «povsyudnist' mistsevoho samovryaduvannya», vlasnist' ta yurysdyktsiyu. Instytut hromadyans'koho suspil'stva. 19.05.16. Rezhym dostupu: <https://www.csi.org.ua/news/pro-povsyudnist-mistsevogo-samovryaduvannya-vlasnist-ta-yurysdyktsiyu>.

*Стаття надійшла до редакції 08.12.2018 р.*

**БОБРИЦЬКИЙ А.Л.**, здобувач кафедри публічного управління та адміністрування, Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України (Київ), учасник АТО

**A. BOBRYTSKYI**, An external PhD student for the Department of Public Administration and Management at the Institute of Personnel Training of the State Employment Service of Ukraine (Kyiv), a member of the ATO

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

### THEORETICAL FOUNDATIONS OF FORMATION OF THE SYSTEM OF LAW ENFORCEMENT PRACTICE OF PUBLIC AUTHORITIES AT LOCAL LEVEL

**Анотація.** У статті висвітлюється теоретичні засади формування системи правоохоронної діяльності органів публічної влади на місцевому рівні. Звертається увага на те, що застосування відповідного адміністративно-правового механізму на місцевому рівні безпосередньо впливає на загальний стан правопорядку. Зазначено, що удосконалення форм і методів управлінської діяльності забезпечить реальне дотримання прав і свобод людини і громадянина, а також їх захист у разі порушення. Запропоновано на законодавчому рівні надати органам місцевого самоврядування певних контрольних функцій за діяльністю правоохоронних органів.

**Abstract.** The article reveals the theoretical foundations of formation of the system of law enforcement practice of public authorities at local level. The author points out that the application of the appropriate administrative and legal mechanism at the local level directly affects the general state of maintenance of law and order. It is noted that the improvement of forms and methods of management activity will ensure tangible observance of human and civil rights and freedoms, as well as their protection in case of violation. At the legislative level, it is proposed to delegate oversight functions for the activity of law-enforcement bodies to certain local authorities.

**Ключові слова:** державне управління, органи місцевого самоврядування, публічна влада, правоохоронна діяльність, правоохоронні органи.

**Key words:** public administration, bodies of local self-governance, public authorities, law enforcement activity, law enforcement bodies.

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Формування системи правоохоронної діяльності в Україні належить законодавчим та центральним органам виконавчої влади держави. Розвиток і вдосконалення цього процесу впливає на загальний стан правопорядку й гарантує захист прав і свобод громадян, забезпечує соціальну стабільність та утворює ефективне безпечове середовище в країні. Водночас, питання правоохоронної діяльності органів публічної влади на місцевому рівні залишаються недостатньо адаптованим до умов сучасності й потребують осмислення на теоретичному рівні.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблематику, пов'язану із теоретичними аспектами формування системи правоохоронної діяльності в Україні праця досліджували О. Безпалова (методологічні засади адміністративно-правового механізму реалізації правоохоронної функції держави) [1], П. Ворона

(міське самоврядування України в контексті розвитку представницької влади) [3], Н. Діденко (організаційно-правові засади правоохоронної діяльності в Європейському Союзі: регіональний аспект) [4] та інші. Автором статті досліджувалися, пов'язані з роллю органів внутрішніх справ (міліції, поліції) України у діяльності органів публічної влади [2].

Теоретично значущим для нашого дослідження є умовивід Н. Діденко, яка вказує на те, що процес децентралізації сучасною теорією управління розглядається як один з управлінських механізмів підвищення гнучкості й ефективності органів влади, як засіб захисту інтересів громадян [4].

#### ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою статті є – висвітлення теоретичних засад формування системи правоохоронної діяльності органів публічної влади на місцевому рівні з тим, щоб



обґрунтувати необхідність формування ефективної стратегії правоохоронної функції держави на місцевому рівні та удосконалення правового та інституційного забезпечення її реалізації.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Як зазначає у своїй роботі О. Безпалова [1], усі функції держави мають свій механізм реалізації, основою якого слугує сукупність правових, організаційних, економічних, матеріальних елементів. Система таких елементів обов'язково має бути адекватною тим завданням, що стоять перед державою, та спрямованою на досягнення цілей реалізації відповідних функцій держави. На думку дослідниці, адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави – це система взаємопов'язаних та взаємозалежних адміністративно-правових засобів, за допомогою яких уповноважені на те суб'єкти здійснюють цілеспрямований вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації правоохоронної функції держави [1].

Вважаємо, що у зв'язку з цим важливого значення набуває створення механізму реалізації правоохоронної функції держави як адміністративно-правової форми впливу на суспільні відносини. Так, саме завдяки механізму правового регулювання, який має адміністративно-правову складову, здійснюється правовий вплив на ті відносини, що виникають у процесі реалізації виконавчої влади в державі у тій чи іншій суспільно важливій сфері. Тому, результатом застосування адміністративно-правового механізму має бути упорядкування діяльності відповідних суб'єктів, які вступили між собою у правові відносини; удосконалення форм і методів управлінської діяльності; ефективне дотримання прав і свобод людини і громадянина, а також захист у разі їх порушення.

На нашу думку, до характерних ознак механізму управління правоохоронною діяльністю органами публічної влади на місцевому рівні можна віднести такі:

- 1) особливість складу кожного з суб'єктів, на які покладається обов'язок реалізації правоохоронної функції держави;
- 2) зв'язок між собою цих суб'єктів у процесі реалізації правоохоронних функцій держави, що мають єдині цілі та завдання;
- 3) взаємодія між зазначеними суб'єктами на засадах субординації та координації;
- 4) правовий характер механізмів управління, тобто застосування визначених механізмів за допомогою адміністративно-правових норм;
- 5) виконання кожним елементом механізму, виключно свої специфічної функції;
- 6) безперервність функціонування кожного складника механізму;
- 7) здійснення контролю за процесами реалізації управлінських функцій органів публічної влади щодо забезпечення правоохоронної діяльності.

Таким чином, можемо стверджувати, що формування системи правоохоронної діяльності органів публічної влади на місцевому рівні є важливою складовою у забезпеченні правопорядку у державі й потребує ефективного законодавчого регулювання.

Зауважимо, що система правоохоронної діяльності органів публічної влади складається з окремих суб'єктів, які у свою чергу можна поділити за характером їхньої компетенції на загальні та спеціальні. Загальні суб'єкти визначають державну політику у правоохоронній сфері й здійснюють вплив на забезпечення належного функціонування усієї правоохоронної системи. Для них не є притаманним здійснення окремих правоохоронних функцій, як основного виду заняття. Для суб'єктів, які за колом своїх повноважень є спеціальними, навпаки, здійснення правоохоронної діяльності є основним призначенням. Тому, останні законодавцем наділені спеціальною компетенцією – повноваженнями здійснювати оперативно-розшукові заходи, слідчі дії, тощо.

Усі зазначені суб'єкти здійснюють покладені на них обов'язки як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Місцевий рівень суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави включає в себе місцеві державні адміністрації, територіальні підрозділи відповідних органів державної влади (тобто державних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави) та органи місцевого самоврядування [1].

Слід зауважити, що сама система правоохоронної діяльності органів публічної влади на місцевому рівні має певні особливості обумовлені нормами чинного законодавства. Так, Конституція України [5], а саме розділ XI «Міське самоврядування», не містить норм, які б прямо вказували на будь-які повноваження щодо здійснення правоохоронних функцій на місцевому рівні. Водночас, у статті 143 наголошується, що органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [5]. Тобто цю норму тлумачимо так: у питаннях правоохоронної діяльності органи публічної влади підконтрольні відповідному органу внутрішніх справ як органу виконавчої влади.

Разом з тим, Закон України «Про міське самоврядування в Україні» [6] містить цілу низку положень, якими визначено повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. З-поміж цих повноважень до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі:

- підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про чисельність працівників такої міліції, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов [6];

- сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України [6];

- внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень [6];

- звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування [6];

- вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей [6];

- вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку [6];

- погодження проекту плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодія з органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків відповідно до закону [6];

- розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності [6];

- утворення служб у справах дітей та спостережної, спрямування їх діяльності [6];

- вирішення спільно з відповідними органами Національної поліції питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку поліцейських [6];

- утворення в установленому порядку установ з надання безоплатної первинної правової допомоги з урахуванням потреб територіальної громади [6];

- підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо утворення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, вирішення питань про чисельність працівників таких установ, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, надання для їх функціонування необхідних приміщень [6];

- забезпечення координації діяльності установ з надання безоплатної первинної правової допомоги на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [6];

- здійснення фінансування установ з надання безоплатної первинної правової допомоги та контролю за використанням коштів такими установами за призначенням [6];

- розгляд письмових звернень про надання безоплатної первинної правової допомоги та надання такої допомоги з питань, що належать до їх компетенції, відповідно до закону [6];

- надання роз'яснень положень законодавства та консультацій щодо порядку звернення про надання безоплатної вторинної правової допомоги [6];

- забезпечення особистого прийому осіб для надання безоплатної первинної правової допомоги [6];

- залучення на підставі договорів адвокатів, фізичних та юридичних осіб приватного права до надання безоплат-

ної первинної правової допомоги [6];

- координація діяльності з місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами центральних органів виконавчої влади щодо надання безоплатної первинної правової допомоги [6];

- надання документів та інших матеріалів або їх копій, необхідних у зв'язку з наданням безоплатної вторинної правової допомоги [6];

- організація семінарів, конференцій з питань безоплатної первинної правової допомоги [6].

Законом України Про місцеві державні адміністрації також визначено повноваження в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян, згідно яких місцева державна адміністрація:

1. забезпечує виконання Конституції та законів України, рішень Конституційного Суду України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади [7];

2. забезпечує здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю [7];

3. забезпечує розгляд звернень громадян та їх об'єднань, контролює стан цієї роботи в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях і установах, розташованих на відповідній території [7];

4. здійснює заходи щодо організації правового інформування і виховання населення [7];

5. забезпечує надання безоплатної первинної правової допомоги [7];

6. забезпечує виконання актів законодавства з питань громадянства, пов'язаних з перебуванням іноземців та осіб без громадянства, сприяє органам та підрозділам центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у додержанні правил паспортної системи [7];

7. проводить роботу, пов'язану з розробленням та здійсненням заходів щодо розміщення, працевлаштування, соціально-побутового і медичного обслуговування осіб, яких визнано в Україні біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, а також депортованих осіб, які добровільно повертаються в регіони їх колишнього проживання [7];

8. забезпечує виконання законодавства щодо національних меншин і міграції, про свободу думки і слова, свободу світогляду і віросповідання [7];

9. оголошує у разі стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних подій зони надзвичайної ситуації; здійснює передбачені законодавством заходи, пов'язані з підтриманням у них громадського порядку, врятуванням життя людей, захистом їх здоров'я і прав, збереженням матеріальних цінностей [7];

10. погоджує проект плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодіє з органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків [7];

11. забезпечує своєчасне інформування населення про

загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій під час проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки [7];

12. перевіряє наявність і утримання в готовності локальних систем раннього виявлення надзвичайних ситуацій на об'єктах, які підлягають обладнанню системами раннього виявлення надзвичайних ситуацій; наявність і готовність до використання у надзвичайних ситуаціях засобів колективного та індивідуального захисту населення, майна цивільного захисту, стан їх утримання та ведення обліку [7];

13. розглядає справи про адміністративні правопорушення, віднесені до її відання, утворює адміністративні та спостережні комісії, координує їх діяльність [7];

14. забезпечує здійснення заходів щодо соціальної адаптації осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк [7];

15. забезпечує здійснення заходів щодо осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк і потребують медичної допомоги у зв'язку із захворюванням на туберкульоз [7].

Враховуючи, що Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] та «Про місцеві державні адміністрації» [7] визначено цілий спектр повноважень, якими передбачено здійснення певних функцій з правоохоронної діяльності на місцевому рівні, доцільно стверджувати про сформування, на законодавчому рівні в Україні, відповідної системи правоохоронної діяльності органів публічної влади.

## ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Узагальнюючи теоретичні засади формування системи правоохоронної діяльності органів публічної влади на місцевому рівні, зауважимо, що однією з основних функцій публічної влади держави є правоохоронна функція, від ефективності її реалізації залежить сучасний стан та перспективи розвитку країни. Своєю чергою, процес реалізації правоохоронної функції безпосередньо пов'язаний з управлінським процесом, якому притаманне здійснення відповідних функцій на місцевому рівні. Водночас вважаємо, що надання на законодавчому рівні, органам місцевого самоврядування певних контрольних функцій за діяльністю правоохоронних органів повинно покращити загальний стан правопорядку у державі. Обґрунтуванню пропозицій щодо надання на законодавчому рівні органам місцевого самоврядування певних контрольних функцій за діяльністю правоохоронних органів буде присвячено наступні наукові розвідки автора.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. О. Безпалова, "Методологічні засади адміністративно-правового механізму реалізації правоохоронної функції держави". [Електронний ресурс] Доступно: <http://univd.edu.ua/science-issue/scientist/120>.

2. А. Л. Бобрицький, "Місце органів внутрішніх справ (міліції, поліції) України у системі органів публічної

влади". *Економіка і держава*. Серія: "Державне управління", Київ, Україна, Вид-во: ІПК ДСЗУ, 2018, № 8, с. 24-29.

3. П. В. Ворона, "Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади" [монографія], Полтава, Україна: Вид-во РВВ ПУЕТ, 2012, 305 с.

4. Н. Діденко, "Організаційно-правові засади правоохоронної діяльності в ЄС: регіональний аспект". [Електронний ресурс] Доступно: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2013-1/doc/5/01.pdf>.

5. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. [Електронний ресурс] Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>.

6. Про місцеве самоврядування в Україні, Закон України від 21.05.1997 р. №280/97. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, №24, ст. 170. [Електронний ресурс] Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr>.

7. Про місцеві державні адміністрації, Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, №20-21, ст. 190. [Електронний ресурс] Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

## REFERENCES

1. O. Bezpalova, "Metodologichni zasady` administraty` vno-pravovogo mexanizmu realizaciyi pravooxoronojy funkciy derzhavy`". [Elektronny`j resurs] Dostupno: <http://univd.edu.ua/science-issue/scientist/120>.

2. A. L. Bobrycz`kyj, "Misce organiv vnutrishnix spry`v (miliciyi, policiyi) Ukrayiny` u sy`stemi organiv publichnoyi vlady`". *Ekonomika i derzhava*. Seriya: "Derzhavne upravlinnya", Ky`yiv, Ukrayina, Vy`d-vo: IPK DSZU, 2018, № 8, s. 24-29.

3. P. V. Vorona, "Misceve samovryaduvannya Ukrayiny` v konteksti rozvy`tku predstavny`cz`koyi vlady`" [monografiya], Poltava, Ukrayina: Vy`d-vo RVV PUET, 2012, 305 s.

4. N. Didenko, "Organizacijno-pravovi zasady` pravooxoronojy diyal`nosti v YeS: regional`ny`j aspekt". [Elektronny`j resurs] Dostupno: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2013-1/doc/5/01.pdf>.

5. Konstytuciya Ukrayiny`. Pry`jnyata na p'yatij sesiyi Verxovnoyi Rady` Ukrayiny` 28.06.1996 r. Vidomosti Verxovnoyi Rady` (VVR), 1996, № 30, st. 141. [Elektronny`j resurs] Dostupno: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>.

6. Pro misceve samovryaduvannya v Ukrayini, Zakon Ukrayiny` vid 21.05.1997 r. №280/97. Vidomosti Verxovnoyi Rady` Ukrayiny` (VVR), 1997, №24, st. 170. [Elektronny`j resurs] Dostupno: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr>.

7. Pro miscevi derzhavni administraciyi, Zakon Ukrayiny` vid 09.04.1999 r. № 586-XIV. Vidomosti Verxovnoyi Rady` Ukrayiny` (VVR), 1999, №20-21, st. 190. [Elektronny`j resurs] Dostupno: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

Стаття надійшла до редакції 25.12.2018 р.

**ГОРБИК В. М.**, кандидат наук з державного управління, генеральний директор  
Державного підприємства «Спеціалізоване лісгосподарське підприємство «Київоблагроліс»

**V. HORBYK**, Candidate of Sciences in Public Administration, General Director of the  
State Enterprise «Specialized forest enterprise «Kievoblagrolis»

## СТИМУЛИ ТА РЕГУЛЯТОРИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ПРИРОДНО-ЕКОНОМІЧНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ РЕГІОНІВ

### INCENTIVES AND REGULATORS IN THE PUBLIC MANAGEMENT OF THE NATURAL AND ECONOMIC POTENTIAL OF THE REGIONS

*У статті розглянуто стимули та регулятори в державному управлінні природно-економічним потенціалом регіонів. Визначено особливості формування попиту і пропозиції, запропоновано механізми державного управління ринку з урахуванням природно-економічного потенціалу та регіональних аспектів. Обґрунтовано зміст, призначення та структуру механізму державного управління розвитком регіону, визначено його завдання, методи та інструменти, що в сукупності дозволить вирішити протиріччя між існуючою системою державного управління регіональним розвитком та ідеологією маркетингового управління регіоном, спрямованого на задоволення потреб споживачів регіону і підвищення конкурентоздатності регіону. Проведено аналіз в розрізі лісопродукції на прикладі агролісництва Державного підприємства «Спеціалізоване лісгосподарське підприємство «Київоблагроліс».*

*The article deals with incentives and regulators in the state management of the natural and economic potential of the regions. The peculiarities of the formation of demand and supply are determined, the mechanisms of state market management are proposed, taking into account the natural-economic potential and regional aspects. The content, purpose and structure of the state governance mechanism for the development of the region are substantiated, its tasks, methods and tools are determined, which together will allow to solve the contradictions between the existing system of state management of regional development and the ideology of marketing management in the region, aimed at satisfying the needs of consumers of the region and increasing the competitiveness of the region. The statistical analysis in the section of forest products is carried out on the example of agroforestry enterprises of the State Enterprise "Specialized Forest Enterprise" Kievoblagrolis ".*

**Ключові слова:** державне управління, природно-економічний потенціал, регіон, лісове господарство, розвиток, маркетинг, попит та пропозиція.

**Keywords:** public administration, natural and economic potential, region, forestry, development, marketing, supply and demand.

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У сучасних умовах регіони починають перетворюватись на реальні суб'єкти економічних відносин і відіграють все більш помітну роль у соціально-економічному розвитку суспільства. Саме на рівні регіонів виникають і накопичуються проблеми, які в межах кожного з них мають свій специфічний характер. Тому ігнорування особливостей територій і недооцінка їх значення в економічному просторі, на думку багатьох фахівців, відносяться до числа найбільш істотних причин низьких темпів ринкової трансформації в Україні. Диференціація регіонів за показниками валового продукту, доходів населення, розвитку соціальної сфери, їх дотаційності значною мірою обумовлені зниженням і недовикористанням їх потенціалу, що пов'язано, в першу чергу, зі станом державного управління на регіональному рівні, яке наразі переживає складну трансформацію.

Механізм державного управління природно-економічним потенціалом регіону є ключовим елементом

системи управління територіями, найбільш складна його частина, що представляє собою сукупність, тісно взаємопов'язаних між собою підсистем, що формують механізм впливу на регіональний розвиток, умови життєдіяльності населення, громадські, економічні та соціальні процеси з метою підвищення рівня соціально-економічного та природно-економічного розвитку регіону та якості життя населення в ньому, що ставить принципово нові завдання перед механізмом державного управління на регіональному рівні, які пов'язані з адаптацією реалізованого механізму управління природно-економічним потенціалом з урахуванням різноманітності регіонів.

Формування механізму управління економікою регіону виступає актуальною проблематикою з використанням відповідного інструментарію державного управління, що вимагає розробки методичного забезпечення його реалізації.



## АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичні основи сучасного державного управління та регіональної політики досліджували такі відомі українські вчені, як В.Бакуменко, В.Бодров, О.Ігнатенко, Р.Калюжний, Ю.Лебединський, С.Мельник, Н.Нижник, Г.Одінцова, В.Олуйко, І.Розпутенко, В.Скуратівський, Л.Шкляр, В.Яцуба, В.Яцюк та ін. Відповідно в контексті дослідження заслуговують на увагу дослідження теоретико-методологічні засад регіонального розвитку економіки України П.Беленького та О.Другова; окремих аспектів державне регулювання як інструменту підвищення конкурентоспроможності регіонів М.Бутка, Л.Подольак [1, 2].

Питання ефективного механізму державного управління регіонального розвитку стали предметом наукових досліджень О.Амоши, С.Білої, Д.Богині, В.Бодрова, В.Гейця, М.Корецького, Е.Лібанової, Ю.Наврузова, В.Юрчишина та ін. Зокрема, проаналізовано запропоновані методологію оцінки та забезпечення ефективного використання потенціалу регіону В.Максимова та особливості застосування теоретико-методологічного підходу до оцінки пропорційності і збалансованості регіонального розвитку України, що обґрунтовуються в наукових працях Л. Масловської [4, 7].

Водночас аналіз наукової літератури свідчить про наявність ряду питань, які потребують подальшого вивчення, а саме стимули та регулятори в державному управлінні природно-економічним потенціалом регіонів.

## ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Важливу роль в управлінні природно-економічним потенціалом займають інструменти державного управління, за допомогою, які здійснюється вплив на суб'єктів економічних відносин у регіоні.

Інструменти мають своєрідний універсальний характер, тобто у всіх державах вони виявляються, по суті, одними і тими ж. Однак, використовуючи різні інструменти, держава стимулює або ж стримує природно-економічний розвиток, тобто різні держави, використовуючи одні і ті ж універсальні інструменти, досягають різних результатів. У чому причина таких відмінностей? Очевидно, не тільки в рівні розвиненості тих чи інших інструментів, який безумовно має місце, але також і в коректності (період часу, протяжність часу і простору, комплексність тих чи інших інструментів тощо) їх застосування.

Таким чином у роботі ставиться завдання удосконалити інструментарій механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів враховуючи регулюючу і стимулюючу дію попиту і пропозиції як безпосередній прояв формальних та неформальних інститутів держави.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Завершення процесу відтворення є стадія споживання, яка найбільш ефективна, коли при мінімальних витратах максимально задовольняються потреби населення. Державне управління в даному випадку забезпечує не тільки ефективне задоволення потреб споживача, а й максимізацію вигоди для виробника при врахуванні інтересів суспільства і партнерів регіону.

Оптимальне поєднання цих інтересів можливо тільки в точках ринкової рівноваги, які на практиці є зонами, в яких рівноважна ціна може коливатися в інтервалах, прийнятних для всіх учасників ринкових відносин.

Ключовим елементом формування цієї рівноваги є не тільки процес ціноутворення як мікроекономічний механізм, а й організаційно-інституційний вплив на оптимізацію нецінового детермінанту, це вплив значною мірою визначає політику механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів.

Попит і пропозиція вважаються безпосередніми елементами регіонального ринку. Розвиток природно-економічного потенціалу та регіональної економіки тісно пов'язані з наявністю такого поняття, як ринок покупця, він являє собою ринок, де попит на товари і послуги нижче, ніж пропозиція. Цей ринок на регіональному рівні може бути охарактеризований відсутністю дефіциту, високою якістю товарів, тенденціями до зниження сукупної ціни. В цілому пропозиція - це загальна кількість товару, яку продавці готові продати покупцеві за рівноважною ціною на ринку конкретного регіону і в певний період часу. Обсяг і складові пропозиції визначають економічну ситуацію на регіональному ринку з боку продавців і визначаються розмірами виробничого процесу, а також тією часткою товарів, яка безпосередньо надходить на ринок регіону, так як частина виробленої продукції споживається в процесі виробництва кінцевого продукту [3, с. 318].

Що стосується попиту, то під цим терміном розуміють обсяг продукції, який буде придбаний за рівноважну ціну в певний проміжок часу на регіональному ринку. Сам ринковий попит виступає з боку покупця і є відображенням потреби споживачів регіональної економіки. У зв'язку з цим попит характеризує представлену на ринку потребу в товарах. Причому це не будь-яка потреба, а лише та, яка підлягає задоволенню і безпосередньо забезпечена грошовим еквівалентом.

Сукупний обсяг пропозиції і попиту, як правило, визначає ціну, що встановлюються на товар. Формування оптимальної ціни на вироблений продукт з боку регіонального виробника є однією з найбільш складних проблем, яка вирішується за допомогою однієї зі складових комплексу державного управління - ціноутворення. Воно реалізується, як правило, на основі експериментальних методів. Досить складні питання трансформації попиту в залежності від рівня ціни вирішуються в процесі пристосування цін до регіонального ринку і в залежності від платоспроможності споживача – від ступеня пізнання товару і конкретних стадій його життєвого циклу на ринку. Безсумнівно, значення при формуванні політики ціноутворення стану попиту і пропозиції на ринку значне.

Відповідно до цього визначається стратегія і методи ціноутворення. До базових способів ціноутворення слід віднести такі, як [4, с. 54]: орієнтація на витрати і граничний прибуток; орієнтація на попит; орієнтація на конкурентів. Орієнтація на конкурентів, в свою чергу, ділиться: орієнтацію на середні регіональні ринкові ціни і орієнтацію на лідера. Спосіб формування цін з орієнтацією на конкурентів є одним з інструментів державного управління регіонального ціноутворення.

Процес вибору тієї чи іншої стратегії, залежить від багатьох чинників, зокрема, від коливання попиту і пропозиції. Ціноутворення вважається одним з



# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

інструментів механізму державного управління, в цілому ж роль державного управління в ринковому механізмі господарювання полягає в тому, що він є регулятором ринкового попиту і ринкової пропозиції, так як, впливаючи на їх детермінанти, може істотно вплинути на величину попиту і пропозиції в регіоні.

Проаналізуємо можливість впливу попиту і пропозиції на стимулювання та регулювання окремих елементів державного управління та маркетингову діяльність у збалансованому розвитку регіону. Для цих цілей розглянемо визначення стимулювання і регулювання.

У загальному сенсі під стимулюванням слід розуміти спонукання учасників тієї чи іншої діяльності до поведінки, вигідної для суб'єктів, які реалізують стимулювання. У даному випадку попит та пропозиція спонукають учасників регіонального ринку застосовувати різні комбінації інструментів державного управління в рамках існуючої концепції для забезпечення найбільш ефективного розвитку тієї чи іншої ринкової ситуації.

Причому цей процес може відбуватися перш за все в інтересах самих учасників регіонального ринку. Регулювання є формою безпосередньо керуючого впливу, орієнтованого на підтримку рівноваги в об'єкті і розвиток його шляхом введення в нього регуляторів, свого роду формальних інституційних заходів (норм, правил, цілей, зв'язків). За допомогою регулювання формалізуються можливості і обмеження діяльності, які повинні визначити в керованому об'єкті мотивацію і цілепокладання, доцільні з точки зору суб'єкта управління [6, с. 242].

У контексті розглянутого регіонального напрямку попит і пропозиція виступають тими самими неформальними регуляторами, які сприяють вибору оптимального, узгодженого механізму державного управління в інтересах забезпечення сталої ринкової рівноваги на регіональному ринку. З точки зору ефективного державного управління доцільно враховувати регулюючу і стимулюючу дію попиту і пропозиції як безпосередній прояв формальних та неформальних інститутів держави. Слід зазначити загальний взаємозв'язок цих процесів, вони комплексно визначають механізм державного управління. Постійна трансформація попиту під впливом його детермінанту, так само як і пропозиції, диктує специфіку застосування методів державного управління [2, с. 39].

На підтвердження цього можна розглянути залежність специфіки реалізації державних інструментів, зокрема комплексу маркетингу, від співвідношення попиту і пропозиції на регіональному ринку. Комплекс регіонального маркетингу крім ціноутворення включає здійснення розробленої товарної, комунікаційної та договірної політики організаціями та регіональними органами влади. Під реалізацією мається на увазі використання певних формальних і неформальних інструментів державного управління.

Рациональність вибору методів в значній мірі буде визначатися показниками стану попиту і пропозиції на регіональному ринку в конкретний часовий відрізок. Товарна політика на регіональному ринку перш за все визначає вид товару, і, отже, яку потребу споживача він має намір задовольняти. Вирішення цих питань безпосередньо пов'язане з ідентифікацією сегментів регіонального ринку,

на яких функціонує організація, потреби яких споживачів вона збирається задовольняти. Ще одна суттєва проблема - визначення, формування і підтримка оптимального рівня якості, який буде найбільш повно задовольняти потребу регіональних споживачів.

Слід також наголосити на проблемі асортименту. Важливо вирішити, яке розмаїття варіантів буде представлено на регіональному ринку, з якою динамікою слід оновлювати асортимент. Трансформація пропозиції, як і попиту, під впливом різних факторів буде впливати на дії в області регіональної маркетингової товарної політики та механізм державного управління. Зростання показників пропозиції також буде впливати на прийняття рішення про асортимент, про доповнення його новими розробками, а в наслідок цього впровадження та використання інноваційних технологій в ході виробництва – вирішуватися питання підвищення якості вироблених товарів [1, с. 13].

Важливим комунікаційним інструментом державного управління є PR у комплекс інструментів і форм якого входять: прес-конференції, організація відносин із засобами масової інформації; видання друкованої продукції; благодійна діяльність; виготовлення аудіовізуальної продукції; використання усного мовлення; участь у виставках та ярмарках. На доцільність застосування певного інструменту зв'язків з громадськістю надає формальний і неформальний вплив процесу формування пропозиції і попиту. Крім безпосередньо реклами та PR-технологій, зміна пропозиції і попиту під впливом їх детермінанту може стимулювати виробників вдатися до особистих продажів, комплексним формам просування продукції на регіональному ринку і іншим засобам комунікаційної політики [5, с. 118].

Не менш істотним елементом комплексу державного управління є збут або договірна політика. Перш за все набуває значення орієнтація у видах і конкретному функціональному призначенні різних категорій населення, а також форм збуту на регіональному ринку. Ефективний механізм державного управління природно-економічним потенціалом безпосередньо пов'язаний з вибором найбільш дієвих збутових мереж, створення нових каналів. На основі зміни регіонального попиту та пропозиції, динамічності факторів приймаються рішення про форму і вигляд каналу просування продукції, формуються ефективні регіональні маркетингові системи в механізмі державного управління, що концентрують у єдиний комплекс виробника, представників регіональних державних структур, оптових і роздрібних продавців і споживачів регіону.

При розгляді стимулювання і регулювання в механізмі державного управління природно-економічним потенціалом регіонів за допомогою попиту і пропозиції слід звернути увагу на її відносно спрощений вид. Насправді існує двосторонній взаємозв'язок між факторами пропозиції та попиту і реалізації методів державного управління. Власне характер і форма цього взаємозв'язку в значній мірі визначає стійкість ринкової рівноваги [7, с. 94]. Слід зазначити, як в формалізованому, так і в неформальному її прояві існує зв'язок між механізмом державного управління та змінами пропозиції і попиту під впливом їх детермінанту. Ці зміни визначають напрямки державного управління в цілому і вибір методів

реалізації кожного складового елементу.

Важливе місце серед основних складових елементів природно-економічного потенціалу займають природні ресурси, і серед них найцінніші – лісові, які вимагають створення відповідних умов господарювання, що має сприяти ефективному їх використанню з урахуванням екологічних факторів і отриманню значно більшого об'єму кінцевої продукції.

Держава виступає як власник лісових ресурсів та визначає умови їх використання. Одним з основних важелів державного регулювання є система фіскальних заходів. Для реалізації таких заходів органам державного управління лісовим господарством необхідно розробити науково-обґрунтовані методи отримання економічних оцінок лісових ресурсів з урахуванням нових ринкових умов. Цінова політика лісгосподарських підприємств передбачає встановлення цін на лісопродукцію та їх зміну відповідно до змін ринкової ситуації.

Державне підприємство «Спеціалізоване лісгосподарське підприємство «Київоблагроліс» надалі – Підприємство засновано на основі державної власності

шляхом приєднання агролісгосподарських підприємств, агролісництв. Підприємство відноситься до сфери управління Київської обласної державної адміністрації.

Основна діяльність підприємства направлена на організацію комплексного ведення лісового господарства, включаючи питання охорони, захисту, раціонального використання лісових ресурсів і відтворення лісів в державному лісовому фонді та організації захисного лісорозведення на території області, також заготівля, переробка деревини від рубок, формування та оздоровлення лісів, рубок головного користування та інших рубок. За підприємством обліковуються землі лісового фонду в кількості 36 429 га.

Підприємство здійснює комерційний збут лісопродукції у відведених та розроблених об'ємах, на умовах договорів і за встановленими цінами (за одиницю лісоматеріалу виміром в м<sup>3</sup> та у відповідності до найменування, породи і сорту деревини, довжини та технічних характеристик). Здійснення спеціального використання лісових ресурсів, надає можливість підприємству отримувати:

Таблиця 1.

Обсяг реалізованої лісопродукції у розрізі агролісництв  
ДП «СЛП «Київоблагроліс» за період січень-жовтень 2016-2018 роки

Реалізована лісопродукція (тис. м <sup>3</sup> , тис. грн.)			Назва агролісництва									Всього по підприємству
			Поліське	Оливське	Шпильське	Димарське	Сидоровицьке	Бородинське	Тегіївське	Богуславське	Тарашанське	
1			2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Ділова деревина	01.01.16-31.10.16	м <sup>3</sup>	2,2	2,7	3,1	3,9	1,1	0,4	0,1	0,4	0,05	14
		грн.	1180	1452	1341	2397	551	248	152	218	2,6	7542
	01.01.17-31.10.17	м <sup>3</sup>	1,2	0,8	0,7	2,0	0,9	-	0,1	0,1	0,06	6
		грн.	791	617	487	1468	663	-	341	102	63	4532
	01.01.18-31.10.18	м <sup>3</sup>	2,9	1,5	0,5	1,8	0,6	0,1	0,1	0,3	0,3	8
		грн.	2672	1328	424	1727	575	65	187	229	186	7393
Деревина дров'яна технологічна	01.01.16-31.10.16	м <sup>3</sup>	0,9	1,8	1,6	2,9	1,7	0,4	0,3	0,4	1,3	11
		грн.	331	578	495	1082	574	139	133	155	515	3982
	01.01.17-31.10.17	м <sup>3</sup>	0,7	2,4	0,2	0,2	0,6	-	0,2	0,2	0,6	7

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

	1		2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
		грн.	403	1085	115	115	329	-	127	96	384	3716
	01.01.18- 31.10.18	м³	3,7	1,7	0,1	4,1	1,4	0,5	0,6	0,3	0,9	13
		грн.	2446	980	88	2589	916	324	474	239	704	8760
Дрова паливні	01.01.16- 31.10.16	м³	3,0	4,8	10,7	7,9	4,7	1,1	3,4	8,6	0,3	45
		грн.	667	969	2438	1790	985	235	933	2130	77	10224
	01.01.17- 31.10.17	м³	1,9	3,6	4,4	6,2	3,2	0,03	2,0	7,2	19	48
		грн.	548	984	1212	1722	924	11	735	2363	628	9127
	01.01.18- 31.10.18	м³	6,4	2,5	5,8	6,0	4,9	4,7	3,0	5,6	4,3	44
		грн.	2152	1160	1882	1999	1624	1198	1279	2189	1488	14971

- лісоматеріали круглі для виготовлення пиломатеріалів та заготовок загального призначення (пиловник) (хвойних, твердо- та м'яколистяних порід);

- будівельний ліс (хвойних, твердо-та м'яколистяних порід);

- баланси (хвойних, твердо-та м'яколистяних порід);

- деревина кріпильна для шахт (рудстійка);

- деревина дров'яна технологічна для виробничо-технічного призначення;

- дрова паливні (хвойних, твердо- та м'яколистяних порід).

Для розширення бази контрагентів, пошуку вигідніших цінових пропозицій та задля дотримання однієї з основних умов комерційної діяльності державних підприємств, а саме, забезпечення конкуренції, Підприємством проводиться моніторинг і забезпечується безперервна присутність як на комерційному, так і на ринку пропозицій замовників, які здійснюють закупівлі лісоматеріалів за державні кошти.

Обсяг реалізованої підприємством лісопродукції (ділова деревина, деревина дров'яна технологічна, дрова паливні) протягом 2016-2018 років, яка характеризує тенденцію зміни попиту та пропозиції продукції лісової галузі у Київській області наведено у табл.1., при цьому слід зазначити що лише п'ять відсотків земель лісового фонду Київської області закріплено за підприємством, яке здійснює лише рубки догляду за лісом та санітарно-оздоровчі заходи (суцільні санітарні та вибіркові санітарні рубки). З табл. 1 очевидно що найбільшим попитом користуються дрова паливні, що становлять 82%

реалізованої підприємством лісопродукції, ділова деревина 18%. За 10 місяців 2018 року підприємством реалізовано лісопродукції 57 164 м³ на загальну суму 26 млн. 618 тис. грн. Середня ціна за 1м³ лісопродукції становить 465 грн, що на 30 % більша ніж у 2016 році, це пов'язано з постійним контролем та якістю відбору лісопродукції.

Ринкове регулювання, незадоволення реального попиту на лісоматеріали та продукцію лісового господарства за умови повного й ефективного використання власних сировинних ресурсів і, зрештою, вихід на зовнішній ринок неможливі без докорінної зміни структури економіки загалом та реструктуризації виробництва.

Результати проведеного аналізу стану лісового господарства дозволяють сформулювати способи удосконалення інструментарію механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів України:

- формулювання та відображення у правових документах парадигми сталого управління лісами через перегляд концептуальних засад визначення пріоритетності окремої функції лісів;

- лісову політику доцільно формувати, виходячи з визнання рівної значущості екологічних, економічних та соціальних функцій лісу; розробки і впровадження критеріїв та індикаторів сталого управління лісами; залучення широких верств населення, неурядових організацій до процесу підготовки рішень у лісовому секторі; створення ефективних правових механізмів забезпечення виконання міжнародних угод і домовленостей;

- розробка та внесення необхідних доповнень до існуючої нормативно-правової бази змін щодо забезпечення екологічно орієнтованого та комплексного використання лісових ресурсів;

- забезпечити стале, раціональне та багатоцільове використання лісових ресурсів: переорієнтація лісового господарства з одно цільової (сировинної або захисної) моделі на екологічно, економічно та соціально збалансовану модель багатоцільового лісокористування.

Усе це можливо тільки при розробці нових методів і способів державного управління, визначених законодавчо, типових або стандартних дій лісокористувачів, заснованих на застосуванні сучасних інформаційних технологій.

## ВИСНОВКИ

Удосконалити інструментарій механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів враховуючи регулюючу і стимулюючу дію попиту і пропозиції як безпосередній прояв формальних та неформальних інститутів держави можливо за допомогою формування ефективної системи публічної влади в регіонах, спроможної забезпечити сталий розвиток територій; сприяння поліпшенню матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів; стимулювання міжрегіональної інтеграції, подолання міжрегіонального відчуження та інтеграції регіональних інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір; створення ефективних механізмів представництва на загальнонаціональному рівні інтересів регіонів, а на регіональному – територіальних громад, забезпечення врахування самобутності регіонів та їх конкурентних переваг при формуванні та реалізації державної регіональної політики; оптимізація територіальної основи публічної влади з упорядкуванням меж адміністративно-територіальних одиниць, чітким розподілом сфери повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; створення та підтримка повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей, зменшення територіальної диференціації за індексом людського розвитку, формування поліцентричної системи розвитку території держави; запровадження критеріїв визначення «проблемних» територій у регіонах та впровадження заходів державного реагування на ситуації, що склалися у них; запровадження дієвих механізмів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних проектів та програм ефективного використання ресурсів регіону.

Слід враховувати, що детермінанти пропозиції і попиту можуть не тільки виступати регуляторами вже розроблених стратегій регіонального розвитку, але і бути певним стимулом, що робить вплив на розробку нових комбінацій вже існуючих і перспективних стратегій, концепцій, а також ставить необхідність поглиблено розглянути формування детермінанту попиту і пропозиції на регіональному ринку під впливом державного управління та безпосередньо процесу встановлення ринкової рівноваги.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Беленький П. Теоретико-методологічні засади регіонального розвитку економіки України / П. Беленький, О. Другов // Регіональна економіка. – 2006. – № 4. – С. 7-17.
2. Бутко М. Державне регулювання як інструмент підвищення конкурентоспроможності регіонів / М. Бутко, Л. Подоляк // Економіка України. – 2007. – № 6. – С. 36-43.
3. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики: Учебник для вузов. – 2-е изд. / А. Г. Гранберг. – М.: ГУ ВШЭ, 2001. – 495 с.
4. Клиновий Д. В. Економіка та розвиток регіонів (областей) України: навчальний посібник / Д. В. Клиновий, Л. Г. Чернюк. – Київ: ЦУЛГ, 2002. – 644 с.
5. Жихор О. Б. Інноваційний розвиток регіону / О. Б. Жихор, Т. М. Куценко. – Київ, 2012. – 251 с.
6. Максимов В. В. Методологія оцінки та забезпечення ефективного використання економічного потенціалу регіону: дис. ... доктора екон. наук: 08.10.01 / В. В. Максимов – Д, 2002. – 464 с.
7. Масловська Л. Теоретико-методологічний підхід до оцінки пропорційності і збалансованості регіонального розвитку України / Л. Масловська // Регіональна економіка. – 2005. – № 1. – С. 90-95.

## REFERENCES

1. Bielenkyi P. (2006), *Teoretyko-metodolohichni zasady rehionalnoho rozvytku ekonomiky* [Theoretical and methodological principles of the regional development of the economy of Ukraine], *Rehionalna ekonomika*.
2. Butko M. (2007), *Derzhavne rehulivannia iak instrument pidvushchennia konkurentospromozhnosti rehioniv* [State regulation as a tool for improvement the competitiveness of the regions].
3. Hranberh A.H. (2001), *Osnovy rehionalnoi ekonomiki* [Basics of the regional economy], 2nd ed, M.HUVSHE.
4. Klynov D.V.(2002), *Ekonomika ta rozvytok rehioniv (oblastei) Ukrainy* [Economy and development of regions (regions) of Ukraine], *navchalnyi posibnyk*, Kyiv, TSULH.
5. Zhykhor O.B. and Kutsenko T.M. (2012), *Innovatsiinyi rozvytok rehiony* [Innovative development of the region], Kyiv.
6. Maksymynko V.V. (2002), *Metodolohiia otsinky ta zabezpechennia efektyvnoho vukorystannia ekonomichnoho potentsialu rehiony* (2002), [Evaluation methodology and ensuring effective use of the economic potential of the region], *dys. doktora ekon. nauk*.
7. Maslova L. (2005), *Teoretyko-metodolohichniy pidhid do otsinky proportsiinosti i zbalansovanosti rehionalnoho rozvytku Ukrainy* [Theoretical and methodological approach to the assessment of the proportionality and balance of regional development of Ukraine], *Rehionalna ekonomika*.

Стаття надійшла до редакції 04.12.2018 р.



*ДИДЕНКО Н. Г., доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України*

*N. DIDENKO, Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of Department of Public Management and Administration, Institute of Personnel Training of the State Employment Service of Ukraine*

## УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНСЬКИХ МІГРАНТІВ, ЩО ПРАЦЮЮТЬ В КРАЇНАХ ЄС

### MANAGEMENT ASPECTS OF SOCIAL PROTECTION OF UKRAINIAN MIGRANTS WORKING IN EU COUNTRIES

**Анотація.** У статті досліджено проблеми соціального захисту українських трудових мігрантів в країнах ЄС. Проаналізовано наднаціональний, загальноєвропейський рівень, який містить прийняття певних нормативних документів та рекомендацій з цього приводу, та національний, який відрізняється різноманітністю підходів в кожній країні. Наведено приклади соціального захисту українських трудових мігрантів у Польщі, Угорщині, Італії, Німеччині, Чехії, Литві.

Визначено актуальні проблеми управління зовнішньою трудовою міграцією: необхідність укладення та виконання міжнародних договорів про працевлаштування та соціальний захист громадян України в інших країнах; співпраця та обмін інформацією між державними органами України та інших країн щодо працевлаштування і перебування громадян України на території інших країн з метою здійснення трудової діяльності; взаємодія українських агентств з працевлаштування з європейськими агентствами зайнятості, які надають послуги з працевлаштування за кордоном; інформування українських громадян про можливості працевлаштування за кордоном через Асоціацію трудових мігрантів; створення системи соціального захисту українських трудових мігрантів після їх повернення в Україну, зокрема через створення Центрів розвитку підприємництва; співпраця з європейськими профспілками для захисту трудових прав українських мігрантів.

**Abstract.** The article deals with the problems of social protection of Ukrainian labor migrants in the EU countries. The supranational, pan-European level, which contains the adoption of certain normative documents and recommendations in this regard, is analyzed, and national, which differs in a variety of approaches in each country. Examples of social protection of Ukrainian labor migrants in Poland, Hungary, Italy, Germany, Czech Republic and Lithuania are presented.

The actual problems of management of foreign labor migration are determined: conclusion and implementation of international employment contracts and social protection of Ukrainian citizens in other countries; cooperation and exchange of information between the state bodies of Ukraine and other countries regarding the employment and stay of Ukrainian citizens in other countries for the purpose of carrying out work activities; the interaction of Ukrainian employment agencies with European employment agencies that provide employment services abroad; Informing people about employment abroad through the Association of Migrant Workers; creation of a system of social protection of Ukrainian labor migrants after their return to Ukraine; creation of Centers for Entrepreneurship Development; cooperation with European trade unions to protect the labor rights of Ukrainian migrants.

**Ключові слова:** соціальний захист трудових мігрантів, право працівників-мігрантів на допомогу і захист, управління трудовою міграцією, послуги щодо працевлаштування за кордоном, трудові права українських мігрантів.

**Key words:** the social protection of migrant workers, the right of migrant workers to help and protect, management of labor migration, employment services abroad, labor rights of Ukrainian migrants.

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Масштабні дослідження зовнішньої трудової міграції українців за міжнародною методологією та за участю міжнародних організацій, які тричі проводив Держстат України у 2005-2008, 2010-2012, 2015-2017 роках, показали, що упродовж 2015-2017 років за кордоном з метою заробітку перебувало 1,3 млн.

українських громадян. Але реальні масштаби трудової міграції скоріше всього більші, ніж поррахував Держстат через певні методологічні обмеження. Відомство не враховувало довгострокових мігрантів, які виїхали всією сім'єю і на час аналізу не поверталися в Україну, а також "маятникових" мігрантів, які мають трудові відносини або ведуть домашнє господарство в Україні і періодично



працюють за її межами. Отже, більш реальна цифра може перевищувати 3 млн. осіб [9].

Важливо розуміти, що на фоні провалу політики мультикультуралізму та міграції з країн, що лежать за межами Європи, українці почали розглядатись в ЄС як етнічно, релігійно, культурно та соціально близький до своїх європейських, особливо центральноевропейських, сусідів, народ, який в рамках трудової міграції сприймається більш позитивно і економічно раціонально. Але для українських трудових мігрантів до цього часу однією з найбільш болючих проблем, з якими вони стикаються в країнах ЄС, є відсутність надійного соціального захисту, адже Україна до цього часу не підписала двосторонні та багатосторонні угоди про соціальний захист і пенсійне забезпечення із багатьма країнами. За даними Державної служби зайнятості України, лише 1 відсоток трудових мігрантів з України працевлаштовуються за кордоном через офіційних посередників з дотриманням усіх необхідних вимог країни, в якій вони шукають роботу [1]. Отже, актуалізується питання щодо більш ефективного управління зовнішньою трудовою міграцією та забезпеченням соціального захисту українських громадян - трудових мігрантів - відповідно до норм міжнародного та європейського міграційного права.

## АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Науковому дослідженню масштабів, потоків та інших характеристик трудових міграцій українських громадян присвячені роботи Е.Лібанової, О.Малиновської, О.Позняка, М.Романюка, У.Садової, Л.Ткаченко та інших авторів. До цієї проблеми прикута увага засобів масової інформації та широких кіл громадськості, особливо після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та прийняття безвізового режиму, суттєвого збільшення «маятникової» трудової міграції. Як свідчить аналіз наукових публікацій та актуальних інформаційних джерел, невирішеними питаннями залишаються обґрунтування та розробка практичних рекомендацій для органів публічної влади щодо посилення соціального захисту українських мігрантів, що працюють в країнах ЄС, та поглиблення співпраці з європейськими партнерами у цій сфері.

**МЕТА** статті – аналіз проблем соціального захисту українських мігрантів, що працюють в країнах ЄС, удосконалення управління та механізмів реалізації прав українських трудових мігрантів на соціальне забезпечення, посилення їх соціального захисту.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Аналізуючи проблеми соціального захисту українських мігрантів, що працюють в країнах ЄС, виділимо *наднаціональний, загальноєвропейський рівень*, який містить прийняття певних нормативних документів та рекомендацій з цього приводу, та *національний*, який відрізняється різноманітністю підходів, тобто в кожній країні ми зустрічаємо різні варіанти вирішення цих проблем. Основна частина європейських норм щодо соціально-трудових відносин міститься в Європейській

соціальної хартії (1961, 1996). Одним з таких прав є право працівників-мігрантів на допомогу і захист.

Особливо актуальною для України є Європейська конвенція про правовий статус трудових мігрантів від 1977 р. [2], яку Україна ратифікувала в липні 2007 р. Оскільки положення конвенції діють на принципах взаємності, вони є особливо важливими для трудових мігрантів з України, які законно працюють в країнах – членах Ради Європи, які ратифікували цю конвенцію, зокрема у країнах, які є членами ЄС (Франція, Нідерланди, Італія, Португалія, Іспанія та Швеція).

У Конвенції під терміном «трудоий мігрант» розуміють громадянина Договірної Сторони, якому інша країна – член Ради Європи дозволила перебувати на своїй території з метою здійснення оплачуваної діяльності. Ця Конвенція не поширюється на трудових мігрантів, які не є громадянами країн – членів Ради Європи, а також працівників, яким не дозволено перебувати на території країни – члена Ради Європи з метою працевлаштування.

В рамках даної Конвенції передбачається, що мігранту-заробітчанину мусять видавати дозвіл на роботу, який не може зобов'язати його працювати в одного роботодавця або в одній місцевості довше одного року (стаття 8); трудові мігранти та члени сім'ї мають право отримати посвідчення для проживання на весь термін дії дозволу на роботу (стаття 9); трудоий мігрант, який не працює або через тимчасову непрацездатність, внаслідок хвороби чи нещасного випадку, або тому, що він став безробітним не зі своєї вини, може залишатися на території цієї держави упродовж певного часу, але не менше п'яти місяців.

Стаття 10 визначає умови приймання трудових мігрантів, до яких належить надання всієї потрібної інформації та порад, а також всієї необхідної допомоги для поселення й адаптації трудових мігрантів та членів їхніх сімей. Трудові мігранти мають право на допомогу та сприяння з боку служб працевлаштування так само, як і громадяни країни перебування.

Стаття 12 передбачає права трудових мігрантів на об'єднання сім'ї. Дружина трудового мігранта та його не одружені діти, якщо вони вважаються неповнолітніми відповідно до законодавства держави перебування, допускаються в країну на таких самих умовах, що й трудові мігранти. Проте, кожна Договірна Сторона може визначити свій термін надання дозволу (період очікування), який не може перевищувати одного року. Договірна Сторона також може висунути умову, що дасть дозвіл на об'єднання сім'ї тільки в разі наявності у трудового мігранта достатніх ресурсів, щоб задовольняти потреби своєї сім'ї.

Стаття 13 надає мігрантам-заробітчаним таке саме право на житло та умови оплати квартири, що й громадянам країни, яка їх приймає. Договірні Сторони зобов'язуються захищати трудових мігрантів від експлуататорських умов оплати житла.

Стаття 16 передбачає такі ж умови праці для трудових мігрантів, що й для громадян країни, яка їх приймає.

У 2003 р. Рада Європейського Союзу узгодила Директиву 2003/109/ЄС, яка передбачає надання статусу

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

довгострокового резидента країни – члена ЄС громадянам третіх країн, які легально прожили на території ЄС п'ять років. Цей статус надає громадянам третіх країн однаковий правовий статус з громадянами країн – членів ЄС. Також він дозволяє особі пересуватися з однієї країни ЄС до іншої за певних умов. Громадяни третіх країн можуть отримати цей статус, якщо вони легально та безперервно мешкають на території ЄС протягом п'яти років, мають достатній рівень стабільного доходу, застраховані на випадок хвороби та відповідають інтеграційним вимогам, які можуть встановлюватися країнами – членами ЄС. Крім того, такі особи не повинні становити загрози для громадської безпеки та порядку. Такі особи отримують статус постійного резидента, який засвідчується дозволом на проживання терміном принаймні на 5 років, що підлягає автоматичному поновленню. Довгострокові резиденти користуються принципом рівності з громадянами країни перебування в різних соціально-економічних аспектах, а саме: працевлаштуванні та підприємницькій діяльності, освіті та професійній підготовці, соціальному захисті та допомозі, доступі до товарів та послуг.

Директива також встановлює умови, за яких довгостроковому резиденту можуть дозволити оселитися в іншій країні ЄС з метою працевлаштування, навчання, підприємницької або іншої діяльності.

Директива не поширюється на Велику Британію, Ірландію та Данію, щодо яких діють спеціальні положення у галузі імміграційної політики.

У 2003 р. Рада Міністрів ЄС ухвалила Директиву 2003/86/ЄС про право громадян третіх країн, які легально проживають в країнах-членах ЄС, на об'єднання сім'ї [14]. Директивою визначено умови, за яких громадянам третіх країн, які легально проживають в країнах – членах ЄС, надається дозвіл на об'єднання сім'ї у випадках, коли сімейні стосунки виникли до або після в'їзду особи до ЄС, а також визначено права членів сім'ї.

Суттєвим покращенням умов щодо можливостей працевлаштування в країнах ЄС можна вважати прийняття в 2009 р. порядку допуску високо-кваліфікованих мігрантів з третіх країн шляхом введення «блакитних карток», які забезпечують скорочення періоду проживання, необхідного для набуття дозволу на тривале перебування, а також на возз'єднання сімей; спрощений порядок доступу на ринок праці іноземних випускників навчальних закладів; відміна або спрощення тесту ринку праці (тобто перевірки, чи не претендує на відповідне робоче місце громадянин країни перебування або іншої країни ЄС) для представників певних професій або рівня кваліфікації; доступ до дозволу на проживання на основі бальної системи, тобто врахування різних характеристик потенційного іммігранта, серед яких основним є рівень кваліфікації у необхідній для економіки професії [3, с.19].

У контексті заходів, що здійснюються на рівні ЄС, слід відмітити ініціативу Комісії європейської спільноти, спрямовану на впровадження Директиви Ради ЄС щодо мінімального покарання осіб, які наймають громадян третіх країн, що незаконно перебувають на території країни – члена ЄС. На ухвалу рішення трудових мігрантів знайти роботу в ЄС впливає сподівання мати порівняно

високий зарібок. Як правило, такі сподівання виявляються перебільшеними. Робота, на яку можуть влаштуватися мігранти, в основному низькооплачувана, ще й у тіньовому секторі економіки. На таких працівників-мігрантів існує попит, оскільки вони погоджуються на низькі зарплати та незадовільні умови праці. Метою ініціативи Комісії є зменшення масштабів нелегальної міграції та протидія експлуатації нелегальних трудових мігрантів. Всі згадані директиви є обов'язковими для країн-учасниць. На жаль, це не стосується «Міжнародної конвенції про захист прав всіх трудових мігрантів та членів їхніх родин», ухваленією резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 45/158 від 18 грудня 1990 р. («Конвенція про захист трудових мігрантів»). Конвенція набрала чинності 1 липня 2003 р. і визнає особливу вразливість трудових мігрантів і потребу комплексного правового захисту їхніх прав.

Отже, наявність дозволу на працю є головною умовою соціального захисту українського трудового мігранта в країнах ЄС, оскільки офіційна праця, сплата податків гарантує громадянину України такий же соціальний захист, що й громадянину країни, де українець працює. На даний час Україна уклала двосторонні угоди з питань трудової міграції та соціального захисту трудових мігрантів з Португалією, Болгарією, Чехією, Угорщиною, Латвією, Литвою, Польщею, Словаччиною, Іспанією. Угоди визначають порядок та принципи тимчасового або постійного працевлаштування громадян України в цих країнах та передбачають соціальний захист. Але хоча більшість цих угод підписана і ратифікована, їхня практична реалізація є недостатньою [5].

На національному рівні серед країн, де проблеми соціального захисту українських мігрантів вирішуються більшою мірою, виділимо Польщу, Угорщину, Італію, Німеччину, Чехію, Литву. Так, у Польщі окрім звичайного дозволу на роботу, ще з 2007 року існує менш бюрократичний та негайний спосіб отримання роботи – це реєстрація як тимчасового працівника за заявою роботодавця (*oświadczeń*). Польща представила цю схему для громадян Білорусі, України, Росії, Молдови та Грузії. Роботодавець зобов'язаний просто зареєструвати особу для роботи в місцевому органі влади, що дозволяє працювати цій особі наступний рік протягом шести місяців без отримання постійного дозволу на роботу.

У Польщі почала працювати норма про те, що члени сімей працівників на постійних контрактах або сезонних робітників, які проводять в країні не менше півроку, можуть автоматично отримувати право на перебування і право на роботу. Обговорюється і, швидше за все, буде реалізоване – отримання доступу іноземних працівників до іпотечних кредитів за ставками, які можуть застосовуватися для громадян Республіки Польща.

Важливим кроком у залученні мігрантів стало відкриття польської пенсійної системи для іноземців та агітація за користування можливістю робити пенсійні накопичення в стабільній країні з гарантією виплат. Якщо людина 10 місяців на рік перебуває в країні, там йде його робочий стаж, пенсійні накопичення, вона отримує можливість обзавестися нерухомістю, її сім'я матиме ті ж права, дітей візьмуть до школи.

Важливим кроком у соціальному захисті українських трудових мігрантів у Польщі стало створення у 2016 р. у Міжгалузевої профспілки українських працівників у Польщі, яка взаємодіє з роботодавцем, юридичною особою, державною адміністрацією, місцевим самоврядуванням та професійними, соціальними і політичними організаціями, співпрацює з департаментами охорони здоров'я та безпеки, соціальною, трудовою інспекцією та Державною інспекцією праці, допомагає знайти роботу. Профспілка надає юридичну допомогу та інформацію членам профспілки в разі конфлікту на робочому місці.

Профспілка ставить своїм завданням: 1) відстоювати позицію працівників в питаннях, які регулюються трудовим кодексом, 2) представляти сторону працівників в справах, що стосуються колективних інтересів і прав членів Профспілки, 3) здійснювати контроль за дотриманням трудового законодавства та принципів охорони здоров'я і безпеки на робочому місці, 4) здійснювати контроль за реалізацією політики винагороди і соціальної роботи на заводі [4].

В Угорщині з липня 2016 р. українці могли поїхати до країни навіть по туристичній візі та працевлаштуватися за один день за спрощеною процедурою без оплати за дозвіл на роботу. Відповідно, після запровадження безвізу українці можуть працевлаштовуватися в Угорщині аналогічно за біометричним паспортом на місці за спрощеною процедурою. Протягом 90 днів перебування в ЄС, які передбачені безвізом, українці можуть працювати в Угорщині, а вже опісля – повинні отримати дозвіл на проживання. Таке спрощення було прийняте для зменшення дефіциту робочої сили, насамперед, у сфері інформаційних технологій, електроніки, виробництва, будівництва, медицини – тобто професій, спеціалістів з яких бракує в Угорщині. Тому умовою для працевлаштування українців в Угорщині за спрощеною процедурою є документальне підтвердження відповідної професійної кваліфікації (диплом, трудова книга, тощо).

Чехія у 2018 році збільшує квоти на працівників з-за кордону вдвоє (20 000 трудових віз за рік), перш за все, для кваліфікованих працівників. Зокрема, ще з 2015 р. Чехія ухвалила закон, який передбачав суттєве спрощення та пришвидшення видачі віз українським громадянам з технічною освітою – інженерам, технічним спеціалістам та фахівцям у сфері ІТ.

У Литві з 2014 р. також було спрощено механізми трудової міграції для висококваліфікованих працівників. Вони можуть працювати у Литві з моменту подачі заявки, не чекаючи підтвердження. Також, Литва скасувала вимоги до мінімальної заробітної плати, що має отримувати такий мігрант (до того це було 3 середні заробітні плати в Литві або 2030 євро). З 2017 р. висококваліфікованим працівникам стало не обов'язково показувати диплом, можна показувати лише 5-річний досвід роботи. До того ж визначено 27 пріоритетних професій (затребуваних на ринку, не обов'язково висококваліфікованих), за якими не потрібен дозвіл від Біржі праці [10].

Наведені приклади свідчать про те, що Україна стала джерелом бажаних заробітчан, а уряди Чехії,

Словаччини, Угорщини та Естонії навіть створили програми рекрутингу в Україні. Уряд Польщі змінює свої закони, щоб залучити до роботи ще більше українців, окрім тих 1,3 млн. громадян України, які вже там працюють [13].

Слід підкреслити, що відповідно до європейських норм права наявність офіційних дозволів на роботу стає гарантією повноцінного соціального захисту мігрантів та їх сімей. Так, у Італії, закони зобов'язують роботодавців гарантувати усім без винятку безпечне місце праці, яке не загрожує життю та здоров'ю. У разі нещасного випадку, якщо травма чи смерть працівника трапилася внаслідок необережності або недбалого ставлення роботодавця, він має право на відшкодування біологічної шкоди, крім витрат на лікування.

Навіть ті, хто не має права на проживання і працює нелегально, у Італії забезпечуються правом на охорону життя, здоров'я, освіти для неповнолітніх. Зокрема, діти нелегалів обов'язково мають навчатися у школі, хворі мають доступ до медичного обслуговування, в тому числі безкоштовну госпіталізацію та хірургічні втручання. Цей захід було введено для захисту суспільства від можливих епідемій та поширення іноземцями рідкісних хвороб. Захищеними також є вагітні жінки. Крім медичного обслуговування, вони мають право на отримання короткотривалого дозволу на проживання, аж до того часу, поки дитині не виповниться півроку.

У Німеччині, мігрант не має права отримувати соціальну допомогу, якщо не пропрацював там 12 місяців. Якщо легальний мігрант подбав про медичний страховий поліс, то лікарський огляд і всі медикаменти на дитину надаються безкоштовно. Для дорослого лікарський огляд є безкоштовним, за медикаменти, скільки б вони не коштували, оплачується лише €5.

Загалом, у Німеччині усі ті, хто приїхав у різний час дуже чітко розділені на різні групи і для них обов'язковим є усе, що стосується і німців: видача ідентифікаційного номеру, приписка, реєстрація в міській раді, страхівка, рахунок в банку, контракт з роботи і т.д. [12].

Отже, у країнах Європейського Союзу працює достатня кількість українців, які стикаються з проблемами дозволу на працю, квотами на кількість подібних дозволів, порушенням трудових та соціальних прав. Окремою проблемою є спрощення процедур прийому на роботу, за що виступають роботодавці, коли мають потребу у працівниках. Але противниками такого спрощення виступають профспілки, які вбачають загрозу в тому, що їх працівники, особливо простих професій, залишаються не конкурентоздатними, порівняно із дешевшою робочою силою з-за кордону.

У липні 2018 р. українці в чотирьох країнах Євросоюзу закликали прем'єр-міністра створити в Україні окреме відомство з питань трудової міграції. У зверненні наголошено, що наразі в Києві немає центру, який би працював у режимі «єдиного вікна» з українськими громадами за кордоном. Такий єдиний центр взаємодії і допомоги потрібен як українцям, які тривалий час перебувають за кордоном, так і Україні. Цей орган мав би працювати в режимі «єдиного вікна» щодо всіх нагальних питань, які стосуються зовнішньої трудової міграції, а

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

також для підтримки постійних комунікацій з українськими громадянами за кордоном, для створення умов їхнього повернення до України в майбутньому. Українські громади за кордоном, зазначається у зверненні, потребують постійної взаємодії з владою України. Співпраця з українськими посольствами й консульствами існує фактично онлайн, але потреби та ініціативи давно вийшли за межі компетенції Міністерства закордонних справ. Дозволи на легальний прокат українських та україномовних фільмів у країнах ЄС; сертифікація шкільної освіти; практичне усунення подвійного оподаткування грошових переказів; догляд за літніми родичами в Україні; протидія російській пропаганді серед українських трудових мігрантів - це далеко не повний перелік питань, які накопичилися. Звернення підписали лідери 10 організацій українців з Іспанії, Італії, Німеччини та Португалії [11].

Наведений аналіз свідчить, що активні процеси трудової міграції українців в країни ЄС у перспективі не зменшуватимуться, отже треба підвищувати ефективність управління цими процесами, зокрема піклуватися про дотримання прав і свобод українських громадян та їх соціальний захист. З цієї точки зору вважаємо *актуальними проблемами, які потребують вирішення, наступні:*

1. Управління трудовою міграцією на державному рівні полягає в забезпеченні укладення та виконання міжнародних договорів про працевлаштування та соціальний захист громадян України в інших країнах, про налагодження співпраці та обмін інформацією між державними органами України та інших країн щодо працевлаштування і перебування громадян України на території інших країн з метою здійснення трудової діяльності. Отже, потрібно укладати такі угоди з усіма країнами ЄС, адже з боку багатьох європейських країн поступають заяви про їх готовність наймати українців, а також про створення для них привабливих умов для працевлаштування.

З іншого боку, важливо відстоювати права українців на гідну працю, яка відповідає їх кваліфікації, адже часто громадянам України пропонується робота, яку відмовляються виконувати власні громадяни, зокрема некваліфіковану чи важку робітничу, незважаючи на те, що українські працівники можуть мати вищу освіту та бути висококваліфікованими в Україні.

2. Для управління трудовою міграцією необхідно налагодити взаємодію між державними органами щодо обміну даними та інформацією, мати чітку і зрозумілу методологію обліку мігрантів. Необхідно налагодити систему добровільного повідомлення громадянами України про прийняття ними рішення працювати за кордоном з тим, щоб органи Міністерства закордонних справ України змогли своєчасно надавати консульську підтримку та сприяти захисту прав громадян України за кордоном у випадку їх порушення.

3. Важливою має стати взаємодія українських агентств з працевлаштування з європейськими агентствами зайнятості, які надають послуги з працевлаштування за кордоном, з тим, щоб працівники, роботодавці та самі агентства могли обмінюватися та отримувати інформацію щодо трудової міграції. Слід

посилити державний контроль в Україні за діяльністю вітчизняних агентств, адже за 2017 рік лише 427 з 1567 агентств з працевлаштування, у тому числі тих, які займаються працевлаштуванням за кордоном, подали звітність про результати своєї роботи за минулий рік,

4. Необхідно налагодити інформування людей про працевлаштування за кордоном через Асоціацію трудових мігрантів., щоб пояснити людям, які хочуть працювати в країнах ЄС, що для захисту своїх прав на території тієї чи іншої країни їм обов'язково треба мати договір з роботодавцем і страховку (Держслужба зайнятості почала такий проект) [1].

5. В умовах безвізу, щоб не бути ошуканими, трудовим мігрантам треба знати і дотримуватися вимог, які дають право на роботу в кожній конкретній країні. Українські громадяни, які використовують безвіз з Євросоюзом не за призначенням, ризикують власним здоров'ям і нехтують своїми правами, оскільки у разі трудових травм чи суперечок із роботодавцем вони не матимуть жодного захисту по трудовому законодавству.

6. Важливо створити систему соціального захисту українських трудових мігрантів після їх повернення в Україну. Адже, українець, який сплачував пенсійні внески в Італії або Німеччині, не отримає пенсії, якщо повернеться в Україну. А той, що платив до українського Пенсійного фонду і потім виїхав за кордон, не одержуватиме пенсії у країні перебування.

7. Враховуючи, що зароблені за кордоном гроші можуть активно працювати на українську економіку слід підтримати такий проект Держслужби зайнятості як створення Центрів розвитку підприємництва, аби допомогти людям, які заробили за кордоном гроші, ефективно інвестувати їх в Україні [1].

8. Для більш активного соціального захисту українських мігрантів в ЄС почати активну співпрацю з європейськими профспілками, об'єднувати зусилля задля захисту трудових прав українських мігрантів, особливо надавати юридичну допомогу, сприяти впровадженню прозорих правил проживання та працевлаштування, можливості воз'єднання сімей.

## ВИСНОВКИ

Вважаємо актуальним у подальших дослідженнях щодо вирішення актуальних проблем соціального захисту українських трудових мігрантів за кордоном науково обґрунтований аналіз характеру трудової міграції з України, розробку практичних рекомендацій органам публічної влади щодо залучення до економічної діяльності тих, хто повертається в Україну, створення можливостей для повернення в Україну економічно активної частини населення.

У подальших дослідженнях цієї проблематики доцільно проаналізувати функції та повноваження органів влади, які дотичні до процесів зовнішньої міграції з метою їх оптимізації та розробити відповідну стратегію державного управління цими процесами.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вимушена та трудова міграція українців до країн ЄС: поточна ... - Електронний ресурс] – Доступно:



<https://www.ukrinform.ua/.../2226754-vimusena-ta-trudova>.

2. Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів - [Електронний ресурс] – Доступно: [zakon.rada.gov.ua/go/994\\_307](http://zakon.rada.gov.ua/go/994_307).

3. Міграційна політика Європейського союзу: виклики та уроки для України / О. А. Малиновська. - К.: НІСД, 2014. - 48 с.

4. Міжгалузева профспілка українських працівників у Польщі- [Електронний ресурс] – Доступно: [www.mpupp.kit-sleuth.in.ua](http://www.mpupp.kit-sleuth.in.ua).

5. Посібник-довідник для трудових мігрантів легальна трудова... - [Електронний ресурс] – Доступно: <https://refdb.ru/look/1823300-pall.html>.

6. Соціально-економічна захищеність мігрантів: глобальні та регіональні аспекти / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; наук. ред. У. Я. Садова. – Львів, 2016. – 266 с. (Сер. «Проблеми регіонального розвитку»).

7. Ткаченко Л. Проблеми соціального забезпечення українських трудових мігрантів – [Електронний ресурс] – Доступно: <https://dse.org.ua/arhcrive/11/8.pdf>.

8. Трудова міграція: виклики та наслідки для України та Польщі – [Електронний ресурс] – Доступно: [kvpu.org.ua/.../2797-trudovamihratsiivvyklykytanaslidkydli](http://kvpu.org.ua/.../2797-trudovamihratsiivvyklykytanaslidkydli).

9. Трудова міграція українців: позитив теж є | Економічна правда – [Електронний ресурс] – Доступно: <https://www.epravda.com.ua/columns/2018/02/28/634533>.

10. Трудова міграція: хто та як заманює українців на роботу за кордоном- [Електронний ресурс] – Доступно: <https://fakty.ictv.ua>.

11. Українці в чотирьох країнах Євросоюзу закликають Гройсмана ... – [Електронний ресурс] – Доступно: <https://ua.censor.net.ua/>.

12. Що означає бути мігрантом в ЄС - [Електронний ресурс] – Доступно: [ipress.ua/articles/vtikaymo\\_bo\\_my\\_togo\\_varti\\_22077.html](http://ipress.ua/articles/vtikaymo_bo_my_togo_varti_22077.html).

13. Як Захід полює на українських заробітчан – [Електронний ресурс] – Доступно: [https://kurs.if.ua/.../yak\\_zahid\\_polyuie\\_na\\_ukrainskyh\\_zaro](https://kurs.if.ua/.../yak_zahid_polyuie_na_ukrainskyh_zaro).

14. Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification //Official Journal of the European Union. - L 251. - 03.10.2003. - P 12. [Електронний ресурс]. - <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:EN:PDF>.

## REFERENCES

1. Vymushena ta trudova mihratsiya ukrayintsiv do krayin ES: potochna ... – [Електронний ресурс] – Доступно: <https://www.ukrinform.ua/.../2226754-vimusena-ta-trudova>

2. Yevropeys'ka konventsiya pro pravovyy status trudyashchykh-mihrantiv – [Електронний ресурс] – Доступно: [zakon.rada.gov.ua/go/994\\_307/](http://zakon.rada.gov.ua/go/994_307/).

3. Mihratsiyna polityka Yevropeys'koho soyuzu: vyklyky ta uroky dlya Ukrainy / O. A. Malynov's'ka. - K. : NISD, 2014. - 48 s.

4. Mizhhaluzeva profspilka ukrayins'kykh pratsivnykiv u Pol'shchi- [Електронний ресурс] – Доступно: [www.mpupp.kit-sleuth.in.ua](http://www.mpupp.kit-sleuth.in.ua).

5. Posibnyk-dovidnyk dlya trudovykh mihrantiv lehal'na trudova ... - [Електронний ресурс] – Доступно: <https://refdb.ru/look/1823300-pall.html>.

6. Sotsial'no-ekonomichna zakhyschenist' mihrantiv: hlobal'ni ta rehional'ni aspekty / DU «Instytut rehional'nykh doslidzhen' imeni M. I. Dolishn'oho NAN Ukrainy»; nauk. red. U. YA. Sadova. – L'viv, 2016. – 266 s. (Ser. «Problemy rehional'noho rozvytku»).

7. Tkachenko I. Problemy sotsial'noho zabezpechennya ukrayins'kykh trudovykh mihrantiv - [Електронний ресурс] – Доступно: <https://dse.org.ua/arhcrive/11/8.pdf>.

8. Trudova mihratsiya: vyklyky ta naslidky dlya Ukrainy ta Pol'shchi – [Електронний ресурс] – Доступно: [KVPUkvpu.org.ua/.../2797-trudovamihratsiivvyklyky-tanaslidkydli](http://KVPUkvpu.org.ua/.../2797-trudovamihratsiivvyklyky-tanaslidkydli).

9. Trudova mihratsiya ukrayintsiv: pozytyv tezh ye | Ekonomichna pravda - [Електронний ресурс] – Доступно: <https://www.epravda.com.ua/columns/2018/02/28/634533>.

10. Trudova mihratsiya: khto ta yak zamanyuye ukrayintsiv na robotu za kordonom - [Електронний ресурс] – Доступно: <https://fakty.ictv.ua>.

11. Ukrayintsi v chotyr'okh krayinakh Yevrosoyuzu zaklykayut' Hroysmana ... - [Електронний ресурс] – Доступно: <https://ua.censor.net.ua/>.

12. Shcho oznachaye buty mihrantom v ES - [Електронний ресурс] – Доступно: [ipress.ua/articles/vtikaymo\\_bo\\_my\\_togo\\_varti\\_22077.html](http://ipress.ua/articles/vtikaymo_bo_my_togo_varti_22077.html).

13. Yak Zakhid polyuye na ukrayins'kykh zarobitchan - [Електронний ресурс] – Доступно: [https://kurs.if.ua/.../yak\\_zahid\\_polyuie\\_na\\_ukrainskyh\\_zaro](https://kurs.if.ua/.../yak_zahid_polyuie_na_ukrainskyh_zaro).

14. Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification //Official Journal of the European Union. - L 251. - 03.10.2003. - P 12. [Електронний ресурс].- <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:EN:PDF>.

*Стаття надійшла до редакції 18.12.2018 р.*



**Д. В. КІСЛОВ**, доктор наук з державного управління, доцент,  
заступник директора Інституту журналістики, кіно і телебачення,  
Київський міжнародний університет

**D. KISLOV**, Doctor of Science in Public Administration, Professor,  
Deputy Director of the Institute of Journalism, Film and Television  
Kiev International University

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ТА ПСИХО-МОТИВАЦІЙНІ ЗАСАДИ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

### NORMATIVE-LEGAL MECHANISM AND PSYCHO-MOTIVATIVE BASES OF INFORMATION AND COMMUNICATION

У *статті* визначено зміст і основні засади нормативно-правового механізму державного управління щодо забезпечення інформаційно-комунікаційної діяльності в умовах активного реформування багатьох сфер господарства країни. Показана орієнтовна структура розробки такого нормативно-правового регулювання та шляхи вдосконалення системи комунікаційного забезпечення органів державної влади.

Розглянуті вимоги до фахівців у сфері діяльності системи комунікації органів державної влади України усіх рівнів в умовах якісних змін, що відбулись і постійно відбуваються під впливом науково-технологічного прогресу та завдяки прийняттю в арсеналі державних служб принципово нових і вдосконалених законів. Показано, що для підготовки спеціалістів державних служб, підвищення їх кваліфікації та фахової активності повинні бути застосовані методи психології менеджменту та тренінги з комунікативної компетентності, які вже апробовані у вітчизняній і закордонній практиці.

*The article* defines the content and basic principles of public administration regulatory mechanism in providing information and communication activities in the conditions of up-and-doing reformation of many spheres of the country's economy. The indicative structure of such legal regulation development and ways to improve the communication support system of State government bodies is shown. Requirements for specialists in the sphere of system of communication activity of state authorities of Ukraine of all levels are distinguished in the qualitative changes conditions that have taken place and are constantly taking place under the scientific and technological progress influence and due to the adoption of fundamentally new and improved laws in the arsenals of state services. It has been shown that methods of management psychology and communicative competence trainings that have already been tested in domestic and foreign practice should be applied for the training of public service specialists, skill improvement of their qualifications and professional activity.

**Ключові слова:** нормативно-правовий механізм, державне управління, інформаційно-комунікаційне забезпечення, психо-мотиваційні засади.

**Key words:** normative legal mechanism, public administration, information and communication support, psycho-motivational principles.

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Нормативно-правовий механізм управління, що забезпечує нормальне й надійне функціонування державної комунікації у національному вимірі, на сьогодні знаходиться в процесі оновлення, особливо в аспекті виконання і використання теоретичних розробок і пропозицій.

Концепція державної комунікації не виступає як чергова панацея у подоланні складних проблем модернізації управлінських структур держави в умовах загального реформування багатьох сфер діяльності в Україні. Інструментарій нормативно-правового механізму державного управління, першоосновою якого є інформаційна складова, має бути спрямованим на внутрішній баланс інтересів влади та суспільства. На етапі

становлення і затвердження в практиці управління інноваційного розмаїття різновидів інформаційно-комунікаційних технологій вищезгадані інтереси трансформуються через професійну і компетентну діяльність спеціалістів у всіх державних структурах. Отже, з цих позицій базовим на сьогодні залишається інформаційне право і відповідний Звід законів України щодо різних аспектів інформаційної діяльності в країні.

#### АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ПУБЛІКАЦІЙ

Проблематика діяльності у владних, державних та інших управлінських комунікаціях у сучасній науці є одночасно актуальною та широко досліджуваною в межах новітніх напрямів і підходів. У цьому відношенні варто відзначити праці таких відомих фахівців, як: Дж. Бівін,

Дж. Бішоп, Ж. Бодріяр, П. Вацлавік, П. Голдінг, М. Грачов, Р. Дентон, Д. Джексон, Н. Крилов, М. Клапетек, І. Костл, А. Назаретян, Р. Перлофф, Л. Пай, Д. Плейно, Р. Рігс, Х. Робін, Ю. Хабермас, Д. Шарп та багатьох інших дослідників.

Питання входження у нішу комунікаційного простору держави з позицій е-урядування в межах національних умов порушувались лише окремими авторами, серед них: Д. Дубов, І. Жилиєв, А. Семенченко.

Теорія та практика професійного психологічного відбору та соціально-психологічного забезпечення діяльності державних службовців у різних, у тому числі, екстремальних і кризових умовах середовища детально висвітлені в працях В. Бодрова, М. Корольчука, Є. Клімова, Б. Ломова, М. Макаренка, В. Осьодла, В. Шадрикова та інших фахівців. Вимоги до професійних знань державних службовців щодо їх комунікативної компетентності та діяльності визначені у працях Т. Федорів.

**МЕТА** статті: визначити роль і значення нормативно-правового механізму та психо-мотиваційних засад у формуванні й функціонуванні сучасних засобів інформаційно-комунікаційного забезпечення державних органів влади.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

В арсеналі українського законодавства одним із найбільш вдалих та необхідних для оперативної комунікаційної діяльності є Закон України «Про доступ до публічної інформації» та глибоко опрацьована до нього система методичних рекомендацій щодо практичного впровадження цього нормативного документа [1].

Інформаційне законодавство України, як і будь-яке інше станом на цей час, потребує свого вдосконалення й доповнення, але є достатньо розвинутим, щоб на його основі розбудовувати нормативно-правову конструкцію, у тому числі, комунікаційної діяльності [2]. У розбудові такого правового кодексу доцільно враховувати такі напрями правового регулювання, які вже мають достатній рівень документального забезпечення у Законах України, Указах Президента, Постановах Уряду, наказах і розпорядженнях державних органів тощо. Також мають бути проаналізовані, виправлені й доповнені ті, що потребують ще значних законотвірчих зусиль, розробок і впроваджень.

Правове регулювання орієнтовно може бути розроблено за такою структурою.

1. Міжнародно-правові акти щодо забезпечення свободи слова, захисту честі, гідності, ділової репутації.
2. Національні нормативно-правові акти в інформаційній сфері.
3. Організаційно-правові питання та регулювання інформаційної діяльності.
4. Організаційно-правові питання та регулювання комунікаційної діяльності.
5. Використання засобів масової інформації органами влади та самоврядування.
6. Використання конкретних видів галузевої інформації.
7. Обмеження використання інформації та її захист.

8. Нормативно-правове регулювання рекламної діяльності та зв'язків з громадськістю.

9. Відповідальність у сфері рекламної діяльності.

10. Регулювання у сфері використання спеціальних видів державних комунікацій (маркетингових, соціальних, політичних).

11. Вирішення суперечок та розгляд судових спорів у сферах інформаційних відносин та комунікаційної діяльності.

12. Правовий захист фахівців системи державної комунікації.

Це приклад основної рубрикації, який може бути значно поширений і поглиблений у процесі установлення та розв'язання задач щодо вдосконалення системи комунікаційного забезпечення органів державної влади України.

Як і будь-яка інша діяльність та форма комунікаційного обміну, діяльність державних службовців взагалі та її окремих складових має як позитивні, так і негативні результати та їх наслідки. На неоднозначне, а іноді й на критичне ставлення до форм і особливостей цієї діяльності з боку громадськості неодноразово звертали увагу практичних фахівців теоретики комунікології та менеджменту. Ними пропонувалися різні форми контролю, регулювання та перманентної ревізії цієї складної, дискурсивної, але потрібної сфери діяльності. Одним із засобів подолання негативів вважаються форми відповідального, соціального, етичного або соціально-етичного менеджменту. Але крім технологічних, правових, організаційних, етичних і соціальних аспектів впровадження методів, засобів та комунікаційного інструментарію в традиційному виконанні існують і психо-мотиваційні аспекти й особливості їх впровадження. Це стосується як виконавців – державних службовців структур державного управління, так і реципієнтів – громадян-споживачів владного продукту та державних послуг.

Неоднозначність сприйняття комунікаційного обміну у практичній площині час від часу веде до теоретичних суперечок науковців відносно психологічних і культурологічних ускладнень сприйняття та засвоєння інноваційних форм комунікаційної взаємодії. І в цьому сенсі на перший план реалізації інформаційно-комунікаційних технологій органами державної влади всіх рівнів виходять психо-мотиваційні чинники діяльності державних службовців.

Професійна діяльність комунікатора в системі державної управлінської комунікації вимагає не тільки загальних якостей фахівця як звичайного державного службовця з відповідним рівнем підготовки, кваліфікації, культурних і моральних якостей, а й орієнтації в системі інформаційного істеблішменту країни у контексті її стратегічних напрямів діяльності та національної безпеки. Для ефективної праці у цій сфері діяльності ще потрібні навички креативного мислення, професійної орієнтації у мас-медійному просторі та знання психології мас. З соціально-психологічної точки зору всі види комунікаційної взаємодії – це механізм управління процесами формування стійкої легітимності широких мас громадян-споживачів до влади, які емоційно налаштовані на отримання чогось, що виступає продуктом державної політики, наприклад, державної реклами. Питання індивідуальної психо-мотиваційної креативної практики в

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

управлінських процесах розглянуті в працях французьких дослідників під керівництвом М. Аудіффрена [3]. Такий підхід спрямований, насамперед, на визначення основної функції зовнішньої (по відношенню до суб'єкта управління) комунікації, що дає змогу аналізувати й корегувати психологічний вплив на маси.

Українська комунікативна територія у час реформ, модернізацій і кардинальних змін перетворюється на неосяжний простір, своєрідну «терра інкогніта» для дослідників багатьох галузей науки: психологів, правознавців, політологів, соціологів та інших фахівців [4, с. 136]. Ще в 2006 р. А. Гальчинський зазначив, що українське трансформативне середовище може бути описане через логіку складних динамічно невірноважених систем. Але багато в чому для таких систем характерні алогічні прояви і навіть спроби векторних рухів через прийняття ілюзорних, віртуальних орієнтирів суб'єктивного характеру [5]. Щоб запобігти проявам парадоксів, так званої психо-мотиваційної збоченості, які можуть вести до наслідків прямо протилежних омріяним, потрібно сконцентрувати увагу дослідників на розробку теоретичних засад розв'язання цих проблем на користь людини та демократичного громадянського суспільства, де їм буде комфортно існувати як активним споживачам потрібного і необхідного для їх продуктивної життєдіяльності інформаційного продукту.

Таким чином, тільки інтеграційне, комплексне об'єднання психологічних, соціокультурних та управлінських методів на шляху вдосконалення рівня інформаційно-комунікаційної підготовки державних службовців дозволить їм вчасно, адекватно й ефективно реагувати на всі виклики й загрози сучасності та досягати успішних результатів від активної комунікаційної діяльності. Деякі французькі фахівці з когнітивної та мотиваційної психології вважають, що ця проблематика повинна розглядатися в межах таких напрямків, як експериментальна когнітивна психологія та теорія мотивацій управлінської діяльності [6; 7].

На межі ХХІ ст. засоби та методи інформаційно-комунікаційних технологій почали бурхливо і швидко вдосконалюватися та здійснювати швидку експансію у різні сумісні галузі соціальної життєдіяльності, що відповідно вимагає формування іншого типу мислення та поведінки широких верств населення і, насамперед, інтелектуальної управлінської еліти. Це складний психологічний, психо-мотиваційний та психоаналітичний процес, який насичений значною кількістю парадоксальних явищ і ситуацій, частина з яких розглянута в медіапсихологічному вимірі, але значна частина їх новітніх проявів ще має бути теоретично осмислена у майбутньому. Саме вказаній еліті випадає місія трансформування сучасних фундаментальних знань, що є базовими складного й неоднозначного етапу розвитку нашої цивілізації через оперативне використання засобів комунікації для сприйняття та розуміння їх достатньо широкими колами населення країни. Інакше не подолати внутрішній ментально-природний супротив як неминучим новим змінам, так і зростаючим темпам проходження чергових «хвиль глобалізації» [8, с. 47].

Аналіз досвіду впровадження інструментів електронних урядових комунікацій як елементу, так званої, електронної демократії в Україні свідчить, що

завдяки використанню Інтернет-технологій у громадян з'явилися нові можливості участі у політичних процесах, чому безпосередньо можуть сприяти засоби е-урядування. Зокрема це дає змогу підвищити ступінь якісної інформованості громадян-споживачів щодо діяльності органів державної влади всіх рівнів. На сьогодні рівень звичайного інформування громадян щодо діяльності центральних органів державної влади в цілому вже відповідає чинним нормативно-правовим актам України, але її психологічне сприйняття та адекватність розуміння ще не досягли бажаного результату.

Комунікативна компетентність державного службовця за Т. Федорів – це «інтегральна характеристика його особистості, яка полягає у здатності розв'язувати типові завдання, які виникають у реальних комунікативних ситуаціях, включно зі способом бачення державним службовцем ситуації комунікації, володінні сукупністю знань та вмінь, спрямованих на продуктивну інтеракцію (обмін) інформацією, судженнями, ідеями, цінностями; володінні усталеними у певному соціокультурному середовищі тактиками комунікативної діяльності та технологіями комунікативного лідерства; представницькими комунікативними характеристиками, а також умінні гнучко реагувати на зміну ситуації» [9, с. 354]. Рівень професійної адаптації та компетенції державних службовців залежить також від культурологічного виміру їх внутрішньої комунікації.

Комунікативна діяльність в органах влади ще більш ускладнюється під час довготривалих кризових ситуацій, що потребує врахування як практичного сучасного досвіду, так і існуючих теоретичних наробок. Практичні фактори та комунікативні аспекти ускладнених завдань в умовах кризових загроз розглядали О. Крилов, О. Соловйов, П. Сорокін, С. Ставченко, Д. Шарп. Але в кожній з праць цих дослідників визначались особливі умови кризових явищ, як правило, політичного характеру. Наприклад, Д. Шарп розглядає кризу тільки як форму ненасильницької революції при переході від диктатури до демократії. Інші автори, зокрема, С. Ставченко вважають за можливе здійснювати управління в умовах кризових ситуацій за допомогою саме комунікаційних технологій [10, с. 518–522].

Аналіз стану розробок, які стосуються комунікаційних кризових явищ та можливостей використання особливих комунікаційних технологій обумовлюють необхідність розгляду цієї проблеми з урахуванням різних наукових підходів щодо їх розв'язання.

Нормативно-правові та психо-мотиваційні заходи різного роду повинні відігравати своєрідну роль «демпфера» між комунікаційною діяльністю органів державної влади та діями окремих дискурсивних наукових кіл і суспільства взагалі, які спрямовані на критику та кардинальне реформування політичних і соціальних комунікацій взагалі, у тому числі, і як механізму державного управління.

Одним з найбільш ефективних способів досягнення рішень вказаних проблем є застосування принципів соціально-етичного спрямування в системах державного управління. Отже, нормативна практика психо-мотиваційного спрямування методів формування системи комунікації органів державної влади в Україні має спиратися, з одного боку, на Закони України «Про державну службу в Україні» та «Про правила етичної

поведінки», а з іншого – на сукупність таких Законів України:

- «Про інформацію»;
- «Про інформаційні агентства»;
- «Про доступ до публічної інформації»;
- «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів»;
- «Про друковані засоби масової інформації (преси) в Україні»;
- «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»;
- «Про видавничу справу»;
- «Про рекламу»;
- «Про систему Суспільного телебачення та радіомовлення України»;
- «Про внесення змін до деяких законів України за результатами парламентських слухань «Проблеми інформаційної діяльності, свободи слова, дотримання законності та стан інформаційної безпеки України»;

Питання доцільності розбудови окремого спеціального Закону України, який би стосувався комунікації держави, залишається відкритим. На нашу думку було б достатнім поступове внесення відповідних змін і доповнень до вже існуючої законодавчої системи України.

Оскільки дієвими засобами та методами здійснення комунікації в цілому реально володіють мас-медіа різної форми власності, які відповідно до чинного законодавства є безпосередніми учасниками інформаційних відносин, то основне навантаження роботи з вдосконалення нормативної бази щодо ефективності системи комунікації органів державної влади, особливо регіональної, стосується, у першу чергу, самих учасників комунікаційного процесу, форм і напрямів їх взаємодії. Отже, нова перспективна законотворча діяльність відносно сфери комунікації держави має стати наслідком досконалої попередньої роботи над внутрішньою нормативною базою самих органів державної влади у регіональному та місцевому вимірі. Така практика, по-перше, підвищить комунікативну компетентність державних службовців у сфері відповідної діяльності, а, по-друге, дозволить накопичити практичний досвід щодо встановлення відповідної нормативно-правової та психо-мотиваційної основи цього напрямку державного управління.

Серед основних напрямів комунікаційної взаємодії та вдосконалення комунікативної компетентності варто визначити такі:

- розробку програм і планів взаємодії державних і масових комунікацій;
- чітке осмислення, встановлення, окреслення та відповідне взаємозобов'язуюче нормативне закріплення процедур і зон співпраці;
- професійну підготовку компетентних фахівців інформаційної державної діяльності;
- формування культури розробки та впровадження інформаційного продукту;
- установа засад патріотичної та безпекової складових на основі укріплення української державності;
- урахування інтересів і тенденцій розвитку громадянського суспільства країни та світової спільноти;
- забезпечення повноти, прозорості, зрозумілості й об'єктивності щодо інформаційного продукту та послуг

державних структур, їх планів, проектів та управлінських рішень.

Вказаними напрямками безумовно не обмежується нормативно-регулююча складова формування сталої системи комунікації держави. До цього переліку варто додати політичні, психологічні, соціальні та фінансово-економічні аспекти, які у комплексі з вищенаведеними здатні забезпечити ефективність інноваційних комунікаційних заходів органів державної влади.

## ВИСНОВКИ

1. Ефективну державну комунікацію з населенням країни на адекватному нормативно-правовому підґрунті варто вважати життєво необхідною складовою розробки, прийняття та реалізації рішень у будь-якій сфері управлінської діяльності.

2. Специфіка психо-мотиваційних засад застосування державних комунікацій має спиратись на основи психології особистості та психології управлінських структур держави в період переходу країни до принципів і методів, притаманних інформаційному суспільству. Це потребує постійної уваги з боку як різних галузей науки, у тому числі психології, педагогіки, соціології, політології, права, так і центральних органів державної влади.

3. Нові підходи до формування загальної нормативно-правової бази системи державної комунікації повинні встановлюватись з урахуванням вже існуючого законотворчого доробку в частинах державної, інформаційної, рекламної, мас-медійної та деяких інших споріднених видів діяльності. Встановлено зв'язок нормативно-правового регулювання та психо-мотиваційної поведінки державних службовців у сфері комунікаційної діяльності в органах державної влади України.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» / [Лациба М. В., Хмара О. С., Андрусів В. В. та ін.] – 2-ге вид. допов. – К.: Агентство «Україна», 2012. – 164 с.
2. Бакулев Г. П. Нормативные теории массовой коммуникации / Г. П. Бакулев // Социс. – 2005. – № 1. – С. 105–114.
3. Créativité, motivation et vieillissement: les sciences cognitives en débat / sous la direction de Michel Audiffren; avec la collaboration de Pierre-Henri François; préface de Michel Audiffren. – Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2012. – 153 p.
4. Кіслов В. В. Інформаційна культура державного управління в умовах глобалізації / В. В. Кіслов, Д. В. Кіслов // Український соціум. – 2008. – № 3 (26). – С. 132–141.
5. Гальчинський А. Глобальні трансформації: концептуальні альтернативи. Методологічні аспекти / А. Гальчинський. – К.: Либідь, 2006. – 312 с.
6. Rey A. Psychologie cognitive expérimentale / Arnaud Rey. – Paris: PUF, 2012. – 256 p.
7. Burn G. La motivation pour les nuls / Gillian Burn. – Paris: First Editions, 2012. – 288 p.
8. Кіслов Д. В. Парадокси медіапсихології / Д. В. Кіслов // Вісник КиМУ. – 2007. – Вип. 11. – С. 43–48. – (Серія: Психологічні науки).



9. Федорів Т. В. Теоретичні та методологічні засади управління репутацією органів державної влади: монографія / Т. В. Федорів. – К.: Альтерпрес, 2013. – 467 с.

10. Ставченко С. В. Комунікативні аспекти управління в умовах політичної кризи / С. В. Ставченко // Гілея: Науковий вісник. – 2011. – Вип. 47, № 5. – С. 518–523.

## REFERENCES

1. Latsyba M., Khmara O., Andrusiv V. and others (2012) Methodical recommendations on the practical implementation of the Law of Ukraine "On Access to Public Information" [Metodichni rekomendatsiyi schodo praktichnogo vprovadzhennya zakonu Ukrayini «Pro dostup do publichnoyi Informatsiyi»], 2nd form. Reports, Agency "Ukraine", Kyiv, Ukraine.

2. Bakulev G.P. (2005) Normative Theories of Mass Communication [Normativnyie teorii massovoy kommunikatsii], No. 1., Socis, Moscow, Russia.

3. Pierre-Henri François and de Michel Audiffren (2012) Creativity, motivation and aging: the cognitive sciences in debate [Créativité, motivation et vieillissement: les sciences cognitives en débat], Rennes: Presses universitaires de Rennes.

4. Kislov V. and Kislov D. (2008) Information Culture of Public Administration in the Conditions of Globalization [Informatsiyana kultura derzhavnogo upravlinnya v umovah globalizatsiyi], Ukrainian SOCIETY, Kyiv, Ukraine.

5. Galchinsky A. (2006) Global transformations: conceptual alternatives. Methodological aspects [Globalni transformatsiyi: kontseptualni alternativi. Metodologichni aspekti], Lybid, Kyiv, Ukraine.

6. Rey A. (2012) Experimental cognitive psychology [Psychologie cognitive expérimentale], Arnaud Rey. – Paris: PUF.

7. Burn G. (2012) The motivation for dummies [La motivation pour les nuls], Gillian Burn. – Paris: First Editions.

8. Kislov D. (2007) Paradoxes of mediapsychology (Series: Psychological Sciences) [Paradoksi mediapsihologiyi (SerIya: Psihologichni nauki)], Vip. 11, Bulletin of the KyMU, Kyiv, Ukraine.

9. Fedorov T. (2013) Theoretical and methodological principles of reputation management of state authorities: monograph [Teoretichni ta metodologichni zasadi upravlinnya reputatsieyu organiv derzhavnoyi vladi: monografiya], AlterPres, Kyiv, Ukraine.

10. Stavchenko SV (2011) Communication aspects of management in a political crisis [Komunikativni aspekti upravlinnya v umovah politichnoyi krizi], Vip. 47, No. 5., Gilea: Scientific herald, Kyiv, Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 13.12.2018 р.*



УДК 314-049.5

**КЛАНЦА А. І.**, кандидат медичних наук, магістр суспільного розвитку,  
докторант кафедри публічного управління та адміністрування  
Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

**A. KLANTSA**, candidate of medical sciences, master of social development,  
doctoral student of the Public Administration of the Institute  
of Personnel Training of the State Employment Service of Ukraine

## ДЕМОГРАФІЧНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ ТА ПАРАМЕТРИ ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

### DEMOGRAPHIC SECURITY OF UKRAINE AND ITS PARAMETERS

*В межах даної статті* здійснено теоретико-методологічний аналіз демографічної безпеки України та конкретизовано параметри її забезпечення, ідентифіковано демографічну безпеку як важливу складову національної безпеки держави, яка характеризує стан захищеності населення від внутрішніх та зовнішніх загроз, визначає відповідний геополітичний, економічний та етнічний статус держави; показано, що демографічна безпека держави детерміновано залежить від соціальної, політичної, економічної, екологічної та культурної сфер, які визначають показники народжуваності, збільшення захворюваності та смертності населення; обґрунтовано, що демографічна криза створюючи загрозу для національної безпеки держави приводить до дефіциту трудового потенціалу нації, зниження показників її обороноздатності та порушення етнопропорційної структури населення, що становить навантаження на економічний сектор держави, розширюючи передумови для виникнення нових кризових ситуацій.

*In the framework of this article*, the theoretical and methodological analysis of demographic security of Ukraine was made and the parameters of its provision were specified; demographic security was identified as an important component of the national security of the state, which characterizes the state of population protection against internal and external threats, defines the corresponding geopolitical, economic and ethnic status of the state; It is shown that the demographic security of the state depends on the social, political, economic, ecological and cultural spheres that determine the birth rate, increase the morbidity and mortality of the population; It is substantiated that the demographic crisis posing a threat to the national security of the state leads to a shortage of labor potential of the nation, a decrease in its defense capability and a violation of the ethno-proportional structure of the population, which is a burden on the country's economic sector, expanding the preconditions for emerging new crises.

**Ключові слова:** здоров'я, охорона здоров'я, громадське здоров'я, сфера громадського здоров'я, національна безпека, національні інтереси, національна держава, ефективна система охорони здоров'я, національні системи охорони здоров'я, здоров'я нації, індекс громадського здоров'я, індикатор якості медичної допомоги, глобальний світ, соціальна безпека громадян, деструктивна роль демографічних процесів, показники смертності, показники народжуваності.

**Key words:** health, public health, public health, public health, national security, national interests, national state, effective health care system, national health systems, health of the nation, public health index, indicator of quality of medical care, global world, social security of citizens, destructive role of demographic processes, mortality rates, fertility rates.

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Для переважної більшості перехідних індустріальних та постіндустріальних держав характерною ознакою є висока смертність населення у працездатному віці. В цілому така категорія держав втрачає в середньому пів процентна населення, що й становить відповідний виклик для системи національної безпеки держави. Варто відзначити, що певні виклики демографічної безпеки становлять загрози передусім для стабільності економічного розвитку держави у сучасному світі. А тому пріоритетом для кожної держави має виступати не саморозвиток сфери охорони здоров'я шляхом посилення її інституційної спроможності, а передусім зростання показників народжуваності

населення, подовження тривалості життя та зменшення показників та передумов для смертності.

*Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.* Сучасний глобальний світ пронизаний демографічною небезпекою від успішних, середньо успішних та неуспішних держав, для яких характерною є тенденція зростання високих показників смертності та «тотального» старіння населення, завдяки чому посилюється демографічне навантаження на працюючу категорію, яка змушена забезпечувати їм можливість отримання якісної медичної допомоги. Варто відзначити, що ситуація зі здоров'ям населення в загальнопланетарному масштабі тотально погіршується «починаючи з 60-х років ХХ ст., причому за останні двадцять років темпи погіршення

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

наростають, тоді коли спостерігаються значні показники покращення здоров'я та зменшення смертності в найбільш розвинених державах» [1, с.79]. Відтак, неспроможність досягнення показників очікуваної тривалості життя та висока смертність слугують небезпечним джерелом демографічних втрат сучасного світу. Виходячи із цього більшість дослідників актуалізують свою увагу на вивченні фактору впливу демографічної безпеки на національну безпеку держави. Саме тому логіка даного дослідження передусім зумовлює доцільність детальної концептуалізації поняття демографічна безпека, ідентифікації його структурних елементів й на підставі цього розроблення параметрів її забезпечення в межах сучасної постмодерної держави.

**АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ** і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Аналізуючи демографічну безпеку сучасної України більшість експертів одностайні в ідентифікації основних її викликів, серед яких депопуляція, старіння населення, нерегульовані міграційні процеси, деградація інститутів сім'ї. Відповідний порядок загроз демографічної безпеки держав в умовах кризи ідентифікується ними за відповідними показниками, серед яких:

- коефіцієнт відтворення населення;
- коефіцієнт депопуляції;
- сумарний коефіцієнт народжуваності;
- коефіцієнт смертності населення працездатного віку, в тому числі коефіцієнт смертності чоловіків та жінок працездатного віку;
- очікувана тривалість життя;
- коефіцієнт старіння населення;
- сальдо міграційного обміну між міськими та сільськими місцевостями, в тому числі за статтю, віком, рівнем освіти;
- чисельність нелегальних мігрантів;
- співвідношення шлюбів та розлучень [2, с.103].

З огляду на наведені виклики на думку С.І.Пірожкова «Україна увійшла у затяжну демографічну кризу, яка по тривалості та масштабам перевищує попередні, головна відмінність нової демографічної кризи, те що в Україні має місце не лише кількісне зменшення населення, але і значне погіршення здоров'я, якісних показників інтелектуального розвитку, деградація генофонду [3, с.6]. Виходячи із цього вчений абсолютно переконаний в тому, що сучасній демографічній кризі України властиві всі ознаки демографічної катастрофи, які характеризують масштаби кризи, а з іншого боку містять елемент непередбачуваності розвитку. Це свідчить про «порушення внутрішніх системних зв'язків у демографічній системі, яке стає можливим завдяки порушенню функціонування демографічної системи, що приводить до незворотних наслідків в економічному, соціальному та духовному розвитку населення, що в кінцевому підсумку може виступати дестабілізуючим фактором соціально-політичного життя держави і стати реальною загрозою національної безпеки» [4].

Підтвердженням фактичності демографічної кризи в сучасній Україні є також позиція директора Інститут економічних досліджень та політичних консультацій І.Бураковського, який доводить, що «у нас з кожним роком

стає все менше людей, які працюють і проводять реформи, але при існуючій тенденції досить скоро ці реформи не буде для кого проводити, країна попала у пастку, а постійні економічні й політичні суперечки дають мало надії на покращення демографічної ситуації» [5]. Об'єктивність критичної ситуації у демографічній сфері України підтверджується конкретними статистичними даними, зокрема у регіональному розрізі, що є результатом військових дій на Сході держави. Зокрема за період АТО, Донецька область зменшилась на 1 мільйон, збільшивши приріст населення у центральній та західній частині держави. Це при тому, що традиційно показники народжуваності в західних вище ніж у східних регіонах України [5].

Фактичним підтвердженням небезпечності певних кризових тенденцій у демографічній сфері України також є і той факт, що протягом останніх десятиліть спостерігається різке зниження кількості укладання шлюбів. Так наприклад за даними Держкомстату у 1990 році було зареєстровано 482,8 тис. шлюбів, в 2007 – 416,4 тис. (найвищий показник за період незалежності) в 2011 – 355,9 тис, 2014 – 295 тис, а у 2017 – 355 тис. [6]. Поширення тенденції зниження кількості укладання шлюбів призвело до збільшення кількості народження дітей поза шлюбом, якщо у 1990 поза шлюбом народжувалась кожна дев'ята дитина (11,2 %), то станом на 2017 рік кожна четверта (33,2%) [6].

**МЕТОЮ** даної статті є здійснити теоретико-методологічний аналіз демографічної безпеки України та параметри її забезпечення. Досягнення даної мети обумовлює вирішення відповідних завдань, а саме: ідентифікувати демографічну безпеку як важливу складову національної безпеки держави, яка характеризує стан захищеності населення від внутрішніх та зовнішніх загроз, визначає відповідний геополітичний, економічний та етнічний статус держави; показати, що демографічна безпека держави детерміновано залежить від соціальної, політичної, економічної, екологічної та культурної сфер, які визначають показники народжуваності, збільшення захворюваності та смертності населення; обґрунтувати, що демографічна криза створюючи загрозу для національної безпеки держави приводить до дефіциту трудового потенціалу нації, зниженню показників її обороноздатності та порушення етнопропорційної структури населення, що становить навантаження на економічний сектор держави, розширюючи передумови для виникнення нових кризових ситуацій.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

З метою збалансування умов демографічної безпеки необхідно оптимізувати її основні завдання, з огляду на виклики з якими стикаються держави, які зазнають відповідних викликів в даному секторі. Перекладаючи такий оптимум завдань на сферу демографічної безпеки України доцільно класифікувати наступні, від яких залежить стабільність системного відтворення природного приросту народонаселення. До таких завдань належать наступні:

- покращення соціально-економічних умов життєдіяльності населення;

- поетапне підвищення державних мінімальних соціальних стандартів у сфері оплати праці, пенсійного забезпечення, освіти, охорони здоров'я, культури, житлово-комунального обслуговування, соціальної підтримки та соціального захисту;

- оптимізація зовнішніх та внутрішніх міграційних потоків населення;

- протидії нелегальній міграції;

- сприяння добровільному поверненню українців на етнічну батьківщину (за місцем народження);

- стимулювання залучення та закріплення спеціалістів в сільській місцевості;

- формування високих духовно-моральних стандартів громадян у сфері сімейних відносин, підвищення престижу сім'ї;

- забезпечення репродуктивних прав громадян та сприяння формуванню репродуктивних потреб населення [7].

Саме виходячи із завдань демографічної безпеки держави урядом спільно з інститутами громадянського суспільства було підготовлено проект *Стратегії демографічного розвитку України до 2015* та проект *Концепції демографічного розвитку на 2005-2015*, які затверджені Постановою Верховної України ради від 3 серпня 2005 року та Постановою Верховної ради України від 5 червня 2003 року.

Метою *Стратегії демографічного розвитку України* визначено «покращення якісних характеристик населення України та гармонізація його відтворення, реальний вихід із демографічної кризи, який включає подолання депопуляції, збільшення чисельності населення, збереження та відтворення його життєвого та трудового потенціалу» [8].

Особлива увага в даному документі приділена легітимізації інструментів врегулювання міграційних процесів, які мають слугувати стриманню темпів депопуляції, утриманню чисельності та структури населення на попередньому рівні за умови «збереження існуючої ментальної цілісності населення України». В даному відношенні йдеться про запровадження інструментів «підтримання стабільного позитивного міграційного балансу шляхом скорочення кількості вибуття на постійне місце проживання та забезпечення повернення зовнішніх трудових мігрантів в Україну, аби у такий спосіб відновити чисельність населення на рівні 52 мільйонів» [9]. За прогностичними оцінками аби досягнути мети визначеної Стратегією демографічного розвитку України, держава щороку має залучати широкий контингент мігрантів, зокрема від 300 до 500 тис.) Така кількість імплементованого населення в ментальну структуру українців неминуче призведе до порушення їх «ментальної цілісності» та соціально-економічної рівноваги суспільства загалом. Такий підхід до подолання депопуляції в Україні з одного боку слугуватиме скороченню її чисельності, а відтак призведе до відповідних деформацій повновікової структури суспільства.

Враховуючи абрис впливу демографічної ситуації на стабільність функціонування українського суспільства в сучасних кризових умовах експерти *Інститут демографії та соціальних досліджень Національної академії наук* прогнозують скорочення чисельності

населення України до 2050 року на 35 млн. осіб. Складність демографічної ситуації в Україні пояснюється відсутністю дієвих інструментів здатних зупинити тенденції зменшення чисельності населення шляхом запровадження кількісних та якісних параметрів підвищення якості життя, забезпечення природного відтворення населення, покращення екологічної ситуації та освіченості населення. Аби локалізувати даний процес, скоординувавши його під об'єктивні запити суспільства та умови розвитку держави визначено основні напрямки забезпечення демографічної безпеки України, серед яких:

- скорочення масштабів нелегальної трудової міграції за межі держави;

- забезпечення соціального захисту українських працівників за кордоном;

- забезпечення повернення зовнішніх трудових поїздов;

- широке залучення міграційних грошей в економіку України;

- подолання зниження кваліфікації високоосвічених фахівців у зв'язку із заняттям за кордоном низькокваліфікованою роботою;

- недопущення нелегальної міграції (передусім транзиту нелегальних мігрантів із країн третього світу через територію України);

- сприяння поверненню етнічних українських представників раніше депортованих народів та залучення обмежених груп вихідців із афро-азіатських країн;

- розширення можливості легального працевлаштування українських громадян за кордоном;

- активна міграційна політика [10].

Саме ці напрямки мають слугувати розвитку умов внутрішньої та зовнішньої консолідації українців, стриманню політики денационалізації, розвитку етнічної та національної самосвідомості, а відтак й утвердженню новітніх параметрів демографічної безпеки держави в умовах поглиблення певних викликів стабільної життєдіяльності населення в умовах відповідних кризових ситуацій, які цьому перешкоджають. Важлива роль у даному процесі має бути відведена запровадженню пріоритетних напрямків вдосконалення системи охорони здоров'я та сфери соціальної політики, серед яких:

- скорочення розриву в показниках здоров'я населення між окремими регіонами держави та економічно розвиненими державами;

- покращення здоров'я дітей, підлітків, жінок та збільшення тривалості їх життя шляхом вдосконалення заходів спрямованих на профілактику травматизму та отруєння, на боротьбу з курінням, алкоголізмом та наркоманією, стимулювання розвитку фізичної культури [8];

- збереження здоров'я осіб похилого віку, для яких є актуальним попередження відповідних захворювань;

- покращення репродуктивного здоров'я населення шляхом вдосконалення профілактичної та лікувально-діагностичної допомоги [8];

- покращення здоров'я населення в працездатному віці за рахунок профілактики, а також ранньої діагностики та адекватного лікування;

- зниження рівня соціально значимих захворювань та скорочення поширеності інфекційних захворювань;



# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

- забезпечення здоров'я та безпеки середовища перебування та формування здорового способу життя [8];
- вдосконалення механізмів державних гарантій забезпечення населення безкоштовною медичною допомогою;
- підвищення ефективності системи управління та фінансування охорони здоров'я [14];
- створення необхідних умов для інноваційного розвитку охорони здоров'я;
- модернізація системи підготовки та перепідготовки кадрів у сфері охорони здоров'я [15];
- вдосконалення законодавчої бази у сфері охорони здоров'я;
- стимулювання народжуваності та зміцнення інституту сім'ї як форми гармонійної життєдіяльності особистості, включаючи формування системи суспільних та індивідуальних цінностей орієнтованих на сім'ю;
- створення сприятливих умов для самореалізації молоді та соціально-економічних умов для народження, утримання та виховання декількох дітей, включаючи отримання професійної освіти, роботи із належною зарплатою та забезпечення належних житлових умов;
- забезпечення працівників, які мають дітей належним соціальним пакетом, що включає створення умов, які б забезпечили їм можливість поєднання трудової діяльності та виконання сімейних обов'язків;
- підвищення виховного потенціалу сім'ї, розробка та запровадження стратегії розвитку доступних форм сімейного облаштування дітей-сиріт, включаючи підвищення розмірів адресних виплат;
- регулювання міграційних потоків з метою створення дієвих механізмів заміщення природного відтоку населення держави;
- підвищення ефективності використання міграційних потоків шляхом досягнення відповідності їх обсягу, напрямків та складу інтересам соціально-економічного розвитку держави [16];
- забезпечення інтеграції мігрантів в українське суспільство та формування толерантного ставлення до них [17].

В межах аналізу різних гностичних конструкцій щодо забезпечення демографічної безпеки та її впливу на розвиток держави в умовах кризи особливу увагу варто звернути на реалізацію в Україні проекту ініційованого Світовим банком «Поліпшення охорони здоров'я на службі людей» [18]. Методологія реалізації проекту базується на стратегічній доцільності забезпечення демографічної безпеки України з огляду на виклики певних факторів, серед яких «тривалість життя українців на відміну від жителів інших європейських держав на 11 років менша, приблизно 80 % «надмірних» смертей припадає між 15-60 роками життя, 85 % всіх смертей викликана серцево-судинними захворюваннями, онкологією, та іншим факторами включаючи нещасні випадки та отруєння» [18]. Така демографічна ситуація вимагає консолідованої взаємодії державних, приватних, національних та міжнародних інституцій забезпечення надання якісних медичних послуг навколо реалізації короткострокової перспективи забезпечення демографічної безпеки України. Реалізація такої перспективи на думку експертів Проекту передбачає чотири основні напрямки, серед яких:

- забезпечення надання безкоштовної допомоги, включаючи лікарські препарати людям, які мають найбільш гостру потребу при лікуванні найбільш складних захворювань;
- усунення правових перешкод на шляху до більш ефективного розподілу ресурсів, а також забезпечення переходу від моделі фінансування на кошторисній основі, при якій робиться акцент на кількості лікарняних ліжок, до моделі фінансування, що базується на кількості пролікованих пацієнтів;
- усунення дублюючих функцій та зменшення надмірної кількості об'єктів шляхом реструктуризації і консолідації медичних установ;
- підвищення рівня прозорості та підзвітності в рамках пілотування впровадження нових платіжних механізмів або «закупівлі» послуг, а також нових підходів до управління в деяких закладах первинної медико-санітарної допомоги та лікарнях [18].

З огляду на це реалізація Проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» включаючи три основні компоненти: удосконалення надання послуг на місцевому рівні; зміцнення урядування МОЗ у галузі охорони здоров'я; підтримка, впровадження, моніторинг і оцінювання якості медичних послуг спрямований на підтримку реформування системи охорони здоров'я шляхом досягнення реалізації трьох основних завдань:

- 1) боротьбу з неінфекційними захворюваннями, з акцентом на профілактику;
- 2) поліпшення якості та ефективності медичної допомоги;
- 3) оптимізацію та реструктуризацію лікарень і амбулаторних послуг вторинного рівня.

Проект реалізовується у 2015-2020 роках у 8-ми областях України: Волинській, Вінницькій, Дніпропетровській, Запорізькій, Закарпатській, Полтавській, Рівненській та Львівській областях. Завдяки підтримці проекту у Львівській області реалізується субпроект «Онкопrevenція та впровадження ефективних протипухлинних технологій» спрямований на покращення стану здоров'я жіночого населення Львівської області у сфері протидії злоякісним новоутворенням.

Подібні проекти в Україні слугують попередженню та подоланню наявних викликів демографічної безпеки держави в умовах кризи, моніторингу та прогнозуванню ймовірних, які небезпечно позначаються у майбутньому на показниках активної життєдіяльності громадян.

Відтак, з метою забезпечення демографічної безпеки держав в умовах кризи, головним пріоритетом їх політики «є зниження смертності, підвищення індивідуального виживання та продовження тривалості життя, забезпечення колективного виживання, протидії депопуляції, що супроводжується шляхом підвищення народжуваності та розширення міграції» [19, с.47]. З огляду на це, основним пріоритетом для сучасної держави щодо забезпечення демографічної безпеки має стати створення сукупності інституційних умов, які б забезпечували позитивну динаміку приросту народонаселення як критеріальну основу забезпечення національних інтересів держави.

## ВИСНОВКИ

Здійснений нами аналіз демографічної безпеки держави в умовах кризи дозволив ідентифікувати її як



важливу складову національної безпеки держави, яка характеризує стан захищеності населення від внутрішніх та зовнішніх загроз, який визначає відповідний геополітичний, економічний та етнічний статус держави. Доведено, що демографічна безпека держави детерміновано залежить від соціальної, політичної, економічної, екологічної та культурної сфер, які визначають показники народжуваності, збільшення захворюваності та смертності населення. Демографічна криза створюючи загрозу для національної безпеки держави приводить до дефіциту трудового потенціалу нації, зниженню показників її обороноздатності та порушення етнопропорційної структури населення, що становить навантаження на економічний сектор держави, розширюючи передумови для виникнення нових кризових ситуацій. Їх попередження та локалізації потребують новітніх інструментів збереження здоров'я громадян, аби у такий спосіб посилити ресурсну складову національної безпеки держави, що тим самим і закладає методологічні передумови подальшого розроблення даної проблематики в межах сучасної державно-управлінської науки.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Состояние мира - 2016: Доп Ин-та всемирного наблюдения о прогрессе к устойчивому обществу - М.: Интелсфера, 2016 - 285 с.
2. Юрченко СА Украина между переписями населения / Материалы междунар науч-практ конф. «Регион-2013: стратегия оптимального развития»- X, 2013 - С 103-104
3. Пирожков С.І. Демографічний і трудовий потенціал, т.1. К., 2010 – 458 с.
4. Совещание о ходе реализации концепции демографической политики // Политическое образование. – 11.06.2015. - [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.lawinrussia.ru/node/355879> (дата обращения: 12.06.2015).
5. Комплексний демографічний прогноз України на період до 2050 р. (колектив авторів)/ за ред. чл.-кор. НАНУ, д.е.н., проф. Е.М. Лібанової. – К.: Український центр соціальних реформ, 2016. – 238 с.
6. Чисельність наявного населення України. на 1 січня 2016 року. Державна служба статистики України [http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ\\_new/1/2016/zb\\_nas\\_15.pdf](http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new/1/2016/zb_nas_15.pdf).
7. Людський розвиток в Україні. Інноваційні види зайнятості та перспективи їх розвитку (кол. моногр.) / за ред. Е.М. Лібанової; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. – К., 2016. – 328 с.
8. СТРАТЕГІЯ демографічного розвитку в період до 2015 року <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/879-2006-%D0%BF>
9. Цілі розвитку тисячоліття Україна: 2000–2015. Національна доповідь. К.: 2016. – 124 с. [http://www.idss.org.ua/monografii/2015\\_MDGs\\_Ukraine\\_Report\\_ua.pdf](http://www.idss.org.ua/monografii/2015_MDGs_Ukraine_Report_ua.pdf)
10. Цвигун И.Ф. Демографическая безопасность и демографические угрозы: особенности Украины. <http://naukarus.com/demograficheskaya-bezopasnost-i-demograficheskie-ugrozy-osobennosti-ukrainy>
11. Населення України: демографічні складові людського розвитку / за ред. О.М. Гладуна. – Умань: Видавець «Сочинський», 2015. – 180 с.

12. Лібанова Е.М. Демографічний прогноз: що очікувати українцям до 2050 року? / Лібанова Е.М., Курило І.О.; НАН України. Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи // Урядовий кур'єр. - 2012.- №18. - С. 2-3.

13. Демографічна криза в Україні. Проблеми дослідження, витоки, складові, на-прямі протидії / НАН України. Інститут економіки; за ред. В. Стещенко. - К., 2011. - 560 с.

14. Бегун С.І. Кластерний аналіз відтворення населення України // Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. - 2010. - С. 87-90.

15. Человеческое развитие в Украине. Инновационные виды занятости и перспективы их развития (кол. моногр.) / под ред. Э.М. Либановой; Ин-т демографии и социальных исследований им. М.В. Птухи НАН Украины. – Киев, 2016. – 328 с.

16. Кримова М.О. Оцінка конкурентоспроможності молодих фахівців з економічною освітою на ринку праці України / М.О. Кримова // Демографія та соціальна економіка. – 2015. – № 2. – С. 53–64. – doi: <https://doi.org/10.15407/dse2015.02.053>.

17. Левченко О.М. Професіональний потенціал: регуляторні механізми інноваційного розвитку: монографія / О.М. Левченко. – Кіровоград: КОД, 2009. – 375 с.

18. Проект «Поліпшення охорони здоров'я на службі людей». Режим доступу: [http://moz.gov.ua/ua/portal/wbnk\\_project\\_health\\_care\\_improve.html](http://moz.gov.ua/ua/portal/wbnk_project_health_care_improve.html).

19. Багдасарян В.Э. Управляема ли демография? // Власть. 2016. № 10 – с.42-59

## REFERENCES

1. Sostoyaniye mira - 2016: Dop In-ta vseirnogo nablyudeniya o progresse k ustoychivomu obshchestva - M.: Intelsfera, 2016 - 285 s.
2. Yurchenko SA Ukraina mezhdru perepisyami naseleniya / Materialy mezhdunar nauch-prakt konf. «Region-2013: strategiya optimal'nogo razvitiya»- X, 2013 - S 103-104
3. Pirozhkov S.I. Demografichniy i trudoviy potentsial, t.1. K., 2010 – 458 s.
4. Soveshchaniye o khode realizatsii kontseptsii demograficheskoy politiki // Politicheskoye obrazovaniye. – 11.06.2015. - [Elektronnyy resurs]. – URL: <http://www.lawinrussia.ru/node/355879> (data obrashcheniya: 12.06.2015).
5. Kompleksniy demografichniy prognos Ukraini na period do 2050 r. (kollektiv avtoriv)/ za red. chl.-kor. NANU, d.ye.n., prof. Ye.M. Libanovoi. – K.: Ukrain'skiy tsentr sotsial'nikh reform, 2016. – 238 s.
6. Chisel'nist' nayavnogo naselennya Ukraini. na 1 sichnya 2016 roku. Derzhavna sluzhba statistiki Ukraini [http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ\\_new/1/2016/zb\\_nas\\_15.pdf](http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new/1/2016/zb_nas_15.pdf).
7. Lyuds'kiy rozvitok v Ukraini. Innovatsiyni vidi zaynyatosti ta perspektivi ikh rozvitku (kol. monogr.) / za red. Ye.M. Libanovoi; In-t demografi i ta sotsial'nikh doslidzhen' im. M.V. Ptukhi NAN Ukraini. – K., 2016. – 328 s.
8. STRATEGIYA demografichnogo rozvitku v period do 2015 roku <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/879-2006-%D0%BF>.
9. TSili rozvitku tisyacholit'tya Ukraini: 2000–2015. Natsional'na dopovid'. K.: 2016. – 124 s. [http://www.idss.org.ua/monografii/2015\\_MDGs\\_Ukraine\\_Report\\_ua.pdf](http://www.idss.org.ua/monografii/2015_MDGs_Ukraine_Report_ua.pdf)

org.ua/monografii/2015\_MDGs\_Ukraine\_Report\_ua.pdf.

10. Tsvigun I.F. Demograficheskaya bezopasnost' i demograficheskiye ugrozy: osobennosti Ukrainy. <http://naukarus.com/demograficheskaya-bezopasnost-i-demograficheskie-ugrozy-osobennosti-ukrainy>

11. Naselennya Ukraїni: demografichni skladovi lyuds'kogo rozvitku / za red. O.M. Gladuna. – Uman': Vidavets' «Sochins'kiy», 2015. – 180 s.

12. Libanova Ye.M. Demografichniy prognoz: shcho ochikuvati ukraїntsyam do 2050 roku? / Libanova Ye.M., Kurilo Í.O.; NAN Ukraїni. Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи // Урядовий кур'єр. - 2012.- №18. - S. 2-3.

13. Demografichna kriza v Ukraїni. Problemi doslidzhennya, vitoki, skladovi, na- pryami protidії / NAN Ukraїni. Інститут економіки; за ред. V. Steshenko. - K., 2011. - 560 s.

14. Begun S. Í. Klasterniy analiz vidtvorennya naselennya Ukraїni // Naukoviy visnik Volins'kogo natsional'nogo universitetu imeni Lesi Ukraїnki. - 2010. - S. 87-90.

15. Chelovecheskoye razvitiye v Ukraine.

Innovatsionnyye vidy zanyatosti i perspektivy ikh razvitiya (kol. monogr.) / pod red. E.M. Libanovoy; In-t demografii i sotsial'nykh issledovaniy im. M.V. Ptukhi NAN Ukrainy. – Kiyev, 2016. – 328 s.

16. Krimova M.O. Otsínka konkurentospromozhnosti molodikh fakhivtsiv z yekonomichnoyu osvıtoyu na rinku pratsi Ukraїni / M.O. Krimova // Demografiya ta sotsial'na yekonomika. – 2015. – № 2. – S. 53–64. – doi: <https://doi.org/10.15407/dse2015.02.053>

17. Levchenko O.M. Profesional'niy potentsial: regul'yatorni mekhanizmi innovatsiynogo rozvitku: monografiya / O.M. Levchenko. – Kirovograd: KOD, 2009. – 375 s.

18. Proyeckt «Polipshennya okhoroni zdorov'ya na sluzhbi lyudey» [http://moz.gov.ua/ua/portal/wbnk\\_project\\_health\\_care\\_improve.html](http://moz.gov.ua/ua/portal/wbnk_project_health_care_improve.html)

19. Bagdasaryan V.E. Upravlyayema li demografiya? // Vlast'. 2016. № 10 – s.42-59.

*Стаття надійшла до редакції 18.12.2018 р.*

**КРАСІВСЬКИЙ Д.О.**, к.н.д.у., провідний науковий співробітник ПНДЛ соціальних досліджень ринку праці, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

**D.KRASIVSKY**, PhD in public administration, Senior Research Fellow, Labor Market Research Laboratory, Ukrainian State Employment Service Training Institute (USESTI)

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ПРОТИДІІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНІЙ ЕМІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

### STATE POLICY IN THE FIELD OF INTELLECTUAL EMMIGRATION IN UKRAINE: THE MODERN STATE AND PERSPECTIVES.

**Анотація:** у статті проаналізовано причини інтелектуальної міграції населення України та їх сучасний стан, визначено тенденції вітчизняного ринку освітніх послуг, окреслені можливі загрози та наслідки інтелектуальної міграції. Визначено короткостроковий позитивний ефект від інтелектуальної міграції, зроблено висновки та внесені пропозиції щодо мінімізації інтелектуальної міграції. Запропоновано інструментарій для державної політики у сфері подолання негативних наслідків інтелектуальної міграції, якій містить наступні складові: національний моніторинг вітчизняного ринку підготовки висококваліфікованих і наукових кадрів, впровадження системи спостереження за світовими тенденціями на ринках праці, стратегічне планування попиту на майбутні професії, приведення вітчизняних ЗВО у відповідність із сучасними стандартами щодо підготовки фахівців у розвинених країнах.

**Annotation:** the article analyzes the causes of intellectual migration of the population of Ukraine and their current state, identifies the trends of the domestic market of educational services, outlines possible threats and consequences of intellectual migration, makes conclusions and makes suggestions on minimizing intellectual migration. The toolkit for state policy in the sphere of overcoming negative consequences of intellectual migration is offered. The following components of such tools are defined, namely, national monitoring of the domestic market for the training of highly skilled and scientific personnel, the introduction of a system for monitoring global trends in labor markets, strategic planning of demand for future professions, bringing domestic higher education institutions in line with modern standards for the training of specialists in developed countries.

**Ключові слова:** інтелектуальна міграція, кадрове забезпечення, вища освіта, державна політика, державне управління.

**Key words:** intellectual migration, staffing, higher education, state policy, public administration.

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На сучасному етапі міграційні процеси привертають дедалі більшу увагу вчених в усіх провідних країнах світу. Особливе місце посідає саме інтелектуальна міграція. Людина, людський фактор, особливо її інтелект, освітній потенціал став справжнім капіталом. Саме міграція формує основну частину цього капіталу. Міграція стає все більш диференційованою за освітніми, кваліфікаційними та професійними характеристиками, постійно втягуючи нові й нові категорії та групи осіб у круговерть обміну кадрами. Таким чином інтелектуальна міграція є для сучасної України дуже актуальною проблемою, що потребує, по-перше, детального аналізу міграції висококваліфікованих кадрів, яка в умовах глобалізації набуває значних масштабів і, по-друге, вдосконалення процесу регулювання політики напрямів держави щодо зменшення обсягів інтелектуальної міграції в майбутньому.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженням проблем, пов'язаних з рухом людських ресурсів, з трудовою міграцією в Україні,

займаються присвячені роботи таких вітчизняних вчених як Е.М. Лібанова, Колот А. М., О. Малиновська, Т.П. Петрова. Серед зарубіжних вчених, праці яких висвітлюють дану проблему, можливо виділити Рязанцева С.В. Формування і розвиток наукових уявлень про інтелектуальну міграцію варто пов'язувати з іменами таких українських вчених, як І. Майданік, В. Ніколаєвський, Я. Петрова, М. Семикіна.

Однак, не зважаючи на наукові розвідки у працях науковців, проблема інтелектуальної міграції на рівні регіонів та держави потребує подальших ґрунтовних досліджень.

**МЕТА** статті полягає у аналізі причин та наслідків інтелектуальної міграції з України, визначенні загроз для системи державного управління та державної політики, пошук інструментарію для зменшення її масштабів.

#### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

З неофіційних джерел, за кордоном у різних сферах працевлаштовані близько 7 млн українців. За даними Державної служби статистики України, ця цифра значно

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

менша, щороку за кордоном працюють від 1 до 4 млн наших співвітчизників. Міжнародна організація з міграції оцінює кількість трудових мігрантів з України у 2,5 млн осіб. Наявна система статистичного обліку не в змозі відтворити реальні масштаби трудової міграції за кордон [1].

На сьогодні трудова міграція не тільки зменшує пропозицію робочої сили на українському ринку праці, а й знижує її якість. В сучасних умовах розвитку міжнародних економічних відносин поширюються міграційні процеси, характерною складовою яких є інтелектуальний потенціал. Інтелектуальна міграція становить особливу загрозу соціально-економічному розвитку країни та сталому розвитку суспільства, адже формування наукових кадрів, нагромадження інтелектуального капіталу, збільшення науково-технічного потенціалу країни, збереження висококваліфікованих кадрів – це один із найважливіших факторів економічного й соціального прогресу. На жаль, сьогодні понад 30% українських вчених працюють на розвиток економік зарубіжних країн [2].

Інноваційний розвиток держави традиційно визначається її інтелектуальним потенціалом, здатним продукувати новітній контекст поступу країни, запропонувати модернізаційний варіант реалізації системних реформ, ефективно реагувати на прогностичні виклики оперативного управління. Якщо національний інтелектуальний потенціал держави «просідатиме», неминуче відбудеться інтелектуальний дефолт, який детерміновано поглибить кризові процеси в державі і позбавить її можливості досягнути потенціалу глобального лідерства, а отже, спровокує деінституціоналізацію системи державного управління [3].

Тривалий час державна політика у сфері вищої освіти не враховувала або інертно реагувала на зміни, які відбувались у соціально-економічній сфері українського суспільства. Зокрема, при визначенні необхідних витрат на систему вищої освіти ігнорувались демографічні зміни, тобто спад народжуваності, урбанізація, відсутність стратегічного планування та прогнозування попиту на фахівців у середньо- та довгостроковому періодах, з урахуванням потреб відповідних галузей економіки. Така недалекоглядність призводить до виникнення диспропорцій, які полягають у відносно високому показнику вищої освіти громадян та її низькій якості й незатребуваності на світових ринках праці і здебільшого на вітчизняних. Наочним прикладом є світові рейтинги провідних закладів вищої освіти (далі – ЗВО), де вітчизняні – майже не представлені.

Відсутність чіткої регуляторної політики та ефективного стратегічного планування у сфері вищої освіти призвела до надмірної пропозиції порівняно з попитом. Упроваджене зменшення державного замовлення на підготовку висококваліфікованих фахівців (магістрів, докторів філософії та ін.) нівелюється за рахунок збільшення ЗВО ліцензійного обсягу, який заповнюється абітурієнтами та здобувачами контрактних і комерційних форм. Збільшення такого роду набору на контракт дає змогу навчальним закладам поповнити бюджет шляхом залучення додаткових коштів від приватних осіб та диверсифікувати свою залежність від

державного фінансування, яке відбувається в період системної економічної та політичної кризи.

Логічний наслідок такої політики – не конкуренція між абітурієнтами, а конкурентна боротьба між ЗВО щодо їх залучення. Державні класичні ЗВО з традиційно високим рівнем престижу подібну конкуренцію витримують, але й вони дедалі частіше використовують інструменти конкурентних переваг. Однією з найпоширеніших є система освіти за «подвійними дипломами», коли випускник ЗВО має змогу навчатися одночасно у вітчизняному виші та закордонному, отримуючи два дипломи українського ЗВО і країни – члена ЄС.

Враховуючи зміну риторики країн – членів ЄС щодо залучення до їх освітнього простору студентів та молодих учених з інших країн шляхом спрощення вступу й безоплатного навчання у ЗВО, проблема для українського інтелектуального кадрового потенціалу полягає у вигляді загрози національній безпеці. В останні роки суттєво збільшився відплив студентів та молодих вчених у країни ЄС. Так, з 2010 р. до 2017 р. кількість українських студентів за кордоном збільшилася удвічі – з 28 тис. до майже 60 тис. осіб. Частка українців серед іноземних студентів Польщі у 2017 р. становила 53%. Вважаємо, що запровадження у 2017 р. лібералізації візового режиму з ЄС тільки посилить цю тенденцію, яка безпосередньо впливає на загальний рівень професійності та загрожує системною кризою компетентностей. Зокрема, 28,5% українців вважають, що знизився професійний рівень медпрацівників. А в 2017 р. деякі країни Близького Сходу вже перестали визнавати дипломи, видані українськими медичними ЗВО. Загалом, від'ємне сальдо вчителів (9%) випереджає показник викладачів вищих навчальних закладів (5,5%) [4].

За підрахунками КМІС, середній вік осіб, які планують виїхати, – 34,8 року; середній вік тих, хто вагається, – 36,6; категорично відмовляються залишити Україну – 54,8, з яких молодь віком від 18 до 30 років становить лише 9% [5].

У прикордонних областях спостерігається часткова міграція науковців, особливо у західних регіонах – вони можуть працювати два тижні у ЗВО або науковому центрі в Польщі, а два тижні – в Україні. На батьківщині переважно залишаються літні вчені, яким за 70 років. У Національній академії наук також постійно відбувається відплив мізків [4].

«У 2016 р. звільнилися близько 5 тис. співробітників: наукові та інженерно-технічні кадри. Приблизно кожен десятий планує або вже виїхав за кордон. Близько 17% співробітників пішли з Академії наук за 2015–2016 роки, в той час як тенденція у світі, за даними ЮНЕСКО, зворотна: свідчить про збільшення числа вчених. За останні п'ять-шість років кількість людей, які працюють в науці, збільшилася на 20%» [6].

Показники динаміки виїзду за кордон науковців у період 2005–2017 рр., - загальна кількість науковців, які з 1996 р. виїхали на постійне місце проживання за кордон, становить майже 2 тис. осіб.

В Україні переважна більшість закладів, що здійснюють підготовку аспірантів, підпорядкована шести



міністерствам та академіям наук: Міністерству освіти і науки та Національній академії наук – по 28%, Національній академії аграрних наук та Академії медичних наук – по 7%, Міністерству охорони здоров'я – 5%, Міністерству аграрної політики та продовольства – 4%. Така ситуація спостерігається і з підпорядкованістю докторантури: Міністерству освіти і науки – 40%, Національній академії наук – 25%, Міністерству охорони здоров'я та Міністерству аграрної політики та продовольства – по 5%, Національній академії аграрних наук та Академії педагогічних наук – по 4%. При ЗВО працюють 47% аспірантури (225) та 61% докторантури (162), при наукових установах, відповідно, 53% (257) та 39% (102). Найбільша кількість аспірантів навчається в галузі технічних, економічних, педагогічних та юридичних наук. Переважна більшість аспірантів та докторантів навчається за рахунок державного бюджету – 85% та 93% відповідно [8].

Розглянемо динаміку захисту дисертацій. Згідно з даними найменше захистів докторських дисертацій відбулося у 1998 р. – 376, а найбільше у 2013 р. – 1289. Щодо кандидатських дисертацій, то найменше їх захистили у 1995 р. – 2094, а найбільше у 2014 р. – 7740. Ця тенденція може свідчити про наявність наукового потенціалу. Водночас отримати науковий ступінь з кожним роком стає складніше через великий обсяг вимог до підготовки й захисту дисертацій. Про це свідчить зменшення кількості захистів кандидатських дисертацій на 2125 одиниць у 2017 р. порівняно з 2014 р., докторських – на 223 дисертації за аналогічний період. Також однією із вагомих причин є надання переваги освіті за кордоном [8].

Тенденції інтелектуальної міграції є стратегічною загрозою для національної безпеки України. Відповідно неможливим стане подальший інноваційний розвиток, наявності якого вимагають сучасні світові ринки. Зменшення наукового потенціалу призводить до стагнації економіки, поглиблення кризових явищ у соціально-економічній сфері українського суспільства. Варто зауважити, що реалізація державної політики, навіть у контексті збереження «статус-кво», становить загрозу каскадного руйнування не лише кадрового потенціалу держави, а й національного загалом. Деталізуючи це твердження, слід зазначити, що інтелектуальний дефолт загрожує у цілому соціально-економічному розвитку держави як у короткостроковій перспективі, так і стратегічному сенсі.

Масова інтелектуальна міграція населення за кордон створює на вітчизняних ринках дефіцит високоосвічених та професійних кадрів у стратегічних напрямках діяльності держави. Зокрема, без висококваліфікованих фахівців можуть залишитися численні галузі виробництва, сільського господарства, ІТ-сфери, інституціональний сегмент держави тощо. Таким чином, вітчизняні ринки стануть сировинним придатком інших, більш розвинених країн, і донором їх національних економік. Зокрема, незатребуваність на національному ринку висококваліфікованих працівників призведе до погіршення конкурентної позиції ЗВО, а також кількісного та якісного зменшення підготовки ними спеціалістів через брак місць для працевлаштування. Прямо пропорційно

збільшиться кількість дешевої, низькооплачуваної робочої сили, яка масово залучатиметься на підприємства виробників первинного (сировинного) циклу.

Позитивним наслідком інтелектуальної міграції у тактичному вимірі (короткостроковому) є певні грошові потоки, що надходять до сімей мігрантів, однак це лише тимчасовий позитивний ефект, який буде знівелюваний у макроекономічному вимірі.

Враховуючи окреслені вище причини інтелектуальної міграції, можемо сформувати загальні шляхи вирішення цієї ситуації або зменшення її негативних наслідків. Необхідно зауважити, що загроза інтелектуальної міграції є комплексною проблемою, вирішення якої лежить у численних площинах і стосується багатьох аспектів суспільного життя.

Першим інструментом, спрямованим на подолання негативних наслідків інтелектуальної міграції, має стати національний моніторинг вітчизняного ринку підготовки висококваліфікованих і наукових кадрів, обов'язкове врахування їх кількісного та якісного складу, визначення й узагальнення суміжних професій. Це дасть змогу органам державної влади визначити кількість задіяних висококваліфікованих і наукових кадрів у національній економіці, створити основу для наступних державних замовлень фахівців у необхідних сферах без загрози перенасичення ринку робочою силою.

Другим інструментом є впровадження системи спостереження за світовими тенденціями на ринках праці. Так, з урахуванням сучасних тенденцій провідних держав світу, пов'язаних з інноваційними інструментами виробництва, та потреб країн, що розвиваються, необхідно виробити на рівні держави ефективні інструменти попередження причин виникнення та стримання процесів інтелектуальної міграції. Всебічна підтримка інноваційних ініціатив державою має стати поштовхом для кластеризації регіонів, створення наукових інкубаторів, залучення фахівців та експертів для підготовки стартапів, створення нових видів продукції тощо.

Третій інструмент для державної політики із запобігання та подолання наслідків інтелектуальної міграції має стати чітке, збалансоване, упорядковане стратегічне планування попиту на майбутні професії. Знання та орієнтація у змінах тенденцій, трендів, запитів на професії може стати стратегічним інструментом для вирішення численних проблем не тільки в контексті інтелектуальної міграції, а й для санації національної економіки в цілому. Прогнозування майбутнього попиту на професії надасть можливість для маневрування державній соціальній політиці в реалізації своїх завдань, дозволить запобігти системним кризам на ринку праці шляхом перерозподілу державних замовлень і на висококваліфіковані й наукові кадри, і на інших фахівців.

Четвертий інструмент передбачає обов'язкове приведення вітчизняних ЗВО у відповідність із сучасними стандартами щодо підготовки фахівців у розвинених країнах. Ігнорування або декларативність може призвести до нівелювання попередніх кроків. Доцільно розвивати та підтримувати тільки ті ЗВО, якість продукту яких підтверджена визнанням їх дипломів у розвинених країнах, і навпаки, зменшити державні ліцензійні обсяги

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

ЗВО, науковий продукт яких не котирується серед європейських партнерів та які не посідають чільні місця у світових навчально-наукових рейтингах. Це дасть змогу підвищити рівень підготовки висококваліфікованих і наукових кадрів та відсіяти неконкурентоспроможні ЗВО, які здійснюють підготовку спеціалістів виключно для отримання комерційного прибутку.

## ВИСНОВКИ

Ефективна реалізація державної політики дозволить попередити та зменшити негативні наслідки інтелектуальної міграції в державі. Слід особливо наголосити, що кожен із зазначених інструментів є самостійною складною системою, вивчення і впровадження якої потребує детального наукового, практичного та експертного розгляду, ретельного аналізу сильних і слабких сторін, усебічного обговорення та обережного, але ефективного впровадження.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Офіційний сайт Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dknii.gov.ua/?q=system/files/sites/default/files/images/\\_08%2007%202013.p](http://www.dknii.gov.ua/?q=system/files/sites/default/files/images/_08%2007%202013.p).
2. International Migration Outlook 2013.OECD publishing. – 2013 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.oecd-ilibrary.org/>.
3. Войтович Р.В. Інтелектуалізація еліт як технократична умова інституційного лідерства в державному управлінні / Р.В. Войтович // Вісник НАДУ. – 2015. – № 1. – С. 48–53.
4. Мостова Ю., Рахманін С. Кровотеча: Чому українці залишають свою країну / Ю. Мостова, С. Рахманін // Дзеркало тижня. – 2018. – № 3. – 27 січня. – С. 1, 2–4.
5. Офіційний сайт Київського міжнародного інституту соціології. прес-реліз за результатами соціологічного дослідження [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=724&page=8>.
6. Виступ голови профспілки працівників НАН України Анатолія Широкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://daily.rbc.ua/ukr/show/kuda-skolko-prodayut-svoy-intellekt-ukrainsy-1482421355.html>.

7. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

8. Інтелектуальна міграція: причини та наслідки / А 73 [Вітряк Т.Б., Шостак І.В., Красівський Д.О., Плисенко Г.П.]; за заг. ред. Р.В. Войтович. – К. : ІПК ДСЗУ, 2018. – 17 с.

## REFERENCES

1. The official site of the State Agency for Science, Innovation and Informatization of Ukraine (2015), “Open Urban Data” available at: [http://www.dknii.gov.ua/?q=system/files/sites/default/files/images/\\_08%2007%202013.p](http://www.dknii.gov.ua/?q=system/files/sites/default/files/images/_08%2007%202013.p) (Accessed 4 January 2018).
2. The official site of the Library of the Organization for Economic Cooperation and Development (2013), “International Migration Outlook” , available at: <http://www.oecd-ilibrary.org/> (Accessed 4 January 2018).
3. Voitovich R.V., (2015), “Intellectualization of elites as a technocratic condition of institutional leadership in public administration”, *Visnyk NADU* vol. 1, pp. 48–53.
4. Mostova YU., Rakhmanin S. (2018), “Bleeding: Why do Ukrainians leave their country?”, *Dzerkalo tyzhnya* vol. 3, pp. 1, 2–4.
5. The official site of the KIEV INTERNATIONAL INSTITUTE OF SOCIOLOGY (2017), “Press release on the results of sociological research” available at: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=724&page=8> (Accessed 7 December 2018).
6. The official site of the RBC Ukraine newspaper (2016), “Brains on the export: where and for how much Ukrainians sell their intellect” available at: <https://daily.rbc.ua/ukr/show/kuda-skolko-prodayut-svoy-intellekt-ukrainsy-1482421355.html> (Accessed 7 December 2018).
7. The State Statistics Service of Ukraine (2018), “Demographic situation in 2017” available at: <http://www.ukrstat.gov.ua> (Accessed 7 December 2018).
8. Vitryak T. B., Shostak I.V., Krasivsky D.O., Plysenko G.P. (2018), *Intellectual Migration: Causes and Consequences*, IPK DSZU, Kyiv, Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 08.11.2018 р.*

КУЧЕР В. А., здобувач Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України  
V. KYCHER, postgraduate Institute of Personnel Training of the State Employment Service of Ukraine

## СОЦІАЛЬНЕ ПАРТНЕРСТВО В СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ УЧАСНИКІВ АТО: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

### SOCIAL PARTNERSHIP IN THE SYSTEM OF SOCIAL PROTECTION OF ATO ATTENDANTS: PROBLEM STATEMENT

*В статті актуалізовано проблему впровадження механізму соціального партнерства в систему державного управління сферою соціального захисту учасників АТО. Зазначено, що соціальний захист учасників АТО здійснюється державою і державними органами управління, однак, враховуючи багатоаспектність і полісуб'єктність сучасної системи управління соціальним захистом і соціальним обслуговуванням, обґрунтовується необхідність застосування механізму соціального партнерства у вирішенні багатьох питань соціального захисту учасників АТО. Виокремлено основні напрямки реалізації соціального партнерства в сфері соціального захисту учасників АТО: 1) удосконалення нормативно-правової бази щодо структури й функцій управління на основі соціального партнерства; 2) залучення до фінансування цільових програм соціального захисту комерційних і некомерційних організацій; 3) оптимізація взаємодії державних, комерційних і некомерційних організацій у сфері управління закладами соціального обслуговування учасників АТО.*

*In the article, the problem of the introduction of the mechanism of social partnership to the system of the sovereign administration of the social sphere of the political organization of the ATO has been actualized. Zaznachenno scho sotsialny Zahist uchastnykiv ATO zdiysnyuetsya powers i Reigning upravlinnya authorities, however, vrahovuyuchi bagatoaspektnist i sistemi polisub'ektnist suchasnoї upravlinnya sotsialnim Zahist i sotsialnim obslugovuvannyam, obruntovuyetsya neobhidnist zastosuvannya mehanizmu sotsialnogo partnership in virishenni bagatoh power sotsialnogo Zahist uchastnykiv ATO. The main principles of the implementation of the social partnership in the sphere of social support for participants of the ATO: 1) complying with the regulatory framework on the basis of the social partnership; 2) the acquisition of the main program of social programs for commercial and non-commercial organizations; 3) the best practices of state, commercial, noncommercial organizations in spheres of government mortgages of the social service of ATO.*

**Ключові слова:** АТО, учасники АТО, державна соціальна політика, соціальний захист, соціальне обслуговування, соціальне партнерство.

**Key words:** ATO, participants of the ATO, the sovereign social policy, the social activist, the social service provider, the social partnership.

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сучасне українське суспільство переживає період соціальних змін і знаходиться в перехідних, нестабільних умовах, які пов'язані із демократичним транзитом, розвитком соціально орієнтованої економіки, зміною ціннісно-нормативної системи суспільства, формування соціальних практик відкритого демократичного типу, і, особливо безпековими загрозами і зовнішньою агресією, що передбачає якісну перебудову системи соціального захисту населення відповідно до нових соціально-економічних, політичних і соціокультурних викликів. Особливої актуальності набуває створення ефективної системи соціального захисту учасників АТО, впровадження інноваційних механізмів державного управління в політиці соціального забезпечення і соціального обслуговування цієї категорії населення, серед яких можна виділити такий державно-управлінський механізм як соціальне партнерство.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Сучасні дослідження соціального партнерства здійснюються в межах соціально-філософських концепцій

і соціологічних парадигм, зокрема структурно-функціонального підходу, центральною проблемою якого є інституціоналізація системи надання соціальних послуг (Р. Мертон, Т. Парсонс, Н. Смілзер). Не менш значущою є роль теорій суб'єктивної спрямованості (П. Бурдьє, М. Вебер, Ю. Габермас, Е. Гідденс, Н. Луман). Більш предметно питання міжсекторного соціального партнерства в соціальній сфері висвітлено в працях зарубіжних дослідників: С. Ваддока, П. Грінера, М. Джоргенсена, Л. Ерхарда, А. Ловкової, В. Міхеева, М. Уорнера, В. Якимця та ін. Певні напрацювання в межах окресленої проблематики мають і вітчизняні науковці. Так, на різних аспектах механізму соціального партнерства в системі соціального захисту й соціального обслуговування зосередили свої наукові розвідки О. Базилук, В. Бех, В. Бідак, В. Гошовська, В. Грушко, Т. Єфременко, М. Лукашевич, В. Мандибура, О. Мачульська, Н. Мельник, І. Мещан, В. Скуратівський, Ю. Сурмін, М. Туленков, В. Черняк, О. Яременко та ін. Досить плідно працюють у зазначеному науковому напрямі Н. Балабанова, І. Дубровський, В. Жуков, Б. Ільченко, О. Крутий, Б. Кухта, О. Куценко, О. Мірошніченко, Д. Неліпа, Н. Ніжник, Л. Пашко, Н. Піроженко,

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Ю. Приймак, А. Сіленко та ін. Проблемам соціального захисту учасників бойових дій в АТО присвячені праці С.Ветлинського, Л.Воропай, Л.Синбової, О.Гордієнка, О.Кондратенка, М.Кравченка, Д.Чижова та інших. Однак у спеціальній літературі недостатньо уваги приділено дослідженню проблем реалізації механізму соціального партнерства в системі соціального захисту учасників АТО.

**МЕТОЮ** статті є актуалізація і постановка проблеми впровадження механізму соціального партнерства в систему державного управління сферою соціального захисту учасників АТО.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Термін «соціальний захист» вживається у Конституції України (ст. 46 та ін.), у національному законодавстві та науковій літературі. Безумовно, на сьогодні існує багато визначень поняття «соціальний захист», які певною мірою відображають його сутність. Так, наприклад, з позиції права соціального забезпечення соціальний захист розглядає М.Буянова (через його правові механізми), що звужує соціально захисну функцію держави до юридичного аспекту [3, с.22].

Інший підхід пов'язує соціальний захист із поняттям соціальних, юридичних і економічних гарантій. На це вказує Т.Семигіна, наголошуючи на тому, що «соціальний захист означає сукупність соціальних і юридичних гарантій, метою яких є забезпечення державою для кожного члена суспільства реалізації його основних соціально-економічних прав, передовсім права на рівень життя, необхідний для нормального відтворення і розвитку особистості» [19, с. 273].

За визначенням В. Скуратівського та О. Палія соціальний захист – це «комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на захист добробуту кожного члена суспільства в конкретних економічних умовах» [20, с. 92]. Натомість В. Грушко акцентує увагу не тільки на заходах, трактуючи соціальний захист як сукупність заходів та механізмів їх здійснення, які використовує суспільство для забезпечення суспільно нормальних умов матеріального і духовного життя населення [6, с. 9].

Розрізняти широке і вузьке значення поняття «соціальний захист» пропонує Н. Болотіна. У широкому значенні соціальний захист є «змістом соціальних функцій держави і системою економічних, юридичних, організаційних заходів задля забезпечення основних соціальних прав людини і громадянина в державі». У вузькому – це «власне соціально-захисна діяльність держави щодо убезпечення населення від негативних наслідків соціальних ризиків» [2, с. 56].

На організаційно-функціональному аспекті соціального захисту зосередив увагу П.Розанвалон, який, вивчаючи проблему соціального захисту, виділив три основні етапи процесу організації соціального захисту:

1) визначення тих соціальних груп, що потребують соціально-правового захисту з боку держави (непрацездатні, пенсіонери, багатодітні сім'ї та ін.);

2) безпосередня юридична, статистична та адміністративна робота щодо встановлення специфічних прав кожної категорії населення й відповідної допомоги;

3) робота соціальних служб, які забезпечують ефективне функціонування системи соціального захис-

ту [18, с. 76]. Такий підхід визначає процесуальну сторону соціального захисту і, що важливо, визначає об'єктний аспект – визначення соціальних груп, які потребують соціальної підтримки.

Цікавий також широкий підхід О. Лебедева до характеристики системності соціального захисту, завдяки якому соціальний захист населення одночасно можна розглядати як «...забезпечення матеріальних умов життєдіяльності людини як родової істоти (біологічного виду) і суспільної істоти (людини розумної); організаційну систему духовних передумов... захищаючих особу людини, її гідність, права; систему соціальних інститутів суспільства, що формують духовну атмосферу; систему актів законодавчої, виконавчої і судової влади, спрямованої на формування умов соціального захисту особи, населення в цілому; систему матеріального виробництва, спрямовану на відтворення необхідних умов життєдіяльності всього суспільства в цілому; соціокультурну базу, що склалася, у вигляді правил, традицій, ... які служать соціальному захисту населення» [11, с. 8–12].

На думку О.Лаврухіна, соціальний захист має розглядатися як категорія, що відображає «сукупність відносин, які складаються в суспільстві з приводу виробництва, розподілу і перерозподілу суспільного продукту з метою забезпечення адекватної соціальної адаптації і інтеграції індивідів, не здатних самотійно справитися з негативною дією соціальних ризиків» [10, с. 69].

Таким чином, соціальний захист виступає як сукупність заходів і механізмів, спрямованих на сприяння задоволенню потреб населення, узгодженню інтересів різних соціальних груп, причому в технологічному аспекті це передбачає застосування нормативно-правових, фінансових, організаційних, соціально-психологічних механізмів. З іншого боку, соціальний захист виступає як система дій, спрямованих на створення умов реалізації громадянами соціальних, юридичних та економічних прав, а також на підтримку тих груп населення, які опинилися в складних життєвих обставинах. Причому така діяльність здійснюється різноманітними соціально-політичними інституціями, до яких належать держава, інститути громадянського суспільства і бізнес-структури, що вказує на багатосуб'єктність системи управління соціальним захистом населення. На це зокрема вказує М.Туленков: «На сучасному етапі суспільного розвитку стає все більш очевидним те, що розширення кількості соціальних суб'єктів, а також розмаїття застосовуваних ними форм і способів реалізації відповідних функцій, є істотним чинником підвищення рівня ефективності системи соціального захисту в цілому. Це зумовлено тим, що будь-яка держава завжди має певні обмеження, передусім економічні, щодо виконання своїх соціальних функцій. Тому розширення суб'єктів соціального захисту значною мірою впливає на підвищення рівня соціального добробуту кожної людини і суспільства загалом» [22, с.39]. Тому, на нашу думку, в сучасному суспільстві ефективність соціального захисту залежить від скоординованої взаємодії суб'єктів соціальної політики і соціального захисту на основі механізму соціального партнерства.

Конституційне регулювання соціального захисту учасників АТО здійснюється на основі ст. 17 Конституції України. Ця стаття Основного закону України визначає



гарантії соціального захисту цієї категорії осіб: «Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їх сімей» [8]. Саме ці конституційні положення є правовою основою для інших законодавчих актів щодо соціального захисту учасників АТО. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до статті 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», учасників антитерористичної операції віднесено до категорії учасників бойових дій, що надає їм право користуватися гарантіями соціального захисту ветеранів війни [17].

Як зазначає О.Кондратенко, державна політика у сфері соціального захисту учасників бойових дій полягає у забезпеченні прав, гарантій та компенсацій. Формування системи задоволення певних соціальних потреб учасників бойових дій враховує забезпечення їх адаптації та психологічної реабілітації, санаторно-курортним лікуванням, технічними та іншими засобами реабілітації, житлом, надання їм освітніх послуг, дотримання трудових прав, соціальної та професійної адаптації, пільг у сплаті певних видів послуг, пенсійного забезпечення тощо [7, с. 117]. З цим погоджується М. Кравченко, який виокремлює ключові завдання соціального захисту учасників АТО, що включають забезпечення їх адаптації та психологічної реабілітації, забезпечення санаторно-курортним лікуванням, технічними та іншими засобами реабілітації, забезпечення житлом ветеранів війни, надання їм освітніх послуг, соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються з військової служби, інших учасників антитерористичної операції та осіб, звільнених з військової служби, організації їх поховання [9].

На думку С.Ветлінського ключовими напрямками діяльності органів державної влади у сфері посилення соціального захисту військовослужбовців, які беруть участь в АТО, на сьогодні є [4, с. 202-203]:

1) формування та запровадження діяльності єдиного реєстру учасників АТО, що введе на новий якісний рівень соціальний захист військовослужбовців та членів їхніх сімей (формування і введення бази даних; встановлення статусу учасника бойових дій, що дає право на відповідні пільги та компенсації; забезпечення гарантованого виконання державою прав інвалідів-учасників АТО; підтримка сімей військовослужбовців, які загинули в зоні АТО тощо);

2) запровадження ефективної моделі грошового забезпечення військовослужбовців;

3) встановлення на законодавчому рівні дієвого механізму забезпечення (оновлення порядку набуття такого права) житлом військовослужбовців та їхніх сімей;

4) удосконалення існуючої системи пільг та компенсацій для учасників АТО та членів їхніх сімей;

5) ефективне вирішення соціальних питань в умовах військового навчання, несення бойової та допоміжної служби;

6) створення системи психологічної та фізіологічної реабілітації для учасників АТО;

7) надання можливості усім реалізувати потребу у санаторно-курортному лікуванні, оздоровленні тощо.

Отже, соціальний захист учасників АТО в Україні здійснюється державою і державними органами

управління, однак, враховуючи багатоаспектність і полісуб'єктність сучасної системи управління соціальним захистом і соціальним обслуговуванням (до якої належать приватні, комерційні і бізнес-структури, громадські організації, територіальні громади), слід відзначити важливість застосування механізму соціального партнерства у вирішенні багатьох питань соціального захисту учасників АТО.

Розглянемо інноваційний потенціал соціального партнерства в системі соціального захисту учасників АТО. В сучасній управлінській науці соціальне партнерство як категорія характеризується багатоаспектністю, різносторонністю та широтою розуміння й трактування. Соціальне партнерство трактується у вузькому і широкому сенсах. Виходячи з цього виділяють дві групи досліджень, які відображають дві моделі соціального партнерства: тред-юніоністську і міжсекторну. Тред-юніоністська модель (модель «трипартизму») соціального партнерства є механізмом взаємин між державними органами, працедавцями і профспілками; міжсекторна модель соціального партнерства виступає специфічним типом суспільних відносин між різними соціальними групами, шарами, спільнотами і владними структурами, а якщо точніше – як модель взаємодії трьох секторів суспільства: влади (держави), бізнесу і громадянського суспільства.

Однією з дефініцій соціального партнерства в моделі «трипартизму» можна вважати визначення, надане В. Міхеевим: «Соціальне партнерство – це система відносин його основних суб'єктів і інститутів з приводу стану, умов, змісту і форм діяльності різних соціально-професійних груп, спільнот і прошарків [15, с. 24]. Інший науковець, А.Базилук, досліджуючи виробничі процеси, представляє соціальне партнерство як форму взаємодії різних суб'єктів суспільних відносин, вказуючи на компроміс, спільну працю і соціальну справедливість як основні принципи соціального партнерства в сфері соціально-трудових відносин [1, с. 23].

Н. Піроженко розширює розуміння змісту соціального партнерства з суто економічного до соціально-політичного. Тобто соціальне партнерство є елементом соціальної системи, який спрямований на реалізацію принципів демократії. Інакше кажучи, соціальне партнерство сприяє здійсненню ефективної соціальної взаємодії у структурній триєдності, що існує у певній сфері. У ній відповідно зароджуються, трансформуються і діють особливі типи діяльності, що обумовлюють, легітимізують, інституціоналізують ту чи іншу площину соціального партнерства. Н. Піроженко свідомо не використовує загальновизнані поняття при характеристиці соціального партнерства: «сторона», «двохстороннє», «трьохстороннє», «багатостороннє» в сферах соціальної або економічної взаємодії. Науковець розширює зміст терміна «соціальне партнерство», семантично доповнюючи його поняттями «сектор», «міжсекторальне партнерство» [16, с. 9-10].

Таким чином, в широкому сенсі соціальне партнерство виступає як міжсекторна взаємодія держави, громадянського суспільства і соціально відповідального бізнесу. Ця концепція розглядає як суб'єктів партнерства три основні сектори суспільства – владу, бізнес і некомерційні організації, а як предмет партнерства – весь спектр соціальних проблем. Отже, в межах соціологічної рефлексії соціальне партнерство розуміється як

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

міжсекторна взаємодія між представниками двох або трьох секторів. Такої ж думки дотримується у своїх наукових пошуках і В. Якимець, який при цьому також акцентує увагу на синергетичності, яка виникає під час поєднання різних ресурсів з боку різних секторів (некомерційного сектору, бізнесу, держави) при розв'язанні різних соціальних в межах соціального партнерства [23, с. 15].

Серед нових наукових підходів слід відзначити мережевий підхід, управлінський (менеджерський) підхід, аксіологічний підхід, модусний підхід. Так, останніми роками в літературі робляться спроби розробити мережевий підхід до оцінки сутності міжсекторного соціального партнерства, де в якості базового елемента розглядається наявність особливої соціальної мережі. Наприклад, А.Ловкова вважає, що «міжсекторне партнерство є взаємовигідною співпрацею органів місцевого самоврядування, бізнесу і громадських організацій, що спрямована на підвищення якості життя місцевої громади і забезпечує синергетичний ефект від об'єднання ресурсів різних акторів і активізації раніше прихованих ресурсів місцевої громади» [12, с. 9].

Як інститут сучасного демократичного суспільства і принцип соціальної політики розглядає соціальне партнерство М.Туленков, визначаючи його як механізм пом'якшення соціальної напруженості, що виникає в суспільній системі, який здатний збалансувати соціальні протиріччя між різними соціальними прошарками, групами і державою, а також створити необхідні соціальні технології для розв'язання соціальних криз та забезпечити підтримку соціального розвитку [21, с.23].

В зарубіжній літературі міжсекторне соціальне партнерство найчастіше трактується як співпраця між урядовими організаціями, корпораціями бізнесу і некомерційними організаціями, метою якого є досягнення стійкого розвитку території. Наприклад, М.Уорнер і П.Грінер пропонують наступне визначення міжсекторного соціального партнерства: союз між сторонами, що представляють уряд, бізнес, громадянське суспільство, в якому стратегічно об'єднуються ресурси і здібності кожної із сторін і яке засноване на принципах розділення ризиків, витрат і загальної вигоди [5, с.30]. Одночасно в працях зарубіжних авторів про міжсекторне соціальне партнерство йдеться як про нову структуру суспільства, яка починає організовуватися і відповідати на соціальні проблеми і питання. Так, С.Ваддок розглядає партнерство як зобов'язання корпорації або групи корпорацій працювати з організаціями з різних економічних секторів (урядового або некомерційного) [24, с.17-23].

Суттєвий внесок в обґрунтування реалізації механізму соціального партнерства в управлінні закладів соціального захисту і соціального обслуговування здійснив І.Мещан [13]. Його авторська концептуальна модель соціального партнерства в управлінні закладами соціального обслуговування на регіональному рівні базується на новому розумінні соціальної взаємодії суб'єктів соціального партнерства, що має соціальний характер як у функціональному, так і в процесуальному аспектах, яку можна розглядати крізь призму категорії соціальної практики. Інституціональний аспект соціального партнерства як соціальної практики в управлінні закладами соціального обслуговування полягає у відтворенні основних форм соціальної

взаємодії суб'єктів соціального партнерства. Аспект організаційної взаємодії відображається структурним підходом до функціонування соціального партнерства в управлінні закладами соціального обслуговування. Організаційна взаємодія в соціальному партнерстві передбачає як створення організаційної структури управління в системі закладів соціального обслуговування, так і координацію діяльності основних суб'єктів соціального партнерства в управлінні закладами соціального обслуговування. Соціальне партнерство в управлінні закладами соціального обслуговування детерміноване певними ціннісно-нормативними системами, які визначаються, з одного боку, закріпленими на рівні нормативно-правової бази засобами регуляції соціального партнерства, з іншого – культурними ціннісними зразками соціальної взаємодії, прийнятими в суспільстві [14, с. 85-93].

Отже, в сучасних соціальних науках соціальне партнерство розглядається в трьох основних формах: 1) в сфері соціально-трудових відносин (як модель «трипартизму»); 2) як міжсекторну взаємодію трьох секторів суспільства: держави, бізнесу і громадянського суспільства; 3) як суттєвий принцип державної соціальної політики на основі соціальної справедливості і солідарності; 4) як механізм державного управління системою закладів соціального захисту і соціального обслуговування населення.

Виходячи з того, що соціальний захист як система в сучасному суспільстві утворюється як потенціал взаємодії державного, комерційного і громадянського секторів суспільства, можна стверджувати, що соціальне партнерство як механізм управління сприятиме підвищенню ефективності самої системи соціального захисту. В аспекті соціального захисту учасників АТО соціальне партнерство як механізм державного управління може бути реалізований в таких напрямках:

1) залучення громадського сектору до розробки нормативно-законодавчої бази, цільових програм соціального захисту учасників АТО і їх сімей з метою наближення їх завдань до реальних потреб цільової групи;

2) залучення фінансових, матеріальних та інших ресурсів бізнес-структур у вирішенні соціальних проблем учасників АТО (наприклад, підтримка в працевлаштуванні, перенавчанні, розвитку підприємництва, створення благодійних фондів тощо);

3) створення організаційно-правових і фінансово-економічних умов для територіальної громади щодо соціальної підтримки учасників АТО, що мешкають на її території;

4) співпраця державних і громадських організацій з міжнародними і закордонними організаціями, що мають досвід соціальної роботи з учасниками локальних військових конфліктів, з метою підвищення ефективності діяльності закладів соціального захисту учасників АТО;

5) скоординована партнерська взаємодія держави, приватного і комерційного сектору, громадських організацій, членів територіальних громад в управлінні закладами з надання соціальних послуг учасникам АТО.

## ВИСНОВКИ

По-перше, визначено, що система соціального захисту учасників АТО потребує негайного удосконалення і підвищення ефективності через

впровадження і реалізацію інноваційних механізмів державного управління, соціального партнерства як взаємодію всіх секторів суспільства зокрема. По-друге, можна визначити вектори оптимізації механізмів державного управління сферою соціального захисту учасників АТО за допомогою соціального партнерства: 1) удосконалення нормативно-правової бази щодо структури й функцій управління на основі консенсус-орієнтованої взаємодії суб'єктів соціального партнерства для дотримання принципів доступності соціальних послуг; 2) залучення до фінансування комерційних і некомерційних організацій у формі субсидювання, ваучерної системи, надання грантів, а також у формі контролю за використанням наданих фінансових ресурсів; 3) оптимізація взаємодії державних, комерційних і некомерційних організацій у сфері управління закладами соціального обслуговування учасників АТО.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Базилук А. Соціальне партнерство як засіб вирішення соціально-економічних проблем / А. Базилук // Україна: аспекти праці. – 1997. – №1. – с. 22–25.
2. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту України: навч. посіб. / Болотіна Н.Б. – К.: Знання, 2005. – 381 с.
3. Буянова М.О. Право социального обеспечения: учебное пособие / Буянова М.О., Кобзева С.И., Кондратьева З.А. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: КНОРУС, 2013. – 480 с.
4. Ветлинський С. Соціальний захист військовослужбовців в умовах проведення антитерористичної операції / С. Ветлинський // Ефективність державного управління. – 2016. – Вип. 4 (49). Ч. 1. – С. 198–205.
5. Галлямов Р.Р. Отечественные и зарубежные определения понятия «межсекторное социальное партнерство»: сравнительный анализ основных подходов / Р.Р. Галлямов, Г.Д. Горбунова // Вестник ВЭГУ. – 2013. – № 1(63). С. 26–32.
6. Грушко В.І. Пенсійна система України: навч. посіб. / Грушко В.І. – К.: Вид-во АСТ, 2006. – 231 с.
7. Кондратенко О.О. Загальні засади нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері соціального захисту учасників антитерористичної операції та членів їх сімей / О.О. Кондратенко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2015. – № 4. – С. 113–120.
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Кравченко М.В. Основні проблеми соціального захисту учасників АТО / М.В. Кравченко // Аспекти публічного управління [Електронний ресурс]. – 2015. – № 11/12. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/arplur\\_2015\\_11-12\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/arplur_2015_11-12_7).
10. Лаврухін О.В. Соціальний захист населення: понятійно-категорійний аналіз / В.В. Лаврухін // Державне управління: теорія та практика. – 2014. – № 1. – С. 61–70.
11. Лебедев О.Т. Социальная защита населения / О.Т. Лебедев, С.А. Язвенко. – СПб. : Изд-во С.-Петербург. гос. инженер.-экон. акад., 1999. – 114 с.
12. Ловкова А.А. Взаимодействие органов местного самоуправления, общественных организаций и бизнеса

как форма социального партнерства: автореф. дис. канд. социол. наук: спец. 23 00 02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии (социологические науки)» / А.А. Ловкова. – Саратов, 2009. – 25 с.

13. Мещан І.В. Соціальне партнерство в управлінні соціальним обслуговуванням населення в Україні : регіональний контекст: дис. ... кандидата соціол. наук: 22.00.04 / Мещан Ігор Вікторович. – Запоріжжя, 2016. – 231 с.

14. Мещан І.В. Соціологічна модель соціального партнерства в управлінні закладами соціального обслуговування населення / І.В. Мещан // Актуальні проблеми соціології, психології, педагогіки: зб. наук. праць – Київ, 2015. – Вип. 3 (28). – С. 85–93.

15. Михеев В.А. Основы социального партнерства: теория и политика [Учеб. для вузов] / В.А. Михеев. – М.: Экзамен, 2001. – 158 с.

16. Піроженко Н. В. Механізми становлення та розвитку соціального партнерства органів публічної влади і неурядових некомерційних організацій : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Піроженко Наталія Вікторівна. – Одеса, 2007. – 20 с.

17. Про внесення змін до статті 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).

18. Розанваллон П. Новый социальный вопрос: Переосмысливая государство всеобщего благосостояния / П. Розанваллон; [пер.с франц. К.Ю. Барановского, Л.А. Немовой]. – М.: Ad marginem, 1997. – 188 с.

19. Семігіна Т.В. Порівняльна соціальна політика: [навч. посіб.] / Т.В. Семігіна. – К.: МАУП, 2005. – 276 с.

20. Скуратівський В. А. Основы социальной политики : навч. посіб. / В. А. Скуратівський, О. М. Палій. – К. : МАУП, 2002. – 200 с.

21. Туленков М.В. Соціальна політика в Україні: шляхи формування та реалізації: Навч.-метод. розробка / М.В. Туленков. – К.: ППК ДСЗУ, 2007. – 34 с.

22. Туленков М.В. Соціальний захист у соціологічному вимірі: монографія / М.В. Туленков. – К.: ППК ДСЗУ, 2010. – 178 с.

23. Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы / В.Н. Якимец. – М: Эудиторіал УРСС, 2004. – 384 с.

24. Waddock S. Building Successful Social Partnership / S. Waddock // Sloan Management Review. – 1988. – № 4 (Vol. 29). – P. 17–23.

## REFERENCES

1. Bazylyuk A. Sotsial'ne partnerstvo yak zasib vyryshennya sotsial'no-ekonomichnykh problem / A. Bazylyuk // Ukrayina: aspekty pratsi. – 1997. – №1. – s. 22–25.
2. Bolotina N.B. Pravo sotsial'noho zakhystu Ukrayiny: navch. posib. / Bolotina N.B. – K.: Znannya, 2005. – 381 s.
3. Buyanova M.O. Pravo sotsyal'noho obespechenyya: uchebnoe posobyе / Buyanova M.O., Kobzeva S.Y., Kondrat'eva Z.A. – 4-e yzd., pererab. y dop. – M.: KNORUS, 2013. – 480 s.
4. Vetlyns'ky S. Sotsial'nyy zakhyst viys'ko-vosluzhbovtiv v umovakh provedennya antyterorystichnoyi operatsiyi / S. Vetlyns'ky // Efektyvnist' derzhavnoho upravlinnya. – 2016. – Vyp. 4 (49). CH. 1. – S. 198–205.

5. Hallyamov R.R. Otechestvennye y zarubezhnye opredeleniya ponyatiya «mezhshektornoe sotsyal'noe partnerstvo»: sravnytel'nyy analiz osnovnykh podkhodov / R.R. Hallyamov, H.D. Horbunova // Vestnyk VÉHU. – 2013. – № 1(63). S. 26-32.
6. Hrushko V.I. Pensiyna systema Ukrayiny: navch. posib. / Hrushko V.I. – K.: Vyd-vo AST, 2006. – 231 s.
7. Kondratenko O.O. Zahal'ni zasady normatyvno-pravovoho zabezpechennya derzhavnoho upravlinnya u sferi sotsial'noho zakhystu uchashnykiv antyterorystychnoyi operatsiyi ta chleniv yikh simey / O.O. Kondratenko // Visnyk Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny. – 2015. – № 4. – S. 113–120.
8. Konstytutsiya Ukrayiny vid 28 chervnya 1996 r. № 254k/96-VR // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 1996. – № 30. – St. 141.
9. Kravchenko M.V. Osnovni problemy sotsial'noho zakhystu uchashnykiv ATO / M.V. Kravchenko // Aspekty publichnoho upravlinnya [Elektronnyy resurs]. – 2015. – № 11/12. – Rezhym dostupu : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2015\\_11-12\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_11-12_7).
10. Lavrukhin O.V. Sotsial'nyy zakhyst naselennya: ponyatiyno-katehoriynnyy analiz / V.V. Lavrukhin // Derzhavne upravlinnya: teoriya ta praktyka. – 2014. – № 1. – S. 61-70.
11. Lebedev O.T. Sotsial'naya zashchyta naselennya / O.T. Lebedev, S.A. Yazvenko. – SPb.: Yzd-vo S.-Peterburh. hos. ynzhen. -ékon. akad., 1999. – 114 s.
12. Lovkova A.A. Vzaymodeystvye orhanov mestnoho samoupravleniya, obshchestvennykh orhanyzatsiy y byznesa kak forma sotsial'noho partnerstva: avtoref. dys. kand. sotsyol. nauk: spets. 23 00 02 «Polytycheskiye ynstytuty, étnopolytycheskaya konflyktolohyya, natsyonal'nye y polytycheskiye protsessy y tekhnolohyy (sotsyolohycheskiye nauky)» / A.A. Lovkova. – Saratov, 2009. – 25 s.
13. Meshchan I.V. Sotsial'ne partnerstvo v upravlinni sotsial'nym obsluhovuvannam naselennya v Ukrayiny: rehional'nyy kontekst: dys. ... kandydata sotsiol. nauk: 22.00.04 / Meshchan Ihor Viktorovych. – Zaporizhzhya, 2016. – 231 s.
14. Meshchan I.V. Sotsiolohichna model' sotsial'noho partnerstva v upravlinni zakladamy sotsial'noho obsluhovuvannya naselennya / I.V. Meshchan // Aktual'ni problemy sotsiolohiyi, psykhologiyi, pedahohiky: zb. nauk. prats' – Kyiv, 2015. – Vyp. 3 (28). – S. 85–93.
15. Mykheev V.A. Osnovy sotsial'noho partnerstva: teoriya y polytyka [Ucheb. dlya vuzov] / V.A. Mykheev. – M.: Ékzamen, 2001. – 158 s.
16. Pirozhenko N. V. Mekhanizmy stanovlennya ta rozvytku sotsial'noho partnerstva orhaniv publichnoyi vldy i neuryadovykh nekomertsyynykh orhanizatsiy: avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.02 / Pirozhenko Nataliya Viktorivna. – Odesa, 2007. – 20 s.
17. Pro vnesennya zmin do statti 6 Zakonu Ukrayiny «Pro status veteraniv viyny, harantiyi yikh sotsial'noho zakhystu» [Elektronnyy resurs] : Zakon Ukrayiny. – Rezhym dostupu : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).
18. Rozanvallon P. Novyy sotsial'nyy vopros: Pereosmyslyvaya hosudarstvo vseobshcheho blahosotoyannya / P. Rozanvallon; [per.s frants. K.YU. Baranovskoho, L.A. Nemovoy]. – M.: Ad marginem, 1997. – 188 c.
19. Semyhina T.V. Porivnyal'na sotsial'na polityka: [navch. posib.] / T.V. Semyhina. – K.: MAUP, 2005. – 276 s.
20. Skurativs'kyi V. A. Osnovy sotsial'noyi polityky: navch. posib. / V. A. Skurativs'kyi, O. M. Paliy. – K.: MAUP, 2002. – 200 c.
21. Tulenkov M.V. Sotsial'na polityka v Ukrayini: shlyakhy formuvannya ta realizatsiyi: Navch.-metod. rozrobka / M.V. Tulenkov. – K.: IPK DSZU, 2007. – 34 s.
22. Tulenkov M.V. Sotsial'nyy zakhyst u sotsiolohichnomu vymiri: monohrafiya / M.V. Tulenkov. – K.: IPK DSZU, 2010. – 178 s.
23. Yakymets V.N. Mezhshektornoe sotsyal'noe partnerstvo: osnovy, teoriya, pryntsypy, mekhanyzmy / V.N. Yakymets. – M: Éduytoryal URSS, 2004. – 384 s.
24. Waddock S. Building Successful Social Partnership / S. Waddock // Sloan Management Review. – 1988. – № 4 (Vol. 29). – R. 17-23.

*Стаття надійшла до редакції 18.11.2018 р.*



УДК 334.723:342.924(497.2)

**М. І. ЛАХИЖА**, доктор наук з державного управління, професор  
професор кафедри публічного управління та адміністрування  
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

**С. Б. ЄГОРИЧЕВА**, доктор економічних наук, професор,  
професор кафедри менеджменту  
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

**M. LAKHYZHA**, Doctor of Public Administration, Professor of the Department of Public Administration,  
Ukrainian State Employment Service Training Institute

**S. YEHORYCHEVA**, Doctor of Economics, Professor of the Department of Management, Ukrainian  
State Employment Service Training Institute

## ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО: БОЛГАРСЬКИЙ ДОСВІД НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

### PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: BULGARIAN EXPERIENCE OF REGULATORY AND LEGAL FRAMEWORK

*На основі аналізу документів ЄС, нормативно-правових актів Республіки Болгарія, процесів законотворчої діяльності у цій країні, досліджень болгарських науковців, аналітичних матеріалів узагальнено болгарський досвід нормативно-правового забезпечення публічно-приватного партнерства. Наголошено на значному впливі Європейського Союзу на становлення публічно-приватного партнерства в Болгарії, простежено вузлові віхи цього становлення, роль у цьому процесі держави та вчених, виявлено його суперечності. Поряд із перевагами публічно-приватного партнерства відзначено й його недоліки, та проаналізовано критику в Болгарії Закону про публічно-приватне партнерство та Законів про концесії з боку різних політичних сил та фахівців у сфері права, економіки й публічного управління. Здійснено порівняння визначення публічно-приватного партнерства у нормативно-правових актах Республіки Болгарія та працях болгарських авторів, запропоновано власне визначення цього поняття. Доведено як позитивний вплив розвитку публічно-приватного партнерства на формування сучасного публічного управління, так і можливості зростання корупції внаслідок недоліків законодавства.*

*Based on the analysis of EU documents, legal acts of the Republic of Bulgaria, the processes of legislative activity in this country, researches of Bulgarian scholars, analytical materials, Bulgarian experience of normative legal support of public-private partnership is generalized. The significant influence of the European Union on the formation of a public-private partnership in Bulgaria is noted, the nodal milestones of this formation, the role of the state and scholars in this process, its contradictions were revealed. Along with the benefits of public-private partnership, its weaknesses have been noted, and the critique of the Law on public-private partnership and the Law on concessions by various political forces and experts in the field of law, economics and public administration in the Republic of Bulgaria has been analyzed. The comparison of the definition of public-private partnership in the legal acts of the Republic of Bulgaria and the works of Bulgarian authors has been made, and the definition of this concept is proposed. The positive impact of the development of public-private partnership on the formation of modern public administration and the possibility of increasing corruption as a result of legislative shortcomings have been proved.*

**Ключові слова:** публічно-приватне партнерство, нормативно-правове забезпечення, концесія, закони, Республіка Болгарія, Європейський Союз

**Key words:** public-private partnership, regulatory and legal framework, concession, laws, Republic of Bulgaria, European Union

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Публічно-приватне партнерство – це важлива форма співпраці публічних та приватних структур, яка підтримується і активно розвивається в країнах Європейського Союзу, оскільки вона дозволяє поєднувати ресурси партнерів, різних за своїм суспільним статусом, створюючи нові можливості, підвищуючи ефективність та

якість надання публічних послуг. Цінність публічно-приватного партнерства зростає в умовах пост-комуністичних реформ, які, як правило, здійснюються за умови дефіциту державних коштів. Важливим для публічного сектора є також встановлення соціальних зв'язків та залучення приватних партнерів до управлінських процесів.

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

В Україні кількість прикладів публічно-приватного партнерства зростає, проте у державних документах [1] рівень залучення приватного сектору до реалізації, зокрема, інфраструктурних проєктів характеризується як незадовільний, а економісти стверджують, що незважаючи на багато позитивних змін, що відбуваються на українському ринку публічно-приватного партнерства останнім часом, все ще не до кінця використовуються можливості, що надаються таким інструментом співпраці. З сектору публічного управління і бізнес-середовища все ще надходять сигнали про відсутність знань і достатнього досвіду щодо підготовки та реалізації проєктів на засадах публічно-приватного партнерства [2, с. 54].

Важливо акцентувати увагу на відсутності єдиного тлумачення поняття «публічно-приватне партнерство» (ППП). У широкому значенні, PPP трактується як співпраця між суб'єктами публічного та приватного секторів. У вузькому розумінні, PPP розглядають як співробітництво з метою реалізації окремих проєктів. Одночасно, поняття публічно-приватного партнерства, яке використовується у зарубіжних країнах (*public-private partnership*), на нашу думку, є більш адекватним суті цього явища та становленню публічного управління, ніж традиційно прийнятий в Україні термін «державно-приватне партнерство». Вважаємо, що така термінологічна неточність пояснюється неправомірним ототожненням понять «публічне» та «державне», що має місце як у нормативно-правових актах, так і у наукових публікаціях. Аналіз останніх свідчить, що часто при виборі теми дослідження автори використовують термінологію, що вже вживається у нормативно-правових актах, що консервує ситуацію.

Звуженим, на наш погляд, є й оцінювання позитивної ролі PPP лише завдяки тому, що за сьогоденної економічної ситуації та обмежень у бюджеті країни, органи публічної адміністрації (державної та самоврядної) шукають інноваційні рішення щодо методів фінансування своїх проєктів. Як влучно зауважує С. Сімак, при розгляді питань удосконалення інституційного забезпечення державного управління у сфері публічно-приватного партнерства недостатньо уваги приділяється залученню до співпраці саме громадянського суспільства [3, с. 147]. Поза увагою дослідників залишаються й питання вигоди від такого партнерства для бізнесу та суспільства. Оцінюється, в основному, вигода для публічного сектора. Крім того, вітчизняними науковцями практично не звертається увага на негативні сторони PPP, що, на нашу думку, є важливим як з точки зору оптимізації законодавства, так і впровадження кращого сучасного досвіду.

Отже, зважаючи на важливість розвитку PPP в Україні, важливо з урахуванням зарубіжного досвіду поглибити його розуміння та показати як позитивні, так і негативні його риси. Думается, що мову маємо вести про публічно-приватне партнерство як соціальну інновацію, інституційне та організаційне поєднання ресурсів держави і бізнесу, їх рівноправні відносини, спрямовані на вирішення суспільних проблем.

Звернення до вивчення болгарського досвіду публічно-приватного партнерства вважаємо доцільним саме через дискусійність цієї проблематики в Болгарії.

Зокрема, заслуговують на увагу питання визначення змісту PPP, виокремлення позитивних і негативних його сторін, мотивація прийняття окремого закону про публічно-приватне партнерство чи регламентування його через закон про концесії та ін.

## АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Суть механізму державно-приватного партнерства та його особливостей в Україні, а також в інших державах плідно досліджують такі вітчизняні науковці: з точки зору економіки - І. Брайловський, Т. Єфименко, В. Куденчук, А. Мостепанюк, К. Павлюк, Д. Попович, С. Рудейчук, П. Шилепницький та ін.; соціології - А. Андрищенко, В. Жуков, В. Скуратівський та ін.; права - М. Сатановська, О. Степанова та ін. Значну увагу розвитку державно-приватного партнерства приділяють представники науки державного управління. Серед інших, варто виділити дисертаційні дослідження С. Квітки та С. Сімака, а також праці таких авторів, як М. Белкін, В. Вайсман, В. Гарбариніна, О. Дегтяр, Н. Діденко, І. Драган, І. Дубок, Н. Дутко, А. Заскалкін, С. Єрмілов, В. Круглов, М. Масик, М. Мельникова, П. Надолішній, Н. Піроженко, О. Фоменко, В. Шандрик та інші.

Науковцями вивчалася також зарубіжна практика публічно-приватного партнерства (М. Бахуринська, Н. М. Петрик, П. Серварі, С. Тринчук). Утім, досвід Республіки Болгарія ще не став предметом окремого дослідження, хоча зазначена тематика серед болгарських учених є досить популярною: варто згадати роботи А. Бойкова, Д. Марчева, Є. Кенева, М. Славової, Д. Тодорової та інших.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою нашого дослідження є аналіз болгарського досвіду правового та організаційного забезпечення публічно-приватного партнерства, розкриття суті й основних складових цього поняття на основі аналізу нормативно-правових актів, вивчення існуючої практики та наукових досліджень болгарських авторів.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Розвиток інформаційних технологій та електронного урядування, а також кризові явища в економіці останніх двох десятиліть радикально змінили очікування громадськості щодо діяльності публічної адміністрації. Значна увага стала звертатися на зниження витрат державних ресурсів, залучення бізнесу до здійснення публічно важливих проєктів, пошук шляхів поглиблення соціальної співпраці. Потреби практики приводили до формування нових інститутів.

Традиційні межі між державним і приватним секторами ставали все більш розмитими, а класичні форми взаємодії (по вертикалі та по горизонталі) поступалися місцем гібридним утворенням. Все важливішою ставала проблема збалансування публічних та приватних інтересів.

Окремими вченими витоки публічно-приватного партнерства вбачаються ще з XIX століття, коли була започаткована практика адміністративних договорів, концесій тощо. Утім, сучасне публічно-приватне партнерство розпочалося з використання в ЄС досвіду розвитку інституту концесій, реформ Маргарет Тетчер у

Великій Британії (1980-ті роки) одночасно з упровадженням нового публічного менеджменту. Саме у Великій Британії у 1992 році було створено засновану на договорах концесії Приватну фінансову ініціативу, яка активно сприяла розвитку регіонів.

Слід звернути увагу на різну мету ППП – оновлення інфраструктури міст (США), фінансування регіонального розвитку (Велика Британія), удосконалення надання публічних послуг та вирішення соціальних питань (ЄС).

Важливою для розвитку ППП була середина 2000-х років. У 2004 році Єврокомісія опублікувала Зелену книгу публічно-приватного партнерства, у 2005 році – тематичну доповідь та комюніке, у 2006 році Європейський парламент заслухав доповідь про стан ППП. З урахуванням цих документів державами-членами ЄС було прийнято нормативно-правові акти щодо розвитку співпраці (закони про публічно-приватне партнерство, про концесії тощо). У 2008 році Європейська Комісія затвердила Керівництво з організації публічного-приватного партнерства. Відтак, розвиток ППП в посткомуністичних країнах розглядався як складова європеїзації.

Слід відзначити зважене відношення в ЄС до ППП, що особливо помітно зі змісту Спеціальної доповіді 2018 року «Публічно-приватне партнерство в ЄС – поширені недоліки та обмежені вигоди». На думку авторів Доповіді, ППП дозволило публічним органам взятися до широкомасштабних інфраструктурних проектів. Проте зросли ризики від зниження конкуренції, реалізація частини проектів супроводжувалася значною втратою часу на узгодження позицій сторін. Як і традиційні проекти, більшість перевірених ППП постраждали від значної неефективності у вигляді затримок на етапі створення та зростання витрат, значна частина яких визнана неефективною.

При трактуванні ППП у доповіді відзначено його публічну користь: «Проекти публічно-приватного партнерства (ППП) використовують можливості як публічного, так і приватного сектора для забезпечення товарами та послугами, які традиційно постачаються публічним сектором, при цьому зменшуються жорсткі бюджетні обмеження, що накладаються на публічні витрати» [4, с. 9].

Слід зазначити наявність певної практики публічно-приватної співпраці і у Болгарії на початку 1990-х років (орендні відносини, державні контракти, лізинг, підприємства з державною участю тощо). Перший Закон про концесії тут було прийнято у 1995 році. Концесія у ньому визначалася як надання особливих прав на користування об'єктами державної власності та надання дозволу на проведення діяльності, на яку встановлено державну монополію.

Законом про концесії 2006 року вже було враховано підходи Європейського Союзу до регулювання публічно-приватного партнерства. Концесія визначена як право на експлуатацію об'єкта та/чи надання публічної послуги, надане концесієдавцем компанії-концесіонеру, за умови зобов'язання концесіонера будувати, управляти і підтримувати об'єкт концесії або управляти послугою на власний ризик [5]. Отже, концесія є однією з форм ППП. Проте, у процесі реалізації ППП ресурси сторін консолідуються, ризики, затрати та винагорода

розподіляються у визначених угодою пропорціях. Концесіонер же, як правило, створює об'єкт за власні кошти й отримує певний час від цього доходи з метою відшкодування затрат.

Основними мотивами державної участі в проектах ППП є прагнення оптимізувати витрати бюджету за рахунок залучення коштів приватних інвесторів; використання досвіду бізнесових структур для створення спільних об'єктів та управління ними. Тому у ході переговорного процесу щодо вступу Болгарії до Європейського Союзу, як під впливом європейських інституцій, так і внаслідок необхідності створення практичного інструменту для освоєння єврофондів, посилювалося переконання щодо корисності розвитку публічно-приватного партнерства та прийняття спеціального закону щодо нього. У процесі адаптації болгарського права до європейських стандартів поняття «публічно-приватне партнерство» стало використовуватися в наукових дослідженнях, лексичі публічної адміністрації, а відтак – і при підготовці проектів нормативно-правових актів.

З іншого боку, існувала й низка проблем та неузгодженостей. Так, болгарський досвід ППП був незначним й полягав, в основному, у використанні концесій (аеродроми у Бургасі та Варні, пристані, збір побутового сміття в Софії тощо). Тому достатньо складні процедури оформлення та здійснення ППП відлякували як публічні, так і бізнесові структури.

Все це вимагало активізації дій влади. У січні 2006 року урядом С. Станішева було оголошено старт грантової схеми публічно-приватного партнерства у рамках спільного проекту з ЄС, четверту частину мільйонного бюджету якої було надано Міністерством економіки та енергетики. Управління проектом здійснювалося міністерством спільно з Делегацією Європейської Комісії в Болгарії та приватними партнерами. Міністерством було організовано семінари в Плевені, Старій Загорі та Софії з метою обговорення існуючої практики та перспектив розвитку ППП у Болгарії.

У 2008 році було створено парламентську групу з підготовки законопроекту про публічно-приватне партнерство, до якої увійшли представники уряду, бізнесу та громадськості.

З метою привернення уваги громадськості і бізнесу до ППП у Болгарії було організовано низку наукових конференцій. Так, у листопаді 2009 року було проведено Першу національну конференцію «Публічно-приватне партнерство для розвитку общин». Обговорено правові рамки ППП, економічні моделі проектів, умови проектного фінансування надання публічних послуг тощо.

Методичне забезпечення ППП здійснювало на той час Міністерство фінансів. Зокрема, у 2006 році ним було підготовлено методичні матеріали з питань функціонування ППП [6]. У 2007 році Центр дослідження демократії оприлюднив змістовні інформаційні матеріали, в яких розкрито визначення та процедуру ППП, а також наведено приклади успішного його розвитку в європейських країнах [7].

У 2009 році Міністерством фінансів було видано нові Методичні рекомендації для організації публічно-приватного партнерства, які цікаві наявністю визначення ППП та окресленням його переваг. До них віднесено: орієнтація на надані послуги (результати), а не на методи і

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

активи, за допомогою яких це досягається; ефективне залучення приватного капіталу; прискорене надання публічної послуги; довготермінове бюджетне планування; поділ ризиків; використання вмінь та знань приватного сектора; удосконалення планування та оцінювання завдяки використанню послуг консультантів та експертів; ефективне використання залучених публічних коштів [8].

У той же період болгарськими вченими було проведено низку фундаментальних досліджень, в яких теоретичні аспекти ППП розглядалися з урахуванням зарубіжного досвіду. Прикладом може бути популярна в Болгарії монографія Є. Кенева [9], в якій простежено історію виникнення ППП, надано його дефініцію, проаналізовано принципи, визначено моделі, джерела фінансування та ін. Цікавим є аналіз досвіду ППП у Великій Британії, інших країнах Західної Європи, досягнення і проблеми посткомуністичних країн (Чехії, Угорщини, Польщі, Болгарії).

Болгарськими дослідниками наголошувалося на значній ролі адміністративної сторони публічно-приватного партнерства. Так, на думку Д. Марчевої, поняття ППП в термінологічному аспекті знаходиться близько до поняття «адміністративний договір»: обидва укладаються з метою певного публічного інтересу, у них виникають нетипові для публічного суб'єкта горизонтальні правовідносини, обидва правові інститути є міждисциплінарними і об'єднують імперативні та диспозитивні правила [10].

Варто також взяти до уваги застереження щодо традиційних помилкових тверджень, які зустрічаються щодо ППП. На думку З. Карової, це ототожнення ППП з приватизацією; переконання, що внаслідок ППП публічна влада втрачає контроль над наданням публічних послуг; ППП застосовується лише для об'єктів національного значення; ППП знижує якість послуг; вартість послуг зростатиме, щоб забезпечити прибуток приватного партнера; угода про ППП є лише двосторонньою [11].

У березні 2010 р. юристи Д. Лазарова та Н. Шумарова закликали до зваженого вирішення проблеми,

допускаючи як прийняття нового закону щодо публічно-приватного партнерства, так і внесення змін до діючого Закону про концесії, вказуючи у той же час на важливість використання не лише коштів, а й досвіду та ноу-хау приватних партнерів [12].

Незважаючи на усвідомлення необхідності ППП для забезпечення розвитку інфраструктури (транспорт, сфера водопостачання, соціальна сфера), пріоритети урядів Болгарії були сконцентровані на збільшенні використання фондів ЄС та коштів державного бюджету. Діяльність урядів щодо підтримки ППП була непослідовною, часто ігнорувалися прийняті рішення не лише попередників, а й свої власні. Ілюстрацією саме цієї непослідовності є прийняття Закону про публічно-приватне партнерство, його критика аж до пропозицій наступного уряду про його відміну, зрештою, відміна Закону у 2017 році та дискусії щодо цього процесу.

Слід звернути увагу, що період після вступу Болгарії до Європейського Союзу (1.01.2007 р.) був складним як для ЄС, так і для всіх його членів, що пов'язано з новими викликами (фінансова криза, проблема біженців, загострення політичної ситуації тощо). За цей час у Болгарії змінилося кілька урядів (табл. 1), які порізно відносилися до питань законодавчого унормування ППП, при цьому не заперечуючи його значення.

Ініціаторами розробки та прийняття спеціального Закону про публічно-приватне партнерство стали урядові структури та окремі органи місцевого самоврядування. Так, у червні 2010 року кмет м. Стара Загора професор С. Танчев писав, що адміністрація міста Стара Загора причетна до впровадження першої в Болгарії концесії та створила відділ публічно-приватного партнерства. Проте «відсутність спеціального Закону про ППП, який би широко відкрив ворота для стимулювання співпраці між бізнесом і адміністраціями, є серйозною проблемою» [13]. З ініціативи общини Стара Загора 18 червня 2010 року в Народних зборах відбулася дискусія щодо необхідності нового закону та його змісту.

Таблиця 1

Уряди Республіки Болгарія за період 2007-2019 років

№	Прем'єр-Міністр	Період дії мандату	Дні роботи	Керуюча партія/коаліція
89	Сергій Станішев	17.08.2005 - 27.07.2009	1440	БСП, НДСВ, ДПС
90	Бойко Борисов	27.07.2009 - 13.03.2013	1325	ГЕРБ
91	Марін Райков	13.03.2013 - 29.05.2013	77	Незалежний
92	Пламен Орешарський	29.05.2013 - 06.08.2014	434	БСП, ДПС
93	Георгій Близнашки	06.08.2014 - 07.11.2014	93	Незалежний
94	Бойко Борисов	07.11.2014 - 27.01.2017	812	Реформаторський блок, ГЕРБ, АБВ
95	Огнян Герджиков	27.01.2017 - 04.05.2017	97	Незалежний
96	Бойко Борисов	04.05.2017 – по т/ч		ГЕРБ, Об'єднані патріоти

Зусилля уряду щодо розвитку публічно-приватного партнерства підтримувалися зарубіжними інституціями та їх болгарськими партнерами. Так, весною 2011 року Європейським інститутом стратегії і політики було організовано суспільну дискусію щодо ППП та використання європейського досвіду в Болгарії. У виступах співзасновника цього інституту, автора вже названої нами монографії з цієї тематики професора Є. Кенева наголошувалося, що в умовах кризи публічно-

приватне партнерство може допомогти державі знизити витрати та поділити ризики з приватним сектором.

18 травня 2011 року Міністерство фінансів опублікувало проект Закону про публічно-приватне партнерство, обговорення якого набуло політичного характеру; зокрема, лунали зауваження опозиції щодо ініціювання прийняття цього закону з боку МВФ [14].

Огляд болгарської преси та інтернет-ресурсів тих років свідчить про наявність дискусії щодо корисності



ППП та необхідності прийняття окремого закону. Так, у лютому 2012 року у промовистій публікації «Схема пограбування суспільства» журналіст І. Аладжев виступив проти розвитку публічно-приватного партнерства та прийняття окремого Закону про PPP, наголошуючи, що у Західній Європі PPP потерпіло фіаско. На його думку, найбільш істотним недоліком PPP є те, що у довгостроковій перспективі інфраструктура, побудована і підтримувана приватною компанією, коштуватиме для публічного сектора набагато дорожче, ніж якщо вона буде реалізована муніципалітетом. Він вважав, що PPP є основою для розвитку корупції, крім того, завжди існує можливість банкрутства приватного партнера (часто спровокована ним), що примушує публічний сектор брати на себе відповідальність [15].

Вже на етапі обговорення проекту у Народних зборах також тривала запекла дискусія. Так, незалежний депутат Г. Терзийський заявив, що «здається, що закон правила асистентка Гаррі Поттера. Взято дрібку із Закону про концесії, ще одну – від Закону про публічні закупівлі, одну – від Закону про публічне партнерство і все це включено до проекту Закону про публічно-приватне партнерство» [16].

Після прийняття Закону про публічно-приватне партнерство, який був введений у дію з 1 січня 2013 року, проводилася активна роз'яснювальна робота, як представниками публічної адміністрації, так і політичними партіями, що підтримували закон. Наприклад, у Варні таку дискусію організовували представники партії ГЕРБ, наголошуючи на корисності закону для общин.

Закон про публічно-приватне партнерство [17] складався з 9 розділів (загальні положення; діяльність, що становить публічний інтерес, об'єкти та суб'єкти PPP; планування, звітність і публічність PPP; процедура здійснення PPP; укладення та реалізація договору про PPP; економічний баланс угоді про PPP; оскарження та вирішення суперечок; особливі положення). Законом було передбачено розробку Національної програми публічно-приватного партнерства та Плану реалізації програми на 2014-2020 роки, а общинним радам доручалося доповнити програми реалізації планів розвитку общин розділом про PPP.

Метою закону визначалося сприяння розвитку надання високоякісних і доступних публічних послуг через ефективне використання публічних коштів; залучення приватних інвестицій, створення гарантій захисту публічних активів і ефективного управління публічними коштами при здійсненні PPP. При здійсненні закону повинні реалізуватися принципи публічності, прозорості, вільної і лояльної конкуренції, недопущення дискримінації, рівноправності та пропорційності.

Законом було внесено зміни до законів про державну власність, про інвестування, про держаний бюджет, про публічні фінанси, про державні закупівлі, а також до Цивільно-процесуального кодексу.

Одночасно із Законом вводилися у дію затверджені урядом Правила застосування Закону про публічно-приватне партнерство [18]. Правила публічно-приватного партнерства було прийнято і в общинах, де реалізовувалися відповідні проекти. Наприклад, радою общини Радомир такі правила прийнято у 2013 році [19], причому наголошувалося, що їх розроблено з урахуванням

зарубіжної практики та права ЄС, зокрема, використано: Зелену книгу з PPP (2004); Комюніке Європейської Комісії (2005); Керівництво для успішного PPP Європейської Комісії (2003); Методичні рекомендації з PPP та Керівництво процесом реалізації PPP в секторах інфраструктури, підготовлені Міністерства фінансів.

У підготовленому вже у 2014 році урядом П. Орешарського проекті закону про відміну Закону про публічно-приватне партнерство вказувалося, що в останньому застосовано обмежений підхід до сфери регулювання, передбачено складний підхід до планування й здійснення PPP. Зазначалося, що він відповідає принципам, але не враховує практики здійснення PPP в країнах ЄС, а також недостатніми є стимули для партнерів, не виписані критерії включення проектів до стратегічних регіональних документів, немає вимоги щодо формування реєстру проектів PPP. Крім того, недостатньо розробленими були підзаконні нормативно-правові акти. Тому пропонувалося одночасно з відміною цього закону внести зміни і доповнення до законів про державну власність, про общинну власність, про концесії, про фізичне виховання та спорт.

Справедливості ради варто зазначити, що й науковцями цей закон визнавався невдалим і критикувався через невідповідність європейській практиці (зокрема, в країнах ЄС прийнято створення спеціального органу регулювання PPP – дирекції чи агентства, які акумулюють досвід, організовують методичну допомогу, створюють бази даних, готують проекти змін до нормативно-правових актів тощо), вузьку сферу регулювання, недостатні гарантії для бізнесу та ін.

Показовою є суперечлива оцінка ситуації, що була надана під час бурхливих дебатів у парламенті у червні 2014 року перед голосуванням за пропозицію про відміну Закону [20]. Так, у виступі депутата М. Микова (Коаліція «За Болгарію») Закон про публічно-приватне партнерство названий мертвонародженим, непрацюючим і типовим прикладом прагнення до надмірної регуляції. П. Шопов (Коаліція «Атака») назвав цей Закон антиконституційним, спрямованим на розкрадання державного майна. У той же час, С. Маджарова (Громадяни за європейський розвиток Болгарії - ГЕРБ) відзначила, що закон був потрібен і міг бути ефективним і лише невиконання Радою Міністрів передбаченої в Законі розробки підзаконних нормативно-правових актів та її байдужість призвели до проблем. На думку Е. Радєва (ГЕРБ), Закон про державно-приватне партнерство підвищив рівень публічності прийняття рішень і поклав край розкраданню як державної, так і комунальної власності, яке мало місце в попередньому десятилітті.

Тривали й дискусії в рамках вирішення економічних проблем. Наприклад, відбулося кілька значних заходів у рамках національної кампанії «Так! - болгарській економіці». Теми дискусій стосувалися змін законодавства, які б сприяли PPP, проектів за європейською участю та альтернативним джерелам фінансування.

Втім, й зміни до Закону про публічно-приватне партнерство, які було внесено у лютому 2016 року, викликали бурхливу дискусію. Так, в оглядовій публікації у липні 2016 року можливість відміни Закону про PPP та прийняття нового Закону про концесії оцінювалася як підрив основ Третьої болгарської держави [21]. На думку учасника дискусій О. Трифонова, новий закон дозволить

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

приватним корпоративним концесіонерам колонізувати общини; він суперечить документам ЄС, оскільки звужує простір ППП. Критично оцінили законопроект й інші учасники дискусії. Зокрема, професор К. Петков відзначив загрозу остаточного переходу публічних ресурсів до приватного сектора, насамперед, іноземного та розкритикував спробу зведення публічно-приватного партнерства лише до концесій.

Гострі дискусії щодо проекту нового закону, внесеного 30 травня 2017 року Д. Кириловим та групою депутатів, відбулися у болгарському парламенті вже 1 червня. У змістовному обґрунтуванні законопроекту Дирекцією «Економічна та соціальна політика» наголошувалося, що він повністю відповідає документам ЄС і регулює загальний процес стратегічного планування, підготовки та виконання концесій на будівництво, концесій на послуги та концесій на використання. Вказувалося також, що перевагою нового закону є відсутність необхідності у прийнятті нормативних актів щодо його реалізації [22].

У листопаді 2017 року Народні Збори Республіки Болгарія в останні дні своєї роботи прийняли новий Закон про концесії, який увійшов в дію з 1 січня 2018 року [23]. Новим Законом було відмінено дію Закону про концесії (2006) та Закону про публічно-приватне партнерство (2013) і внесено зміни до низки інших нормативно-правих актів. Вже в наступні дні відбулися протести проти введення цього закону в дію. Так, коаліція неурядових організацій та громадянські групи «За збереження природи в Болгарії» закликали Президента Р. Радева накладити на Закон вето та організували протести біля Адміністрації Президента. Отже, п'ять років (з 1 січня 2013 р. до 37 грудня 2017 р.) ППП в Болгарії регулювалося Законом про публічно-приватне партнерство, який критикувався як під час обговорення проекту, так і після його прийняття. Відміна Закону супроводжувалася акціями як на підтримку, так і проти.

Аналіз свідчить, що, з одного боку, в Болгарії як на урядовому рівні, так і громадськістю та бізнесом усвідомлюється необхідність розвитку ППП. Зокрема, на організованій у вересні 2018 року Міністерством

регіонального розвитку і благоустрою міжнародній конференції «Можливості й перспективи розвитку публічно-приватного партнерства» за участю представників міжнародних структур, болгарської адміністрації та вчених наголошувалося на значущості ППП для реалізації важливих для суспільства інфраструктурних проектів (магістралі, тунелі, мости, зупинки транспорту тощо), на будівництво яких не вистачає державних коштів та фінансування з проектів ЄС. Важливо, що у виступі заступника міністра В. Йовева йшлося про потрібне партнерство: між державою і общинами, з одного боку, та бізнесом, з іншого. Наголошувалося на перспективі залучення в рамках ППП й іноземних кампаній. У виступі експерта ООН Т. Бунічі вказувалося на готовність представників Економічної комісії по Європі ООН сприяти відбору найбільш ефективних проектів в Болгарії та залученню коштів, як це вже робилося у багатьох країнах, у тому числі, і в Україні. Приватний сектор розглядався при цьому як донор коштів. Наголошувалося на зв'язку ППП з довгостроковим плануванням, підготовці партнерів до ризиків та ефективним використанням експертних можливостей приватного сектору. Робився висновок про важливість вивчення та врахування наявного іноземного та вітчизняного досвіду [24].

Новий Закон про концесії регулює таку форму публічно-приватного партнерства, за якої господарюючий суб'єкт здійснює будівельні роботи або надає публічні послуги через концесію на будівництво чи концесію на послуги. Види концесій, залежно від їх об'єкта, поділяються на три групи: концесія на будівництво, концесія на послуги та концесія на використання державної або комунальної власності. Останній вид концесії передбачає, що орган публічної адміністрації надає суб'єкту економічної діяльності право здійснювати певну господарську діяльність з об'єктом, який є державною або муніципальною власністю. Концесіонер сплачує концесійний збір і зобов'язується виконати інвестиційну програму, яка забезпечує обслуговування об'єкта в експлуатаційній придатності.

Таблиця 2

## Визначення публічно-приватного партнерства у нормативно-правових актах та методичних матеріалах органів публічної адміністрації Республіки Болгарія

Джерело	Рік	Визначення
Методически указания за публично-частно партньорство : Министерството на финансите	2009 2013	Тривале співробітництво між публічними організаціями і приватними суб'єктами з метою швидкого, якісного і результативного надання публічних послуг шляхом оптимального розподілу ресурсів, ризиків та винагород.
Закон за публично-частното партньорство	2012	Тривале договірне співробітництво між одним чи більше публічними партнерами, з одного боку, і одним чи більше приватними партнерами, з іншого боку, яке спрямоване на реалізацію публічних інтересів з метою якісного використання вкладених публічних коштів та розподілу ризиків між партнерами, яке здійснюється на умовах, визначених цим законом.
Закон за концесииите	2017	(1) Цей закон регулює публічно-приватне партнерство, за якого господарюючий суб'єкт здійснює будівництво або надає послуги на основі наданої публічним органом концесії на будівництво або концесії на послуги. (2) Цей Закон також регламентує умови надання концесії на користування об'єктами, публічною державною або публічною комунальною власністю.

Метою закону є забезпечення розвитку якісної та доступної інфраструктури та публічних послуг через партнерство між державними органами та приватними структурами; задоволення суспільних потреб шляхом залучення приватних інвестицій у будівництво та надання якісних публічних послуг; забезпечення ефективності і результативності використання державних коштів і коштів з європейських структурних та інвестиційних фондів і програм; забезпечення економічної ефективності в управлінні державною власністю для захисту інтересів громадян і суспільства. Відповідно до пункту 2 статті 39 Закону про концесії, міністр фінансів здійснює державну політику щодо ефективного та результативного використання державних коштів при плануванні та виконанні концесій.

Вивчення нормативно-правових актів Республіки

Болгарія (табл. 2) та наукових досліджень болгарських учених (табл. 3) свідчить про наявність уніфікованого офіційного визначення та різних підходів до тлумачення поняття «публічно-приватне партнерство» у наукових публікаціях. Проте у новому Законі про концесії визначення понять «концесія» та «публічно-приватне партнерство» подано лише через опис їх функцій, а у змінах до інших законів поняття «ППП» замінено поняттям «концесії».

Як помітно з визначення PPP в офіційних матеріалах, у них наголошується на кількох ключових елементах: довготривале співробітництво між публічним та приватним партнерами; фінансування проекту приватним партнером; оптимальний розподіл ресурсів, ризиків та винагород.

Таблиця 3

**Визначення публічно-приватного партнерства у публікаціях болгарських науковців**

Автор	Джерело	Рік	Визначення
Марчева Д.	Публічно-частно партнерство (адміністративноправни аспекти) : Автореферат на дисертация за придобиване на образователна и научна степен «Доктор по право»	2010	Всяке тривале, договірно встановлене співробітництво між одним чи більше публічними партнерами і одним чи більше приватними партнерами, яке спрямоване на реалізацію публічних інтересів
Славова М.	Форми за реализиране на публично-частните партнерства (ПЧП). Ползи от ПЧП	2009	Співпраця між публічним і приватним секторами, за якої приватний сектор бере участь у реалізації щонайменше трьох фаз життєвого циклу проекту
Карова З.	Възможности за реализиране на публично-частни партнерства на местно ниво	2009	Тривала договірна співпраця між публічною стороною і приватним партнером для здійснення/відновлення/підтримки надання послуги
Аладжев І.	Схема за ограбване на обществото	2012	Довгострокова мобілізація приватного капіталу і специфічного «ноу-хау» на основі конкретного договору про фінансування та здійснення суспільно-важливих проектів чи діяльності в публічній сфері без формальної зміни власності.
Бойков А.	Публично-частно партнерство като метод за предоставяне на качествени публични услуги : Автореферат на дисертационен труд за придобиване на образователната и научна степен «доктор» по научна специалност «Организация и управление извън сферата на материалното производство»	2015	Успішний метод, завдяки якому здійснюється необхідне фінансування й поділ ризику з приватним партнером при наданні публічних послуг

Сьогодні у Болгарії продовжується дискусія щодо шляхів зростання економіки та вирішення соціальних питань. Так, відомий своїми критичними публікаціями з питань економічного розвитку та реалізації проектів PPP економіст О. Трифонов в одній зі своїх публікацій звертає увагу на низький рівень надій болгар на успішний розвиток. На його думку, для цього є кілька причин, серед них: непрозоре, неаргументоване виділення державних коштів для субсидій чи збільшення капіталу приватних структур; низький рівень бачення урядом перспектив розвитку економіки держави; погане управління публічними ресурсами та публічною власністю; високий

рівень корупції тощо. Вказувалося, зокрема, на необхідність розвитку державно-приватного партнерства у науковій сфері, що не може здійснюватися через концесії, а відміна Закону про державно-приватне партнерство порівнюється автором з легальним саботажем [25].

## ВИСНОВКИ

Вивчення болгарського досвіду публічно-приватного партнерства свідчить, що це об'єктивний процес, який має певні традиції у багатьох країнах світу, але активізований лише у наші дні. Підготовка до вступу в ЄС та можливість отримувати фінансову підтримку й інші

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

ресурси сприяють розвитку економіки, вирішенню соціальних та культурних проблем, що полегшується завдяки розвитку ППП.

На нашу думку, публічно-приватне партнерство можна охарактеризувати як соціальну інновацію, інституційне та організаційне поєднання ресурсів публічного сектору і бізнесу з метою реалізації суспільно важливих проектів, спрямованих на розвиток об'єктів інфраструктури, що традиційно відносяться до компетенції держави, шляхом залучення ресурсів приватного сектору (коштів, знань, технологій тощо) на основі угоди та чіткого розподілу відповідальності, ризиків і вигоди.

Зважаючи на широку участь у ППП не лише державних органів та бізнесових структур, а й органів місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства доцільно замість прийнятого в Україні терміну «державно-приватне партнерство» вживати більш широке поняття «публічно-приватне партнерство», як це прийнято в країнах ЄС.

Розглядаючи ППП як позитивний процес, який поглиблюється й позитивно впливає як на державу, так і на бізнес та громадянське суспільство, водночас маємо пам'ятати й про можливі недоліки, які можуть бути наслідком складнощів процедури, правової невизначеності, впливу людського фактора тощо.

Досвід Болгарії свідчить про необхідність врахування думки громадськості та бізнесу при розробці нормативно-правових актів з метою уникнення їх надмірної складності, впровадження зайвих вимог, визначення занадто вузьких рамок дій та інше. Важливими при нормуванні публічно-приватного партнерства є питання запобігання корупції. На думку болгарських вчених, пріоритетним у сфері дослідження ППП залишаються такі напрями: координація публічно-приватних інтересів, зважаючи на обмеженість ресурсів, глобалізацію та лібералізацію економіки; кооперування публічних органів з дрібними та середніми підприємствами; баланс економічних, соціальних та екологічних цілей; аналіз прикладів успішних та невдалих проектів з метою врахування їх результатів на практиці.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 рр. [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України 14 серпня 2013 р. № 739-р. / Законодавство України : [веб-сайт Верховної Ради України]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80>.
2. Рудейчук С. В. Сутність та характеристики публічно-приватного партнерства в Україні: обліковий вимір / С. В. Рудейчук // Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу. - 2018. - Вип. 2 (40). - С. 54-58.
3. Сімак С. В. Засади інституційного забезпечення державного управління в сфері публічно-приватного партнерства в Україні / С. В. Сімак // Наукові праці. Державне управління. - 2016. - Т. 267. № 255. - С. 147-151.
4. Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits : Special Report / European Court of Auditors. - 2018. - № 9. - 79 с.
5. Закон за концесіите от 2006 г. [Електронний ресурс] : № 36 від 02.05.2006 р. - Режим доступу: <http://lex.bg/laws/ldoc/2135523562>.

6. Методически указания за публично-частно партньорство / Министерство на финансите. - София, 2006. - 30 с.
7. Правна уредба на публично-частните партньорства / Център за изследване на демокрацията. - София, 2007. - 70 с.
8. Методически указания за публично-частно партньорство / Министерство на финансите. - София, 2009. - 85 с.
9. Кънев Е. Публично-частно партньорство. Принципи, модели и политики за частно предлагане на публични услуги / Е. Кънев. - София : Издателство «Изток-Запад», 2011. - 160 с.
10. Марчева Д. Д. Публично-частно партньорство (административноправни аспекти) : автореферат на дисертация за придобиване на образователна и научна степен «доктор по право» / Д. Д. Марчева. - София, 2010. - 33 с.
11. Карова З. Възможности за реализиране на публично-частни партньорства на местно ниво [Електронний ресурс] / З. Карова. - Режим достпу: <http://ppp.burgas.bg/uploads/500d65e664529db2fa840716ed63506b.pdf>.
12. Лазарова Д. Предимствата на публично-частното партньорство [Електронний ресурс] / Д. Лазарова, Н. Шумарова. - Режим достпу: [https://www.dnevnik.bg/biznes/2010/03/21/876580\\_predimstvata\\_na\\_publichno-chastnoto\\_partnyorstvo](https://www.dnevnik.bg/biznes/2010/03/21/876580_predimstvata_na_publichno-chastnoto_partnyorstvo).
13. Проф. Светлин Танчев: В условията на криза е необходимо публично-частно партньорство [Електронний ресурс] / Stara Zagora.org. - Режим достпу: <https://novini.stara-zagora.org>.
14. Плюсове и минуси на проектозакона за публично-частното партньорство [Електронний ресурс] // euinside. - Режим достпу: <http://www.euinside.eu/bg/news/public-private-partnership-in-bulgaria>.
15. Аладжев И. Схема за ограбване на обществото [Електронний ресурс] / И. Аладжев // Дума. - 7 февруари 2012. - Режим достпу: <https://duma.bg/shema-za-ograbvane-na-obshtestvoto-n26488?go=news&p=list&categoryId=2>.
16. Асистентката на Хари Потър писала Закона за публично-частните партньорства [Електронний ресурс] // Pariteni.bg. - Режим достпу: <https://www.pariteni.bg/?tid=40&oid=170097>.
17. Закон за публично-частното партньорство [Електронний ресурс] : Закон № 45 від 15 червня 2012 р. // Режим достпу: <https://www.mrrb.bg/bg/zakon-za-publichno-chastnoto-partniorstvo/>.
18. Правилник за прилагане на Закона за публично-частното партньорство [Електронний ресурс]. - Режим достпу: <http://nu.raabebg.com/pravilnici/pravilnik-za-prilagane-na-zakona-za-publichno-chastnoto-partniorstvo>.
19. Наредба за публично-частно партньорство : Решение № 195 от 29.11.2013 г., на ОбС Радомир. - Радомир, 2013. - 18 с.
20. Народно събрание на Република България. Сто двадесет и трето заседание [Електронний ресурс] : 5 юни 2014 г. - Режим достпу: <https://www.parliament.bg/bg/plenary/ns/50/ID/4983>.
21. Новият закон за концесіите е взрив в основите на Третата българска държава [Електронний ресурс] / Атака. Национален информационен портал. - Режим достпу: <http://www.zona-news.com/displaynews/107324>.



22. Законопроект за концесиите, № 754-01-13, внесен в Народното събрание от Данаил Кирилов и група народни представители на 30.05.2017 г. [Електронний ресурс] / Народно събрание на Република България. - Режим достępu: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2589/standpoint/ID/6656>

23. Закон за концесиите [Електронний ресурс] : Закон № 96 від 1 грудня 2017 р. - Режим достępu: <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2137178490>.

24. Конференция «Възможности и перспективи за развитие на публично-частното партньорство» [Електронний ресурс] / Stroiteli.bg. - Режим достępu: <https://www.stroiteli.bg/konferentsiya-vazmozhnosti-i-perspektivi-za-razvitie-na-publichno-chastno-partnorstvo/>

25. Трифонов А. 2019 ще мига в жълто [Електронний ресурс] / А. Трифонов. - Режим достępu: <http://trifonovval.blogspot.com/2019/01/2019.html>

## REFERENCES

1. Pro skhvalennya Kontseptsiiy rozvytku derzhavno-privatnoho partnerstva v Ukraini na 2013–2018 rr. [Elektronnyy resurs] : rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy 14 serpnya 2013 r. № 739-r. / Zakonodavstvo Ukrainy : [veb-sayt Verkhovnoyi Rady Ukrainy]. - Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80>.

2. Rudeychuk S. V. Sutnist' ta kharakterystyky publichno-privatnoho partnerstva v Ukraini: oblikovyy vymir / S. V. Rudeychuk // Problemy teorii ta metodolohiyi bukhhal'ters'koho obliku, kontrolyu i analizu. - 2018. - Vyp.2 (40). – S. 54-58.

3. Simak S. V. Zasady instytutsiynoho zabezpechennya derzhavnoho upravlinnya v sferi publichno-privatnoho partnerstva v Ukraini / S. V. Simak // Naukovi pratsi. Derzhavne upravlinnya. – 2016. - T. 267. № 255. - S. 147-151.

4. Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits : Special Report / European Court of Auditors. - 2018. - № 9. - 79 s.

5. Zakon za kontsesyye ot 2006 h. [Elektronnyy resurs]: № 36 vid 02.05.2006 r. - Rezhym dostupu: <http://lex.bg/laws/ldoc/2135523562>.

6. Metodichesky ukazaniya za publichno-chastno partn'orstvo / Mynysterstvo na fynansyte. – Sofyya, 2006. – 30 s.

7. Pravna uredba na publichno-chastnyte partn'orstva / Tsent'r za yzslედvane na demokratsyyata. - Sofyya, 2007. - 70 s.

8. Metodichesky ukazaniya za publichno-chastno partn'orstvo / Mynysterstvo na fynansyte. - Sofyya, 2009. – 85 s.

9. K'nev E. Publichno-chastno partn'orstvo. Pryntsypy, modely y polytyky za chastno predlahane na publichny usluhy / E. K'nev. - Sofyya: Yzdatel'stvo «Yztok-Zapad», 2011. - 160 s.

10. Marcheа D. D. Publichno-chastno partn'orstvo (admynistrativno-pravny aspekty): avtoreferat na dysertatsyya za prydobvyvane na obrazovatelna y nauchna stepen «doktor po pravo» / D. D. Marcheа. – Sofyya, 2010. – 33 s.

11. Karova Z. V'zmozhnosty za realizyane na publichno-chastny partn'orstva na mestno nyvo [Elektronnyy resurs] / Z. Karova. - Rezhym dostupu: <http://ppp.burgas.bg/uploads/500d65e664529db2fa840716ed63506b.pdf>

12. Lazarova D. Predymstvata na publichno-chastnoto partn'orstvo [Elektronnyy resurs] / D. Lazarova, N. Shumarova. - Rezhym dostupu: [https://www.dnevnik.bg/biznes/2010/03/21/876580\\_predimstvata\\_na\\_publichno-chastnoto\\_partnyorstvo](https://www.dnevnik.bg/biznes/2010/03/21/876580_predimstvata_na_publichno-chastnoto_partnyorstvo).

13. Prof. Svetlyn Tanchev: V uslovyata na kryza e neobkhodno publichno-chastno partn'orstvo [Elektronnyy resurs] / Stara Zagora.org. - Rezhym dostupu: <https://novini.stara-zagora.org>.

14. Plyusove y minusy na proektzakona za publichno-chastnoto partn'orstvo [Elektronnyy resurs] // euinside. - Rezhym dostupu: <http://www.euinside.eu/bg/news/public-private-partnership-in-bulgaria>.

15. Aladzhev Y. Skhema za ohrabvane na obshchestvoto [Elektronnyy resurs] / Y. Aladzhev // Duma. - 7 february 2012. - Rezhym dostupu: <https://duma.bg/shema-za-ograbvane-na-obshchestvoto-n26488?go=news&p=list&categoryId=2>.

16. Asystentkata na Khary Pot'r pysala Zakona za publichno-chastnyte partn'orstva [Elektronnyy resurs] // Rariteni.bg. - Rezhym dostupu: <https://www.pariteni.bg/?tid=40&oid=170097>.

17. Zakon za publichno-chastnoto partn'orstvo [Elektronnyy resurs] : Zakon № 45 vid 15 chervnya 2012 r. // Rezhym dostupu: <https://www.mrrb.bg/bg/zakon-za-publichno-chastno-partniorstvo/>.

18. Pravyl'nyk za pryahane na Zakona za publichno-chastnoto partn'orstvo [Elektronnyy resurs]. - Rezhym dostupu: <http://nu.raabebg.com/pravilnici/pravilnik-za-prilagane-na-zakona-za-publichno-chastno-partnorstvo>.

19. Naredba za publichno-chastno partn'orstvo : Reshenye № 195 ot 29.11.2013 h., na ObS Radomyr. - Radomyr, 2013. - 18 s.

20. Narodno s'branye na Republyka B'lgariya. Sto dvadeset y tretto zasedanye [Elektronnyy resurs] : 5 yuny 2014 h. - Rezhym dostupu: <https://www.parliament.bg/bg/plenaryns/50/ID/4983>.

21. Novyyat zakon za kontsesyye e vzryv v osnovyete na Tretata b'lgarska d'rzhava [Elektronnyy resurs] / Ataka. Natsyonalen ynfomatyyonen portal. - Rezhym dostupu: <http://www.zona-news.com/displaynews/107324>.

22. Zakonoproekt za kontsesyye, № 754-01-13, внесен в Народното с'branye ot Danayl Kyrylov y hrupa narodny predstavytely na 30.05.2017 h. [Elektronnyy resurs] / Народно с'branye na Republyka B'lgariya. - Rezhym dostupu: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2589/standpoint/ID/6656>.

23. Zakon za kontsesyye [Elektronnyy resurs] : Zakon № 96 vid 1 hrudnya 2017 r. - Rezhym dostupu: <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2137178490>.

24. Konferentsyya «V'zmozhnosty y perspektivy za razvytye na publichno-chastnoto partn'orstvo» [Elektronnyy resurs] / Stroiteli.bg. - Rezhym dostupu: <https://www.stroiteli.bg/konferentsiya-vazmozhnosti-i-perspektivi-za-razvitie-na-publichno-chastno-partnorstvo/>.

25. Tryfonov A. 2019 shche myha v zh'ltoto [Elektronnyy resurs] / A. Tryfonov. - Rezhym dostupu: <http://trifonovval.blogspot.com/2019/01/2019.html>.

*Стаття надійшла до редакції 16.12.2018 р.*

**Г. А. МЕДИНСЬКА**, аспірант Національної академії державного управління  
при Президенті України

**G. MEDYNSKA**, postgraduate of the National Academy of Public Administration  
under President of Ukraine

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РОЗРОБКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ГУМАНІТАРНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

### CONCEPTUAL APPROACHES TO DEVELOPMENT AND REALIZATION HUMANITARIAN REFORMS IN UKRAINE

*Стаття присвячена концептуальним підходам до розробки та реалізації гуманітарної реформи в Україні. Встановлено необхідність реформи не окремих складових гуманітарної сфери, як то освіта, наука, медицина, молодь тощо, а про створення єдиної системи гуманітарного розвитку, що включає перш за інституційну складову як суб'єктів управління на державному та місцевому рівнях, а також вироблення нових підходів до національної гуманізації суспільства. Зазначено, що саме такі ідеї можуть становити основу гуманітарної реформи сучасної України. Запропоновано концептуальні підходи до розробки та реалізації гуманітарної реформи в Україні (вироблення єдиного мовного, культурного та ціннісного простору; залучення ІКТ в систему освіти; поглиблення взаємодії науки, освіти та виробництва, орієнтації на практичний результат, підготовки до ринку праці; посилення ролі культури в побудові соціальної єдності; підвищення ролі соціальної економіки; забезпечення доступності та ефективності якості медичних послуг; посилення самоідентичності молоді; підтримування ЗМІ у формуванні соціальних, культурних та демократичних зв'язків).*

*The article is devoted to conceptual approaches of the development and implementation of humanitarian reform in Ukraine. There have been established the necessity of reforming not separate components of the humanitarian sphere, such as education, science, medicine, youth, etc., but the creation of a unified system of humanitarian development, which includes, first of all, the institutional component of both the subjects of governance at the state and local levels and the development of new approaches to the national humanization of society. It is noted that such ideas can form the basis of the humanitarian reform of modern Ukraine. Conceptual approaches of the development and implementation of humanitarian reform in Ukraine are proposed (the development of a single language, cultural and value dimension, the involvement of ICT in the education system, urging of the science, education and production, interaction practical result-orientation for practical results, preparation for the labor market, strengthening the role of culture in building social cohesion, increasing the role of the social economy, ensuring availability and quality of medical universal services, strengthening the youth self-identity, support of mass media in orienting social, cultural and democratic ties).*

*Ключові слова: державне управління, гуманітарна реформа, концептуальні підходи, розвиток гуманітарної сфери, суспільна стабільність.*

*Key words: public administration, humanitarian reform, conceptual approaches, humanitarian sphere development, public stability.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Офіційно визначеного терміну «гуманітарна реформа» в Україні на сьогодні не існує. Проте, на нашу думку, державне управління розвитком гуманітарної сфери, маючи на увазі повсюдну гуманізацію суспільства, перш за все потребує системних трансформацій, зважаючи на бажані внутрішньо системні зміни розвитку суспільства у напрямі суспільно-політичної стабільності та забезпечення суспільної ідентифікації, а також ідеї посилення міжнародного іміджу та формування глобальної репутації держави в напрямі безпекової стабільності.

Вирішення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Відтак, слід говорити не про реформи окремих складових

гуманітарної сфери, як то освіта, наука, медицина, молодь тощо, а про створення єдиної системи гуманітарного розвитку, що включає перш за інституційну складову як суб'єктів управління на державному та місцевому рівнях, а також вироблення нових підходів до національної гуманізації суспільства. Саме такі ідеї можуть становити фундамент гуманітарної реформи сучасної України.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Теоретична та практична актуальність окресленої тематики зумовлює посилення до неї уваги наукового співтовариства. Так, гуманітарну політику України досліджували – В.Дерега, В.Дзоз, С.Здіорук, М.Іваніцька, В.Ковальчук, В.Скуратівський, В.Трощинський, С.Чукот; державне управління в гуманітарній сфері – Н.Белашова,

О.Дніпров, С.Кіндзерський, Л.Мисів; сутність і складові гуманітарної сфери – А.Гаязов, О.Поступна, О.Степанко; гуманітарний розвиток – В.Бульба, І.Парубчак, І.Розпутенко, А.Шниптева; проблеми і шляхи формування гуманітарної сфери України – С.Бандур, Б.Данилишин, С.Дорогунцов, В.Куценко, Е.Лібанова, І.Черничко; гуманітарну безпеку – Н.Божко, Р.Валіхновський, Д.Веденєєв, С.Зубченко, О.Коваль, В.Пирожено; механізми державного регулювання розвитку соціально-гуманітарної сфери – В.Карлова, В.Коваль, М.Кравченко, Ю.Стельмащук, П.Ситнік, О.Петроє, Н.Ярош.

**МЕТОЮ** статті є визначення концептуальних підходів до розробки та реалізації гуманітарної реформи в Україні.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

На основі аналізу наукової літератури ми пропонуємо до основних складових гуманітарної сфери віднести гуманітарну безпеку, консолідацію та ідентифікацію, державу і громадянське суспільство, освіту і науку, культуру, соціальний захист, охорону здоров'я, молодіжний рух, комунікацію та інформацію. На нашу думку, саме одночасний і комплексний підхід до розбудови кожної складової гуманітарної сфери забезпечить ефективну усесторонню трансформацію гуманітарного простору з становленням суспільної стабільності в Україні. Докладніше проаналізуємо стан кожної складової гуманітарної сфери та запропонуємо стратегічні пріоритети їх розбудови.

Актуальність до проблеми гуманізму та безпеки обумовлена складною гуманітарною ситуацією в Україні, що виникла в результаті збройної агресії РФ проти неї в деяких районах Донецької та Луганської областях і анексованому Криму. Так, понад 4 мільйон осіб потребують гуманітарної допомоги. Збройний конфлікт забрав життя понад 10 тисяч людей. Кількість постраждалих під час війни сягнула позначки 24 тисячі осіб. Крім того, нараховується більше 1,6 мільйона переміщених осіб всередині країни, з них майже півмільйона – шукають притулку в інших країнах. На окупованих територіях Донецької та Луганської областей посилюється обмеження свободи пересування та гуманітарного доступу, що вводять у дію незаконні збройні формування. Населення продовжує страждати від нестачі безпеки, проблем з водо- та енергопостачанням, доступом до соціальних пільг і медичної допомоги [1].

Тому, на наш погляд, стратегічним пріоритетом розбудови гуманізму та безпеки є: задоволення гуманітарних потреб населення, яке постраждало від криз, шляхом швидкого, ефективного та гнучкого реагування; гарантування гідності та фізичної безпеки людей, що піддаються насильству та наруги; розширення обізнаності населення про міжнародне гуманітарне право та гуманітарні принципи; поліпшення умови для людей, постраждалих від криз, включаючи найуразливіші верстви населення, здійснюючи вплив та підзвітність в оцінках потреб, розробці заходів та їх впровадженні; посилення спроможності партнерських організацій інтегрувати потреби, умови, права та пріоритети людей, які постраждали від криз, у плануванні, впровадженні та здійсненні заходів; зміцнення потенціалу та ефективності в гуманітарній системі; забезпечення систематичного

обліку гендерної рівності, чуйності в конфліктах і стійкості в гуманітарній допомозі.

Практика взаємодії держави і громадянського суспільства свідчить про невідповідність між ними цілей та ціннісних орієнтирів. При побудові діалогу держави та громадянського суспільства проблема встановлення ефективних способів і каналів зв'язку загострюється. Це пов'язано з тим, що їх інституційні трансформації здійснюються в умовах відсутності концепції. Крім того, історичний розвиток держави і громадянського суспільства, посилення конфлікту на сході України та тимчасова окупація території АРК і м. Севастополя обумовлює різке зростання та поглиблення інституційних протиріч. Таким чином, ми вважаємо, за необхідність виділення наступних стратегічних пріоритетів реформування взаємодії держави і громадянського суспільства: вирішення проблем розвитку в партнерстві з громадянським суспільством; підвищення прозорості та ефективності; забезпечення стійкості; забезпечення підходу, заснованого на правах людини; збалансування цілей Уряду та громадянського суспільства; впровадження інновацій та нових форм комунікації.

Реалізація національної ідеї впливає на формування національної ідентичності та консолідації українського суспільства. При цьому необхідно акцентувати увагу на соціально-економічному змісті національної ідеї, основною відмінністю якої є заможне та щасливе життя кожного українця [2, с. 286-287]. Досягнути цієї мети можливо лише в правовій та демократичній соціальній Україні. Крім того, національна ідеологія повинна бути пріоритетом розвитку гуманітарної сфери держави та окреслювати напрями діяльності органів влади і суспільства в протистоянні російській українофобській пропаганді.

Таким чином, постає питання розбудови національної ідентичності та консолідації українського суспільства, стратегічними пріоритетом розбудови якої, на нашу думку, має бути: вироблення єдиного мовного, культурного та ціннісного простору; реінтегрування східних територій України; створення передумов для примирення різних соціальних груп населення, які мають різні світоглядні позиції; формування стійких міжрегіональних гуманітарних зв'язків між громадянами для вироблення бачення кожного суб'єкта суспільства щодо спільного майбутнього всіх регіонів держави; залучення ЗМІ до мовної, культурної та ціннісної українізації суспільства.

У зв'язку з трансформацією економіки, розвитком новітніх технологій, посилення міжнародної конкуренції, прямими актами агресії РФ, глобалізацією та європейським і євроатлантичним курсом України є необхідність в потужному людському капіталі. Саме він є продуктивним чинником, якій відіграє важливу роль у суспільній стабільності, забезпечуючи при цьому національну безпеку держави. При цьому стан людського капіталу визначаються ефективністю системи освіти та науки країни. На наш погляд, стратегічним пріоритетом їх реформування є: підвищення рівня компетентності громадян (частка населення у віковій групі групи 30-34 років з вищою освітою повинна складати 40% у ЄС); розроблення та впровадження програми громадянської освіти на всіх рівнях; вироблення освітнього процесу з метою безперервної освіти; залучення ІКТ в систему

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

освіти; забезпечення освітньо-наукової інтегративності; розвиток інноваційних сил на міжнародній арені; підтримання неформальної освіти спрямованої на співпрацю, творчість та соціальне спілкування; інтернаціоналізація професійного навчання та кваліфікації; створення дослідницьких університетів за зразком закордонних університетів; уведення системи активного матеріального стимулювання та підвищення соціального статусу вченого; запровадження системи відповідальності за якість через уведення критеріїв оцінювання підготовки фахівців на всіх етапах і рівнях; поглиблення взаємодії науки, освіти та виробництва, орієнтації на практичний результат, підготовки до ринку праці; формування системи відбору та підготовки наукових кадрів, починаючи зі школи до докторантури.

Сьогодні позиція культури в українському суспільстві зміцнюється, і цьому, як це не парадоксально, сприяють складні події українського сьогодення. Нині поновлення миру на Сході держави та його розбудова залежить від заходів держави не тільки на деокупованих територіях, а й на всьому її просторі. Варто враховувати і той факт, що явище сепаратизму може вразити багатьох українських громадян, а провокації проти влади можуть виникнути в прикордонних областях. Тому консолідувати суспільство є метою політики відновлення й розбудови миру, а одним із найефективніших інструментів для цього є культура. Отже, пріоритетними напрямками реформування культури повинні стати: розвиток та ефективне використання культурного і творчого потенціалу кожної особистості; посилення ролі культури в побудові соціальної єдності; збільшення присутності культури в повсякденному житті людей шляхом постійного зростання наявності культурних ресурсів та культивування культурних звичок; посилення значення культури в соціально-економічному розвитку; модернізація інфраструктури та розширення соціальних ролей закладів культури, включаючи бібліотеки та культурні центри; розкриття потенціалу регіонів через їхнє культурне розмаїття; налагодження й активізація культурних комунікацій між регіонами; формування культури як невід'ємної частини міжнародного просування країни; посилення культурного експорту; поглиблення міжкультурного діалогу.

Протягом усього трансформаційного періоду України соціальна реформа є однією з найважливіших при потужній взаємодії з цілями і результатами політичних і економічних перетворень. Складнощі політичних реформ, невисока ефективність процесів макроекономічної реструктуризації, а також незбалансованість реалізованої економічної політики надали вітчизняних проблем соціального розвитку комплексний характер. І як наслідок, в Україні в якості домінуючої соціальної проблеми загальнодержавного рівня визначено проблему бідності. Одночасно зі зменшення показників бідності соціальна політика має і іншу мету – становлення середнього класу в Україні. Тому, на наш погляд, пріоритетними напрямками трансформації соціального захисту населення в державі повинні бути: підвищення рівня зайнятості бідних та вразливих груп населення за допомогою програм активації ринку праці; збільшення фінансової підтримки для людей з низьким рівнем доходу та впровадження стимулів для їх активізації; сприяння соціальному включенню маргіналізованих громад за допомогою інтегрованого

підходу, орієнтованого на дітей; покращення функціональності соціальних послуг; інтегрування соціальної допомоги, соціальних послуг, служб зайнятості та інших державних послуг шляхом перетворення соціального працівника в «інтегратора» з твердим завданням управління справою; інвестування в систему електронного добробуту; підвищення ролі соціальної економіки.

Здоров'я громадян є одним із основних факторів розвитку економіки України та індикатором її благополуччя, ефективності і результативності гуманітарної реформи. Рівень орієнтованості Уряду на покращення здоров'я населення, модернізації діяльності сфери охорони здоров'я є показником подальшої гуманізації національного розвитку. В умовах загальноекономічної кризи сьогодення реформа системи охорони здоров'я України характеризується відсутністю цілісного підходу, суспільного консенсусу та системного аналізу причин невідповідності системи охорони здоров'я суспільним очікуванням [2, с. 388-389]. Тому пріоритетними напрямками трансформації системи охорони населення повинні стати: забезпечення розвитку медицини та насичення її достатньою кількістю кваліфікованих кадрів; формування економічного механізму системи охорони здоров'я, який відповідає принципам соціальної доступності та інклюзії; удосконалення якості державного управління у сфері охорони здоров'я; забезпечення доступності та ефективності якості медичних послуг; забезпечення балансу системи охорони здоров'я країни, проведення міжгалузевих профілактичних заходів для вирішення спільних факторів ризику та соціальних і екологічних детермінантів.

Молодь є однією з найбільш вразливих частин суспільства, але одночасно є цінним ресурсом для суспільного розвитку та забезпечення суспільної стабільності держави. Молоді люди відіграють незамінну роль у кожному суспільстві незалежно від їх пропорційного представництва. Вони є не тільки джерелом природної життєвої сили, але і новими перспективами та ідеями. Їх специфічна роль як потенційних рушіїв позитивних змін для майбутнього всіх вікових груп надає імпульс суспільству в цілому.

Сучасне українське суспільство характеризується як плюралістичне, глобальне, мультикультурне, споживче, сенсаційне, медіа-свідоме і т. д. Усі ці характеристики особливо помітні в молодіжних рухах, які згодом найголовніше відображають нинішні суспільні тенденції та цінності. Тому життєво важливо, щоб молодіжна політика віддзеркалювала особливі потреби молоді у процесі підготовки її до сімейного, робочого та соціального життя.

Крім того, молодіжні рухи мають посісти основне місце у стратегії розв'язання війни з РФ, що зумовлено еволюцією гібридизації конфлікту з агресором; продовженням психологічної маніпуляції свідомості української молоді РФ; наявною необхідністю зниження рівня конфліктного потенціалу суспільства; потребою суспільної консолідації, утвердження національної ідентичності за допомогою гуманітарної інтеграції регіонів держави [2, с. 450-451]. Усе зазначене зумовлює потребу у визначенні відповідних стратегічних пріоритетів розбудови молодіжних рухів: створення



сприятливих та стійких умов для молоді у вільній та неформальній освіті (включаючи освіту на основі відпочинку); сприяння рівному доступу молоді до прав та інформації; залучення молоді до процесу прийняття управлінських рішень; покращення умов працевлаштування молоді; сприяння всебічному і гармонійному розвитку молоді з акцентом на їх фізичному і психічному здоров'ї та моральній відповідальності; мотивування молоді до життя, заснованого на принципах сталого розвитку і розвитку їх екологічної грамотності; посилення самоідентичності молоді; стимулювання зростання транскордонної мобільності молоді; створення сприятливих умови для волонтерства для молоді; сприяння включенню молоді з обмеженими можливостями; заохочування до розвитку компетенцій у молоді для безпечного і творчого використання ЗМІ.

Комунікація та інформація в Україні сприяє налагодженню постійних міжнародних культурних комунікацій та забезпечує системну роботу українських культурних ініціатив за кордоном. Разом з тим, вони істотно впливає на суспільство, консолідуючи українську громаду та розкриваючи можливості для її всебічного розвитку. Саме здобутки країни на міжнародній арені (її позитивний імідж, інформаційна присутність, вихід на нові ринки та зростання попиту на національний культурний продукт за кордоном) стимулюватиме розвиток інших суспільних сфер, у тому числі політичної, соціально-економічної, гуманітарної.

Стратегічними пріоритетами розбудови комунікацій та інформації, на наш погляд, повинні стати: розвивання інфраструктури ІКТ, що сприятиме економічному зростанню, національному розвитку та добробуту населення; впровадження розумного державного управління; перенесення на новий якісний рівень за допомогою ІКТ системи охорони здоров'я та соціальних послуг (зокрема, соціальне забезпечення), які повинні бути особистими та профілактичними, і ґрунтуватися на добре функціонуючих системах зворотного зв'язку та дистанційному наданні послуг; зростання прийнятих громадських рішень, волонтерської роботи та соціальних ініціатив для створення спільнот, співпраці та нових експериментів у галузі цифрової демократії; забезпечення одночасно трьох основних стовпів інформаційного суспільства – вільного переміщення інформації, безпеки та конфіденційності; створення живого українського культурного простору шляхом оцифрування культурної спадщини, а майбутньої – , яка ще має бути створена, включаючи веб-зміст, негайного збереження; удосконалення науково-дослідної і дослідно-конструкторської роботи та інновацій, надавання переваги науково-дослідницькій діяльності в секторі ІКТ та підтримування нових технологій з ринковим потенціалом; використання ІКТ в процесі перепідготовки та підвищення кваліфікації; впровадження мережових робочих місць у всіх державних установах та компаніях,

що призведе до гнучкішої роботи як в Україні, так і на міжнародному рівні; підтримування ЗМІ у формуванні соціальних, культурних та демократичних зв'язків.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, на нашу думку, окреслені в статті стратегічні пріоритети розбудови кожної складової гуманітарної сфері при комплексній і одночасній їх впровадженні забезпечать основу дієвої гуманітарної реформи в сучасній Україні. Визначені нами пріоритети кожної складової гуманітарної сфери формують цілісну напрям системи гуманітарного розвитку країни. Нами запропоновані наступні концептуальні підходи до розробки та реалізації гуманітарної реформи в Україні: вироблення єдиного мовного, культурного та ціннісного простору; залучення ІКТ в систему освіти; поглиблення взаємодії науки, освіти та виробництва, орієнтації на практичний результат, підготовки до ринку праці; посилення ролі культури в побудові соціальної єдності; підвищення ролі соціальної економіки; забезпечення доступності та ефективності якості медичних послуг; посилення самоідентичності молоді; підтримування ЗМІ у формуванні соціальних, культурних та демократичних зв'язків.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Humanitarian consequences of the war in Ukraine [Електронний ресурс] : Resolution of the Parliamentary Assembly Assemblée parlementaire № 2198 (2018). – Режим доступу : <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnNveG1sL1hSZWYvWDJlLURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0yMzE2NiZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRC1BVCI1YTUwyUERGLnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlkPTIzMTY2>.

2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». – К. : НІСД, 2017. – 928 с.

## REFERENCES

1. Resolution of the Parliamentary Assembly Assemblée parlementaire Humanitarian consequences of the war in Ukraine (2018, № 2198) Retrieved from: <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnNveG1sL1hSZWYvWDJlLURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0yMzE2NiZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRC1BVCI1YTUwyUERGLnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlkPTIzMTY2>.

2. An analytical decision to the embassy of the Embassy of the President of Ukraine in the Verkhovna Rada of Ukraine «For the development and development of Ukraine in 2017» (2017). Kyiv: NISD [in Ukrainian].

*Стаття надійшла до редакції 18.12.2018 р.*

**РАЧИНСЬКА О.А.**, завідувач сектору координації TAIEХ відділу управління проектами Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу

**O. RACHYNSKA**, Head of the TAIEХ Coordination Sector, Project Management Department, Center for Adaptation the Civil Service to the Standards of the European Union

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ ОСНОВНИХ НАУКОВИХ ПІДХОДІВ ДО ІДЕНТИФІКАЦІЇ ПОНЯТТЯ «КОМУНІКАЦІЯ»

### THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ANALYSIS OF THE BASIC SCIENTIFIC APPROACHES TO THE IDENTIFICATION OF THE CONCEPT OF «COMMUNICATION»

**Анотація.** Метою статті є здійснення аналізу сучасного наукового дискурсу щодо визначення поняття «комунікація», розмежуванню семантичного контексту понять «комунікабельність», «комунікабельний», які визначають основну термінологічну сферу розроблення сформульованої нами проблематики. Виявлено, що саме комунікація у сучасному суспільстві є одним із способів раціоналізації відносин різних структур суспільства та владних інститутів, які забезпечують стабільність функціонування системи публічного управління. Доведено, що зміст і форми комунікації відображають суспільні відносини і історичний досвід людей; комунікація є необхідною передумовою функціонування і розвитку всіх соціальних систем, оскільки забезпечує зв'язок між людьми, дозволяє їм накопичувати і передавати з покоління в покоління сукупний суспільний досвід, забезпечує розподіл праці і організацію спільної діяльності, управління, трансляцію культури. Ідентифіковано комунікацію як системний процес пізнання і дії, який пов'язує засобами спілкування та обміном інформацією всі структури суспільства з метою відтворення життєдіяльності людей, управління соціальним порядком, ретрансляції соціокультурного досвіду, підтримки і розвитку гуманістичних начал співпраці, партнерства, широкого громадського та цивільного діалогу.

*The problem statement.* The level of legal regulation of the issue of establishing communication between government authorities, local self-government authorities, mass media and the public does not fully correspond to the level of development of Ukrainian society and world trends. Communication in modern society is the way to rationalize relations between different structures of the society and government institutions that ensure the stability of the functioning of the public administration system. The purpose of the article is the analysis of modern scientific discourse on the definition of the concept of "communication" as well as the delimitation of the semantic context of the concepts of "sociability" and "communicable", which define the main terminology of the development of the formulated problems.

*The main content of the article.* General perceptions of others and their values are formed as well as the corresponding communicative knowledge that provides them with an appropriate influence on the objective reality, arises and is constantly supported precisely thanks to communication and constant communicative interaction between people. The content and forms of communication reflect the social relations and historical experience of people; communication is a prerequisite for the functioning and development of all social systems, because it ensures the connection between people, allows them to accumulate and transfer from generation to generation the aggregate social experience as well as provides division of labor and organization of joint activity, management, broadcasting culture. It is noted that communication as a separate social phenomenon functions in each organization of society, demonstrating the interaction within it and with the social components of the external environment. In this case, communication becomes a process of cognition, comprehension of knowledge, when the one who transmits and the one who receives the information are in the same communicative conditions. There is a phase of mutual understanding and complicity, which acts in the form of communicative action. The analysis shows that communication in all spheres of society is the same priority and equivalent value, which characterizes communicative behavioral and managerial motives as well as process character of communicative actions, perception of social reality as a structure with separate communicative functions. In this regard, communication is a separate social process that reflects the social structure and performs a connecting function in it.

*Conclusions.* As a result of the research, communication as a systemic process of cognition and action that connects all social structures with the means of communication and information exchange for the purpose of recreating people's lives, managing social order, retransmitting socio-cultural experience, supporting and developing humanistic principles of cooperation, partnership as well as broad social and civil dialogue was identified.

**Ключові слова:** комунікація, суспільство, комунікабельність, соціальні системи, управління, соціальний процес, спілкування.

**Key words:** communication, society, sociability, social systems, management, social process, intercourse.

**ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Рівень правового врегулювання питання налагодження комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю не повною мірою відповідає рівню розвитку українського суспільства та світовим тенденціям. Важливим завданням є необхідність удосконалення механізму регулювання процесу обміну інформацією, впровадження принципу партнерської взаємодії, що передбачає не тільки інформування населення, а і налагодження ефективного зворотного зв'язку, проведення відповідної роз'яснювальної роботи, встановлення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Саме комунікація у сучасному суспільстві є одним із способів раціоналізації відносин різних структур суспільства та владних інститутів, які забезпечують стабільність функціонування системи публічного управління. Підтвердженням цього можна вважати наукові погляди Ю.Хабермаса, який відзначає, що «замість того щоб покладатися на розум продуктивних сил, тобто в кінцевому рахунку на розум природознавства і техніки, я довіряю продуктивній силі комунікації, яка найбільш чітко виражається в боротьбі за соціальне визволення... цей комунікативний розум змусив рахуватися з собою і в рухах за громадянську емансипацію – в боротьбі за суверенітет народу і права людини, він відклався в установах демократичної правової держави та інститутах суспільної громадськості» [15, с. 83-84]

**АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ**, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Формуванню сучасного бачення ролі комунікацій в управлінських системах сприяли, зокрема, праці таких учених, як А.Баровська, Т.Безверхнюк, Д.Дубов, О.Кушнір, В.Ліпкан, І.Пантелейчук, Г.Почепцов та ін. Варто зазначити, що експертами світового банку у представлений Всесвітній доповіді про соціальні науки досить тривіально наголошується на тому, що «суспільства у сучасному світі зазнають кардинальних змін під впливом нової парадигми, яка ґрунтується на інформаційних та комунікативних технологіях, в тому числі завдяки поширенню Інтернету та ЗМІ» [12, с. 301]. В даному відношенні йдеться про те, що інформація та комунікації у сучасному світі формують певну систему для орієнтації людини у сучасному світі, виступаючи своєрідним ядром для утвердження соціальної причинності відповідної до якої формується нова соціальна органіка сучасного світу.

Більшість вчених у сучасному світі експлікуючи сам термін комунікація відзначають його концептуальну діаметральність від його функціонального забезпечення. У такий спосіб йдеться про низький теоретичний та методологічний рівень «комунікативного оснащення» відповідних соціальних процесів та подій в результаті чого суттєвою мірою знижується їх стратегічна результативність. Даний контекст також артикулює

проблему відповідного відставання гуманітарних наук від сучасної соціогуманітарної практики використання комунікативних технологій. Такий підхід на думку І.Кастельса підтверджує «розрив між технологічним супер розвитком та соціальним розвитком в результаті чого суттєве інституційне ослаблення політичних, адміністративних та правових систем» [5, с. 242].

Окремо варто акцентувати увагу на розуміння поняття «комунікативна мобільність» М.Богомолова, який трактує це поняття як «запровадження комунікативного підходу до аналізу соціальних змін, який би радикальний характер вони не носили, який би дозволи в реальному часі перманентно наздоганяти події» [2].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Дещо неправомірно, на наш погляд, ототожнювати поняття «комунікативний» і «комунікаційний», а тим більше методологічно ігнорувати концептуальну й семантичну відмінність між ними. Такий контекст досить чітко проілюстрував М.Маклюєн, який розкрив сутність взаємодії масової комунікації та масової свідомості, наголошуючи на тому, що «всі прогресивні етапи в розвитку суспільства причинно зумовлюються рівнем розвитку технічних засобів інформаційних зв'язків... «засіб як повідомлення» – і значить, людське сприйняття як самої інформації, так і дійсності, описуваної нею, залежить від того, яким засобом і по якому каналу (з технічної точки зору) передається дане повідомлення» [17, с. 41].

Саме виходячи із цього вчений абсолютизує засоби масових комунікацій, в першу чергу телебачення, і вважає, що за їх допомогою світ буде автоматично контролюватися, «можна буде тримати під контролем емоційний клімат цілих культур». У такий спосіб «теорія засобів» відіграє методологічно й концептуально важливу роль у контексті ідентифікації поняття «комунікація» та різних семантичних контекстів комунікативної взаємодії.

В межах даної теорії переважає комунікаційний, а не комунікативний аспект, що тим самим підтверджує свідоме ігнорування технологічного аспекту запровадження відповідних комунікативних засобів. Це свідчить також і про те, що комунікації, які відіграють визначальну роль у формуванні думок і свідомості людини, структуруванні її соціального досвіду позбавленні чисто технологічного аспекту, а містять виключно гностичний, концептуальний аспект.

**МЕТОЮ** статті є здійснення аналізу сучасного наукового дискурсу щодо визначення поняття «комунікація», розмежуванню семантичного контексту понять «комунікабельність», «комунікабельний», які визначають основну термінологічну сферу розроблення сформульованої нами проблематики.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Слід вказати, що на особливу увагу в межах даного дослідження заслуговує концептуалізація поняття «комунікація» представлена в межах «Сучасного Великого Британського словника», де під нею розуміється:

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

1) шлях повідомлення, зв'язок одного місця з іншим; 2) спілкування, передача інформації від людини до людини – специфічна форма взаємодії людей в процесі їх пізнавально-трудової діяльності, що здійснюється переважною мірою за допомогою мови (рідше за допомогою інформаційних знакових систем).

Отже, в межах застосування поняття «комунікація» вченими в окремих випадках пропонується використовувати методологічно близьке поняття «комунікабельність», як «здатність до спільної роботи різнотипних систем передачі інформації і здатність до спілкування, товариськість» [18, с. 66].

Варто відзначити, що поняття «комунікаційний», зберігає свій змістовний відтінок, який досить часто вилучається окремими дослідниками чи навіть цілими комунікативними школами. Виходячи із цього «комунікаційний – це прикметник від комунікації в тому її обмеженому значенні, коли мова йде тільки про шляхи сполучення, лінії зв'язку» [17].

Сучасні наукові дефініції стосуються більш універсального трактуванням комунікації. Дотримуючись такого контекстного ряду Ю.Аверін, виходить із того, що комунікація «означає обмін інформацією між індивідами за допомогою певної системи символів, вербальних і невербальних засобів... під впливом комунікативних інтенцій (суб'єктивних мотивів, обумовлених інтересом або до партнера, або до теми комунікації) джерело інформації і її одержувач вступають в процес комунікації - широкий поведінковий акт, в який входять слухання, бачення, читання, письмо, розмова, обдумування. Процес такого роду передбачає розширення уявлень, досягнення взаєморозуміння, зменшення невизначеності між учасниками комунікації» [1, с. 11].

Певну методологічну тотожність щодо ідентифікації даного поняття демонструє Ф.Шарков під комунікацією в широкому сенсі розуміє «систему, в межах якої здійснюється взаємодія, і процес взаємодії, і способи спілкування, які дозволяють створювати, передавати і приймати різноманітну інформацію» [16, с. 5].

Значний інтерес в межах даного дослідження становить концепція Г.Почепцова, в межах якої під комунікацією він розуміє «процеси перекодування вербальної інформації в невербальну сферу і назад, що супроводжується незмінним примусом іншого до виконання тієї чи іншої дії, що тим самим характеризує істотний перехід від говоріння Одного до дій Іншого» [11, с. 14].

Такий контекст ідентифікації поняття комунікація розкриває її процесний характер акцентуючи увагу на доцільності створення механізму, здатного переводити індивідуальний процес користування інформацією в соціально значущий процес масштабного спектра дій і взаємодій. Це у такий спосіб свідчить про те, що соціальний контекст комунікації може бути інтерпретований з різних позицій і з різними цілями – і кожного разу його нові відтінки, будуть виправдані.

В даному відношенні артикуляція сутності поняття комунікація дозволяє під нею розуміти важливий атрибут соціальності, у підтвердження цього Т.Науменко ідентифікує її як «основну ознаку суспільства – те, що

відрізняє соціальну групу від простого агрегату індивідів, – це перш за все здатність учасників включатися в узгоджені дії» [10, с. 29].

Виходячи із цього вчений обґрунтовує положення про те, що саме завдяки комунікації та постійній комунікативній взаємодії між людьми формуються загальні уявлення про оточуючих, їх цінності, виникають і постійно підкріплюються відповідні комунікативні знання, які забезпечують їм відповідний вплив на об'єктивну реальність.

Методологічне обґрунтування наведеної вище думки відображене також і в дослідженнях Дж. Дьюї, який доводить, що саме завдяки комунікативній практиці і функціонують суспільства, і зворотно комунікація можлива лише у суспільстві. Виходячи із цього, вчений ілюструє певну комунікативну патетику як важливу складову розвитку сучасного суспільства, оскільки суспільство можливе лише тоді коли люди досягають відповідного рівня комунікативної взаємодії між собою. Тому вчений під суспільством і розуміє певну комунікацію «взаємодію між людьми, і стійкий порядок, помітний в їхніх взаєминах, який і становить соціальну структуру з комунікативними функціями» [4].

Особливу увагу в межах даного контексту дослідження варто звернути увагу на те, що зміст і форми комунікації відображають суспільні відносини і історичний досвід людей, це свідчить також про те, що комунікація є необхідною передумовою функціонування і розвитку всіх соціальних систем, оскільки забезпечує зв'язок між людьми, дозволяє їм накопичувати і передавати з покоління в покоління сукупний суспільний досвід, забезпечує розподіл праці і організацію спільної діяльності, управління, трансляцію культури. Це свідчить також і про те, що «комунікація, нерозривно пов'язана з психологічним взаємодією людей, виступаючи у формі їх самостійного міжособистісного спілкування.

Виходячи зі сформованих теоретичних уявлень варто відзначити, що комунікація як окреме соціальне явище «функціонує в кожній організації суспільства, демонструючи взаємодію всередині неї і з соціальними складовими зовнішнього середовища» [14, с. 34]. Це свідчить про те, що вона передбачає таку комунікативну діяльність людей, яка обумовлена цілою низкою соціально значущих оцінок, пережитих суспільством ситуацій, наявності комунікативних сфер і норм спілкування, прийнятих у даному соціумі. У подібних концептуальних сентенціях, є й методологічно слабкі ланки ідентифікації відповідного комунікативного простору.

Саме тому на особливу увагу в межах даного дослідження заслуговує концепція А.Назарова, який, детально охарактеризував системні зв'язки у структурі комунікативного процесу наголошуючи на тому, однією із найбільш вразливих ланок комунікативного процесу є спілкування, яке можливе лише за умови спільної соціальної історичної пам'яті між співрозмовниками. Однак в цьому відношенні вчений вказав на принципові відмінності «між текстом, зверненому «до всіх», тобто до будь-якого адресату, і тим, який має на увазі деяке конкретне і особисто відоме, яке говорить особа» [9, с. 64].

Досить цікавою теоретичною проекцією щодо



ідентифікації поняття комунікація є концепція Н.Лумана в межах якої вона постає як система яка «оперативно закрита, що складається з власних операцій і виробляє комунікації з собі подібних же комунікацій». З урахуванням змісту такої конструкції «поняття комунікації стає вирішальним фактором для визначення поняття суспільства, залежно від того, як визначають комунікацію, визначають і суспільство, а визначення розуміється тут в точному сенсі цього терміна як визначення меж суспільного та індивідуального» [7].

Значний інтерес в межах даного дослідження також становить концепція К.Бюлера, який під комунікацією пропонує розуміти «процес переформування різної інформації, повідомлень та розуміння». Виходячи із цього комунікація здійснюється лише тоді коли, синтезовані ці три аспекти. Саме тому доцільно враховувати наступні аспекти. Перший, будь-яка подія завжди завершується разом з розумінням., що тим самим може бути покладено в основу подальшої комунікації чи ні. Другий стосується оцінки того, як поняття комунікації відображає і реконструює «стосунки» між людьми. Третій стосується комунікативного використання простору і просторових меж, хоча при цьому важливо враховувати і той факт, що сама комунікація не має просторового виміру, але і сама одномірність в такому твердженні умовна, бо присутні очевидні застереження, з чого, власне, і треба виходити в процесі реалізації відповідних комунікативних дій. При цьому варто виходити із того, що «суспільство будучи всеосяжною системою, «складається з комунікацій, а не з конкретних людей і не з соціальних ролей» [3, с. 117].

Важлива теоретична роль у контексті ідентифікації сутності комунікації належить когнітивному підходу Ю.Хабермаса, в межах якого ним було визначено поняття «працюючого знання», яке символізує функціональний зміст комунікації та відповідних комунікативних процесів у житті суспільства. Більш конкретизовано «працююче знання» є одним із параметрів соціальної діяльності, підкріпленої комунікативними ресурсами, яка і визначає відповідні форми суспільної життєдіяльності людей. В цьому випадку комунікація стає процесом пізнання, осягнення знання, коли той, хто передає і той, хто отримує інформацію перебувають в однакових комунікативних умовах, відбувається фаза взаєморозуміння і співучасть, яка і виступає у формі комунікативної дії.

На особливу увагу у контексті теоретичної ідентифікації сутності поняття комунікації заслуговує концепція Дж. Міда, який запропонував модель «невідчуженої комунікації», яка діаметральна до «колективної свідомості» та «колективного уявлення». Виходячи із цього під «невідчуженою комунікацією» розуміється «соціально уособлена комунікація, яка здатна забезпечити людям можливість вільного і неупередженого обговорення вищих життєвих цінностей, які змінюються, переоцінюються у процесі суспільного розвитку, а тому не тільки вимагають полеміки, але і узгоджених рішень – тобто соціальних дій, а відтак з цієї точки зору комунікація є ще й обміном соціальними процесами» [8, с. 47].

Здійснюючи аналіз комунікації у сучасному світі, варто відзначити, що комунікація у всіх сферах життя суспільства є однаковим пріоритетом та рівнозначною

цінністю, яка характеризує комунікативні поведінкові та управлінські мотиви, процесний характер комунікативних дій, сприйняття соціальної реальності як структури з окремими комунікативними функціями. В даному відношенні комунікація являє собою окремий «соціальний процес, що відображає громадську структуру і виконує в ній сполучну функцію» [13, с. 4].

## ВИСНОВКИ

Таким чином, здійснений нами аналіз комунікації у сучасному суспільстві дозволи ідентифікувати її як системний процес пізнання і дії, який пов'язує засобами спілкування та обміном інформацією всі структури суспільства з метою відтворення життєдіяльності людей, управління соціальним порядком, ретрансляції соціокультурного досвіду, підтримки і розвитку гуманістичних начал співпраці, партнерства, широкого громадського та цивільного діалогу. Забезпечення функціональної цілісності сфери комунікації має включати інформаційний взаємообмін і зворотний зв'язок, як структурні складові налагодження комунікативних відносин, які забезпечують результативність комунікативної взаємодії.

Разом з тим, більшість дослідників відзначають методологічну деконструкцію щодо ідентифікації поняття комунікація у сучасному світі, яка стосується очевидного розширення поняття комунікації. У підтвердження цього Т.Лоусон наголошує на виникненні нового контексті її розуміння окрім традиційного, який стосувався її ідентифікації як механізму поширення інформації та однобічного зв'язку суб'єкта з об'єктом (який може бути і суб'єктом) це поняття символізує собою «взаємодіальне спілкування» людей, яке вживатися для позначення комунікації як процесу, в якому превалюють співучасть суб'єктів, їх спільна діяльність і навіть певна їх організація – діалогічна за формою і розрахована на взаємне розуміння [6, с. 98]. Як перспективи подальших розвідок у даному напрямі, окрему увагу варто приділити аналізу теоретико-понятійних, типологічних, функціональних аспектів комунікації, доцільно ідентифікувати системні ланки комунікативного процесу, які потребують нових концептуальних ідей та управлінських моделей їх запровадження у сфері публічного управління.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Аверин Ю., Дмитриева Е., Волкова О. Социологические исследования: место и роль в коммуникативных кампаниях, методология и методика проведения. М., 2006. 578 с.
2. Бюлер К. Теория языка. Репрезентативная функция языка. М. Прогресс. 2013. 502 с.
3. Джон Дьюи. О статье «их мораль и наша». Спільне. 25 травня 2011.
4. Лоусон Т. Р. Социополитическая трансплантационная модель. Социально-технологическая культура как феномен XXI века: Материалы международной научно-практической конференции. В 2-х ч. Белгород, 2015. Ч.1. С.97–108.
5. Луман Н. Понятие общества. Проблемы теоретической социологии. СПб. 1994. 567 с.

6. Мід Дж. Г. Дух, самість і суспільство. З точки зору соціального біхевіориста. К.: Український Центр духовної культури. 2000. 416 с.

7. Назаров А. П. Массовая коммуникация в современном мире: методология анализа и практика исследований. М.: Едиториал–УРСС. 2016. 623 с.

8. Науменко Т. В. Социология массовой коммуникации: Учеб. пособие. СПб. 2005. С. 29.

9. Почепцов Г. Г. Теория коммуникации. М. 2001. 489 с.

10. Соколов А. Актуализация сферы культуры и массовых коммуникаций как важнейшего элемента стратегии социально-экономического развития. Государственная служба. 2015. №4. С. 3–6.

11. Тищенко В. И. Методологические основания информатики сообществ. Социальные коммуникации в новой информационной среде: Т. 26. М. 2006. С.34–39.

12. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность: Московские лекции и интервью. М., 2015. 417 с.

13. Шарков Ф. И. Основы теории коммуникации. М., 2002. 457 с.

14. McLuhan M. (2011). Understanding Media. N.Y. 517 p.

15. Web Summit 2018: 10 главных трендов в коммуникации и технологиях : веб-сайт. URL: / <http://retailplatforma.com/texts/web-summit-2018-10-glavnyh-trendov-v-kommunikatsii-i-tehnologiyah> (дата звернення: 18.01.2019).

## REFERENCES

1. Averin Yu., Dmitrieva E. & Volkova O. (2006). Sotsiologicheskie issledovaniia: mesto i rol v kommunikativnykh kampaniiakh, metodolohiia i metodika provedeniia. Moscow.

2. Bohomolova M.N. (2012). Rol kommunikatsii v sovremennom hrazhdanskom obshchestve. Humanities Research, 9. Retrieved from <http://human.snauka.ru/2012/09/1654>.

3. Biuler K. (2013). Teoriia yazyka. Reprezentativnaia funktsiia yazyka. Moscow: Progress.

4. Dewey John. O state “ikh moral i nasha”. Common, Retrieved from <https://commons.com.ua/uk/o-state-ih-moral-i-nasha/>.

5. Kastells M. (2002). Sotsialnye posledstviia informatsionnykh i kommunikatsionnykh tekhnolohii. World Social Science Report / UNESCO, 1999. Moscow.

6. Louson T.R. (2015). Sociopolitical transplant model. Sotsialno-tekhnologicheskaiia kultura kak fenomen XXI veka: Materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. Belgorod, 97–108.

7. Luhmann N. (1994). Poniatie obshchestva. Problemy teoreticheskoi sotsiologii. St. Petersburg.

8. Mead G.H. (2000). Dukh, samist i suspilstvo. Z tochky zoru sotsialnoho bikheviorysta. Kyiv: Ukrainian Center for Spiritual Culture.

9. Nazarov A.P. (2016). Massovaia kommunikatsiia v sovremennom mire: metodolohiia analiza i praktika issledovaniia. Moscow: Editorial-URSS.

10. Naumenko T.V. (2005). Sotsiologhiia massovoi kommunikatsii: Uchebnoe posobie. St. Petersburg: Piter.

11. Pocheptsov G.G. (2001). Teoriia kommunikatsii. Moscow: Refl-book.

12. Rogers Everett M. & Agarwala-Rogers Rekha (2011). Kommunikatsii v orhanizatsiiah. Moscow.

13. Sokolov A. (2015). Aktualizatsiia sfery kultury i massovykh kommunikatsii kak vazhneisheho elementa stratehii sotsialno-ekonomicheskoho razvitiia. Civil Service, 4, 3–6.

14. Tyshchenko V.I. (2006). Metodologicheskie osnovaniia informatiki soobshchestv. Social communications in the new information environment: T. 26. Moscow.

15. Habermas J. (2015). Demokratsiia. Razum. Nравstvennost: Moskovskie lektsii i interviu. Moscow: Science.

16. Sharkov F.Y. (2002). Osnovy teorii kommunikatsii. Moscow.

17. McLuhan M. (2011). Understanding Media. New York.

18. Rivers W., Christians C. & Schramm W. (2017). Responsibility in Mass Communication. New York.

19. Web Summit 2018: 10 glavnykh trendov v kommunikatsii i tekhnolohiiah. Retail Platforma. Retrieved from <http://retailplatforma.com/texts/web-summit-2018-10-glavnyh-trendov-v-kommunikatsii-i-tehnologiyah>.

*Стаття надійшла до редакції 12.12.2018 р.*

УДК 316.772

**СЕМЕНОВА К.О.**, аспірантка кафедри теорії та практики управління, Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут»

**C. SEMENOVA**, Ph. D Candidate in Public Governance and Administration, National Technical University of Ukraine «Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute»

## ЗАПОБІГАННЯ ЗАГРОЗАМ МЕДІА-ПРОПАГАНДИ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ

### PREVENTING THREATS TO MEDIA PROPAGANDA IN TERMS OF THE DEVELOPMENT OF E-DEMOCRACY

*У статті досліджено сутність пропагандистського впливу в сучасному світі в умовах мережевої війни. Основна увага приділяється особливостям медіа-пропаганди в умовах розвитку електронної демократії, що здійснюється в системах горизонтальних масових комунікацій, прикладом яких можуть слугувати соціальні мережі. Охарактеризовано методи маніпуляції масовою свідомістю у ЗМІ, в тому числі мережі Інтернет. Проаналізовано тролінг як основний засіб Інтернет-пропаганди, запропоновано класифікацію тролінгу, що включає в себе т. зв. "товстий" і "тонкий" тролінг.*

*The article explores the essence of propaganda influence in the modern world in conditions of a network war. Basic methods of manipulating in mass media, including the Internet, are characterized. The trolling as the main means of Internet propaganda is analyzed, the classification of trolling is proposed, which includes the so-called. "fat" and "thin" trolling*

**Ключові слова:** електронна демократія, масові комунікації, пропаганда, маніпуляція масовою свідомістю, інформаційне суспільство, мережева війна, тролінг

**Key words:** electronic democracy, mass communication, propaganda, mass consciousness manipulation, information society, network war, trolling

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Доба інформаційного суспільства відкрила людству нові можливості. За допомогою новітніх комунікаційних технологій світ змінюється швидше, ніж будь-коли раніше. Але епоха сьогодення, в якій інформація виступає в якості основного ресурсу, породжує і низку загроз для країн, які стали на шлях впровадження концепції сталого розвитку. Система масових комунікацій, яка поєднує собою усі сфери суспільного життя, в сучасних умовах зазнає руйнівного впливу під час розгортання міждержавних конфліктів. В ході таких протистоянь інформаційний чинник вже не просто доповнює традиційні засоби ведення військових дій, але являє собою основну складову в будь-якому геополітичному протистоянні. Хто володіє інформацією, той володіє світом, і, зважаючи на це, можна зазначити, що інформаційна безпека держави стає першочерговою умовою для захисту національних інтересів і збереження територіальної цілісності.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. Об'єктом атак супротивників під час мережевої війни в першу чергу виступає національний інформаційний простір. В сучасних історичних умовах інформаційний простір держави постає вже не просто як сукупність систем масових комунікацій, що забезпечують інформаційні потреби суспільства на певній території, але й відіграє важливу роль в якості арени зіткнення інтересів учасників геополітичних конфліктів. Тому вирішення проблеми його захисту від негативних впливів є

актуальним для країни, що зазнає інформаційної агресії. Під загрозою опиняється сталий розвиток електронної демократії, яка порушується за допомогою інформаційно-технічних та інформаційно-психологічних методів, базовим з яких є застосування деструктивної медіа-пропаганди. Нейтралізація її впливів має бути одним з напрямків здійснення державної інформаційної політики не тільки для здобуття тактичної переваги у інформаційній війні, але і для подальшої безперешкодного запровадження різноманітних інструментів та технологій електронної демократії у довгостроковій перспективі.

Якщо система державного управління не здатна відповісти на виклики часу і виробити механізми для ефективного функціонування масових комунікацій, наслідки можуть бути катастрофічними. Порушення діяльності інформаційної сфери призводить до дисбалансу у суспільстві і може вплинути на процеси у економічній, соціальній чи екологічній царині. Пропаганда нині еволюціонувала, і являє собою не тільки поширення певної політичної ідеології через традиційні ЗМІ, скільки всеохоплюючу непомітну систему нав'язування соціальних міфів. Специфіка сучасної медіа-пропаганди в тому, що вона розповсюджується не лише вертикальними каналами, але й активно застосовується в мережі горизонтальних комунікацій. Боротьба з деструктивними маніпулятивними технологіями на рівні держави не може відбуватися суто адміністративними методами. Державне управління має виробити адекватну стратегію попередження пропагандистських впливів на

інформаційний простір.

Для України вкрай гостро постало питання забезпечення сталого розвитку електронної демократії у зв'язку з тим, що вона знаходиться у стані гібридної війни з Російською Федерацією. На жаль, в ході цього інформаційного протистояння наша країна часто не могла надати симетричної відповіді на пропагандистські атаки супротивника. В нинішніх умовах стало очевидно, що стратегія захисту в ході мережевого протиборства не виправдовує себе, і необхідно діяти на випередження. І поки проблеми забезпечення сталості національного інформаційного простору не вирішені, будь-які спроби держави втілювати у життя цілі сталого розвитку не матимуть успіху. Отже, медіа-пропаганда стає серйозною перешкодою на шляху до запровадження різноманітних інструментів електронної демократії, які передбачають активну участь громадян та інститутів громадянського суспільства в процесі вироблення, прийняття та моніторингу управлінських рішень.

## АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Вплив мас-медіа на масову свідомість висвітлювали у своїх працях А. Моль, Е. Ноель-Нойман, Д. Макквейл, Дж. Брайант, С. Томпсон, Д. Галлін, П. Манчіні, Д. де Флер, Е. Деніс. Сутність пропаганди була детально проаналізована у дослідженнях Г. Ласуела, М. Чукаса, Г. Шиллера, Ж. Еллюля, Е. Аронсона, Е. Пратканіса, Г. Почепцова. Проблемам інформаційної безпеки присвятили праці такі вітчизняні дослідники: В. Компанцева, В. Остроухов, В. Петрик, М. Присяжнюк, Є. Скулиш. Висвітленню питань інформаційної війни та маніпулювання свідомістю присвячено праці Г. Черноуса, В. Остроухова та інших. Принципи публічного управління в реалізації ідей сталого розвитку досліджувались у працях Г. Атаманчука, В. Козбаненко, В. Князева, А. Мельника, Н. Мельтюхової, О. Оболенського та ін. Засади державної іміджевої політики розкриті такими вченими як К. Боуддінг, Г. Ніколсон, О. Холсті, Р. Т. Коннолл, Л. Біч, К. Дойч, М. Олсон, Дж. Най, А. Вендт, І. Нойманн. Імідж країни також досліджували такі вітчизняні науковці, як В. Осовський, Г. Почепцов, В. Бебик, В. Тертична, Д. Буретіна, П. Біленчук, Є. Тихомирова, О. Білорус, О. Бойко, О. Зернецька, О. Литвиненко, Д. Видрін, Є. Макаренко, М. Слюса-ревський, В. Горбулін.

**МЕТОЮ** даної статті є аналіз розвитку медіа-пропаганди в історичній ретроспективі і визначення особливості її функціонування в сучасному світі, та надання рекомендації щодо уникнення її загроз для забезпечення сталого розвитку електронної демократії.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

В умовах інформаційного суспільства, з розвитком новітніх інформаційних технологій, більшість класичних теорій масових комунікацій вже не можуть адекватно пояснити явища сучасного світу. Пропаганда поступово змінює свої «грубі» прояви, які відомі ще з часів Першої світової війни, на більш приховані, витончені методи маніпуляції масовою свідомістю, в тому числі і з використанням соціальних мереж. Риси сучасної пропаганди, що відрізняють її від пропаганди минулих періодів виокремлює Л. А. Едельштейн. Процеси глобалізації істотним чином перетворили інформаційний

простір. Серед головних наслідків таких процесів можна вважати: зникнення різного роду фільтрів (етнічних, державних, міждержавних), виникнення потужнішої системи взаємовпливів між різними сферами життя, поширення космополітичних норм, поява нових значущих політичних і інформаційних акторів, глобалізація зв'язків усіх рівнів [12].

Вкрай актуальною в сучасних умовах залишається теорія суцільної пропаганди Жака Еллюля, що пропонує критичний погляд на розвиток масових комунікацій і доводить, що людина сьогодення знаходиться під впливом пропаганди в усіх сферах свого життя. Згідно з його поглядами, сучасна пропаганда заснована, перш за все, на науковому аналізі психології та соціології. Пропагандист здійснює побудову своєї техніки на основі знання людини, її тенденцій, бажань, потреб, психічних механізмів, життєвих умов, користуючись даними соціології, наскільки і потенціалом глибинної психології. Ж. Еллюль вважає, що для того, щоб пропаганда була ефективною, вона має бути тотальною, а пропагандист повинен використовувати всі наявні засоби, що охопити індивіда з усіх боків його життя, - емоційного, інтелектуального, публічного, приватного життя [6]. Жак Еллюль запропонував розрізняти вертикальну та горизонтальну пропаганди. Вертикальна – це класичний варіант пропаганди – інформаційний потік згори до низу з пасивним реагуванням аудиторії. Горизонтальну пропаганду Еллюль називає новим винаходом. Вона зветься горизонтальною, бо реалізується в групі, а не йде згори. У цій ситуації всі учасники є рівними, серед них немає лідера. Яскравим прикладом системи горизонтальних масових комунікацій є мережа Інтернет.

Якщо досліджувати поняття «пропаганда» в його негативних, деструктивних проявах, то це не що інше, як один із засобів маніпулювання масовою свідомістю. Для того, щоб досягнути сутності деструктивної пропаганди, необхідно розглянути поняття маніпуляції масовою свідомістю. Маніпулювання свідомістю – це відповідний вплив на психіку, емоції та свідомість особистості з метою зміни та управління її ціннісними орієнтаціями, формування штучних потреб, мотивів, емоційного настрою для зміни поведінки цієї ж особистості в інтересах ініціатора маніпулятивного впливу [4].

Маніпулювання як специфічна форма впливу має такі функції:

- інформативну (полягає в тому, щоб отримувати, інтерпретувати, коментувати відомості про події та явища навколишньої дійсності);
- посилення впливу (має на меті змінити установки опонента або партнера з метою трансформації його поведінки та дій на користь маніпулятора);
- установлення контролю над свідомістю (фіксування у свідомості суспільства необхідних стереотипів, іміджі, міфів, доведення їх до автоматизму);
- регулювання (спрямовування дій та поведінки об'єкта маніпуляції в потрібному напрямку);
- провокативну (створення відповідних конфліктних ситуацій та суперечностей у потрібний для цього момент);
- маскування (приховування справжніх намірів комунікації);
- захисну (дії під час дефіциту матеріальних та психологічних ресурсів суб'єкта);



- адаптивну (пристосування до особливостей об'єкта маніпулювання);
- мобілізаційну (формування мотивації для дії чи бездіяльності об'єкта маніпулювання) [4].

Маніпулятивний вплив в найзагальнішому вигляді можна визначити у формі моделі, що складається з таких етапів:

а) програмування – приховане кодування свідомості для підготовки об'єкта до необхідної маніпулятору дії;

б) власне маніпулювання – спроба досягнути бажаного результату шляхом застосування низки прийомів, які вводять в оману, але не належать до силових дій;

в) тиск – відверта «демонстрація сили», відкритий шантаж;

г) атака – використання всіх наявних ресурсів під час активної маніпулятивної дії в основі тактичних маніпулятивних прийомів лежать один або декілька таких механізмів, що:

- конструюють нові (задля відволікання уваги) або вирішують існуючі суперечності;

- маскують виконувані дії (супротивник, не чинячи опору, погоджується на гіршу для себе ситуацію/позицію через нерозуміння загальної картини того, що відбувається);

- реалізують план, у якому від опонента нічого не залежить (відбувається його «виключення» з подій, ізоляція від важелів управління подіями тощо, саме за таким сценарієм відбуваються більшість, із ініційованих органами державної влади, громадських слухань);

- створюють ситуацію, за якої опонент, який обирає оптимальний, на його думку, шлях, потрапляє в пастку;

- дають змогу використовувати чужі (конкурентів, знаменитостей, населення, держави) ресурси (часу, іміджу, грошей, влади, інформації);

- виявляють приховані, непомічені ресурси або «пожвавлюють» / реанімують втрачені [3].

Маніпулювання масовою свідомістю може здійснюватися в різних сферах суспільного життя, використовувати безліч методів і об'єктом свого впливу мати різні за розміром та однорідністю групи людей. Проте будь-який маніпулятивний вплив, починаючи від маніпуляції на міжособистісному рівні і закінчуючи інформаційним протистоянням на міждержавному рівні, ґрунтується на трьох базових пунктах:

- привертанні уваги об'єкта маніпуляції;

- жонглюванні аргументами (фактами, доказами) з метою відволікання або зміщення уваги та подальшої її жорсткої концентрації на другорядних деталях (впродовж процесу відбувається підміна чогось суттєвого на несуттєве);

- стимулюванні, підштовхуванні об'єкта маніпуляції до дії, яка цілком «логічно» впливає зі штучно створеної ситуації [4].

Перелічені вище пункти в цілому співвідносяться з основними твердженнями теорії пропаганди Жака Еллюля, згідно з якою мета пропаганди в сучасних умовах полягає саме в провокуванні об'єкта маніпуляції на здійснення певних дій, вигідних пропагандисту, а не стільки у намаганні змінити світогляд індивіда і змусити його підтримати ту чи іншу політичну систему, як вважали творці класичних теорій пропаганди у 30-ті роки ХХ ст. Ставши жертвою маніпуляції, людина може залишитися зі

своїми переконаннями, але вчинити саме так, як заздалегідь запрограмував маніпулятор. Прикладом цієї особливості сучасної пропаганди може слугувати троллінг в соціальних мережах, механізми якого будуть досліджені далі, у розділі, присвяченому пропаганді у сучасних мас-медіа

Сучасна пропаганда здійснюється в умовах інформаційного суспільства, що характеризується низкою нових тенденцій. Інформаційний простір став важливим для вирішення соціальних чи політичних завдань. У наші дні засоби масової інформації стали головним інструментом для розповсюдження повідомлень, що впливають на суспільну свідомість. Так, А. Моль зазначає, що ЗМІ фактично контролюють всю нашу культуру, пропускаючи її через свої фільтри, виділяють окремі елементи із загальної маси культурних явищ і надають їм особливої ваги, підвищують цінність однієї ідеї, знецінюють іншу, поляризують таким чином усю сферу культури. Те, що не потрапило до каналів масової комунікації, сьогодні майже не впливає на розвиток суспільства[5]. У результаті сучасна людина практично постійно знаходиться під впливом ЗМІ, які власне і виступають провідником та пропагандистом ідей, основним каналом маніпулятивного впливу. Завдяки створенню інформаційного зв'язку між окремим ЗМІ та споживачем, виникає можливість впливу на суспільну свідомість. Саме характер і спрямування інформації на різні верстви населення дає змогу ЗМІ виконувати своєрідні управлінські функції та надає можливість здійснення маніпулювання масовою свідомістю. Сучасна пропагандистська діяльність базується на систематичному впровадженні в масову свідомість соціальних міфів[5].

Фундаментальним механізмом маніпулювання у ЗМІ є сугестія, тобто спроба переконати інших у конкретних судженнях без очевидних логічних підстав. Сугестія визначається як процес впливу на психічну сферу людини, пов'язаний із пониженням усвідомленості і критичності при сприйнятті і реалізації впроваджуваного змісту, з відсутністю цілеспрямованого активного його розуміння, розгорнутого логічного аналізу і оцінки у співвідношенні з минулим досвідом і даним станом суб'єкта. Змісту інформації, засвоєній за механізмом сугестії, надалі властивий нав'язливий характер: він важко піддається осмисленню і корекції і являє собою сукупність «нав'язаних установок» [1].

Проте розвиток електронних засобів спілкування істотно зменшив вагу «класичних» ЗМІ у формуванні суспільної свідомості. Все більше людей в наш час користується мережею Інтернет для отримання інформації про події у світі і обміну думками з іншими користувачами, ставлячи під сумнів об'єктивність преси чи телебачення. Особливо це стосується молоді та інших соціально активних груп, тієї частини аудиторії, яка не схильна довіряти класичним ЗМІ, прагне отримувати новини з альтернативних джерел і не бажає бути пасивним споживачем медіа-продукту.

Здавалось би, з появою Інтернету масова комунікація мала б вийти на якісно новий рівень, де в умовах свободи висловлювання і плюралізму думок неможливе агресивне нав'язування однієї точки зору та відбувається вільний обмін інформацією. Проте нові технології не тільки не позбавили індивіда всемогутнього впливу пропаганди, але і породили новий виток

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

інформаційного протистояння та небачену раніше зухвалість маніпуляцій масовою свідомістю. Ілюзія необмеженої свободи та неупередженості в процесі спілкування в Інтернеті породжує нові способи вплинути на аудиторію. Більшість прийомів медіа-маніпуляцій, що були викладені вище, є досить відомими для більшості людей і можуть бути легко викриті індивідом, що має достатній рівень освіченості і навички критичного мислення. Пропаганда через традиційні джерела під впливом розвитку інформаційних технологій втрачає свою ефективність, і розрахована в першу чергу на ті соціальні групи, яким важко перебудувати свій світогляд і які досі звикли отримувати інформацію з телебачення або газет (наприклад, люди похилого віку або жителі віддалених сільських місцевостей).

Інша частина населення, наприклад молодь, ділові люди, інтелігенція, представники соціальних рухів вже не схильні приймати на віру інформацію, яка в односторонньому режимі звалюється на реципієнта по каналах класичних медіа. Інтернет є тим засобом, який допомагає таким активним соціальним групам організовувати масові комунікації за новими принципами. Унікаючи необ'єктивності «продажних» ЗМІ, «промивки мізків» безглуздими телесюжетами та інших негативних явищ традиційної системи засобів масової комунікації, користувачі Інтернету потрапляють у більш хитро замасковані пастки і все одно піддаються пропагандистському впливу. Саме тому методи маніпуляцій в Інтернеті є вкрай цікавою та актуальною темою досліджень. В першу чергу широкі можливості для пропагандиста відкриваються у соціальних мережах та в електронних ЗМІ, де є можливість коментувати матеріали і формується видимість зворотнього зв'язку з аудиторією. Тролінг в соціальних мережах в сучасних умовах подекуди є більш нищівним засобом ведення гібридної війни, ніж зброя масового ураження.

Ідея об'єднання усіх засобів пропаганди Ж.Еллулем у концепції тотальної пропаганди, дозволяє стверджувати, що найбільше втілення в наш час вона дедалі більше знаходить в рамках Інтернету, в блогосферах, соціальних мережах, де процес фрагментації цільових груп, поєднання преси, фільмів, людських контактів, плакатів, масових нарад, всебічних форм впливу, міфологізації, у тому числі для досягнення найбільш глибоких шарів підсвідомого, формування потрібних реакцій через підбір стимулів, - набуває нечуваних масштабів[7].

Отже, в процесі спілкування в мережі Інтернет з'являються широкі можливості для маніпулювання в першу чергу шляхом створення ілюзії висловлення власних думок окремими індивідами в режимі реального часу, в комунікативному полі, яке знаходиться поза впливом традиційних каналів медіа-пропаганди. Соціальні мережі стають ідеальним середовищем для імітації певних соціальних процесів, формування хибної громадської думки. В основі такої пропагандистської діяльності лежить техніка, що отримала назву астротурфінгу. Астротурфінг – це використання сучасного програмного забезпечення, або спеціально найнятих оплачуваних користувачів для штучного управління громадською думкою. Застосовується для витіснення думки реальних людей на веб-форумах, для організації підроблених кампаній в Інтернеті, які створюють враження, що велика

кількість людей вимагають чогось конкретного, або виступають проти чого-небудь, чи написання замовних постів, метою яких є створення враження спонтанної, народної підтримки політика, політичної групи чи партії, продукту, сервісу або події[2].

Тобто цей процес являє собою формування уявної громадської думки, яка у результаті стає справжньою громадською думкою, що є вигідною для суб'єкту пропагандистського впливу. Дане поняття відносять до форми кібер-агресії, яка використовує складне програмне забезпечення на Інтернет-форумах. Це так звані «боти», різноманітні «фейкові акаунти», «вбудовані банери» прихованого рекламного характеру. Астротурфінг може застосовуватися для витіснення думки реальних людей на веб-форумах, для фальсифікації громадських кампаній в Інтернет-просторі, у тому числі політичних[2].

Останнім часом з'явилися масштабні прецеденти використання технологій астротурфінгу в області міждержавних відносин та геополітики для штучного управління громадською думкою, організації фальсифікації в мережі Інтернет, які створюють враження, що велика кількість людей вимагає чогось конкретного або виступає проти. У ХХІ столітті астротурфінг також співвідноситься як один з засобів ведення інформаційної війни. Мережева війна – це новий різновид війни, яка ведеться переважно в інформаційній сфері і ґрунтується на використанні ефекту резонансу, коли найрізноманітніші, на перший погляд, не пов'язані між собою, ідеологічні, громадські, суспільні, економічні, етнологічні, міграційні процеси скеровуються зовнішніми операторами для досягнення конкретних цілей.[10]. Мережева війна, в умовах якої опинилася на даний час Україна, стала причиною того, що проблемі астротурфінгу приділяється все більше уваги як на рівні безпеки держави, так і у повсякденному житті громадян. Найвідомішим видом астротурфінгу, який активно застосовується в процесі розгортання інформаційного протистояння є троллінг.

Тролінг – це один з інструментів в астротурфінгу, коли в агресивній або жартівливій формі підноситься або коментується якась інформація. Чужа агресія часто сприймається іншими людьми як впевненість у своїй позиції, що найчастіше притупляє пильність слухача і бажання перевірити справжність інформації [11]. Термін «тролінг» став незамінним елементом у лексиконі сучасної людини. В умовах інформаційного протистояння все більше українців стикаються з цим явищем у ході спілкування в мережі Інтернет і намагаються дати йому вичерпну характеристику. На жаль, в суспільній свідомості вкоренилося досить однобоке тлумачення цього феномену, і під троллінгом в соціальних мережах в першу чергу розуміються прямі погрози, образливі жарти, неадекватна поведінка і провокації. Це вірно, проте лише частково. Подібні дії характеризують так званий «товстий троллінг», він є легко помітним і одразу розпізнається більшістю юзерів. «Товстий» підвид троллінгу дійсно здійснюється у грубій, не дуже майстерній формі і може справити вплив лише на не підготованих жертв інформаційної агресії. З початку появи явища троллінгу він використовувався вузьким колом учасників анонімних форумів – іміджбордів – заради розваги або самоствердження. Поступово ареал використання цього типу Інтернет-комунікації розширювався, і врешті-решт технологія троллінгу сильно популяризувалася і почала

застосовуватися заради досягнення корисливих цілей та у ході розгортання пропагандистських протистоянь на міждержавному рівні.

За час ведення інформаційної війни в її активній фазі користувачі українського Інтернет-сегменту звикли до «вкидання» провокативних постів «товстими троллями» і в більшості своїй навчилися ігнорувати подібні дії. «Не годувати троля» - тобто не звертати на нього будь-яку увагу – ось основне правило спілкування в подібній ситуації. Але існує і т.зв. «тонкий троллінг» - більш досконала технологія маніпуляції в Інтернеті. «Тонкий» тролль більш чітко підлаштовується під особливості певної цільової групи або окремого індивіда, вивчає слабкі сторони майбутніх жертв. Під час подібної інформаційної Інтернет-атаки в хід не йде пряма агресія проти опонента. «Тонкий» троллінг вимагає від пропагандиста шляхом ведення буденної дискусії непомітно для жертви змусити її діяти всупереч своїм переконанням, вчиняти провокативні вчинки, втрачати самоконтроль і дискредитувати себе. В той же час маніпулятор веде себе адекватно, ніяким чином не викриваючи свої справжні наміри, і ніби залишається в стороні від бурхливої реакції жертви троллінгу. «Тонкий» троллінг є вкрай небезпечним видом Інтернет-маніпулювання суспільною свідомістю, він ефективно застосовується для впливу на окрему особу, а інколи може одночасно ввести в оману тисячі людей. Навіть досвічена критично мисляча людина не завжди здатна викрити справжні наміри такого троля, який може вдало прикидатися її союзником, «народним експертом», невинною жертвою або випадковим свідком певної події. Для ефективної уражуючої дії «товстого» троллінгу досить зробити агресивний пост чи залишити саркастичний принизливий коментар і спостерігати, як реагують «хом'ячки» (на Інтернет-слензі цей термін означає найактивнішу частину користувачів соціальних мереж, які зазвичай першими реагують на різного роду провокації і легко піддаються паніці в мережі). Тонкий троллінг вимагає більш продуманої програми дій, тривалої підготовки для атак, він розрахований в основному на вужче коло жертв, проте його шкідлива дія може бути набагато сильнішою і тривалішою.

В умовах інформаційної війни проти України основну загрозу сталості електронної демократії становить саме «тонкий» троллінг, який важче розпізнати, і який являє собою досконалу технологію пропагандистського впливу. Громадсько активні користувачі Інтернету приділяють значну увагу викриттю фактів відвертої брехні, провокацій та інших помітних проявів пропагандистської діяльності сторони, що чинить атаку на інформаційний простір країни, підриває довіру до інструментів електронної демократії, при цьому більш глибокі, майстерні методи маніпуляції, такі як тонкий троллінг, залишаються в основному непоміченими.

Дослідивши основні прояви пропагандистського впливу і засади функціонування сфери медіа-пропаганди в сучасному суспільстві, можна зробити висновок, що теорія пропаганди Жака Еллюля вкрай точно характеризує стан речей сьогодення. Паралельно існують як класична, вертикальна пропаганда, яка здійснюється традиційними каналами, так і горизонтальна, що виходить за межі політичної сфери, створює соціальні міфи, пронизує всі сторони існування сучасного індивіда і нав'язує певний спосіб життя. Ідеальним середовищем для розповсюдження горизонтальної пропаганди став Інтернет. Завданням сучасних маніпуляцій може бути

намагання змінити установки чи погляди індивідів чи соціальних груп, а також провокування їх до певних дій, вигідних суб'єкту маніпулювання. Для успішної маніпуляції в епоху соціальних мереж зовсім не обов'язково змушувати жертв зраджувати своїм ідеалам і приймати іншу точку зору – певні групи можуть залишатися зі своїми непохитними переконаннями, і при цьому діяти так, як вигідно пропагандисту. Прикладом таких технологій може слугувати троллінг, а особливо так званий «тонкий» троллінг, здатний ввести в оману тисячі користувачів Інтернет-ресурсів.

## ВИСНОВКИ

Можна підсумувати викладене вище і зробити висновки, що сучасні ЗМІ мають широкі можливості впливу на масову свідомість, і тому часто стають каналом пропагандистського впливу для задоволення інтересів певних груп. Маніпулювання громадською думкою виходить далеко за межі політичних ідеологій, пропаганда непомітно охоплює усі сторони життя індивіда в інформаційну епоху. Тому не дивно, що в сучасному глобалізованому світі медіа-пропаганда активно використовується не лише в межах території окремих держав, наприклад для забезпечення підтримки існуючого політичного устрою чи нав'язування споживацького способу життя серед населення, але і на рівні міждержавних відносин у геополітичній площині. Інформаційна війна є формою найгострішого пропагандистського протистояння, і саме в умовах інформаційних війн засоби маніпулювання суспільною свідомістю знаходять широке застосування. Отже, виходячи з твердження про всеохоплюючий характер пропаганди, яка нині здійснюється далеко за межами політичної сфери, можна погодитися з думкою про загальноманіпулятивний характер системи мас-медіа. Засоби масової комунікації в умовах інформаційного суспільства грають роль каналу розповсюдження соціальних міфів, що створюються для формування в споживачів медіа-продукту певних моделей поведінки, завдяки яким досягаються політичні та економічні цілі правлячих еліт. Тому існує велика кількість прийомів маніпуляції масовою свідомістю у ЗМІ, розроблений досконалий інструментарій здійснення пропагандистського медіа-впливу на всі сторони життя сучасного індивіда з метою спонукання його до певних дій.

З розвитком інформаційних технологій вплив традиційних медіа зменшився, натомість з'явилися небачені раніше можливості для пропаганди в умовах нових видів масових комунікацій, зокрема в мережі Інтернет. І саме в ході такого спілкування горизонтальна пропаганда найефективніше досягає своїх цілей, маскуючи свої наміри під виглядом висловлення громадської думки і формуючи викривлене сприйняття реальності в користувачів соціальних мереж.

Проте процес маніпуляції масовою свідомістю в умовах глобалізації вийшов далеко за межі кордонів окремих держав і має розглядатися не тільки в контексті здійснення правлячою верхівкою пропагандистського впливу на суспільство своєї держави, але і на рівні міждержавних відносин. Інформаційне протистояння стало характерною особливістю сучасного світу і є прикладом широкого застосування пропагандистських технологій не просто як допоміжного засобу при веденні війни, а як основи руйнівного впливу на країну-супротивника. Інформаційний ресурс стає вирішальним



# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

для перемоги у геополітичному полі, і Україна, знаходячись у стані гібридної війни, має захищати свій інформаційний простір від деструктивних пропагандистських атак. Особливо це стає актуальним для формування довіри до інструментів електронної демократії та їх ефективного використання громадянами.

Всеохоплююча дія деструктивної пропаганди під час інформаційної війни порушує цілісність інформаційного простору держави і спричиняє дисфункціонування інформаційної системи суспільства. Наслідком цього можуть стати негативні явища, що проявляються у економічній, екологічній та соціальній царинах. За таких умов гальмується розвиток електронної демократії, тому питання інформаційної безпеки має бути першочерговим для країни, яка має на меті досягнення цілей сталого розвитку.

Окресливши межі функціонування медіа-пропаганди в сучасному світі, можна зробити висновок, що управління цією сферою має бути одним з основних напрямків здійснення державної політики України. Тому, для забезпечення сталого розвитку електронної демократії, необхідно розробити низку рекомендацій щодо зменшення негативного пропагандистського впливу.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Гойман О. О. Маніпулювання масовою свідомістю в умовах сучасної гібридної війни [Електронний ресурс] / О. О. Гойман // Грані. — 2015. — № 1. — С. 50-56. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani\\_2015\\_1\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2015_1_11) — Назва з екрана.
2. Данько Ю. А. Астротурфінг як інструмент віртуальної маніпуляції та політичної пропаганди в умовах інформаційної доби [Електронний ресурс] / Ю. А. Данько // Сучасне суспільство. — 2015. — Вип. 2(1). — С. 38-49. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/cuc\\_2015\\_2\(1\)\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/cuc_2015_2(1)_6) — Назва з екрана.
3. Історія інформаційно-психологічного протистояння: підруч. / [Я.М.Жарков, Л.Ф.Компанцева, В.В.Остроухов В.М.Петрик, М.М.Присяжнюк, Є.Д.Скулиш]; за заг. ред. д.ю.н., проф., засл. юриста України Є.Д.Скулиша. — К.: Наук.-вид. відділ НА СБ України, 2012. — 212 с.
4. Коваленко А. Страх як засіб маніпулювання свідомістю в засобах масової інформації / А. Коваленко, Д. Денісова // Світогляд - Філософія - Релігія: 36. наук. пр. — Суми: ДВНЗ «УАБС НБУ», 2011. — № 2(2).
5. Моль А. Социодинамика культуры / А. Моль. — М.: Прогресс, 1973. — 409 с.
6. Павлов Д. Теорія пропаганди Жака Еллюля [Електронний ресурс] / Д. Павлов // Науковий вісник Одеського національного економічного університету. — 2015. — № 10. — С. 198-212. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nv\\_2015\\_10\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nv_2015_10_18) — Назва з екрана.
7. Почепцов Г.Г. Модель пропаганды Жака Еллюля / Г.Г.Почепцов. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/manipulation/model\\_propagandy\\_zhaka\\_ellyulya/](http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/manipulation/model_propagandy_zhaka_ellyulya/). — 31 травня 2015 р. — Назва з екрана.
8. Притула А. М. Пропаганда – компонент гібридної війни: шляхи протидії засобами кримінального права [Електронний ресурс] / А. М. Притула // Юридична наука. — 2015. — № 3. — С. 99-104. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/jnn\\_2015\\_3\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/jnn_2015_3_14) — Назва з екрана.
9. Чік Л. Засоби мовного маніпулювання у сучасних ЗМІ - [Електронний ресурс] / Л. Чік // Літературний процес: методологія, імена, тенденції. Філологічні

науки. — 2015. — № 5. — С. 121-123. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Litpro\\_2015\\_5\\_33](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Litpro_2015_5_33) — Назва з екрана.

10. Чукут С.А. Впровадження електронного урядування в умовах мережевої війни / С. А. Чукут // Проблеми теорії та практики управління. - 2015. - №1 – с. 159-171.

11. Шерман О.М. Агресія в Інтернеті [Електронний ресурс] / О.М.Шерман. — Режим доступу : [http://ubgd.lviv.ua/moodle/pluginfile.php/14596/mod\\_folder/content/0/2013\\_1/SH2013\\_6.Pdf](http://ubgd.lviv.ua/moodle/pluginfile.php/14596/mod_folder/content/0/2013_1/SH2013_6.Pdf) — Назва з екрана.

12. Шпилик С. Інформаційна війна, пропаганда та пр: такі схожі й такі різні... [Електронний ресурс] / С. Шпилик // Галицький економічний вісник. — 2014. — № 4. — С. 178-188. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/gev\\_2014\\_4\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/gev_2014_4_24) — Назва з екрана.

## REFERENCES

1. Hoiman O. O. Manipulation of Mass Consciousness in the Contemporary Hybrid War [Electronic resource] / O.O.Hoyma // Grani. - 2015. - No. 1. - P. 50-56. - Mode of access: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani\\_2015\\_1\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2015_1_11) - Title from the screen.
2. Danko Yu. A. Asturfing as an instrument of virtual manipulation and political propaganda in the conditions of the information age [Electronic resource] / Yu. A. Danko // Modern society. - 2015. - Issue 2 (1). - P. 38-49. - Access mode: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/cuc\\_2015\\_2\(1\)\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/cuc_2015_2(1)_6) - Screen name
3. The history of information-psychological confrontation: under the arm. / [Ya.M. Zharkov, L.F.Kompantseva, V.V. Ostrokhov VM Petrik, M.M.Prisyazhnyuk, Ye.D.Skulish]; per community Ed. D.Sc., Prof., Zasl. lawyer of Ukraine Ye.D. Skulish. - K.: Science-view. Department at the Security Service of Ukraine, 2012. - 212 p.
4. Kovalenko A. Fear as a means of manipulating consciousness in mass media / A. Kovalenko, D. Denisova // Worldview - Philosophy - Religion: Sat. sciences Ave - Sumy: DAB "Oasis NBU", 2011. - No. 2 (2).
5. Mol A. Sociodynamics of culture / A. Mole. - M: Progress, 1973. - 409 p.
6. Pavlov D. Theory of Propaganda by Jacques Ellul [Electronic resource] / D. Pavlov // Scientific Bulletin of the Odessa National Economic University. - 2015. - No. 10. - P. 198-212. - Access mode: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nv\\_2015\\_10\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nv_2015_10_18) - Title from the screen.
7. Pocheptsov G.G. Model of propaganda by Jacques Ellul / G.G.Pocaptsov. - [Electronic resource]. - Mode of access: [http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/manipulation/model\\_propagandy\\_zhaka\\_ellyulya/](http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/manipulation/model_propagandy_zhaka_ellyulya/). - May 31, 2015 - Name from the screen.
8. Prytula AM, Propaganda - a component of a hybrid war: ways to counter criminal law [Electronic resource] / A. M. Prytula // Legal science. - 2015. - No. 3. - P. 99-104. - Mode of access: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/jnn\\_2015\\_3\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/jnn_2015_3_14) - Title from the screen.
9. Chik L. Means of linguistic manipulation in modern media [Electronic resource] / L. Chik // Literary process: methodology, names, trends. Philological Sciences. - 2015. - No. 5. - P. 121-123. - Access mode: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Litpro\\_2015\\_5\\_33](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Litpro_2015_5_33) - Title from the screen.
10. Chukut S.A. Implementation of e-government in a network war / S.A. Chukut // Problems of theory and practice of management. - 2015 - # 1 - p. 159-171.
11. Sherman O.M. Aggression on the Internet [Electronic resource] / O.M.Sherman. - Mode of access: [http://ubgd.lviv.ua/moodle/pluginfile.php/14596/mod\\_folder/content/0/2013\\_1/SH2013\\_6.Pdf](http://ubgd.lviv.ua/moodle/pluginfile.php/14596/mod_folder/content/0/2013_1/SH2013_6.Pdf) - Title from the screen.

Стаття надійшла до редакції 18.12.2018 р.



СУХОМЛИН В. Б., проректор з соціально-економічних питань  
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

V. SUKHOMLIN, vice-rector on socio-economic issues of the Institute  
of Personnel Training of the State Employment Service of Ukraine

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ ЗАЙНЯТОСТІ У КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ДОСЛІДНИЦЬКИХ ПІДХОДІВ

### THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ANALYSIS OF EMPLOYMENT IN THE CONTEXT OF MODERN RESEARCH APPROACHES

*В межах даної статті здійснено теоретико-методологічний аналіз ідентифікації проблеми зайнятості населення у контексті сучасних дослідницьких підходів, на підставі цього систематизовано основні дослідницькі підходи до її визначення, класифіковано основний категоріальний апарат щодо її розуміння розроблений в межах західноєвропейської науки, й на цій основі запропоновано авторську конструкцію визначення зайнятості як об'єкту соціальної політики, який характеризує сукупність відносин, які формуються у суспільстві у контексті реалізації соціально-трудової діяльності громадян, що тим самим відображає їх рівень включення у відповідні трудові процеси щодо реалізації їх особистісних та суспільних потреб та інтересів від чого залежить добробут суспільства, його важливі макроекономічні показники, відбувається звуження та розширення відповідних демографічних процесів у суспільстві, показано зайнятість як суспільно-корисну діяльність працездатного населення, яке виконує відповідні суспільно-значимі функції на умовах громадсько-правового договору.*

*In the framework of this article a theoretical and methodological analysis of the identification of the problem of employment in the context of modern research approaches was carried out, on the basis of which the main research approaches to its definition were systematized, the main categorical apparatus was classified for its understanding developed within the framework of Western European science, and on this basis, the author's construction was proposed. definition of employment as an object of social policy, which characterizes the totality of relations that are formed in society in the context of real tion of social and labor activities of citizens, which thus reflects their level of inclusion in the relevant labor processes for the implementation of their personal and social needs and interests, which depends on the welfare of society, its important macroeconomic indicators, the narrowing and expansion of relevant demographic processes in society, the employment is shown, employment is shown as a socially useful activity of the able-bodied population, which performs relevant socially significant functions under the conditions of a social-legal agreement.*

**Ключові слова:** зайнятість населення, ринок праці, соціально-трудові відносини, соціально-трудові процеси, демографічні процеси, працездатне заселення, безробіття, політика держави у сфері зайнятості, трудові здібності, трудовий потенціал суспільства, суспільно-корисна діяльність, індивідуальне та суспільне виробництва, державний сектор, приватний сектор, рівновага ринку праці.

**Key words:** employment of the population, labor market, social and labor relations, social and labor processes, demographic processes, able-bodied settlements, unemployment, state policy in the field of employment, labor skills, labor potential of society, socially useful activity, individual and social production, the public sector, the private sector, the balance of the labor market.

**ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Досягнення високих показників соціально-економічного розвитку сучасної постмодерної держави залежить від забезпечення високого рівня зайнятості трудового потенціалу нації. Виходячи із того аби забезпечити ефективність функціонування економічної й політичної системи життєдіяльності суспільства держава має забезпечити формування та реалізацію політики зайнятості, яка б слугувала створенню збалансованої кількості місць відповідно до задоволення духовних та матеріальних потреб населення. Відтак, в межах різних сучасних дослідницьких підходів сформулась значна кількість концепцій та теорій щодо

методології ідентифікації зайнятості населення, її структурних елементів та функцій. Варто відзначити, що нормативне й концептуальне осмислення питань зайнятості населення й досі позбавлене легального визначення, що у такий спосіб призвело до відсутності єдиного методологічного погляду на їх ідентифікацію. Це у такий спосіб обумовлює доцільність детального аналізу сутності, основних концепцій та підходів, структурних аспектів щодо ідентифікації змісту зайнятості та розроблення політики держави щодо її забезпечення.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. В межах даного дослідження значний методологічний інтерес становить загальнонаукова ідентифікація сутності

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

зайнятості як «важливої соціальної проблеми, яка відіграє визначальну роль у забезпеченні відповідного рівня життя населення держави, в формуванні та розвитку професійних здібностей кожної людини, в становленні та розкритті особистості» [1, с.48]. З огляду на це, праця, яка супроводжується процесами зайнятості населення забезпечує прогресивний розвиток суспільства, слугує збалансуванню показників життєвого рівня населення, виступає стримуючим фактором для більшості деструктивних процесів у функціонуванні суспільства і держави.

**АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ** і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Традиційно під «зайнятістю» населення розуміється «діяльність спрямована на задоволення особистих та суспільних потреб, шляхом отримання доходу, який базується на особистій праці» [2, с.167]. Відповідно до цього до зайнятого населення належить: зайняті за наймом за винагороду; зайняті індивідуальною трудовою діяльністю; зайняті в домашньому господарстві; військовослужбовці, підприємці, фермери, зайняті надомною працею, за сумісництвом [2, с.173]. В даному відношенні зайнятість розглядається як окрема форма діяльності громадян яка пов'язана із задоволенням особистих та суспільних потреб населення, яка не суперечить традиційним правовим умовам життєдіяльності суспільства та розвитку держави. Процес забезпечення зайнятості базується на професійній освіті громадян, які попередньо були задіяні у навчальній зайнятості. Виходячи із цього у більшості дослідницьких підходів зайнятість класифікується за відповідними видами, залежно від сфер суспільної діяльності.

Варто особливо наголосити, що більшість підходів не залежно навіть від предметної специфіки (соціологія, демографія, економіка, політологія, публічне управління) не має єдиного бачення щодо ідентифікації сутності категорії зайнятості. Така методологічна невизначеність та гностична неоднозначність об'єктивно негативно позначається на розробленні відповідних теоретичних конструкцій дослідження даної проблематики. При цьому якщо і припустити що більшість вчених трактують зайнятість як діяльність, то відомий вчений А.Е.Котляр категоричне таку методологічну ідентифікацію заперечує, виходячи із того, що «на відміну від праці зайнятість не може бути діяльністю, оскільки вона передбачає відповідні форми взаємодії між людьми, які супроводжуються формуванням певної системи відносин між ними, яка характеризує порядок включення працівників в конкретну операцію праці на конкретному робочому місці» [3, с.37]. В заперечення даному дослідницькому підходові окремими вченими наводиться аргументація методологічної хибності такої ідентифікації зайнятості. Зокрема, С.Кемпельмен виходить із доведення неправомірності протиставлення праці та зайнятості, оскільки і те й інше належать до реалізації трудових здібностей людей, «методологічно вони відрізняються між собою як сутність та зовнішня форма реалізації здатності до праці а тому їх отождествлення не можливе» [4]. Такий підхід також підтримує Т.Лейні, який наголошує на

недоцільності «протиставлення змісту зайнятості як діяльності її суспільній формі, оскільки це означало б позбавити суспільну форму зайнятості її матеріального речового змісту» [5, с.121]. Це свідчить про те, що зайняте населення, реалізуючи відповідні діяльнісні функції реалізує себе в системі соціально-економічних відносин. А відтак, цих два підходи артикулюючи різні зрізи зайнятості розкривають її внутрішній глибинний зміст.

**МЕТОЮ** даної статті є здійснити теоретико-методологічний аналіз сутності зайнятості населення у контексті сучасних дослідницьких підходів. Досягнення даної мети обумовлює вирішення відповідних завдань, а саме: систематизувати основні дослідницькі підходи до її визначення, класифікувати основний категоріальний апарат щодо її розуміння в межах західноєвропейської науки, запропонувати авторську конструкцію визначення зайнятості як об'єкту соціальної політики, охарактеризувати зайнятість як суспільно-корисну діяльність працездатного населення, яке виконує відповідні суспільно-значимі функції на умовах громадсько-правового договору.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Систематизація дослідницьких підходів щодо ідентифікації сутності зайнятості ґрунтується на аналізі різних багатоаспектних складових її структурного розуміння. В даному відношенні йдеться про те, що «у сфері суспільного та індивідуального виробництва можливим є один вид діяльності – праця, виходячи із чого зайнятість і визначається як діяльність пов'язана із реалізацією функцій праці» [6, с.328]. Однак при всій методологічній синхронності понять праця і зайнять припустити їх методологічну тотожність буде похибкою, оскільки зайнятись на відміну від праці, не може бути віднесена лише до сфери діяльності. При цьому Х.Полайтта виходить із необхідності враховувати, той контекст, що зайнятість передусім це сфера суспільних (економіко-правових) відносин між людьми, які забезпечують включення, або виключення людей з відповідних асоціативних структур. На його думку «до тих під, поки працівник продовжує залишатись в межах тієї чи іншої підсистеми господарського комплексу, ці стосунки не припинаються» [6, с. 331]. В даному відношенні статус зайнятого не залежить від того чи працює людина на даний момент чи відпочиває, а від того чи включена вона у відповідну систему соціально-економічних відносин чи перебуває поза нею. Це у такий спосіб формує контекст розуміння зайнятості через систему відповідних відносин, а не через ідентифікацію контексті діяльності та реалізації трудового потенціалу працівника.

Особлива важлива роль в межах аналізу різних теоретичних конструкцій ідентифікації зайнятості належить кейнсіанському та неокласичному підходам. В межах кейнсіанського підходу вчені виходять із того, що в «економіці існує багато невикористаних потужностей, тому збільшення обсягу національного виробництва призводить до скорочення безробіття, а тому для збільшення виробництва необхідно стимулювати

сукупний попит» [7]. Це у такий спосіб передбачає запровадження відповідних методів серед яких: державні витрати на організацію громадських робіт і закупівлю товарів та послуг у приватного сектора; здешевлення кредиту (зниження ставки відсотка), що стимулює інвестиційний попит. Однак гарантувати результативність зайнятості за умови запровадження даного підходу не можливо, оскільки запропоновані вченими методи боротьби з безробіттям призводять до бюджетного дефіциту, що суттєвою мірою погіршує економічне становище громадян, а відтак знижує показники їх зайнятості у різних секторах економіки. Виходячи із цього Дж.М.Кейнс у своїй праці «Загальна теорія зайнятості, проценту та грошей» запропонував методи державного регулювання економіки та основні принципи формування та організації системи інформації, необхідної для аналізу ринкових відносин. На підставі цього ним вченим було доведено, що без врахування вимірювань неможливо управління і регулювання соціально-економічних процесів, оскільки «ринки не є саморегулюючою системою, здатною до безкінечного розквіту, ринок не може створювати рівновагу в економіці без втручання держави, ринок не володіє самостійними механізмами визначення процентної ставки, цін і доходів, олігархи не будуть інвестувати свої кошти на державні потреби та проблеми населення, гроші другорядний фактор, головне – зростання потреб та збереження, лише із них виникають інвестиції для розширення виробництва та збільшення доходів населення» [8, с.632]. У такий спосіб, Дж.Кейнс, обґрунтував можливість існування в умовах ринкової економіки сталих станів великого безробіття, що відбувається завдяки недовикористанню виробничих потужностей. Відтак, знизити показники безробіття здатна лише «правильна податково-бюджетна і грошово-кредитна політика держави, яка впливаючи на виробництво, скорочує показники безробіття зменшує тривалість економічних криз» [8, с.634]. При цьому особливо варто відзначити, що кейнсіанська концепція показує чітку залежність попиту на працю від номінальної заробітної плати, оскільки у більшості випадків зайнятість населення ґрунтується на наступних мотиваційних факторах, серед яких: боязнь втратити роботу; довгостроковий характер колективних трудових угод; наявність «грошових ілюзій», які спонукають громадян орієнтуватись на номінальні, а не на реальні значення ціннісних показників» [8, с.670]. Саме тому в межах кейнсіанської концепції зайнятості постає ідея «забезпечення рівноваги на ринку праці», яка досягається завдяки наявності безробіття. Це обґрунтовано вченим виходячи із того, що «навіть при готовності найманих працівників працювати за більш низьку заробітну плату попит на працю з боку підприємців не збільшиться, а залишиться на попередньому рівні, оскільки зумовлений величиною ефективного попиту на блага» [8, с.673]. Відтак, в межах кейнсіанського підходу не існує єдиного механізму гарантування повної зайнятості, яка у більшості випадків випадковою, а не закономірною практикою соціально-економічної діяльності.

Методологічну альтернативу кейнсіанському підходу становить неокласичний підхід до ідентифікації

зайнятості населення. На думку французького вченого Ж.Б.Сея «економіка функціонує при повній зайнятості населення, однак вона не заперечує можливості існування циклічного безробіття» [9, с.311]. Виходячи із цього позиція вченого базується на тому, що «ринковий механізм здатний до саморегулювання і усунення циклічного безробіття, це обумовлено тим, що в умовах циклічного спаду держава повинна допомогти кризі швидко виконати свої функції щодо формування нових господарських пропорцій, зі створення умов для нового етапу економічного зростання на більш ефективній основі» [9, с.321]. Це у такий спосіб, свідчить про те, що розвиток нових виробництв стимулює зростання попиту на робочу силу в результаті чого радикально знижуватимуться показники безробіття до природного рівня. Саме тому тут артикулюється важлива роль держави, яка повинна взяти на себе зобов'язання запровадження «жорсткої грошово-кредитної політики, яка б знизилася бюджетний дефіцит, скоротила витрати і підвищила б ставку проценту, в результаті чого на ринку залишаться лише сильні товаровиробники, які вимушені будуть стимулювати зниження податкових ставок, що тим самим призведе до оздоровлення ефективного ринку як основи для розширення виробництва» [9, с.343].

З огляду на це, англійським представником неокласичного підходу А.Маршалом запропоновано власний варіант забезпечення рівноваги на ринку праці, який передбачає реалізацію «агрегованої функції попиту на працю і агрегованої функції пропозиції праці, де у якості ціни праці виступає ставка реальної заробітної плати» [10]. Виходячи із цього, вчений доводить, що «в умовах високої конкуренції підприємцеві вигідно використовувати працю працівника до тих пір, поки граничний продукт праці більше або дорівнюватиме реальній заробітній платі» [10]. Саме тому згідно даної концепції якщо на ринку праці встановлюється заробітна плата більше граничного продукту праці, тоді і роботодавці будуть скорочувати зайнятість і навпаки. Слідуючи такому контексту в основі запропонованої вченим функції пропозиції праці лежить рішення індивідуумів стосовно даної пропозиції, яка і є критерієм визначення його максимальної користі, яка складається з двох рівнів суспільних благ: можливості отримання заробітної плати та використання вільного часу людини на виконання відповідної діяльності. У такий спосіб, згідно з вибором індивідуума змінюється пропозиції праці, яка в першу чергу залежить від рівня зростання заробітної плати в цілому, в результаті чого відбувається відповідний «ефект заміщення ефектом доходу». Відтак, в концепції А.Маршала «рівновага на ринку праці кореспондується з повною зайнятістю, адже пропозицію праці повністю відповідає попиту на неї при ставці реальної заробітної плати, якщо зростає рівень заробітної плати, то пропозиція праці зростає» [10]. Відтак, саме в умовах гнучкої реальної заробітної плати люди шукають роботу до тих пір поки не знайдуть інколи навіть погоджуючись на більш низьку заробітну плату, а тому і ставка заробітної плати буде знижуватись до тих пір поки не досягне рівнозначного показника. Такий підхід досить чітко ілюструє рівновагу на ринку праці, яка реально співпадає із повною зайнятістю населення.

У більшості дослідницьких підходів у контексті

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

ідентифікації сутності зайнятості зосереджено увагу на розумінні зайнятості як окремих методологічних категорій яка характеризує різні зрізи суспільної життєдіяльності людини, які стосуються її легальної діяльності. Так, зокрема, Р.Вілсон звертає увагу на розумінні зайнятості як на «природньому та невід'ємному стані будь-якої людини», який позначає її здатність і схильність до певного виду діяльності. Виходячи із цього «у стосунках між громадянами, державою та іншими суб'єктами зайнятість проявляється у різних формах та видах, і залежно від різних критеріїв вони можуть бути поділені на самостійні різні форми (види)»[11]. При цьому варто відзначити, що у переважній більшості дослідницьких підході спостерігається певна неоднозначність щодо ідентифікації таких важливих форм зайнятості населення як: виховання дітей догляд за непрацездатними людьми, зайнятість у домашньому господарстві. Це свідчить також і про те, що зайнятість заселення артикулює лише аспект суспільно-корисної діяльності, яка здійснюється в цілому в інтересах суспільства, а не окремого громадянина як його члена. Саме тому цільове призначення зайнятості населення й стосуються суспільно-важливих сфер розвитку та життєдіяльності держави.

Методологічно ціннісною в даному відношенні є концепція Р.Ж.Брента який під зайнятстю населення розуміє «необхідну умова для його відтворення, так як від неї залежать рівень життя людей, витрати суспільства на підбір, підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів, їх працевлаштування, матеріальна підтримка безробітних» [12, с.153]. Це свідчить про те, що зайнятість населення є характеристикою одного із найбільш важливих аспектів соціального розвитку людини, який пов'язується передусім із задоволенням її потреб через сферу її діяльності. Виходячи із цього зайнятість постає як основоположна характеристика ринку праці та сфери соціальної політики. При цьому варто враховувати і той факт, що зайнятість одна із форм суспільно-корисної діяльності, визначає соціально-демографічний зміст соціальної політики.

На особливу увагу в контексті даного дослідження заслуговує концепція Х.Шена в межах якої сутність зайнятості населення розглядає через призму розвитку економічної системи держави, яка «створює додаткову кількість робочих місць, висуває завдання збільшення кількості суспільних продуктів, що тим самим збільшить можливість задоволення матеріальних потреб населення»[13, с.73]. Це свідчить про те, що зайнятість є стратегічною умовою стабільного розвитку держави, оскільки лише повне використання ресурсів трудового потенціалу держави забезпечує належні виробничі можливості для її функціонування. В той же час трудовий потенціал держави його розвиток та стабільність функціонування залежать від розвитку ринкових відносин, від змісту демографічної політики, державно-регуляторних інструментів держави у даній сфері. Виходячи із чого формуються цільові орієнтири розвитку держави, які впливають на всіх суб'єктів ринку праці і які забезпечують умови для збалансованого розвитку територіальних ринків праці.

Значний методологічний інтерес щодо ідентифікації категорії зайнятості становить підхід Л.Селазара, який під зайнятістю населення розуміє «соціально-економічне явище, яке відображає раціональне

використання ресурсів праці, задоволення потреб народного господарства в робочій силі, забезпечення належного рівня життя зайнятого населення, задоволення потреб працівників у підвищенні професійного рівня, у всебічному розвитку особистості» [14, с.229]. Виходячи із цього зайнятість населення ним розглядається як форма суспільної діяльності, яка безпосередньо пов'язана з задоволенням особистих і суспільних потреб, яка, приносить дохід у вигляді заробітної плати, додаткових грошових допомог, натуральних виплат тощо. Це у такий спосіб, в методологічному відношенні свідчить про необхідність також розуміння під зайнятістю населення певної економічної категорії, яка гностично відображає сутність та структуру соціально-економічних відносин у суспільстві, які «забезпечують можливості прикладання праці в різних сферах господарської діяльності, і виконують функції, пов'язані з відтворенням робочої сили на всіх рівнях організації суспільної праці і виробництва» [14, с.237]. Саме тому залежно від тривалості і режиму зайнятості вченим виокремлено такі її форми, серед яких: (1) повна - діяльність працівника протягом повного робочого дня (тижня, сезону), яка приносить прибуток в нормальних для даного регіону розмірах; (2) неповна - зайнятість певної особи протягом неповного робочого дня або з неповною ефективністю, з неповною оплатою [14, с.244]. В межах ідентифікації сутності зайнятості обов'язково доцільно враховувати і той методологічний фактор, що зайнятість здійснюється на основі трудового договору, членства у відповідних інституційних структурах та договору громадсько-правового характеру який регулює трудову діяльність.

В контексті класифікації відповідних форм зайнятості також заслуговує на увагу концепція Р.Окейна в межах якої ним охарактеризовано основну зайнятість (діяльність в межах нормативного робочого дня, тижня за основним місцем роботи) й додаткову (первинну й вторинну) зайнятість, яка характеризує зайнятість понад нормативний робочий час. Виходячи із цього під зайнятістю вчений розуміє «діяльність громадян пов'язану із задоволенням особистих потреб, і яка приносить заробіток (трудоий дохід)» [15, с.279]. Залежно від типу суспільної розвитку та форми державної організації змінюються і форми зайнятості населення з одним лише виключенням того, що громадяни володіють монополією правом розпоряджатись своїми здібностями щодо реалізації будь-якої діяльності не забороненої законодавством. Це свідчить також про те, що зайнятість населення передусім є добровільною формою діяльності, яка слугує реалізації суспільно-значимих функцій. Виходячи із цього зайнятість як форма суспільної діяльності, яка спрямована на задоволення відповідних потреб та реалізацію окремих інтересів слугує суспільному розвитку та стабільному функціонуванню держави.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, здійснений нами теоретико-методологічний аналіз ідентифікації проблеми зайнятості населення у контексті сучасних дослідницьких підходів, дозволив систематизувати основні дослідницькі підходи до її визначення, класифікувати основний категоріальний апарат щодо її розуміння розроблений в межах західноєвропейської та пострадянської гуманітарної науки. На підставі цього запропоновано авторську



конструкцію визначення зайнятості як об'єкту соціальної політики, який характеризує сукупність відносин, які формуються у суспільстві у контексті реалізації трудової діяльності громадян, що тим самим відображає їх рівень включення у відповідні трудові процеси щодо реалізації їх особистісних та суспільних потреб та інтересів від якого залежить добробут суспільства, його важливі макроекономічні показники, відбувається звуження та розширення відповідних демографічних процесів у суспільстві. Показано зайнятість як суспільно-корисну діяльність працездатного населення, яке виконує відповідні суспільно-значимі функції на умовах громадсько-правового договору.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Макарова О.В. Програми соціальної підтримки: оцінка результатів та шляхи удосконалення // Демографія та соціальна економіка. – 2013. – № 1 (19). – С. 47–56. – doi: 10.15407/dse2013.01.047 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dse.org.ua/arhive/19/5.pdf> 48.
2. Bosworth, D. et al. (2011). Modelling and forecasting demand for occupation and qualification. Thessaloniki: Cedefop. Forecasting skill supply and demand in Europe to 2020: technical report – 489 p.
3. Котляр, А. О понятии рынка труда / А.О. Котляр // Вопросы экономики. – 2009. - №11. – С. 34-36.
4. Kampelman, S.; Rycx, F. (2012). The impact of educational mismatch on firm productivity: direct evidence from linked panel data. Universite Libre de Bruxelles. Paper presented at the Cedefop and CRESS conference Skill mismatch and firm dynamics: integrating skills with the world of work, London, 27 April 2012. [Unpublished]
5. Leney, T.; Colombo, E. (2012). Further development of the qualitative scenarios. Thessaloniki: Cedefop. Forecasting skill supply and demand in Europe to 2020: technical paper; No 6. – p. 117-131
6. Pollitt, H. et al. (2011). Projections of labour supply and demand from the E3ME model: policy scenarios for year 2. Thessaloniki: Cedefop. Forecasting skill supply and demand in Europe to 2020. – 678 p.
7. Bhatta, G. (2006). International dictionary of public management and governance. New York: M.E. Sharpe Inc.
8. Кейнс, Дж. Общая теория занятости, процента и денег / Дж.Кейнс // Антология экономической классики. - М.: ИНФРА-М, 2008. – 892с.
9. Сэй, Ж.-Б. Трактат по политической экономии / Жан-Батист Сэй. Экономические софизмы; Экономические гармонии / Фредерик Бастия; [сост., вступ. ст. и коммент. М. К. Бункиной и А. М. Семенова]. — М. : Дело : Акад. нар. хоз-ва при Правительстве Рос. Федерации, 2000. – 711 с.
10. Маршалл А. Принципы экономической науки. <http://ek-lit.narod.ru/marsod.htm>
11. Wilson, R.A. (2012). Overview of updated projections. Thessaloniki: Cedefop. Forecasting skill supply and demand in Europe to 2020: technical paper; No 2.
12. Brent, Robert J. (2002). A simple method for converting a cost-effectiveness analysis into a costbenefit analysis with an application to state mental health expenditures. Public Finance Review, 30(2): 144–160.
13. Chen, H. T. (2005). Practical program evaluation: Assessing and improving planning, implementation, and effectiveness. Thousand Oaks, CA: Sage.

14. de Salazar, L. et al. (2007). Guide to economic evaluation in health promotion. Washington, D. C.: Pan American Health Organization.

15. Aucoin, P. (2005). Decision-making in government: The role of program evaluation. Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat.

## REFERENCES

1. Makarova O.V. Prohramy sotsial'noyi pidtrymky: otsinka rezul'tativ ta shlyakhy udoskonalennya // Demohrafiya ta sotsial'na ekonomika. – 2013. – № 1 (19). – S. 47–56. – doi: 10.15407/dse2013.01.047 [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://dse.org.ua/arhive/19/5.pdf> 48.
2. Bosworth, D. et al. (2011). Modelling and forecasting demand for occupation and qualification. Thessaloniki: Cedefop. Forecasting skill supply and demand in Europe to 2020: technical report – 489 r.
3. Kotlyar, A. O ponyatyy rynka truda / A.O. Kotlyar // Voprosy ékonomyy. – 2009. - №11. – S. 34-36.
4. Kampelman, S.; Rycx, F. (2012). The impact of educational mismatch on firm productivity: direct evidence from linked panel data. Universite Libre de Bruxelles. Paper presented at the Cedefop and CRESS conference Skill mismatch and firm dynamics: integrating skills with the world of work, London, 27 April 2012. [Unpublished]
5. Leney, T.; Colombo, E. (2012). Further development of the qualitative scenarios. Thessaloniki: Cedefop. Forecasting skill supply and demand in Europe to 2020: technical paper; No 6. – r. 117-131
6. Pollitt, H. et al. (2011). Projections of labour supply and demand from the E3ME model: policy scenarios for year 2. Thessaloniki: Cedefop. Forecasting skill supply and demand in Europe to 2020. – 678 r.
7. Bhatta, G. (2006). International dictionary of public management and governance. New York: M.E. Sharpe Inc.
8. Keynes, Dzh. Obshchaya teoriya zanyatosti, protsenta y deney / Dzh.Keyns // Antolohyya ékonomycheskoy klassyy. - M.: YNFRA-M, 2008. – 892s.
9. Séy, ZH.-B. Traktat po polytycheskoy ékonomyy / Zhan-Batyst Séy. Ékonomycheskye sofyzmy; Ékonomycheskye harmonyy / Frederyk Bastya; [sost., vstup. st. y komment. M. K. Bunkynoy y A. M. Semenova]. — M. : Delo : Akad. nar. khoz-va pry Pravyytel'stve Ros. Federatsyy, 2000. – 711 s.
10. Marshall A. Pryntsypy ékonomycheskoy nauky. <http://ek-lit.narod.ru/marsod.htm>
11. Wilson, R.A. (2012). Overview of updated projections. Thessaloniki: Cedefop. Forecasting skill supply and demand in Europe to 2020: technical paper; No 2.
12. Brent, Robert J. (2002). A simple method for converting a cost-effectiveness analysis into a costbenefit analysis with an application to state mental health expenditures. Public Finance Review, 30(2): 144–160.
13. Chen, H. T. (2005). Practical program evaluation: Assessing and improving planning, implementation, and effectiveness. Thousand Oaks, CA: Sage.
14. de Salazar, L. et al. (2007). Guide to economic evaluation in health promotion. Washington, D. C.: Pan American Health Organization.
15. Aucoin, P. (2005). Decision-making in government: The role of program evaluation. Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat.

Стаття надійшла до редакції 13.11.2018 р.

**Н. В. ФОМІЦЬКА**, кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

**О. М. ШЕВЧЕНКО**, аспірант кафедри економічної теорії та фінансів Харківського регіонального інституту Національної академії державного управління при Президентові України

**N. FOMITSKA**, PhD, professor of public administration training Institute of the State Employment Service of Ukraine

**O. SHEVCHENKO**, Post-graduate student of the Department of Economic Theory and Finance of the Kharkiv Regional Institute of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

## ЗВ'ЯЗОК СУДОВОГО ТА ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

### COMMUNICATION OF JUDICIAL AND FINANCIAL CONTROL

*У статті розкривається зміст поняття судового контролю як діяльності за дотриманням законності у сфері публічного управління, що здійснюється у різних формах. Розкрито один з аспектів судового контролю щодо вирішення адміністративних справ, які пов'язані з перевіркою законності нормативно-правових актів органів публічного управління, виокремлено основні напрями такої діяльності. Доведено, що при здійсненні фінансового контролю спеціальними контролюючими органами виконавчої влади, судовий контроль слід розглядати як складову контролюючої діяльності, що може бути завершальною стадією у встановленні міри відповідальності при фінансових порушеннях. Обґрунтовано необхідність створення механізму інформування спеціалізованих контролюючих органів органами суду та прокуратури про прийняття рішень за встановленими органом спеціалізованого контролю порушеннями, одним з шляхів впровадження якого може стати формування єдиної інформаційної бази про результати державного контролю.*

*The article reveals the content of the notion of judicial control as an activity of observing legality in the field of public administration, carried out in various forms. One of the aspects of judicial control over the resolution of administrative cases, which is related to checking the legality of normative legal acts of public administration bodies, is outlined, the main directions of such activity are outlined. It is proved that in the exercise of financial control by special controlling bodies of executive power, judicial control should be considered as a component of control activity, which may be the final stage in determining the extent of liability for financial violations. The necessity of creating a mechanism for informing specialized control bodies by court bodies and prosecutors about the decision-making in accordance with the established body of specialized control of violations is substantiated. One of the ways of its introduction may be the formation of a unified information base on the results of state control.*

**Ключові слова:** контроль, судовий контроль, фінансовий контроль, процедури здійснення контролю, контрольна діяльність, відповідальність, аудиторська служба.

**Keywords:** control, judicial control, financial control, control procedures, control activities, responsibility, audit service.

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Функцію контролю, яка здійснюється у державному управлінні, можна розглядати як окремий вид діяльності органів різних гілок влади щодо забезпечення принципу законності. Дослідженню питань здійснення контролю у різних сферах присвячена значна кількість наукових праць. Проте досить мало наукових досліджень направлено на розкриття питання взаємодії органів різних гілок влади, що мають контролюючі повноваження навіть в одній сфері контролю. Зокрема це стосується здійснення фінансового контролю, де при виявленні правопорушень спеціальними контролюючими органами виконавчої влади кінцеве рішення щодо результатів контролю приймає суд.

#### АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідження питань щодо здійснення судового контролю значною мірою здійснюються в юридичних науках – криміналістиці, судочинстві тощо, саме ці питання піднімають такі науковці як М.В. Багрій, О.П. Кучинська, В.В. Назаров, К.М. Ржепецька та інші. Проте місце і роль судового контролю в науці державного управління визначено здебільшого лише академічно, найбільш вагомо у роботах В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійка, В.Д. Бакуменка, Ю. П. Битяка, Ю.В. Ковбасюка. Тому дослідження сутності судового контролю в частині подальшого розкриття окремих його аспектів потрібні саме в теорії та практиці державного управління.

**МЕТОЮ** статті є встановлення зв'язку між судовим і фінансовим контролем в частині здійснення контролюючої діяльності і визначення міри відповідальності при виявленні порушень.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Поняття судового контролю досить широко використовується у теорії державного управління. Але його місце в системі державного контролю розглядається лише в межах правового захисту від будь-яких дій чи бездіяльності органів державного управління. Тобто, провідні дослідники науки державного управління розглядають той аспект діяльності судів, при якому вони здійснюють контроль за органами державного управління. Так, зокрема В.Б. Авер'янов, зазначає, що «у стислому вигляді сутність судового контролю можна визначити як використання судом своїх повноважень у випадку встановлення факту, що державний орган здійснив незаконну, необґрунтовану або несправедливу дію чи прийняв подібне рішення (акт)» [1]. Аналогічних поглядів притримується і О.Ф. Андрійко, зазначаючи, що контроль «не є основною функцією судових органів» [2, с. 446]. Подібні підходи до визначення судового контролю відображені в дослідженнях Ю.В. Ковбасюка та В.Д. Бакуменка, які стверджують, що судовий контроль – «діяльність судів, яка базується на законі щодо перевірки правомірності актів та дій органів виконавчої влади, їх посадових осіб із застосуванням, якщо виникає необхідність, правових санкцій» [3, с.619]. На це звертає увагу і Ю.П. Битяк визначаючи судовий контроль як «специфічний вид контролю в сфері державного управління, особливістю якого є те, що його здійснюють не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорський нагляд за законністю в державному управлінні, а одноразово під час розгляду справ (адміністративних, цивільних, кримінальних)» [4]. Тобто, згідно ст. 340 Кримінально-процесуального кодексу України, як зазначає Ю.П. Битяк, «поряд із вирішенням питання про винність особи в кримінальному злочині та її відповідальність, суд перевіряє законність дій органів управління, посадових осіб та інших громадян» [4].

Усі ці дослідження базуються на законодавстві України щодо судочинства, яке не містить практично визначення поняття судового контролю. Лише в п. 5 ст. 21 Закону «Про судоустрій в Україні» використовують поняття судового контролю (і саме в сенсі, на який вказують провідні науковці) для визначення іншого поняття «слідчі судді», як такі, «які здійснюють повноваження з судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні в порядку, передбаченому процесуальним законом» [5]. Усі інші згадування про контроль у вказаній сфері законодавства, пов'язані з внутрішнім функціонуванням системи судочинства.

Судовий контроль за законністю у сфері виконавчої влади здійснюється у різних формах. Зокрема, однією з форм є діяльність суду щодо вирішення адміністративних справ, яка пов'язана з перевіркою законності нормативно-правових актів органів публічного управління. Суд при цьому має право виносити рішення щодо скасування чи зміни незаконних актів органів влади, якщо вони суперечать чинному законодавству. Саме на таку форму

судового контролю вказує В.Б. Авер'янов: «Судовий контроль за законністю актів (дій) органів виконавчої влади має місце у випадках, коли законність акту чи дії не є спеціальним предметом судового розгляду, а досліджується, перевіряється у зв'язку з вирішенням віднесених до компетенції суду кримінальних, інших судових справ, при розгляді яких судам доводиться оцінювати дії чи бездіяльність органів управління з точки зору їхньої відповідності законодавству» [1]. Таким чином, судовий контроль при цьому забезпечує реалізацію принципу законності в публічному управлінні.

Однак, поняття судового контролю можна розглядати ще в одному аспекті, а саме при здійсненні державного контролю спеціальними контролюючими органами. Слід зазначити, що виходячи з широкого розуміння поняття державного контролю часто поряд застосовується як тотожне йому поняття «контрольна діяльність». Про неї здебільшого іде мова стосовно системи спеціальних контролюючих органів, «для яких контроль є основним видом діяльності з конкретних питань, з яких цей вид діяльності «здійснюється ґрунтовніше і професійніше» [6, с.307]. Тобто узагальнення досліджень вказує і ще на один підхід у розкритті змісту «контрольна діяльність», як послідовності дій за окремими стадіями. При такому підході на підсумковій стадії приймається рішення суб'єктом контролю про його результати [7, с. 17].

За результатами контрольних перевірок, як форми здійснення контролю, що здійснюють спеціалізовані контролюючі органи (служби, інспекції) можуть порушуватися адміністративні або дисциплінарні провадження, ставитися питання про кримінальні порушення, про відшкодування збитків. Тоді в цьому процесі на етапі прийняття рішень починають діяти органи судової влади. Оскільки за результатами контролю спеціалізованих контролюючих органів настає адміністративна або кримінальна відповідальність, то рішення про міру відповідальності чи невинності може прийняти лише відповідний суд. Він оцінює результати контролю спеціалізованих контролюючих органів та органів досудового слідства «з погляду відповідності закону, приймає певне рішення по справі, яким може змінити чи скасувати управлінське рішення (акт управління)» [4], не лише стосовно законності дій державних органів, а що не менш важливо – стосовно встановлення вини об'єкта контролю. Тобто такі дії суду при здійсненні контрольної діяльності владними органами можуть розглядатися як «судовий контроль» (рис. 1). У ході контролю виявляються та усуваються обставини, що чинять негативний вплив на діяльність підконтрольних об'єктів, виявляються причини, що призводять до розходження практичних результатів з поставленою метою.

Державні контролюючі органи мають свої чітко встановлені повноваження та функції в окремих галузях управління. В Україні спеціальний контроль здійснюють різного роду державні інспекції, чи окремі служби при центральних органах виконавчої влади. Спеціалізація державних інспекцій стосується усіх сфер публічного управління, оскільки контроль є основною функцією управління і об'єктами контролю при цьому виступають підприємства, організації, установи, не залежно від форм власності і відомчої належності.

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Тому для таких контролюючих органів обов'язковою ланкою в їх діяльності є судові рішення, у разі виявлення порушень, що підпадають під дію кримінального чи адміністративного кодексу.

Найбільшою мірою це стосується фінансового контролю, оскільки цей вид контролю здійснюється різними за своїми сферами впливу і повноважень органами

влади. Зокрема, фінансовий контроль здійснюють, державна аудиторська та фіскальна служба, які є центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та які забезпечують реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю.



Рис. 1. Місце судового контролю в організації здійснення зовнішнього контролю спеціалізованими контролюючими органами

До того ж слід зазначити, що усі фінансові контролюючі органи здійснюють цей вид контролю також і у власних відомствах. При цьому слід зазначити, що і роль судового контролю з боку судів загальної компетенції може бути різною і визначається тим, на що має бути направлена діяльність суду, а як наслідок, визначається безпосередня чи опосередкована форми втручання. Тобто реалізація функції судового контролю відбувається при розгляді цивільних, кримінальних та адміністративних справ (рис. 2.). За результатами надвідомчого, зокрема і фінансового, контролю настає лише адміністративна або кримінальна відповідальність. Цивільні справи можуть виникати за результатами здійснення внутрішнього контролю.

Таким чином із вирішенням питання про винність посадової особи, наприклад, в кримінальному злочині та про її відповідальність, суд перевіряє законність дій органів управління, посадових осіб та інших громадян, забезпечуючи завершення здійснення підсумкової стадії діяльності контролюючого органу державної виконавчої влади. Якщо суд виявить порушення законності, він

вносить окрему ухвалу (ст. 340 Кримінально-процесуального кодексу України) [9].

Однак, не можна вважати, що рішення суду є завершальним у здійсненні контролю, необхідне подальше реагування контролюючого органу, з метою попередження протиправних дій у майбутньому чи зміни дій органу влади. Для цього контролюючий орган, орган публічної влади, має отримати інформацію про рішення суду щодо порушення, виявленого під час контролю.

Так, державна аудиторська служба здійснює контроль «у міністерствах, інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах, суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно» [8]. Таким чином, здійснюючи



фінансовий контроль, дана служба в окремих випадках може діяти лише через суди, а саме: «вилучати в судовому порядку до бюджету виявлені під час проведення ревізій приховані, занижені валютні та інші платежі», також лише «у судовому порядку стягувати у дохід держави кошти,

отримані підконтрольними установами за незаконними договорами» [8] та інше. Державна фіскальна служба України, розкриваючи свої основні завдання і функції, вказує, що звернення до суду у випадках, передбачених законом, є однією з його функцій.

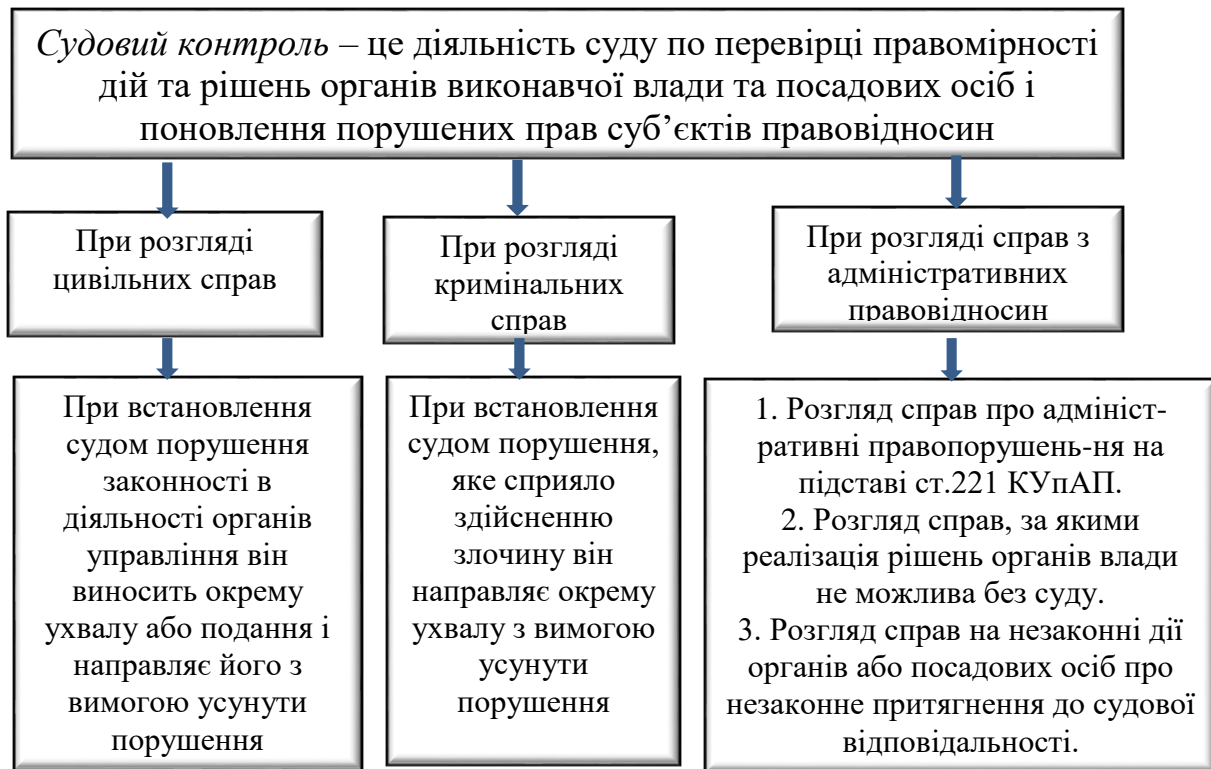


Рис.2. Напрями здійснення судового контролю

Проте, на жаль, відпрацьованої практики інформування навіть на центральному рівні не існує. Не завжди навіть контролюючі органи, які виявили порушення законодавства у результаті здійснення надвідомчого контролю, отримують інформацію про прийняті судами рішення. У звіти діяльності контролюючих органів не потрапляють кінцеві результати їх роботи, оскільки розгляд справ у судах може затягуватися на більш ніж звітний період. Це пов'язано з тим, що подальше провадження здійснюють правоохоронні органи і лише вони звертаються до суду за результатами проведеного досудового розслідування з виявлених правопорушень. При цьому втрачається зворотній зв'язок у процесі здійснення контролю спеціалізованими державними контролюючими органами. Тому необхідно впровадити механізм інформування спеціалізованих контролюючих органів органами суду та прокуратури про прийняття рішень за встановленими органом спеціалізованого контролю порушеннями, який би не передбачав запити, а полягав у формуванні єдиної інформаційної бази про результати державного контролю у визначеній сфері. Якщо ж навіть суд повідомляє про необхідність вжити заходів щодо усунення й попередження правопорушень в майбутньому, то цим він не змінює реальний стан справ в органі чи організації, на підприємстві, в установі, куди надіслано його ухвалу. Прийняття управлінського рішення щодо попередження подальшого правопорушення чи усунення наслідків скоєного входить в компетенцію лише відповідних органів.

## ВИСНОВКИ

У загальному розумінні доцільно вважати судовий контроль в державному управлінні видом діяльності судів щодо перевірки законності актів і дій органів влади, їх посадових осіб. Зокрема судовий контроль слід також розглядати як завершальну стадію у здійсненні контролю вповноваженими органами державної влади (у якості їх як суб'єкта так і об'єкта державного контролю), при виявленні правопорушень, де міра вини встановлюється лише судом. Зокрема така діяльність судів характерна при здійсненні фінансового контролю. Для забезпечення ефективності контролю органи державної влади необхідно впровадити механізм інформування спеціалізованих контролюючих органів органами суду та прокуратури про прийняття рішень за встановленими органом спеціалізованого контролю порушеннями, який би не передбачав запити, а полягав у формуванні єдиної інформаційної бази про результати державного контролю у визначеній сфері. Таким чином судовий контроль має бути спрямований на охорону, захист та недопущення порушень законних прав як суб'єктів так і об'єктів контролю. Напрямом подальших наукових розвідок з цього питання може бути дослідження здійснення контрольної діяльності судів щодо розгляду цивільних справ за позовами і насамперед таких, де однією зі сторін є орган державного управління.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України [Електронний ресурс] / В. Б. Авер'янов. – Режим доступу : <http://books.br.com.ua/themes/7/60>.
2. Андрійко О. Ф. Державний контроль: нові погляди на його сутність і призначення / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. Л. Коваленко // Державний контроль у сфері виконавчої влади: наук. доп. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К., 2000. – С. 10–13.
3. Ковбасюк Ю. В. Судовий контроль / Ю. В. Ковбасюк, В. Д. Бакуменко // Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. – 748 с.
4. Битяк Ю. П. Адміністративне право України [Електронний ресурс]: навч. посіб. / Ю. П. Битяк. – К.: Юрінком Інтер.– 2005 – Режим доступу : [http://www.ebk.net.ua/Book/law/bit yak\\_admpu/annotation.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/law/bit yak_admpu/annotation.htm).
5. Про судоустрій і статус суддів [Електронний ресурс]: Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.
6. Яскевич А. Й. Контроль / А. Й. Яскевич // Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук. ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. – Т. 8: Публічне врядування / наук. ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.
7. Фоміцька Н. В. Контроль у державних інституціях: навч. посіб. / Н. В. Фоміцька, Н. С. Миронова, Л. В. Набока; за заг. ред. д.е.н. проф. О. Ю. Амосова. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2012. – 144 с.
8. Кримінальний процесуальний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
9. Державна аудиторська служба України: офіційний сайт. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/132924>.

## REFERENCES

1. Aver"yanov V. B. Administratyvne pravo Ukrayiny [Elektronnyy resurs] / V. B. Aver"yanov. – Rezhym dostupu : <http://books.br.com.ua/themes/7/60>.
2. Andriyko O. F. Derzhavnyy kontrol': novi pohlyady na yoho sutnist' i pryznachennya / V. B. Aver"yanov, O. F. Andriyko, V. L. Kovalenko // Derzhavnyy kontrol' u sferi vykonavchoyi vlady : nauk. dop. / za zah. red. V. B. Aver"yanova. – K., 2000. – S. 10–13.
3. Kovbasyuk YU. V. Sudovyy kontrol' / YU. V. Kovbasyuk, V. D. Bakumenko // Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya : u 8 t. / Nats. akad. derzh.upr. pry Prezydentovi Ukrayiny ; nauk.-red. kolehiya : YU. V. Kovbasyuk (holova) ta in. – T. 1: Teoriya derzhavnoho upravlinnya / nauk.-red. kolehiya : V. M. Knyazyev (spivholova), I. V. Rozputenko (spivholova) ta in. – K. : NADU, 2011. – 748 s.
4. Bytyak YU. P. Administratyvne pravo Ukrayiny [Elektronnyy resurs] : navch. posib. / YU. P. Bytyak. – K. : Yurinkom Inter.– 2005 – Rezhym dostupu: [http://www.ebk.net.ua/Book/law/bit yak\\_admpu/annotation.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/law/bit yak_admpu/annotation.htm).
5. Pro sudoustriy i status suddiv [Elektronnyy resurs] : Zakon Ukrayiny vid 7 lypnya 2010 r. № 2453-VI – Rezhym dostupu : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.
6. Yaskevych A. Y. Kontrol' / A. Y. Yaskevych // Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya : u 8 t. / nauk. red. kol. : YU. V. Kovbasyuk (holova) [ta in.] ; Natsional'na akademiya derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny. – T. 8: Publichne vryaduvannya / nauk. red. kol. : V. S. Zahors'kyy (holova), S. O. Teleshun (spivholova) [ta in.]; L'vivs'kyy rehional'nyy instytut derzhavnoho upravlinnya Natsional'na akademiya derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny.– L'viv: LRIDU NADU, 2011. – 630 s.
7. Fomits'ka N. V. Kontrol' u derzhavnykh instytutsiyakh : navch. posib. / N. V. Fomits'ka, N. S. Myronova, L. V. Naboka ; za zah. red. d.e.n. prof. O. YU. Amosova. – KH.: Vyd-vo KharRI NADU “Mahistr”, 2012. – 144 s.
8. Kryminal'nyy protsesual'nyy kodeks Ukrayiny [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
9. Derzhavna audytors'ka sluzhba Ukrayiny: ofitsiynny sayt. – Rezhym dostupu: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/132924>.

*Стаття надійшла до редакції 28.12.2018 р.*

УДК 351.82

**ХЛАПОНІН Д. Ю.**, здобувач Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

**D. KHLAPONIN**, postgraduate Institute of Personnel Training of the State Employment Service of Ukraine

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА МЕХАНІЗМИ СЕРТИФІКАЦІЇ КІБЕРФІЗИЧНИХ СИСТЕМ У НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ

### PROBLEM ISSUES AND MECHANISMS OF CERTIFICATION OF CYBER PHYSICAL SYSTEMS IN SCIENTIFIC RESEARCH

*У статті розглядаються аналіз наукових досліджень в сфері сертифікації кіберфізичних систем (КФС) та доступні рішення.*

*Для забезпечення надійного, безпечного, конфіденційного функціонування КФС має бути розроблений набір обов'язкових принципів для сертифікації КФС.*

*Має бути створений орган сертифікації з його повноваженнями, правом проводити перевірку КФС та накладати штрафи на операторів КФС у разі порушення вимог щодо сертифікації.*

*Не існує загального підходу до сертифікації КФС. Складність КФС повинна бути зменшена, а сертифікація програмного та апаратного забезпечення, сертифікація зв'язку та захисту персональних даних має бути забезпечена відповідним органом.*

*The article deals with the analysis of scientific research in the field of cyber-physical systems (CPS) certification and available solutions.*

*In order to ensure reliable, secure, confidential CPS functioning a set of mandatory principles should be developed for CPS certification.*

*A certification body shall be created with its authority, the right to conduct CPS audit and to impose fines on CPS operators in case of violation of certification requirements.*

*There is no generalized approach to CPS certification. The complexity of CPS should be reduced and software and hardware certification, communication and personal data protection certification should be ensured by the appropriate body.*

**Ключові слова:** кіберфізична система, сертифікація, безпека, апаратне забезпечення, програмне забезпечення, захист персональних даних, стандарти КФС

**Key words:** cyber-physical system, certification, security, hardware, software, personal data protection, CPS standards.

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

КФС інтегрують обчислення, зв'язок, сприйняття, активацію та взаємодію між людиною та комп'ютером у реальному часі у фізичному середовищі. КФС включені до динамічно змінюваних середовищ та повинні адаптувати свою роботу до відповідної ситуації. Оскільки КФС безпосередньо впливає на фізичні операції, неправильне функціонування може мати руйнівні наслідки для людей та машин і може призвести до істотних економічних втрат. У багатьох сферах існують чітко визначені процедури сертифікації, які передбачають документацію певного рівня функціональної безпеки та безпеки доступу. Однією з основних вимог до сертифікації КФС є вимога вартості довіри, яка включає в себе конфіденційність, надійність, стійкість, функціональну безпеку та безпеку доступу. Сертифікація часу (своєчасності) є однією з важливих передумов комплексної сертифікації КФС. Якщо часові вимоги не є чітко забезпеченими при функціонуванні КФС, це може спричинити шкоду об'єктам критичної

інфраструктури, фізичну шкоду здоров'ю та життю людей та інші збитки. Оскільки КФС є складними, розподіленими, мережевими комп'ютерними системами, що функціонують в реальному часі у фізичному середовищі, сертифікація цих систем є досить складною й навіть неможливою. Існує потреба ефективно об'єднати сертифікацію апаратного забезпечення та програмного забезпечення, сертифікацію засобів зв'язку та захисту персональних даних. Питання сертифікації КФС були предметом дослідження на численних воркшопах за участю вчених, представників влади та бізнесу.

#### АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

В Україні питання сертифікації КФС не були предметом комплексного дослідження. Є вчені, які досліджували сертифікацію КФС як Радхакісан Бахеті, Хелен Гілл, Хольгер Гізе, Бернхард Румпе, Бернхард Шатц, Янош Штипановиц, Даніель Шнайдер, Ерік Арменгауд. В Україні процес дослідження сертифікації

**МЕТА** статті - проаналізувати проблемні питання сертифікації КФС в наукових дослідженнях та запропонувати прийнятні рішення з урахуванням складності КФС як великої, розподіленої, мережевої комп'ютерної системи реального часу, вбудованої в фізичне середовище. Цей аналіз спрямований на визначення засобів забезпечення захищеного, безпечного, надійного, стійкого та конфіденційного функціонування КФС з урахуванням численних стандартів КФС та сертифікації апаратного забезпечення, програмного забезпечення та сертифікації захисту персональних даних. Також метою статті є визначення прав та обов'язків органу сертифікації в процедурах сертифікації КФС та перевірки відповідності певної КФС сукупності принципів сертифікації.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Основна передумова для керованого попитом, надійного та безпечного використання, а також для прийняття КФС, особливо в критичних цільових областях, включає загальну концепцію безпеки, точності та надійності. З огляду на їхній високий ступінь взаємозв'язку, вимоги КФС, що стосуються функціональної безпеки та безпеки доступу є однією з ключових тем досліджень. "Функціональна безпека та безпека доступу" відноситься в рівній мірі до вимог, які полягають в наступному:

- використання та експлуатація систем не повинні генерувати ризики ("функціональна безпека");
- система повинна бути захищена від атаки та несанкціонованого використання зовнішніми джерелами ("безпека доступу") [1, с. 20].

Зокрема, це вимагає методів та технологій, що виявляють загрози та ризики, і які визначають кінцеві вимоги щодо функціональної безпеки та безпеки доступу для підвищення надійності, забезпечення точності, функціональної безпеки та безпеки доступу навіть у випадку несправності [1, с. 20].

Функціональна безпека та безпека доступу можуть бути забезпечені шляхом перевірки, верифікації, тестування та сертифікації, а також шляхом впровадження заходів для виявлення та припинення атак, ризиків, несправностей (допустимість помилок через резервування, безвідмовні системи, самостійна стабілізація) [1, с. 20].

Можна зробити висновок, що сертифікація є заключною стадією після процедур перевірки, верифікації та тестування, що підтверджує відповідний рівень функціональної безпеки та безпеки доступу КФС.

Оскільки КФС безпосередньо впливає на фізичні процеси, неправильна відповідь (реагування КФС) може мати руйнівні наслідки для людей та технологій, а також це може спричинити значні економічні збитки. Тому у багатьох областях, таких як авіоніка та медична допомога існують чіткі процедури підтвердження відповідності та сертифікації, що включають документацію відповідного рівня функціональної безпеки та безпеки доступу [1, с. 20].

Точність системи не є ні необхідною, ні достатньою ознакою її функціональної безпеки. Навпаки, процес

документування вимог функціональної безпеки та безпеки доступу має відбуватись відповідно до чітких, конкретних процедур, які потребують визначення та оцінки ризиків («прийняття ризику»). У цьому контексті важливу роль відіграють процедури підтвердження якості (тестування, аналіз, формальні процедури документації). Вони сприяють затвердженню системи, але не можуть її замінити [1, с. 20].

Таким чином, єдиним достатнім доказом функціональної безпеки та безпеки доступу КФС є сертифікація.

Коли справа доходить до підтвердження функціональної безпеки КФС, їх властивості та можливості створюють цілий комплекс проблем. Зокрема, КФС розгортаються в динамічно змінюваних середовищах (незалежних від місця розташування, які змінюють контексти використання) та адаптують свої відповіді відповідно до конкретної ситуації (сценарій розумної мобільності). Ця динамічність ставить високі вимоги до процесів, методів та технологій, що використовуються для підтвердження функціональної безпеки таких систем, оскільки їх властивості та відповіді можуть не бути повністю відомі, коли безпеку задокументовано. Крім того, повинна бути також можливість перевірки подальшої інтеграції нових послуг та функціональних можливостей в існуючу систему для документування неутручання та управління потенційною (в тому числі тимчасовою) втратою підкомпонентів, зокрема тих, що стосуються каналів зв'язку. [1, с. 21].

Ще однією проблемою є інтеграція нових технологій, таких як нові апаратні архітектури та нові протоколи зв'язку, в існуючі процеси сертифікації [1, с. 21].

Інтеграція КФС в глобальні мережі робить їх вразливими для потенційних атак кіберзлочинців, починаючи від несанкціонованого використання приватних даних шляхом крадіжки даних (наприклад, промислового шпигунства) до впливу на реагування КФС шляхом маніпулювання або підробки даних. Це, таким чином, також впливає на безпеку (safety). З цієї причини надійний захист проти поточних та майбутніх кібератак, які можуть призвести до збитків чи втрат, є важливим. Ключовим завданням дослідження є створення протоколів для надійного встановлення автентичності партнера по зв'язку та безпеки передачі даних. Хоча такі протоколи вже відомі для загальних ІТ-систем, вони не можуть бути просто перенесені до сфери застосування КФС [1, с. 21].

Підбиваючи підсумок, з метою забезпечення безпеки при функціонуванні КФС потрібен певний тип сертифікації програмного забезпечення для кожного типу КФС.

Ще один особливий виклик для КФС виявляється при використанні даних з інформаційних систем (сценарій інтелектуальної мобільності). Якщо цими даними маніпулюють навмисним чи випадковим чином, це може мати вплив на відповідь, а отже на безпеку системи. Така взаємодія безпеки доступу та функціональної безпеки ще не вивчена в більшій мірі [1, с. 21].

Довіра до систем є головною передумовою для прийняття. Це вимагає прозорості для користувача у зв'язку з основними потребами, такими як



конфіденційність, анонімність та захист від нападу, маніпулювання та несанкціоноване розкриття інформації [1, с. 21].

Кіберфізичні системи створюють серйозні технологічні проблеми для традиційних системних архітектур, особливо через їх високий ступінь з'єднання. Це відбувається тому, що КФС не створюються для однієї конкретної мети або функції, а скоріше відкриті для багатьох різних послуг і процесів, тому вони повинні бути адаптивними [1, с. 23].

З огляду на їх еволюційний характер, КФС є контрольованими лише в обмеженій мірі. Це створює нові вимоги щодо більшої сумісності та зв'язку в межах КФС, які не можуть бути задоволені існуючими закритими системами [1, с. 23].

Зокрема, відмінності в характеристиках вбудованих систем у зв'язку з ІТ-системами, сервісами та даними в мережах призводять до невирішених питань щодо форми архітектур, визначення системних та комунікаційних інтерфейсів та вимог до основних платформ КФС з базовими послугами та паралельними архітектурами на різних рівнях абстракції [1, с. 23].

Воркшопи за участю центральних і місцевих органів влади, вчених та представників бізнесу повинні проводитися як організаційний механізм державного управління для досягнення спільного рішення щодо сертифікації КФС.

Еволюція КФС вимагає розробки стандартів в окремих областях застосування, а також базових інвестицій в інфраструктуру, які не можуть бути наданими лише окремими компаніями [1, с. 24].

Створення і функціонування уніфікованих платформ для міграції окремих послуг і продуктів стане таким самим викликом, як і спільні стандарти. Створення таких квазі-стандартів, менше у традиційній формі класичних галузевих норм і стандартів та більше в сенсі де-факто стандартів, які встановлюються на основі технологічного та ринкового домінування, стануть суттєвою частиною технологічного та ринкового лідерства [1, с. 24].

Нові виклики виникають завдяки існуючим потребам інтеграції та обчислювальній платформі, що забезпечує такий високий ступінь інтеграції. З точки зору надійності можна виділити наступні проблеми (виклики): 1) тенденція до високо взаємопов'язаних систем (кіберфізичних систем (КФС)) призводить до зміни концепції від окремих замкнутих систем (датчики-контролери-виконавчі пристрої, відомі під час проектування) до відкритих взаємопов'язаних та співпрацюючих систем систем (інтелектуальні системи управління, що розвиваються та взаємодіють у динамічному середовищі протягом обмеженого часу та розподіляють відповідальність за надійність); 2) подальша проблема полягає в тому, що функціональна безпека більше не може розглядатися ізольовано та незалежно від безпеки доступу. Оскільки КФС є відкритими гетерогенними взаємопов'язаними системами різних виробників, загрози безпеці неминучі [2, с. 181].

Ці проблеми ускладнюються тим фактом, що багато програм КФС (застосувань КФС) є за своєю природою критичними щодо функціональної безпеки та безпеки

доступу, і тому належне підтвердження вимог функціональної безпеки та безпеки доступу (і сертифікації) є незамінними. Таким чином, спільне проектування функціональної безпеки та безпеки доступу є необхідною умовою для повного розгортання кіберфізичних систем. Відсутність доказів надійності може бути перешкодою для випуску продукту або навіть призвести до дорогого відкликання дії. З іншого боку, розвиток належної надійності зазвичай запобігає пізній та дорогій переробці [2, с. 181].

На жаль, встановлені інженерні методології не застосовуються без додаткового втручання. Розробка безпечних адаптивних систем передбачає величезні накладні інженерні витрати у зв'язку з комбінаторною складністю та недостатньою масштабованістю встановлених підходів (тобто необхідно передбачити та проаналізувати будь-який варіант, який система може прийняти протягом її життєвого циклу) [2, с. 181].

Для відкритих систем (КФС) може бути навіть неможливо створювати їх на основі встановлених підходів, оскільки характеристики функціональної безпеки та безпеки доступу КФС різних учасників (які мають взаємодіяти під час виконання) ще невідомі під час розробки. Більше того, існуючі стандарти функціональної безпеки навіть прямо забороняють такі поняття, як динамічна адаптація, забезпечення часу виконання або самовідновлення [2, с. 181].

Кіберфізичні системи - це інженерні системи синергетично взаємодіючих фізичних та обчислювальних компонентів. Оскільки обчислювальні компоненти усвідомлюють свій фізичний контекст, вони є внутрішньо розподіленими, синхронізованими у часі, мають справлятися з невизначеністю сенсорної входної інформації та повинні видавати реакції в реальному часі [3, с. 1].

Ключовою особливістю цих систем є те, що функціональність та основні властивості системи виникають в результаті інтенсивної взаємодії фізичних та обчислювальних компонентів. Традиційний поділ серед інженерних дисциплін при розробці таких систем призводить до різних проблем якості, ремонтпридатності та еволюційних проблем, і терміново потрібні інтегровані теорії та інженерні методи [3, с. 1].

Розглянемо безпілотний літальний апарат (БЛА) з активними крилами. У такому БЛА, кіберфізична система може складатися з вбудованого контролера, який відслідковує потік повітря над поверхнею крила і електромеханічних виконавчих пристроїв, які модулюють повітряний потік для забезпечення ламінарного потоку таким чином, щоб транспортний засіб був здатний до екстремальних маневрів. На відміну від більш традиційних вбудованих систем, повноцінні КФС часто розробляються як мережі взаємодіючих елементів, включаючи автономні автомобільні системи, медичний моніторинг, системи керування процесами, розподілену робототехніку та автоматичну пілотову авіонику [3, с. 1].

Спільною рисою практично всіх КФС є те, що вони сильно покладаються на мережеві зв'язки. Тому мережа відіграє головну роль у підтримці необхідних загальносистемних властивостей, оскільки своєчасність є особливо важливою, як це продиктовано динамікою

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

пов'язаного фізичного процесу. Проте, відсутній узагальнений підхід до забезпечення зв'язку в реальному часі для КФС. Існують відомі наукові напрацювання стосовно латентно-обмеженого зв'язку в межах розподілених вбудованих систем, які мають чітку інфраструктуру та вимоги, однак вони не застосовуються однозначно щодо процесів, які розподіляються на великих територіях, можливо, покладаються на Інтернет, де інфраструктура в основному невідома, і в мережі по суті переважають пропускна здатність та масштабованість, а своєчасність є другорядною проблемою [3, с. 5].

Сертифікація своєчасності (часу) є однією з важливих передумов комплексної сертифікації КФС. Якщо вимоги щодо часу чітко не забезпечуються при функціонуванні КФС, це може спричинити шкоду об'єктам критичної інфраструктури (наприклад, в розумних електричних мережах, в розумному виробництві), фізичну шкоду здоров'ю та життю людей (на прикладі медичних КФС, систем керування дорожнім рухом, автономних автомобільних систем) та інші збитки.

Цей звіт коротко демонструє уроки, отримані з майже 100 оглядів розробок проектів програмного забезпечення, вбудованих в промисловість. Коротко кажучи, причиною найбільш критичних проектних ризиків були технологічні, а не технічні проблеми, а більшість ризиків - прогалини (та розробники не знають що з ними робити), ніж неправильне виконання бажаного кроку процесу [3, с. 12].

Безпека КФС має надзвичайно важливе значення для забезпечення багатьох сценаріїв застосування та досягнення широкого схвалення користувачів. Окрім безпеки зв'язку, необхідно забезпечити безпеку використовуваної вбудованої системи, оскільки такі системи часто розгортаються без нагляду або навіть у ворожому середовищі, які дозволяють ворогу маніпулювати або компрометувати ці системи [3, с. 12].

Відповідно до вищесказаного, повинна бути забезпечена безпека зв'язку та використовуваної вбудованої системи за допомогою певного виду сертифікації як механізму державного управління відповідного державного органу.

Кіберфізичні системи - це великі, дуже складні, взаємопов'язані комп'ютерні системи реального часу, вбудовані в фізичне середовище. Майже всі кіберфізичні системи, які ми сьогодні знаємо, піддаються ризикам щодо безпеки або фінансовим ризикам. Вони повинні бути неймовірно надійними та безпечними, і ми повинні бути у змозі продемонструвати, що вони надійні та безпечні за допомогою певної форми сертифікації. Проте, коли ми розглядаємо основні проблеми в сертифікації програмно-апаратних систем, ми бачимо знайомий набір елементів, які викликають проблеми: великі, складні, в реальному часі, мережеві та розподілені. Отже, що ми маємо робити? Одним з підходів є визначення системних властивостей, які ми вважаємо непорушними, а потім доведення, що вони ніколи не порушуються [3, с. 15].

Що ще ми можемо зробити? Математична перевірка правильності з нашими поточними технологіями не підходить для цих дуже великих систем. Традиційне тестування, ймовірно, складно застосувати у більшості кіберфізичних

систем. Можливо, найкраще, що ми можемо зробити, це шукати способи, за допомогою яких ми можемо зменшити складність системи, щоб існуючі сертифікаційні підходи могли бути успішно застосовані [3, с. 15].

Деякі галузі, наприклад, вже відокремлюють системи безпеки та управління. Це справжнє і повне відокремлення. У таких випадках система безпеки набагато менш складна, ніж система управління, і піддається впровадженню різних підходів до сертифікації. [3, с. 15].

У випадку КФС необхідно визначити, що саме в ній має бути сертифіковано. Наприклад, це може бути якість, функціональна безпека, безпека доступу, своєчасність (час), захист персональних даних тощо.

Головний результат робочої групи з аналізу, верифікації та перевірки полягав у тому, що у зв'язку з переходом від стандартних вбудованих систем до кіберфізичних систем багато ключових елементів для аналізу, верифікації та перевірки в цій галузі, таких як стандарти (зокрема, безпека), обробка вимог, процедури та правила сертифікації, засоби для ізоляції, суттєво порушені та більше не працюють, і не можуть бути застосовані сьогодні. [3, с. 17].

Було визначено, що свобода від втручання через стримування/ ізоляцію повинна поширюватися на кіберфізичні системи. Невирішеною проблемою є те, що відомі концепції контрактів не вирішують нелокальні властивості (наприклад, контроль та стабільність). Імовірно, для подолання цих перешкод перехід до процесу розробки з метою перевірки видається неминучим [3, с. 17].

Більше того, стосовно надзвичайної поведінки та масштабів спостерігались (виявились) дві розробки, які видавались протилежними одна одній. З одного боку, здається, що радикальні покращення продуктивності, засновані на нелокальній інформації з кібер-простору, часто є можливими і дуже привабливими. З іншого боку, це породжує ряд серйозних проблем щодо довіри. Для якимось чином співпрацюючих агентів ця довіра призводить лише до відносної безпеки. Спільне розуміння справжнього стану є однією з найважливіших вимог щодо встановлення довіри, яка є складною задачею [3, с. 17].

Кіберфізичні системи активніше функціонують у більш динамічних контекстах, тому їм доводиться стикатися з невизначеністю, яка виникає внаслідок таких явищ, як ненормальна поведінка, рідкісні події, відкритість або структура, яка розвивається. У цьому контексті факт, що невідомі залежності можуть порушувати припущення про незалежність, було визначено як ключовий [3, с. 17].

Після того, як система управління спроектована та перевірена розширеним моделюванням, для виявлення невизначеності моделей та випадкових порушень використовуються спеціальні методи налаштування. Проте інтеграція різних підсистем, при збереженні функціональності та оперативності системи, вимагала значного часу та була дорогою. Наприклад, у автомобільній промисловості система керування транспортним засобом спирається на компоненти системи, вироблені різними постачальниками зі своїм власним програмним та апаратним забезпеченням [4, с. 1].

Головною проблемою для виробників оригінального обладнання, які надають деталі до ланцюга постачання, є зниження витрат шляхом розробки компонентів, які можуть бути інтегровані в різні транспортні засоби [4, с. 1].

Отже, виникає питання про сертифікацію системи керування транспортним засобом, яка є особливо складною через компоненти, виготовлені різними постачальниками відповідно до різних стандартів.

Необхідно розробити інноваційні підходи до абстракції та архітектури, що дозволяють безперебійну інтеграцію управління, зв'язку та обчислення для швидкого проектування та розгортання КФС. Наприклад, в мережах зв'язку інтерфейси були стандартизовані між різними рівнями [4, с. 2].

Загальний дизайн дозволяє створювати неоднорідні системи в режимі plug-and-play, відкриваючи можливості для інновацій та масового поширення технологій та розвитку Інтернету. Проте існуюча науково-технічна база не підтримує рутинний, ефективний, надійний, модульний дизайн та розвиток КФС. Терміново необхідні стандартизовані абстракції та архітектури, щоб повністю підтримувати інтеграцію та сумісність, а також стимулювати подібні інновації в кіберфізичних системах [4, с. 2].

Необхідно розробити апаратні та програмні компоненти та операційні системи, які виходять за межі існуючих технологій. Апаратне та програмне забезпечення має бути дуже надійним, реконфігурованим і, де це необхідно, сертифікуватись, від компонентів до повністю інтегрованих систем. Такі складні системи повинні мати надійність, якої бракує в багатьох сучасних кіберінфраструктурах [4, с. 3].

Наприклад, за оцінками експертів, сертифікація споживає більше 50% ресурсів, необхідних для розробки нових систем з відповідним рівнем безпеки у авіаційній промисловості. Подібні зусилля потрібні в медичній, автомобільній, енергетичній та інших галузях застосування [4, с. 3].

Дуже детальне проектування наразі є єдиним шляхом для безпечної та успішної сертифікації та розгортання системи. Однак цей підхід швидко стає незастосовним для складних конструкцій та для систем, де необхідна сумісність. Тестування «аж до закінчення грошей» не є життєздатною стратегією, і для обґрунтування надійності системи необхідні науково-довказові методи. Необхідні нові моделі, алгоритми, методи та інструменти, які включатимуть перевірку програмного забезпечення та систем на етапі розробки керування [4, с. 3].

Дослідження КФС виявляє численні можливості та проблеми у галузі медицини та біомедичної інженерії.

Охорона здоров'я все більше спирається на медичні пристрої та системи, які є мережевими та мають відповідати потребам пацієнтів з особливими потребами.

Таким чином, необхідні медичні пристрої та системи, які динамічно переналаштовуються, розподіляються та можуть взаємодіяти з пацієнтами та медичними працівниками в складних середовищах.

Наприклад, у багатьох операційних кімнатах використовуються такі пристрої, як інфузійні насоси для седації, вентилятори та системи подачі кисню для

підтримки дихання та різні датчики для контролю стану пацієнта. Часто ці пристрої повинні бути зібрані в нову конфігурацію системи, щоб задовольняти певні потреби пацієнтів або процедурні потреби. Завдання полягає у розробці систем та методологій управління проектуванням та експлуатацією цих систем, які можуть бути сертифікованими, безпечними в усіх розуміннях та надійними [4, с. 3].

Дослідницькі виклики медичних технологій та охорони здоров'я були розглянуті в серії воркшопів, які підсумовані в Національному звіті щодо дослідження та розробки інформаційних технологій США (NITRD). У доповіді рекомендуються дослідження для нової системної науки та техніки з наступними цілями: 1) сумісні та відкриті медичні системи; 2) розподілений моніторинг, розподілений контроль та бездротові мережі реального часу для лікувальних закладів; 3) методи сертифікації програмного забезпечення та систем медичного обладнання, а також мережевий моніторинг та допомога пацієнту; 4) структура, що підтримує компонентне моделювання, проектування, тестування та сертифікацію за допомогою специфічних моделей пацієнтів [4, с. 4].

У сфері сертифікації медичних КФС слід враховувати стандарти програмного забезпечення медичних пристроїв, стандарти якості, а також стандарти безпеки.

Дослідження кіберфізичних систем, ймовірно, матиме вплив на розробку майбутніх літаків та систем управління повітряним рухом, а також на безпеку авіації. Однією з основних технічних проблем, пов'язаних з реалізацією систем наступного покоління повітряних перевезень (NextGen), є перевірка та верифікація складних систем польотів із акцентом на забезпеченні надійного, безпечного в усіх розуміннях використання операцій NextGen. З огляду на збільшення складності систем, витрати, пов'язані з перевіркою, верифікацією та підтвердженням безпеки, ймовірно, збільшать вартість проектування та будівництва транспортних засобів наступного покоління. Більш широке співтовариство з аеронавтики визначило методи та концепції перевірки та верифікації як критичну галузь досліджень. [4, с. 4].

Тому методологія верифікації та перевірки є необхідною передумовою для сертифікації складних критично важливих систем польоту.

Одним з істотних компонентів функціонування КФС є захист персональних даних та його сертифікація.

Відповідно до статті 42 Регламенту (ЄС) 2016/679 Європейського Парламенту та Ради від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб стосовно обробки персональних даних та щодо вільного переміщення таких даних, і скасування Директиви 95/46/ЄС (Регламент), держави-члени, наглядові органи, Європейська комісія з захисту даних (Комісія) та Європейська комісія заохочують, зокрема на рівні Союзу, створення механізмів сертифікації захисту даних та печаток і маркування щодо захисту даних з метою демонстрації відповідності цьому Регламенту операцій обробки даних контролерами та процесорами [5, с. 58].

Відповідно до пункту 3 статті 42 Регламенту зазначається, що сертифікація є добровільною та

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

доступною через прозорий процес. Відповідно до пункту 4 статті 42 Регламенту, сертифікація згідно з цією статтею не зменшує відповідальності контролера або процесора за дотримання цього Регламенту [5, с. 59].

На відміну від положення про добровільну сертифікацію захисту даних, у випадку сертифікації КФС як системи систем повинна бути встановлена обов'язкова сертифікація КФС як механізм державного управління.

Відповідно до пункту 7 статті 42 Регламенту, сертифікація здійснюється на користь контролера або процесора на термін не більше трьох років і може бути продовжена на тих самих умовах, за умови, що відповідні вимоги будуть дотримані. Відповідно до статті 43 Регламенту органи з сертифікації, які мають відповідний рівень кваліфікації щодо захисту даних, здійснюють та поновлюють сертифікацію [5, с. 59].

Згідно з вищесказаним, механізми сертифікації захисту даних можуть розглядатися як механізми державного управління, що здійснюються державами-членами та їх відповідними органами.

## ВИСНОВКИ

У світі існує багато стандартів у сфері КФС (ISO IEC, IEEE, IoT-A, Industrial Internet Consortium, OASIS, ITU та ін.), але вони не є сумісними, і взаємодія КФС на основі різних стандартів є складною. Тому терміново потрібні стандартизовані платформи та архітектури, що дозволяють забезпечити взаємодію та надійне функціонування КФС.

КФС інтегрують обчислення, зв'язок, сприйняття, активацію та взаємодію між людиною та комп'ютером у реальному часі у фізичному середовищі. Через ці функції КФС виникають особливі проблеми щодо надійності та безпеки, і необхідні нові схеми та механізми державного управління для сертифікації КФС.

Оскільки можуть виникнути збої процесорів, датчиків, помилки програмного забезпечення, КФС вимагатимуть особливо надійних апаратних та програмних компонентів, що підлягають певному виду сертифікації. Однією з основних вимог до сертифікації КФС є вимога вартості довіри, яка включає в себе конфіденційність, надійність, стійкість, функціональну безпеку та безпеку доступу.

Для забезпечення надійного, безпечного, стійкого та конфіденційного функціонування КФС, має бути розроблений набір обов'язкових принципів, яким повинна

відповідати кожна КФС, з метою її сертифікації, як механізм державного управління незалежно від області її розгортання.

Одним із організаційних механізмів державного управління є створення органу сертифікації з набором відповідних прав та обов'язків, правом проводити перевірки різних видів КФС та накладати штрафи на операторів КФС у разі порушення вимог щодо сертифікації.

Іншим варіантом застосування організаційного механізму державного управління є покладення повноважень із сертифікації КФС на різні органи в залежності від галузі їх функціонування (наприклад, на Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг – у галузі електроенергетики та комунальних послуг, Міністерство економіки – у галузі промисловості).

Сертифікація захисту персональних даних повинна розглядатися як невід'ємна частина сертифікації КФС.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. German Agenda Cyber physical systems Outlines of a new research domain Intermediary results 7th December 2010. Retrieved from [www.acatech.de](http://www.acatech.de).
2. Schneider D., Armengaud E., Schoitsch E. (2014) Towards Trust Assurance and Certification in Cyber-Physical Systems. Retrieved from [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-10557-4\\_21](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-10557-4_21)
3. Science and Engineering of Cyber-Physical Systems Report from Dagstuhl Seminar 11441. Retrieved from <http://www.rumpe.net/publications/Science-and-Engineering-of-Cyber-Physical-Systems-Dagstuhl-Seminar-11441.pdf>
4. Cyber-physical Systems Radhakisan Baheti and Helen Gill. Retrieved from <http://www.ieeecss.org/sites/ieeecss.org/files/documents/IoCT-Part3-02CyberphysicalSystems.pdf>
5. The Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC. Official Journal of the European Union. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>.

*Стаття надійшла до редакції 18.04.2018 р.*



УДК 305:351

**Є. В. ЯРОШЕНКО**, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

**YE. YAROSHENKO**, Associate Professor of the Department of Public Governance and Administration of the Institute of Staff Training of the State Employment Service of Ukraine

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ ПАРИТЕТНОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

## CONCEPTUAL APPROACHES TO GENDER PARITY IN PUBLIC MANAGEMENT

У статті узагальнено та охарактеризовано концептуальні підходи до дослідження гендерної паритетності в публічному управлінні, які базуються на ідеології фемінізму (спрямованої на досягнення гендерної рівності в усіх сферах життя суспільства, зокрема в правовій, політичній та соціально-економічній), до складу якої віднесено такі основні напрями феміністичної теорії і руху: ліберальний; соціалістичний; радикальний; психоаналітичний; постмодерністський; постколоніальний (пригнічення за расовими, класовими та етнічними ознаками). Встановлено, що попри певні відмінності в теоретичних положеннях, філософських поглядах та політичних позиціях напрямів фемінізму, їх прихильників об'єднує критика патріархату, суспільне визнання та протидія дискримінації жінок, вторинності їх соціального статусу, детермінованої біологічними статевими ознаками, перетворення, спрямовані на покращення соціального та іншого становища жінок.

*The article summarizes and describes the conceptual approaches to the study of gender parity in public administration, which are based on the ideology of feminism (aimed at achieving gender equality in all spheres of society life, in particular in the legal, political and socio-economic), which includes the following main directions feminist theory and movement: liberal; socialist; radical; psychoanalytic; postmodernist post-colonial (oppression by race, class, and ethnicity). It has been established that despite some differences in the theoretical positions, philosophical views and political positions of feminism, their supporters are united by criticism of the patriarchy, public recognition and opposition to the discrimination of women, secondary to their social status, determined by biological sexual characteristics, transformation aimed at improving social and other position of women.*

**Ключові слова:** публічне управління, ідеологія фемінізму, гендер, гендерна паритетність, патріархат, суфразизм, органи публічної влади.

**Key words:** public administration, feminism ideology, gender, gender parity, patriarchy, sufragism, public authorities.

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Установлено, що в сучасній науці категорія “гендер” розглядається здебільше крізь призму проблем міжстатевих відносин у соціально-культурному середовищі, зумовлених конструюванням у суспільстві усталених анахронічних стереотипів нерівності, ієрархічності статей, в якій стать чоловіча домінує над жіночою. Результати, отримані в ході здійсненого термінологічного аналізу, дали змогу сформулювати авторське визначення поняття “гендерна паритетність у публічному управлінні”, яке процес досягнення збалансованого представництва жінок і чоловіків в органах публічної влади (органах державної влади та органах місцевого самоврядування), забезпечення рівного доступу громадян до публічної служби (державної служби та служби в органах місцевого самоврядування) відповідно до кваліфікації та професійної підготовки незалежно від статі претендента, усунення при призначенні на таку службу гендерної нерівності та недопущення при її проходженні дискримінації за ознаками статі. Визначено, що гендерна паритетність у публічному управлінні передбачає: забезпечення реалізації конституційно гарантованих громадянам рівних політичних,

громадянських прав і свобод щодо рівноправної участі жінок і чоловіків в управлінні державними справами; рівні можливості жінок і чоловіків обирати та бути обраними до органів публічної влади; усунення гендерних бар'єрів та усталених стереотипів щодо участі жінок в публічному управлінні, процесів ухвалення державних рішень, їх виконання, моніторингу та оцінювання. Гендерна паритетність у публічному управлінні вимірюється за показниками пропорційності жінок і чоловіків, призначених в органах публічної влади на публічну службу.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДЖЕРЕЛ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз джерельної бази дослідження засвідчив, що аспекти «гендера» розглядалися в працях багатьох мислителів, філософів Античності (Аристотель, Сократ, Платон, Августин та ін.), Середньовіччя (Августин, Аквінський та ін.), Ранньої і Нової історії (Т. Гобс, Ж.-Ж. Руссо, Р. Філмер, Дж. Лок, Ф. Гегель, І. Кант, Ф. Ніцше, З. Фрейд, К. Юнг та ін.), поглядам яких переважно притаманні деформованість у розуміння природи жінки та сутності статевих відносин, зверхнє ставлення чоловіка до жінки. У колишньому СРСР спеціальних досліджень з

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

гендерної паритетності не проводилося, а «жіноче питання» розглядалося крізь призму комуністичної ідеології, якій були притаманні нівелювання, уніфікацією статевих відмінностей. Сучасні гендерні дослідження активізувалися з 1970 рр., в тематика гендерної паритетності привертає сьогодні все більшу увагу багатьох учених, дослідників таких галузей вітчизняної науки, як державне управління, юриспруденція, соціологія, політологія, психологія, філософія, педагогіка, економіка та ін.

**МЕТА** статті дослідити основні концептуальні підходи до дослідження гендерної паритетності в публічному управлінні

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Концептуальні підходи до дослідження гендерної паритетності в публічному управлінні базуються на *ідеології фемінізму* (від латин. *femina* – жінка) – ідеології жіночої емансипації та досягнення гендерної рівності, а також жіночому русі, спрямованому на зміни правового, політичного та соціально-економічного становища жінки в суспільстві. Термін «фемінізм» немає єдиної ідеології, який у широкому сенсі включає ідеологію рівності жінок і чоловіків, рух за права жінок і теорії, зорієнтованих на виявлення соціальних основ гендерної нерівності та розроблення шляхів вирішення цієї проблеми. Вперше цей термін використано наприкінці XIX ст. в американському жіночому русі, а більш широке вжитку отримало в 1960-х рр. [6, с. 690; 12].

*Фемінізм* – це сукупність теорій і політичних практик, оснований на уявленнях про несправедливість суспільної оцінки жінок. У широкому сенсі фемінізм визначається як:

теорія рівності статей, на якій базуються політичні рухи, напрями та течії;

політика правової рівності статей, спрямована на захист прав жінок діяльністю [8, с. 527].

В основу феміністичної ідеології покладено критику *патріархату*, його устрою, історично усталені стереотипи домінування чоловіків у суспільстві, з одного боку, та просування питань протидії дискримінації жінок у політичній, економічній, соціальній, освітній та культурній суспільних сферах життя, з другого боку. Патріархат – сімейна, соціальна, ідеологічна та політична система, в якій жінка та жіноче (*фемінне*) завжди підпорядковане чоловікові та чоловічому (*маскулінному*) [8, с. 524]. Фемінізм, якщо розглядати його крізь призму тривалого періоду минувшини, – це ідеологія рівноправності жінок та соціально-політичний рух. Сучасний фемінізм – це, перш за все, альтернативна (по відношенню до усталених в Європі традицій) філософська концепція соціокультурного розвитку. Ці дві складові мали важливе значення в процесі виникнення та становлення теорії фемінізму. Теоретики та прихильники фемінізму, будучи невдоволеними станом розвитку науки в частині гендерної рівності, почали ставити реальні проблемні питання щодо статусу жінок в суспільстві та шукати на них відповіді, стали формулювати теоретичні претензії до традиційного західного знання та культури, осучаснювати теоретико-методологічні підходи до їх вивчення та аналізу.

Необхідно відмітити, що перелік завдань, які вирішує фемінізм відрізняється в залежності від історичного, географічно-демографічного, економічного,

соціально-культурного, інших чинників. Це пояснюється тим, що в різні історичні періоди розвитку людства, в різних країнах світу формуються різні культури, шкала морально-етичних та інших цінностей, соціальні статуси, ролі та жінок, їх потреби, проблеми тощо. Так, якщо колись участь жінок у політиці, управлінні держаними справами була практично немислима або ж як виключення, то тепер у розвинутих країнах світу це явище є сталим і незаперечним здобутком розвитку демократії. Водночас, сьогодні в багатьох державах світу, особливо в тих, що розвиваються, з низькими рівнями демократичної політичної культури, актуальність питання гендерної паритетності в публічному управлінні, інших сферах суспільного життя є високою.

Фемінізм розглядають здебільше не крізь призму впорядкованої та усталеної системи теорій, а як різні феміністичні тренди або течії, які умовно еволюціонували в таких історичних фазах [6, с. 690-691; 4, с. 15]:

*перша фаза* – кінець XVIII ст. – середина XX ст.;

*друга фаза* – 1960-і рр. – дотепер.

Втім, подана вище періодизація певною мірою не стикнується з сучасними реаліями в цій сфері. Так, у 1992 р. американська письменниця, феміністка Р. Уолкер опублікувала в журналі своє есе [17, с. 39-41], в якому проголосила «фемінізм третьої хвилі» (*Third-Wave Feminism*) – своєрідний маніфест нового феміністичного напрямку. В цьому контексті історію феміністичного руху країн Заходу (Англія, США та ін.) виокремлюють у три «хвилі» [133, с. 664]:

*перша «хвиля»* пов'язана з *суфражизмом* (жіночий рух другої половини XIX ст. – початку XX ст., яке вимагало надання жінкам виборчих прав нарівні з чоловіками.) – рухом наприкінці XIX ст. та початку XX ст. за надання жінкам однакових з чоловіками виборчих прав і проти дискримінації жінок у політичному та економічному житті;

*друга «хвиля»* пов'язана з жіночим визвольним рухом (з 1960-х рр. до початку 1990-х рр.) за повну юридичну та соціальну рівність жінок і чоловіків, вирішення проблем гендерної рівності, сім'ї, сексуальності та роботи;

*третья «хвиля»* розпочалася в 1990-х рр. як реакція на існування глибокого розколу, так званих сексуальних війн між феміністками, недоліки ініціатив та в розвиток досягнень другої «хвилі» (суспільне визнання проблеми насильства над жінками, створення для жертв насильства притулків, проведення гендерних досліджень, доступ до контрацепції та абортів тощо); фемінізм третьої «хвилі» базується на елементах квір-теорії, антирасизму, анархо-синдикалізму, вуманізму, постколоніальної теорії, постмодернізму, екзистенціалізму, кіберфемінізму, комунізму, екофемінізму, транснаціоналізму, індивідуалістичного фемінізму та ін.

Існує думка, що «предтечею» розроблення гендерної теорії та методології гендерних досліджень був феміністичний рух, який відіграв ключову роль у процесі становлення цієї теорії як принципово нової наукової парадигми. Поява фемінізму зумовлена викликами культури традиціоналізму, які вона кидала протягом багатьох віків, залишаючи половину людства в «культурному задзеркаллі», тобто викинутими з суспільного життя. До найбільш значимих передумов виникнення фемінізму відносять наступні: .



Рис. 1. Схематизація основних напрямів феміністичних теорій та рухів  
(Розроблено автором на підставі джерел [2; 5, с. 690; 11, с. 36-37; 10; 16; 4, с. 15].)



*соціальні* – секуляризація суспільства, його перехід від феодальної організації до розвитку буржуазних відносин, залучення жінок до роботи за наймом, що уможливило перетворення жінок у власника своєї робочої сили через можливість вільно її продавати;

*інтелектуальні* – нагромадження різних критичних теорій (від філософії прав людини, етики І. Канта, що виникли в XVIII ст., вчення К. Маркса до сучасних постмодерністських концепцій Ж. Дерріди, М. Фуко, Ж. Батая, Ж.-Ф. Ліотара та ін.) [11, с. 35]. Схематизацію перерахованих напрямів, їх періодизацію та характеристики базових положень подано на **Ошибка! Источник ссылки не найден.**

Аналіз наукових джерел [2; 6, с. 690-691; 11, с.36-37; 12; 4, с. 15] дав змогу визначити і узагальнити *напрями феміністичної теорії та руху*, основними з яких є такі: ліберальний; соціалістичний; радикальний; психо-аналітичний; постмодерністський; постколоніальний – пригнічення за расовими, класовими та етнічними ознаками – негритянський, латиноамериканський та ін.

Варто також відмітити, що феміністи оскаржують концепцію громадянства, стверджуючи, що гендерним мейнстрімом є розуміння категорії гендеру як громадянства та класу. У цьому контексті громадянство є власністю чоловіків. Рухи за громадянські права проводять кампанію з визнання рівних прав для жінок, зокрема тих прав, що мають чоловіки щодо усунення бар'єрів вступу до суспільного життя.

Для феміністок громадянство жінок особливо підривається через поняття соціальних прав. Феміністи привертають увагу до гендерних характеристик “держави соціального добробуту”, соціальної політики, а також способів, якими така держава відтворює чоловіче домінування та експлуатацію, тим самим зміцнюючи патріархат. Вони припускають, що політика в сучасних “державках соціального добробуту” несприятливо ставиться до різних соціальних груп, особливо жінок. Гендерним розумінням громадянства вони підкреслюють важливість наділення повним контролем над власним тілом та його репродуктивними функціями (розмноження). Багато держави інституцій і процесів зміцнюють гендерні відносини через політику, наприклад, політику зайнятості, яка базується поділ праці (включаючи догляд за дітьми та літніми людьми) за статевими ознаками.

Більш того, феміністи стверджують, що права жінок порушуються як отримувачів соціальних виплат і як працівників системи соціального забезпечення. Такі випадки мають місце внаслідок того, що чоловіки розглядаються як “норма”. Тобто, соціальні права пов'язані з чоловічою нормою безперервності, повної зайнятості. Громадянство розглядається, виходячи з поняття чоловіка як годувальника, а жінки – домогосподарки. Нижчий статус соціальних прав жінок пов'язаний з їх низьким статусом щодо політичних прав. Жінки, феміністки стверджують, що мають менші можливості отримати владу в суспільстві порівняно з чоловіками, особливо якщо це пов'язано з їх представництвом у процесах прийняття рішень в державі, державних установах. Феміністи намагаються перевизначити розуміння громадянства з метою визнання диспаритету, непропорційного співвідношення прав на

користь чоловіків [14, с. 82].

Слід зауважити, що найбільш радикальні теорії гендеру беруть свій початок в 1990-х і 2000-х роках з постмодерних течій, в яких переважають феміністичні та критичні дослідження сексуальності. Постмодерністські теоретики гендеру, які акцентують на складності, різноманітності та мінливості відмінностей, протистоять будь-яким усталеним визначенням понять фіксованої гендерної ідентичності. Навпаки, основною метою постмодерністів є цілковитий безлад, дестабілізація та внесення хаосу в саме визначення поняття “ідентичність”, як групову, так і індивідуальну. В цілому, постмодерністи, інспіровані такими ексцентричними мислителями, як Дж. Батлер і Є. Кософські Седжвік, пропонують для обговорення досить дискурсивний виклад гендерної конструкції, підкреслюючи відмінності між індивідами та в їх групах. Утім, основним їх питанням є не різновиди природи, характеру індивіда, аспекти, категорій відмінностей між статями, а питання статусу таких відмінностей. Сприймаючи індивіда як матеріальний і дискурсивний продукт, постмодерністські мислителі відкидають ідею про саму особу, що знаходиться за вираженнями відмінних ідентичностей щодо гендеру як обов'язкового маскування. Слідуючи висловлюванню Ф. Ніцше про те, що «особа є просто вигадкою, що додається до справи», вони прикриваючись практичними втіленнями гендеру заперечують можливість та існування справжньої особи. Вбачаючи у владі потужну, конструктивну силу, яка різними способами продукує “внутрішнє ядро” ідентичності, постмодерністи сприймають гендер як ефект влади і, як наслідок, як перформативний акт (performative act). Сформульовані у постмодерністські уявленнях терміни про гендер не тільки заперечують будь-яку приховану істину за ідентичністю, але й беззастережно відкидають припущення суб'єктивного чинника, на якому з самого початку було зроблено розмежування між біологічною статтю та культурним тендером.

Дійсно, поширення у 1980-х роках у феміністському дискурсі поняття гендеру як технічного терміну для соціально вибудованих аспектів жіночності та маскулінності (на відміну від біологічно обумовлених відмінностей між чоловіками і жінками) парадоксально призвело до більш загального прийняття гендеру як простого синонімічного поняття, від якого він повинен був відрізнитися. Це зумовлено певною мірою тим, що таку відмінність складно доводити, особливо у випадках, коли гендерні процеси передбачають взаємодію між біологічною природою людини та культурою суспільства. Іншою причиною нечіткості та все більшої розмитості в концептуальних відмінностях між цими двома термінами може бути те, що, враховуючи відносну семантичну невизначеність гендеру, вчені, які не були достатньо обізнаними з мейнстрімами та різними аспектами феміністських дебатів, трактували гендер як синонім статі та використовували його так у своїх дослідженнях, наукових роботах. У постмодерністських теоріях гендеру деконструкція статевих/гендерних відмінностей не є результатом, поясненням неадекватності чи простої плутанини. В даному випадку має місце не випадкова, а навмисна, цілеспрямована спроба поставити під сумнів передбачувану природність не тільки категорій “гендер” і “сексуальність”, а також категорій “стать” і “сексуальна



належність тіла” [15, с. 631].

Незважаючи на певні відмінності в теоретичних положеннях, філософських поглядах та політичних позиціях зазначених вище напрямках фемінізму, їх прихильників об'єднує критика патріархату, суспільне визнання та протидія дискримінації жінок, вторинності їх соціального статусу, детермінованої біологічними статевими ознаками, перетворення, спрямовані на покращення соціального становища жінок.

Узагальнення викладеного вище та джерела [8, с. 102-104] дає змогу констатувати, що сучасні теорії гендеру розглядають досліджувану категорію, передусім, крізь призму *соціального інституту*, його структуру, міжособистісні взаємовідносини соціуму, що зокрема включає в себе такі аспекти гендеру як:

- *образи* – культурні позначення гендеру, його втілення у вигляді певних символів, що відтворюють і формалізують гендерні статуси;

- *статуси* – соціально визнані норми поведінки;

- *конструкти* – сукупність характеристик почуттів, поведінки особистості;

- *сімейні права, обов'язки* – сімейні відносини між чоловіком і жінкою, визначені правовим актом;

- *розподіл праці*;

- *ідеології* – суспільно визнані та усталені гендерні статуси, їх оцінки;

- *соціальний контроль* – формальне чи неформальне сприйняття конформістської поведінки, соціальна ізоляція, покарання та медичне лікування неконформістської поведінки.

Сучасні теорії гендеру розглядають також гендер крізь призму різних характеристик особистості, зокрема такі як:

- *категорії* (належність до певної біологічної *статі*);

- *гендерна ідентичність* (самоідентифікація своєї статевої належності);

- *гендерна структура особистості* (анатомо-фізіологічні, морально-психологічні та соціально визнані норми емоцій, організаційні структури сім'ї, материнства та батьківства);

- *гендерні процеси* (гендерні соціальні практики освіти, навчання, ролі, поведінка, які є прийнятними для становлення і розвитку гендерної ідентичності);

- *гендерні переконання* (сприйняття, ігнорування гендерної ідеології);

- *гендерні шлюбний, репродуктивний статуси* (виконання законодавчо встановленої форми реалізації гендерних ролей материнства та батьківства).

У розвиток наведеного вище узагальнення можна стверджувати, що концептуальною основою гендерних теорій є поняття “гендер”, яке детермінує соціальні та культурні норми, правила та ролі, які пропонується в суспільстві індивідам у залежності від їх біологічної статі. Матрицею аналізу гендерних теорій є спрямованість на розкриття та реалізацію соціокультурних складових біологічної статі, різних форм сексуальності. Незважаючи на те, що автору вдалося систематизувати наявний в науковій літературі теорії гендеру, але зробити це в процесі дослідження виявилось досить складно. Причиною цього є існування цілої низки гендерних теорій, підходів до їх розуміння та обґрунтування, недостатня визначеність, розмитість, тиражування цілої низки нових концептів і

теоретичних розвідок, яким притаманні невідповідності, хаотичність, розгалуженість і розмитість. Унаслідок цього, виникають реальні труднощі в згрупуванні гендерних досліджень за певними критеріями, віднесення їх до відповідних рівнів, належних форм тощо.

## ВИСНОВКИ

Вважаємо, що варто запровадити ієрархічну модель інституційно-правового забезпечення гендерної паритетності в сфері публічного управління України, яку утворюють відповідні інститути та нормативно-правові акти на трьох рівнях:

наднаціональному – міжнародні правові документи Євросоюзу, Ради Європи, ООН, ОБСЄ, інших міжнародних інституцій у сфері прав людини;

національному – Конституція України (ст. 24); Угода про асоціацію між Україною та ЄС; Кодекс законів про працю України (ст. 2<sup>1</sup>, 13); Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» (ст. 1-6 та ін.); Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» (ст. 2, 4, 6<sup>2</sup>, 7, 8, 13 та ін.); Закон України «Про державну службу» (ст. 4<sup>7</sup>, 13<sup>12</sup>); інші законодавчі та підзаконні акти;

регіональному, місцевому – розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, рішення органів місцевого самоврядування, які затверджують (схвалюють) відповідні програми, плани, заходи тощо.

Гендерну паритетність у сфері публічного управління України забезпечують інституції (суб'єкти), основними з яких є такі: Президент України; Верховна Рада України (Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин); Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Кабінет Міністрів України; Міністерство соціальної політики України; органи публічної влади (визначені в їх складі уповноважені особи-координатори з питань забезпечення гендерної паритетності); громадські об'єднання.

Та незважаючи на те, що парадигму інституційного та нормативно-правового забезпечення гендерної паритетності в сфері публічного управління сформовано в цілому в Україні, втім її функціонування на практиці має недоліки, до найбільш серйозних з яких слід віднести: брак політичної волі посадових осіб вищих посадових осіб державної влади щодо здійснення гендерних перетворень; неефективність здійснюваної гендерної політики (відсутність стратегічного підходу, фінансування державних програм в належних обсягах, реальних механізмів практичної реалізації низки положень, визначених у гендерному законодавстві, відсутність заходів щодо зменшення гендерних дисбалансів в органах публічного управління в регіональних, місцевих програмах соціально-економічного розвитку та в галузевих програмах та ін.); декларативність і неузгодженість норм вітчизняного гендерного законодавства з положеннями міжнародних договорів, ратифікованими Україною, відсутність реальних, ефективних механізмів їх дотримання та практичної реалізації. Необхідно усунути ці та інші недоліки, які стоять на заваді євроінтеграційного курсу державної політики України.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бергер П. Социальное конструирование реальности: трактат по социологии знания / П. Бергер, Т. Лукман [пер. с англ. Е. Руткевич]. – М.: Academia-Центр «Медиум», 1995. – 323 с.
2. Брайсон В. Политическая теория феминизма [Пер. с англ. О. Липовской, Т. Липовской] / В. Брайсон. – М.: Идея-Пресс, 2001. – 304 с.
3. Гендер: [Электронный ресурс] // Национальная психологическая энциклопедия: веб-сайт. – 2018. – Режим доступа: <http://vocabulary.ru/termin/gender.html>.
4. Гендерна політика в системі державного управління: підруч. / [За заг. ред. М.М. Білінської]. – Запоріжжя: Друкарський світ, 2011. – 132 с.
5. Дашковська О.Р. Правове становище жінки в аспекті гендерної рівності: загальнотеоретичний аналіз: автореф. дис... д-ра юрид. наук: [спец.] 12.00.01 / О.Р. Дашковська; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., [б. в.], 2008. – 35 с.
6. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Т.1: Теорія державного управління / [Наук.-ред. кол.: В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін.]. – К.: НАДУ, 2011. – 748 с.
7. Мельник Т.М. Міжнародний досвід гендерних перетворень. Закони зарубіжних країн з гендерної рівності / Т.М. Мельник. – К.: Логос, 2004. – 320 с.
8. Основи теорії гендеру: навч. посіб. / [Ред. кол. В.П. Агеєва, Л.С. Кобелянська, М.М. Скорик]. – К.: ПРООН, Київський ін-т гендерних досліджень; “К.І.С.”, 2004. – 536 с. С.78
9. Самуэлс Э. Юнг и постъюнгианцы. Курс юнгианского психоанализа / Э. Самуэлс. – М.: ЧеРо, 1997. – 416 с.
10. Стрельник О.О. Гендерна нерівність та соціальний статус жінки в сучасному українському суспільстві: автореф. дис. канд. соціол. наук: [спец.] 22.00.01 / О.О. Стрельник; Харк. нац. ун-т ім. В. Каразіна. – Х., [б. в.], 2003. – 20 с.
11. Теория и методология гендерных исследований. Курс лекций / [Под общ. ред. О.А. Ворониной]. – М.: МЦГИ - МВШСЭН - МФФ, 2001. – 416 с.
12. Феминизм (feminism): [Электронный ресурс] // gender.ru: веб-портал. – 2019. – Режим доступа: <http://www.gender.ru/glossary/feminism>.
13. Britannica Concise Encyclopedia: Revised and Expanded Edition. – UK: London.
14. Encyclopedia of governance: in 2 volumes / [Mark Bevir (Ed.) et al]. – London: SAGE Publications Ltd., 2007. – Vol. 1. – 1028 p.
15. Encyclopedia of Sex and Gender. Vol. 2 / [Ed. Fedwa Malti-Douglas]. – USA: New York; Thomson Gale, 2007. – 787 p.
16. Gender Parity: [Electronic Resource] // European Institute for Gender Equality: website. – 2018. – Access Mode: <https://eige.europa.eu/rdc/search?t=gender+parity&op=Search>.
17. Walker R. Becoming the Third Wave / Rebecca Walker // Ms. New York: Liberty Media for Women. – 1992 (January). – PP. 39-41.

## REFERENCES

1. Berher P. Sotsyal'noe konstruyrovanye real'nosty: traktat po sotsyolohyy znanyya / P. Berher, T. Lukman [per. s anhl. E. Rutkevych]. – M.: Academia-Tsentr «Medyum», 1995. – 323 s.
2. Brayson V. Polytycheskaya teoryya femynyizma [Per. s anhl. O. Lypovskoy, T. Lypovskoy] / V. Brayson. – M.: Ydeya-Press, 2001. – 304 s.
3. Gender: [Élektronnyy resurs] // Natsyonal'naya psykholohycheskaya éntsyklopedyya: veb-sayt. – 2018. – Rezhym dostupa: <http://vocabulary.ru/termin/gender.html>.
4. Genderna polityka v systemi derzhavnoho upravlinnya: pidruch. / [Za zah. red. M.M. Bilyns'koyi]. – Zaporizhzhya: Drukars'kyi svit, 2011. – 132 s.
5. Dashkovs'ka O.R. Pravove stanovyshe zhinky v aspekti gendernoyi rivnosti: zahal'noteoretychnyy analiz: avtoref. dys... d-ra yuryd. nauk: [spets.] 12.00.01 / O.R. Dashkovs'ka; Nats. yuryd. akad. Ukrayiny im. YA. Mudroho. – KH., [b. v.], 2008. – 35 s.
6. Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya: u 8 t. / T.1: Teoriya derzhavnoho upravlinnya / [Nauk.-red. kol.: V. M. Knyazyev (spivholova), I. V. Rozputenko (spivholova) ta in.]. – K.: NADU, 2011. – 748 s.
7. Mel'nyk T.M. Mizhnarodnyy dosvid gendernykh peretvoren'. Zakony zarubizhnykh krayin z gendernoyi rivnosti / T.M. Mel'nyk. – K.: Lohos, 2004. – 320 s.
8. Osnovy teoriiy genderu: navch. posib. / [Red. kol. V.P. Aheyeva, L.S. Kobelyans'ka, M.M. Skoryk]. – K.: PROON, Kyiyivs'kyi in-t gendernykh doslidzhen'; “K.I.S.”, 2004. – 536 s. C.78
9. Samuél's É. Yunh y post"yunhyantsy. Kurs yunhyanskoho psykhoanalyza / É. Samuél's. – M.: CheRo, 1997. – 416 s.
10. Strel'nyk O.O. Genderna nerivnist' ta sotsial'nyy status zhinky v suchasnomu ukrayins'komu suspil'stvi: avtoref. dys. kand. sotsiol. nauk: [spets.] 22.00.01 / O.O. Strel'nyk; Khark. nats. un-t im. V. Karazina. – KH., [b. v.], 2003. – 20 s.
11. Teoryya y metodolohyya hendernykh yssledovanyy. Kurs lektsyy / [Pod obshch. red. O.A. Voronynoy]. – M.: MTS·HY - MVSHSÉN - MFF, 2001. – 416 s.
12. Femynyizm (feminism): [Élektronnyy resurs] // gender.ru: veb-portal. – 2019. – Rezhym dostupa: <http://www.gender.ru/glossary/feminism>.
13. Britannica Concise Encyclopedia: Revised and Expanded Edition. – UK: London.
14. Encyclopedia of governance: in 2 volumes / [Mark Bevir (Ed.) et al]. – London: SAGE Publications Ltd., 2007. – Vol. 1. – 1028 p.
15. Encyclopedia of Sex and Gender. Vol. 2 / [Ed. Fedwa Malti-Douglas]. – USA: New York; Thomson Gale, 2007. – 787 p.
16. Gender Parity: [Electronic Resource] // European Institute for Gender Equality: website. – 2018. – Access Mode: <https://eige.europa.eu/rdc/search?t=gender+parity&op=Search>.
17. Walker R. Becoming the Third Wave / Rebecca Walker // Ms. New York: Liberty Media for Women. – 1992 (January). – RR. 39-41.

Стаття надійшла до редакції 08.12.2018 р.

УДК 351:82

**ГАСЬВСЬКИЙ І. В.**, начальник управління-старший державний інспектор з охорони навколишнього природного середовища Управління державного екологічного нагляду (контролю) у Київській області Державної екологічної інспекції Столичного округу

**I. HAEVSKYI**, Department Head - Senior State Inspector of Environmental Protection of the State Ecological Monitoring (Control) Department in Kyiv Region of the State Ecological Inspectorate of Stolychnyi District

## ОСНОВНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПЕРЕХОДУ УКРАЇНИ ДО УМОВ СТАЛОГО ЕКОЛОГІЧНОГО РОЗВИТКУ ТА ЇХ ОПТИМІЗАЦІЯ

### MAIN MECHANISMS OF PROVIDING THE TRANSITION OF UKRAINE TO THE CONDITIONS OF SUSTAINABLE ENVIRONMENTAL DEVELOPMENT AND THEIR OPTIMIZATION

**Анотація.** Забезпечення сприятливого навколишнього середовища є однією із умов сталого економічного розвитку держави. Виходячи із цього, формування ефективного інструментарію забезпечення переходу України до умов сталого розвитку передбачає розроблення основних концептуальних конструкцій, підходів та напрямків, які б слугували утвердженню ситуації сталості, екологічної модернізації та екологічній безпеці. Це передбачає тактичне вирішення питань ефективної переробки, утилізації виробництва та споживання, запровадження всіх процедур рециклінгу, вироблення зеленої енергетики. У зв'язку із цим актуалізуються питання посилення державного впливу на регулювання процесів пов'язаних із підвищенням екологічної сталості територій шляхом збільшення обсягів переробки відходів як на центральному, так і на регіональному рівні публічного управління. Такий підхід свідчить про доцільність розвитку як горизонтальних, так і вертикальних зв'язків між суб'єктами забезпечення охорони навколишнього середовища, вдосконалення нормативно-правового забезпечення екологічної політики та переходу держави до умов сталого екологічного розвитку. В межах аналізу основних механізмів забезпечення переходу України до умов сталого екологічного розвитку важливим механізмом забезпечення екологічної безпеки держави є також встановлення стратегічних умов сталого розвитку на трьох рівнях: глобальному, регіональному та національному.

В межах статті здійснений аналіз основних механізмів забезпечення переходу України до умов сталого економічного розвитку, що дозволив охарактеризувати завдання, передумови, фактори, інструментальну базу вирішення економічних питань забезпечення переходу України на модель сталого розвитку на національному та регіональному рівнях, наведено основні прийоми оптимізації механізмів переходу України до умов сталого економічного розвитку, серед яких запровадження: екологічної політики на регіональному рівні; провідного європейського досвіду екологічної політики; «Концепції сталого розвитку України»; реалізації стратегічно орієнтованої державної екологічної політики.

**Abstract.** Ensuring a favorable environment is one of conditions for sustainable economic development of the country. On that basis, the formation of an effective toolkit to ensure the transition of Ukraine to sustainable development foresees the development of basic conceptual designs, approaches and directions that would serve to strengthen the situation of sustainability, environmental modernization and environmental safety. This implies the tactical solution of issues of efficient processing, utilization of production and consumption, implementation of all recycling procedures, production of green energy. In this context, issues of increasing state influence on regulating processes related to improving the environmental sustainability of territories by increasing the amount of waste recycling at both central and regional levels of public administration are relevant. This approach demonstrates the feasibility of developing both horizontal and vertical links between environmental protection actors, improving normative legal base of environmental policy and the state's transition to sustainable environmental conditions. Within the framework of the analysis of the main mechanisms for ensuring the transition of Ukraine to conditions of sustainable ecological development, the establishment of strategic conditions for sustainable development at three levels: global, regional and national is also an important mechanism for ensuring the ecological security of the state.

The article analyzes the main mechanisms for ensuring the transition of Ukraine to conditions of sustainable economic development, which made it possible to characterize tasks, preconditions, factors, instrumental basis for solving economic issues of ensuring the transition of Ukraine to the model of sustainable development at the national and regional levels, main practices of optimization of transition of Ukraine to conditions of sustainable economic development, including the introduction of: environmental policy at regional level; leading European experience in environmental policy; «Concepts of sustainable development of Ukraine»; implementation of a strategically oriented state environmental policy.

**Ключові слова:** оптимізація екологічного розвитку, сталий розвиток, екологічна політика, механізм забезпечення екологічної безпеки, екологічна модернізація.



# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

**Key words:** *optimization of ecological development, sustainable development, ecological policy, mechanism of ensuring ecological safety, ecological modernization.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Забезпечення сприятливого навколишнього середовища є однією із умов сталого економічного розвитку держави. Виходячи із цього, формування ефективного інструментарію забезпечення переходу України до умов сталого розвитку передбачає розроблення основних концептуальних конструкцій, підходів та напрямків, які б слугували утвердженню ситуації сталості, екологічної модернізації та екологічній безпеці. Це передбачає тактичне вирішення питань ефективної переробки, утилізації виробництва та споживання, запровадження всіх процедур рециклінгу, вироблення зеленої енергетики.

## ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

В межах сучасних дослідницьких підходів, спрямованих на конкретизацію проблематики публічного управління у сфері екології, важливого значення набуває феноменологічний підхід до шляхів забезпечення переходу України до умов сталого екологічного розвитку та їх оптимізації.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

В контексті сучасних наукових підходів існує значна кількість концепцій щодо ідентифікації проблематики екологізації державної політики. Проблема забезпечення переходу країн до умов сталого екологічного розвитку присвячено низку наукових праць науковців і дослідників, роботи яких склали науково-теоретичне підґрунтя статті, серед яких: В.Л. Бредіхіна, яка окреслила конституційні засади права громадян на безпечне навколишнє середовище, А.П. Гетьман, який дослідив методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля, В.М. Трегубчук, який визначив аспекти ресурсно-екологічної безпеки, М.А. Хвесик, який конкретизував інституціональну модель природокористування в умовах глобальних викликів, Л.І. Юрченко, який визначив екологічну політику складних взаємин екологічної культури і екологічної безпеки.

## ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою даної статті є дослідження основних механізмів забезпечення переходу України до умов сталого екологічного розвитку та їх оптимізація. Досягнення даної мети обумовлює вирішення відповідних завдань, серед яких: здійснення аналізу способів за забезпечення переходу країн до умов сталого екологічного розвитку, конкретизація оптимізаційних шляхів переходу України до умов сталого екологічного розвитку.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Сьогодні актуалізуються питання посилення державного впливу на регулювання процесів, пов'язаних із підвищенням екологічної сталості територій, шляхом збільшення обсягів переробки відходів як на центральному, так і на регіональному рівні публічного управління. Такий підхід свідчить про доцільність розвитку як горизонтальних, так і вертикальних зв'язків між суб'єктами забезпечення охорони навколишнього середовища, вдос-

коналення нормативно-правового забезпечення екологічної політики та переходу держави до умов сталого екологічного розвитку.

Виходячи із цього, на думку А.П. Гетьмана, до найважливіших передумов переходу України на модель сталого розвитку на національному та регіональному рівнях належать:

ефективне та екологобезпечне функціонування економіки, що дасть можливість досягти вищих показників життєвого рівня населення, цілеспрямовано розв'язувати соціальні та ресурсно-екологічні проблеми розвитку суспільства;

раціональне використання, збереження і відтворення природних ресурсів, всебічна охорона навколишнього природного середовища, як найголовніших передумов забезпечення ресурсно-екологічної безпеки нинішнього та майбутніх поколінь, підтримання у біосфері екологічної рівноваги, а отже, чистого і здорового довкілля;

стабілізація демографічної ситуації та чисельності населення і встановлення у суспільстві принципів соціальної справедливості, тобто створення системи правових гарантій та ефективної демографічної політики для досягнення економічного, соціального та екологічного благополуччя кожної сім'ї;

розширення масштабів міжнародного співробітництва у сфері ефективного розв'язання ресурсно-екологічних проблем і завдань сталого розвитку, підвищення його результативності та ефективності, застосування в національній економіці найновіших світових досягнень науково-технологічного і соціально-екологічного прогресу [1].

З огляду на це, більшість вітчизняних експертів одноставні у розробленні інструментальної бази забезпечення переходу України до умов сталого економічного розвитку шляхом здійснення «широкомасштабної реконструкції та модернізації всієї застарілої і відсталі матеріально-технічної бази суспільного виробництва з урахуванням ресурсно-екологічних вимог, факторів, критеріїв, стандартів та обмежень, запровадження на основі застосування екологобезпечних технологій, безвідхідних або маловідходних замкнутих виробничих циклів, які дають можливість комплексно використовувати мінерально-сировинні ресурси та звести до мінімуму викиди забруднюючих речовин у довкілля або й повністю утилізувати їх» [2]. Виходячи із цього, перехід України до умов сталого економічного розвитку стає можливим шляхом вирішення відповідних екологічних питань, серед яких:

розробка очисних споруд нового покоління, методів очищення шкідливих викидів і стоків;

запровадження результативних заходів з екологізації технологічних процесів, природонеруйнівних, природо-забруднюючих, ресурсозберігаючих та екологобезпечних видів техніки і технології, способів організації виробництва, форм господарювання тощо [3].

Первинним механізмом забезпечення переходу України до умов сталого економічного розвитку, на нашу думку, має виступати запровадження механізмів ресурсно-екологічного прогнозування. Методологічна й технологічна доцільність його запровадження в умовах забезпечення переходу України до умов сталого економічного розвитку зумовлена низкою гностичних факторів, серед яких:



«нарощування масштабів використання природних ресурсів, промислового та агропромислового виробництва і викидів в атмосферу та природні водойми, істотним погіршенням якості навколишнього природного середовища під впливом надмірних негативних антропогенних навантажень, його деградацією у деяких регіонах тощо» [4]. Виходячи із цього, прогнозування стану навколишнього середовища та його змін в Україні дозволить здійснити об'єктивне обстеження особливостей розвитку промислового та агропромислового виробництва й на цій основі визначити рівень технічної оснащеності та можливості переведення галузей економіки на екологічно безпечні технології. Це свідчить про те, що запровадження прогностичної методики у сфері забезпечення екологічного розвитку України, збереження та відновлення навколишнього середовища дозволить ідентифікувати показники впливу екологічно безпечних й енергозберігаючих технологій і технічних засобів на антропоцентричні процеси в державі. На цій основі стане можливим розроблення відповідних інструментів належного реагування на «вплив промислових та агропромислових відходів і викидів на якість довкілля, на відтворювальні, відновлювальні й асиміляційні процеси у природі і здоров'я людини; запровадження нових біотехнологічних методів очищення стічних вод, підготовки питної води та вилучення з промислових й агропромислових стоків цінних речовин і компонентів» [5].

Виходячи із цього, більшість вітчизняних вчених оптимізаційний інструмент переходу України до умов сталого економічного розвитку вбачають у формуванні принципово нового еколого-економічного мислення як «найважливішої передумови успішного переходу до цивілізованих ринкових відносин та переведення національної економіки на модель сталого розвитку» [6]. Такий підхід потребує:

- комплексного використання природної сировини, включаючи вторинні матеріальні ресурси [7];

- максимального комбінування виробничих процесів та застосування в усіх галузях економіки безвідхідних і маловідходних технологій [8];

- запровадження економічних механізмів природокористування й охорони довкілля, які б стимулювали комплексне використання природних ресурсів і застосування ресурсо- та енергозберігаючих, безвідхідних (або маловідходних) технологічних процесів [9].

Його запровадження в Україні в умовах переходу до умов сталого економічного розвитку слугуватиме зменшенню негативного «антропогенного навантаження на природу», що таким чином дозволить зупинити зростання обсягів відходів, істотно знизити темпи споживання первинних природних ресурсів, насамперед, невідтворюваних і невідновлюваних, раціоналізувати природокористування і природоохорону.

Одним із оптимізаційних механізмів забезпечення переходу України до умов сталого екологічного розвитку є запровадження механізмів екологічного страхування як інструменту реалізації екологічної політики. Відповідно до Статті 49 Конституції України, Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [10], ст. 7 Закону України «Про страхування» [11]. передбачено запровадження інституту страхування, який передбачає єдині цілі, умови, засоби та порядок екологічного страхування. Однак, оптимізація процесу

забезпечення переходу України до екологічного сталого розвитку передбачає розроблення та прийняття Закону України «Про екологічне страхування». Проект такого закону зареєстрований народними депутатами України А.К.Кіна-хом, С.В.Буряком, Г.Б.Руденко, який «встановлює єдині умови та порядок проведення екологічного страхування в Україні в обов'язковій формі, регулює відносини у сфері екологічного страхування і спрямований на відшкодування шкоди, заподіяної майновим інтересам юридичних та фізичних осіб, внаслідок аварійного забруднення навколишнього природного середовища» [12]. На думку авторів даного законопроекту, «обов'язкове екологічне страхування забезпечує гарантію відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок аварійного забруднення навколишнього природного середовища, обумовленого діяльністю страхувальника, створює умови та забезпечує економічне стимулювання попередження аварійного забруднення навколишнього природного середовища» [12].

У контексті аналізу основних механізмів забезпечення переходу України до умов сталого екологічного розвитку доцільно окрему увагу приділити запровадженню екологічної політики на регіональному рівні. Її функціональним призначенням має виступати «забезпечення раціонального природокористування та мінімізації негативного впливу на екологічні об'єкти при здійсненні антропогенної діяльності на регіональному рівні» [13]. Виходячи із цього, йдеться про розширення функціональних повноважень екологічної політики на регіональному рівні, що передбачає її оптимізаційну спроможність:

- визначати та ранжувати за пріоритетністю місцеві екологічні проблеми шляхом аналізу накопиченої інформації та визначення пріоритетів;

- окреслювати найефективніші шляхи прийняття рішень з урахуванням першочерговості відповідальності муніципалітету за вирішення екологічних проблем;

- знаходити маловитратні та економічно ефективні рішення, спрямовані на охорону довкілля та підвищення рівня екологічної безпеки шляхом удосконалення управлінської практики, запобігання забрудненню, мінімізації відходів і підвищення економічної ефективності;

- підвищувати обмін інформацією між муніципалітетами з метою вдосконалення процесу прийняття рішень у сфері охорони довкілля та використання природних ресурсів;

- створювати механізми участі громадськості і промислових підприємств під час розроблення та впровадження місцевої екологічної політики;

- інформувати мешканців громади та залучати їх до процесу прийняття рішень [14].

Це свідчить про те, що результативність реалізації екологічної політики на регіональному рівні України в умовах переходу до сталого розвитку базується на оптимальному поєднанні децентралізаційних прийомів з економічно ефективними заходами щодо розвитку екологічної сфери держави. В даному відношенні йдеться про формування сучасних механізмів місцевої екологічної політики, яка передбачає запровадження організаційних та інституційних механізмів, серед яких:

- зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище та покращення стандартів якості життя населення,

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

прийняття районних програм з фінансової підтримки населення (до прикладу для проведення енерго-ефективних заходів в будинках та помешканнях, які реалізуються за допомогою державного Агентства у сфері енергоефективності);

впровадження програмно-цільового принципу ефективного функціонування місцевих систем екологічного управління (самоврядувальних і державних) за участі громадськості [15].

Саме ці механізми сприятимуть забезпеченню раціонального використання природних ресурсів на регіональному рівні, що тим самим стимулюватиме розвиток екологічної безпеки самих регіонів. В даному відношенні, актуалізуючи питання оптимізації екологічної політики на регіональному рівні, доцільно враховувати її структуру, яка передбачає запровадження організаційних, правових, економічних та допоміжних механізмів, які регламентуються вітчизняним на міжнародним законодавством (ратифікація норм), відповідно до чого запроваджуються відповідні стандарти повноважень інституцій уповноважених здійснювати відповідні функції у сфері управління екологічною сферою. При цьому окрему увагу варто приділити забезпеченню однорідності законодавства враховуючи соціально-економічні, природні, географічні особливості регіонів, відповідно до чого має здійснюватися діяльність у охорони навколишнього середовища. Така діяльність має базуватись на реалізації відповідних оптимізаційних пріоритетів серед яких: «впровадження стандартів якості довкілля, організацію моніторингу, керівництво розробленням і реалізацією програм контролю за забрудненням середовища, організацію наукових досліджень з проблем довкілля, бюджетно-фінансову діяльність тощо» [3].

Одним із механізмів забезпечення переходу України до умов сталого екологічного розвитку є запровадження провідного європейського досвіду екологічної політики й відповідних екологічних програм на основі «Екологічної програми дій для Центральної та Східної Європи», головною ідеєю якої є інтеграція екологічної політики в політику державного управління, зокрема, на місцевому рівні [16]. В даному відношенні йдеться про забезпечення відповідності якості навколишнього середовища України єдиним міжнародним стандартам. Це безпосередньо обумовлено тим, що «управління природокористування не може відбуватись ідентично на різноманітних територіях, оскільки екологічні проблеми, як правило, виникають та розв'язуються спочатку на локальному рівні, а вже потім виходять на більш загальний рівень (регіон, країна, планета)» [17]. Це свідчить про глибоку взаємозалежність різноманітних природних середовищ, які характери-зуються спільним пошуком держав щодо інструментів вирішення питань, пов'язаних із забрудненням територій, забезпеченням якості навколишнього середовища. З огляду на це, увиразнюється необхідність встановлення й дотримання єдиних стандартів якості навколишнього середовища та розроблення інструментарію оптимізації державної екологічної політики.

У підтвердження цього Комісією міжнародної групи експертів-юристів при ООН було підготовлено документ «Правові принципи охорони навколишнього середовища й сталого розвитку», який досить чітко ілюструє типовість екологічних проблем, які характерні для різних держав світу та ідентичність запровадження інструментів

щодо їх вирішення на глобальному рівні. Це свідчить про так званий транснаціональний досвід вирішення екологічних проблем, який може бути результативним для діяльності кожної держави у контексті розроблення законодавчого, організаційного та інституційного інструментарію забезпечення переходу до умов сталого екологічного розвитку, на підставі цього чітко ідентифікується оптимізаційна роль держави щодо забезпечення переходу країн до умов сталого економічного розвитку, відповідно до якої зобов'язанням держави є :

зберігати і використовувати навколишнє середовище й природні ресурси в інтересах сучасного та майбутнього поколінь;

підтримувати екосистему та екологічні процеси, необхідні для функціонування біосфери, оберігати біологічне розмаїття й дотримуватися принципів збереження максимальної стійкості продуктивності під час використання живих природних ресурсів і екосистем;

встановлювати відповідні норми охорони навколишнього середовища, здійснювати моніторинг змін якості навколишнього середовища, а також публікувати всі дані щодо цього;

проводити попередні екологічні оцінки і вимагати їх виконання у зв'язку із запропонованими видами діяльності, які значною мірою можуть вплинути на навколишнє середовище чи використання одного з видів природних ресурсів;

своєчасно інформувати всіх осіб, яких може значною мірою торкнутися запланована діяльність і забезпечувати відповідну процедуру в адміністративних і судових справах;

забезпечувати умови, за яких збереження природного середовища розглядається як невід'ємна частина планування та здійснення діяльності в галузі розвитку, і надавати допомогу іншим державам, особливо тим, що розвиваються, для підтримки діяльності з охорони довкілля та стійкого розвитку;

виявляти добру волю з іншими державами з метою здійснення зазначених прав і обов'язків [18].

Це свідчить про зростання відповідальності держави за відповідні екологічні порушення й утвердження ідеї екологічного розвитку без порушення антропоцентричних принципів, що тим самим слугує синхронізації екологічних та економічних цілей, як стратегічної умови переходу держави до умов сталого розвитку.

В межах аналізу основних механізмів забезпечення переходу України до умов сталого екологічного розвитку окрему увагу варто приділити механізмам забезпечення екологічної безпеки держави як стратегічної умови сталого розвитку, яка здійснюється на трьох рівнях: глобальному, регіональному та національному. Важлива роль у процесі забезпечення екологічної безпеки України належить запровадженню «Концепції сталого розвитку України», яка б передбачала запровадження рамкових вимог щодо запровадження відповідних інструментів, які б слугували покращенню навколишнього середовища та умов життєдіяльності населення. Інструментальна доцільність запровадження такої концепції зумовлена низкою об'єктивних факторів, які характеризують сучасний екологічний стан у Україні. На думку В. Трегобчук, «у старих і нових індустріальних регіонах України нині відбувається тотальна інтоксикація природи і населення, в останні два-три десятиліття в багатьох

областях, особливо у південних і на Донбасі, а також у Карпатському регіоні, активізувалися негативні процеси і явища, зокрема водна і вітрова ерозія ґрунтів, зсуви, селі, руйнуються береги річок, зростає кількість техногенних аварій і катастроф, поряд з цим прискорилося деґуміфікація ґрунтів, падає їх родючість і, як наслідок – знижується продуктивність сільськогосподарських і лісових угідь, посилилася ймовірність виникнення катастрофічних паводків та вітровалів, гострою екологічною й соціально-економічною проблемою стали замулювання і зникнення малих річок, забруднення і зниження якості природних вод, руйнування і деградація водних екосистем, зменшення рибопродуктивності, втрата рекреаційного потенціалу та естетичної цінності ландшафтів» [13].

З огляду на це, запровадження даної Концепції слугуватиме забезпеченню збалансованого природокористування та досягнення відповідної рівноваги у довготривалій перспективі. В даному відношенні ми виходимо із того, що стратегія досягнення сталого розвитку України має базуватись на трьох фундаментальних опорах: економічній, соціальній та екологічній, враховуючи той контекст, що екологічний сектор та прорахунки у його функціонуванні є вкрай небезпечними для людства в цілому. Саме виходячи із цього, у більшості держав сталого розвитку результативним є інструментарій підготовки лідерів у сфері сталого розвитку, спроможних приймати оптимальні рішення у сфері розроблення та реалізації стратегій соціально-економічного розвитку держав.

## ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМКУ

Здійснений аналіз основних механізмів забезпечення переходу України до умов сталого економічного розвитку дозволив охарактеризувати завдання, передумови, фактори, інструментальну базу вирішення економічних питань забезпечення переходу України на модель сталого розвитку на національному та регіональному рівнях, наведено основні прийоми оптимізації механізмів переходу України до умов сталого економічного розвитку, серед яких запровадження: екологічної політики на регіональному рівні; північного європейського досвіду екологічної політики; «Концепції сталого розвитку України»; реалізації стратегічно орієнтованої державної екологічної політики.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гетьман А.П. Методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля. *Право України* № 2. 2011, С. 12.
2. Бредіхіна В. Л. Конституційні засади права громадян на безпечне навколишнє середовище: монографія / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х.: Видавець ФО-П Вапнярчук Н.М., 2008. 168 с.
3. Юрченко Л.І. Екологічна політика як врахування складних взаємин екологічної культури і екологічної безпеки. Харків. 2017. 489 с.
4. Качинський А. Б., Хміль Г. А. Екологічна безпека України: аналіз, прогноз, оцінка та державна політика. К: НІСД, 2017. С.8.

5. Крисаченко В.С., Хилько М.І. Екологія. Культура. Політика: Концептуальні засади сучасного розвитку. К.: Знання України, 2014. 598 с.

6. Рогожина Н. В В поисках ответов на экологический вызов. *Мировая экономика и международные отношения*. 2019. №9. с.45.

7. Коробко М. Погляд громадськості: Екологічна політика в Україні. Матеріали Першої всеукраїнської конференції екологічної громадськості (Київ, 15-16 грудня 2018 р.). К.: Інфотерра, 2018. С. 277.

8. Грабовська І.М. Україна як метафізична реальність. Монографія. К., Стило, 2000., С. 74-75.

9. Данілян О.Г., Дзьобань О.П., Панов М.І. Національна безпека України, Харків «Фоліо» 2002, С. 223-224.

10. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. С. 546-561.

11. Про страхування: Закон України від 07 березня 1996 року № 85/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 18. С. 138.

12. Проект Закону України «Про екологічне страхування». 2002. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=1046&skl=5](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1046&skl=5)

13. Третьбчук В.М. Ресурсно-екологічна безпека. URL: <http://old.niss.gov.ua/book/panorama/tregob.htm>

14. Хвесик М.А. Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів / М.А. Хвесик, В.А. Голян. К.: Кондор, 2007. 480 с

15. Хилько М.І. Екологізація політики. К.: ВАДЕКС, 2014. 344 с.

16. Environmental Action Program for Central and Eastern Europe. Environment for Europe, Lucerne, Switzerland, 1993.

17. Андрейцев В.І. Актуальні проблеми екологічного права: новітні доктрини: ретроспективний аналіз та погляди у майбутнє. Київ, Дніпропетровськ, ЄАПШП, НГУ. 2010., С. 26-27.

18. Henrik Jacobsen and Merete Kristoffersen, European Topic Centre on Waste. Case studies on waste minimisation practices in Europe. Topic report 2/2002 . EEA, Copenhagen, 2002. URL: [http://reports.eea.eu.int/topic\\_report\\_2002\\_2/en/Topic\\_report\\_2-2002\\_web.pdf](http://reports.eea.eu.int/topic_report_2002_2/en/Topic_report_2-2002_web.pdf)

## REFERENCES

1. Hetman A.P. (2011), "Metodolohichni zasady stanovlennia pravovykh osnov okhorony dovkillia" ["Methodological basis for the establishment of legal bases for environmental protection"], *journal Pravo Ukrainy [Law of Ukraine]*, № 2., p.12.
2. Bredikhina V. L. (2008), *Konstytutsijni zasady prava hromadian na bezpechne navkolyshnie seredovysche* [Constitutional principles of the right of citizens to a safe environment., monograph, *Natsionalna iurydychna akademiia Ukrainy im. Yaroslava Mudroho. FO-P Vapniarchuk N.M.*, Kharkiv, 168 p.
3. Yurchenko L.I. (2017), *Ekolohichna polityka iak vrakhuvannia skladnykh vzaiemyn ekolohichnoi kul'tury i ekolohichnoi bezpeky* [Environmental policy as a consideration of the complex relationship between ecological culture and environmental safety], Kharkiv, 489 p.

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

4. Kachynskiy A. B., Khmil H. A. (2017), *Ekolohichna bezpeka Ukrainy: analiz, prohnoz, otsinka ta derzhavna polityka* [Environmental safety of Ukraine: analysis, forecast, assessment and state policy], Press NISD, Kyiv, p.8.
5. Krysachenko B.C., Khylo M.I. (2014), *Ekolohiia. Kultura. Polityka: Kontseptualni zasady suchasnoho rozvytku* [Ecology. Culture. Politics: Conceptual foundations of modern development], Press Znannia Ukrainy, Kyiv, 598 p.
6. Rohozhyna N. V (2019), "V poyskakh otvetov na ekolohicheskyy vyzov" ["In search of answers to the environmental visa"], journal *Myrovaia ekonomika y mezhdunarodnye otnosheniya* [World Economy and International Relations], №9, 45p.
7. Korobko M. (2018), *Pohliad hromadskosti: Ekolohichna polityka v Ukraini* [Public view: Environmental policy in Ukraine], materials of the First and All-Ukrainian Conference on Ecological Publicity, Press Infoterra, Kyiv, 2018. 277 p.
8. Hrabovska I.M. (2000), *Ukraina iak metafizychna realnist* [Ukraine as a metaphysical reality], Monograph, Press Stylos, Kyiv, pp. 74-75.
9. Danilian O.H., Dzoban O.P., Panov M.I. (2002), *Natsionalna bezpeka Ukrainy* [National Security of Ukraine], Folio Press, Kharkiv, 224 p.
10. VRU, Law of Ukraine (1991), *Pro okhoronu navkolyshn'oho pryrodnoho seredovyscha* [Law of Ukraine "On the protection of the environment"], dated of June 25, 1991, No. 1264-XII.
11. VRU, Law of Ukraine (1996), *Pro strakhuvannia* [Law of Ukraine "On Insurance"], dated of March 7, 1996, No. 85/96.
12. Project of Law of Ukraine (2002), *Proekt Zakonu Ukrainy «Pro ekolohichne strakhuvannia»* [Project of Law of Ukraine «On Environmental Insurance»]. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=1046&skl=5](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1046&skl=5)
13. Trehubchuk V.M., *Resursno-ekolohichna bezpeka* [Resource-ecological security]. URL: <http://old.niss.gov.ua/book/panorama/tregob.htm>
14. Khvesyk M.A., Holian V.A. (2007), *Instytutsionana model pryrodokorystuvannia v umovakh hlobalnykh vyklykiv* [Institutional model of environmental management in the face of global challenges] Kondor Press, Kyiv, 480 p.
15. Khylo M.I. (2014), *Ekolohizatsiia polityky* [Greening the policy], VADEKS Press, Kyiv, 344 p.
16. (2013), *Environmental Action Program for Central and Eastern Europe*. Environment for Europe, Lucerne, Switzerland.
17. Andrejtsev V.I. (2010), *Aktualni problemy ekolohichnoho prava: novitni doktryny: retrospektyvnyy analiz ta pohliady u majbutnie* [Topical issues of environmental law: the latest doctrines: retrospective analysis and perspectives on the future], EFSA, NSU Kyiv, Dnipropetrovsk, pp. 26-27.
18. Henrik Jacobsen and Merete Kristoffersen (2002), *European Topic Centre on Waste. Case studies on waste minimisation practices in Europe*, Topic report № 2, EEA, Copenhagen. URL: [http://reports.eea.eu.int/topic\\_report\\_2002\\_2/en/Topic\\_report\\_2-2002\\_web.pdf](http://reports.eea.eu.int/topic_report_2002_2/en/Topic_report_2-2002_web.pdf)

Стаття надійшла до редакції 18.01.2019 р.

УДК 661.35.081

**КОЗАК І.П.**, здобувач наукового ступеня Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

**I.KOZAK**, applicant of the department public administration and administration of the of Personnel Training Institute of the State Employment Service of Ukraine

## ІНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОБ'ЄКТ НАУКОВОГО АНАЛІЗУ

## INSTITUTIONAL CHANGES IN PUBLIC ADMINISTRATION AS AN OBJECT OF SCIENTIFIC ANALYSIS

**Анотація.** В межах даної статті здійснено теоретико-методологічний аналіз інституційних змін у сфері публічного управління, ідентифіковано його сутність, основні концепції та підходи, в межах яких акцентовано увагу на статусно-функціональній ролі інституцій публічного управління та зміні традиційної парадигми їх функціонування та результативності, визначено основні форми та критерії здійснення інституційних змін у публічному управлінні та інституціоналізації публічного управління, систематизовано виклики, яких зазнає система за умови відсутності належної реформаційної синергії, яка б забезпечувала прогнозовану результативність діяльності суб'єктів публічного управління.

**Abstract.** Within the framework of this article the theoretical and methodological analysis of institutional changes in the field of public administration was implemented, its essence, main concepts and approaches were identified, within which the emphasis was placed on the status-functional role of public administration institutions and the change of the traditional paradigm of their functioning and effectiveness, the main forms and criteria for the implementation of institutional changes in public administration and institutionalization of public administration, systematized the challenges experienced by the system in the event of a fallback ness Reformation proper synergy that provides predictable performance activities of public



**Ключові слова:** публічне управління, державні інституції, інституційні зміни, інституціоналізація публічного управління, раціоналізація публічного управління, публічна політика, публічний менеджмент, суспільний розвиток, інституційні зміни, політико-адміністративні відносини, політико-правові системи.

**Key words:** public administration, state institutions, institutional changes, institutionalization of public administration, rationalization of public administration, public policy, public management, social development, institutional changes, political and administrative relations, political and legal systems.

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Початок ХХІ століття активізував пошук ґностичних підходів до ідентифікації державних інститутів як управлінських конструкцій та їх зміни в нових умовах суспільного розвитку, що тим самим поставило питання про пошук балансу між публічною політикою та управлінськими механізмами її реалізації. З огляду на це артикулювалась методологічна доцільність виявлення сутності інституційних змін у сфері публічного управління, що переважною мірою мало б встановити відповідність між політичними інтересами та інструментами публічного управління.

## ВИДІЛЕННЯ НЕВИРШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Визначення сутності інституційних змін у сфері публічного управління досить чітко синхронізується із формуванням нової методології та технології публічного простору держави, що призводить до виникнення нових інституційних структур та функцій діяльності органів публічної влади. Йдеться про своєрідну інституційну деконструкцію системи публічного управління, яка вимушена запроваджувати нові інструменти інституційних змін, які дозволяють органам публічної влади конвертувати нові цілі та ситуативні перемінні у результати управління змінами. Виходячи із цього, постає доцільність чіткої ідентифікації сутності інституційних змін та пошуку відповідного інструментарію забезпечення таких змін в сучасних умовах функціонування публічного управління.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Розвиток новітніх підходів до ідентифікації сутності інституційних змін у сфері публічного управління зумовлений новою хвилею розвитку інституціоналізму, який розпочався в середині 80-х років ХХ ст., що тим самим і призвело до розширення дослідницької сфери сучасної інституційної теорії та практики. Йдеться про новий інституціоналізм, який деконструював парадигму «старого» інституціоналізму, сфокусованого на виключному формалізмі інститутів держави та надмірній нормативності діяльності конституційно-легальних інститутів, які забезпечують статичну органіку сфери публічного управління. У такий спосіб виникнення «нового інституціоналізму» та його вплив на сферу публічного управління призвело до розширення сфери представницьких інтересів, що тим самим створило передумови для розширення участі громадян у державному управлінні. У підтвердження цього, на думку Р.І. Гудіна та Х.-Д. Клінгеманна, «новий» інституціоналізм, використовуючи досягнення теорії раціонального вибору, стверджує, що боротьба

конкуруючих груп за дефіцитні ресурси знаходить своє пояснення в конфлікті інституційної організації політичного режиму і економічних структур, відповідно до якого деякі інтереси виявляються в привілейованому становищі, в той час як інші придушуються» [1, с. 155]. Це свідчить про те, що вивчення механізмів інституційних змін у сфері публічного управління дозволяє досить чітко ідентифікувати результативність чи не результативність відповідних інституцій та їх фактор впливу на забезпечення оптимальних змін у функціонуванні системи публічного управління. На підставі цього, на думку вчених, уявляється можливим чітко визначитись з тим, які інституції слугують збереженню причинного взаємозв'язку та нормативних критеріїв організації публічного управління, і які забезпечать збалансовані з умовами розвитку діючих політико-адміністративних інституцій зміни.

Виходячи із цього, в межах різних дослідницьких підходів вченими ідентифіковано три групи питань, які зумовлюють структурно-функціональну доцільність інституційних змін у сфері публічного управління, серед яких: *перша група питань*, адресована природі та архітектурі політико-адміністративних інститутів, що дозволяє з'ясувати їх сутність та природу, віднайти взаємозв'язок між альтернативним інституційним управлінням, фундаментальними нормативними та організаційними принципами та правилами, що тим самим дозволить визначити, які критерії доцільно запроваджувати, аби забезпечити результативність відповідних інституційних змін [2, с.77]. *Друга група вчених* акцентує увагу на питаннях, присвячених забезпеченню інституційної динаміки у сфері публічного управління, тим самим артикулюючи увагу на факторах та джерелах розвитку та руйнування інститутів управління політико-адміністративними процесами. В даному відношенні акумулюється увага на природі політико-адміністративних інститутів, які забезпечують органіку сфери публічного управління сучасної держави, на змінах та їх доцільності, які тим самим змінюють традиційну практику діючих інституцій, що призведе до нової хвилі детермінованих змін [3, с.39]. *Третя група питань* включає ефективність і результативність інститутів, які застосовують механізми, за допомогою яких інститути впливають на державне управління, та який ефект від цього здобуває система публічного управління [4, с.117].

На особливу увагу в межах даного дослідження заслуговує концепція О.Вільямса, який обґрунтував сутність, способи та механізми інституційних змін, враховуючи їх методологічну різнопорядковість та структурні зрізи. Відповідно до цього під інституційними змінами вченим запропоновано розуміти «зміну набору взаємопов'язаних між собою формальних та неформальних правил, які визначають систему стимулів для

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

агентів соціальних дій» [5, с.600]. На підставі цього розроблено структурно-детерміновану модель здійснення інституційних змін, яка включає таку послідовність: «виникнення ідеальної моделі нового правила чи зміни існуючих правил, далі – поширення цієї моделі серед її потенційних користувачів, і на кінець – поширення самої зміни як нової практики агентів соціальних дій» [5, с.603]. У такий спосіб будь-яка системна реформа спрямована на спробу побудувати відповідну структуру інститутів, забезпечуючи відповідний рівень інституційних змін. Однак, в даному відношенні постає питання наскільки реально сконструювати відповідні інституції у сфері публічного управління за такою ідеальною моделлю, чи все ж таки доцільно створювати їх автономно як інноваційну конструкцію чи імпортувати на основі діючих. Такий контекст обумовлений відсутністю жорсткої регламентації політико-адміністративних процесів, а тому будь-яка стандартизація їх не спроможна забезпечити відповідну функціональну результативність публічного управління. В даному відношенні артикулюється достатньо складне завдання, наскільки певні інституційні зміни у сфері публічного управління водночас змінюють нормативні критерії функціонування сфери публічного управління, що тим самим призводить до виникнення нових інституційних форм та управлінських інструментів забезпечення його результативності.

## ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою даної статті є здійснення аналізу інституційних змін у сфері публічного управління. Досягнення даної мети обумовлює вирішення відповідних завдань, а саме: ідентифікувати сутність, основні концепції та підходи до розуміння інституційних змін, розкрити статусно-функціональну роль інституцій публічного управління та зміну традиційної парадигми їх функціонування та результативності; визначити основні форми та критерії здійснення інституційних змін у публічному управлінні та інституціоналізації публічного управління; охарактеризувати основні виклики, яких зазнає система за умови відсутності належної реформаційної синергії, яка б забезпечувала прогнозовану результативність діяльності суб'єктів публічного управління.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Значний методологічний інтерес у контексті ідентифікації сутності інституційних змін становить концепція Б.Пітерса, в межах якої запропоновано концептуалізацію політико-адміністративних інститутів, які забезпечують структурні зміни у сфері публічного управління. На підставі цього вченим артикульовано структурно-функціональну роль політико-адміністративних інститутів, які технологічно взаємопов'язують політичний та адміністративний рівні державного управління. В даному відношенні йдеться про «суперечливе поєднання колективних правил та політичних інтересів акторів, залучених у процес державного управління» [6, с.173]. Такий контекст увиразнює високу статусну роль інститутів у забезпеченні стабільності функціонування сфери публічного управління. Така статусність визначається й гностичністю розуміння автором сутності інститутів у сфері публічного

управління, які ідентифіковано ним як: «1) владні утворення, які мають безпосереднє відношення до існуючого політичного режиму; 2) управлінські інструменти, що володіють адміністративним потенціалом регулятивного впливу; 3) результат компромісів і зіткнень коаліцій, зацікавлених в державних рішеннях груп» [6, с. 180]. На підставі цього показано, що інституційна зміна у сфері публічного управління завжди супроводжується «модернізацією державного управління як системною інноваційною інновацією, в процесі реалізації якої органи державного управління здобувають інноваційну, адаптаційну, мобілізаційно-розпорядчу здатність, яка дозволяє узгоджувати забезпечення координації та інституційної автономії, ефективності та підзвітності діяльності державних організацій, інституційної зміни та спадкоємності» [6, с.183].

Певну методологічну виразність щодо ідентифікації сутності інституційних змін у сфері публічного управління представлено також у концепції Л.Селмона, який вказав на особливо значимість інституційної деконструкції, яка пов'язується із зміною технологій та принципів діяльності державно-управлінських інституцій. Виходячи із цього, на думку вченого, інституційні зміни у сфері державного управління передбачають зміну траєкторії публічного управління відповідно до сучасних соціально-політичних та економічних умов розвитку суспільства. В обґрунтування такого контексту вчений вказав на розмежування двох параметрів зміни стабільного функціонування системи публічного управління, серед яких: 1) інституційні зміни, які базуються на збереженні організаційної та структурної спадкоємності інституцій; 2) зміни, які спрямовані на забезпечення ефективної діяльності інституцій, що синхронізується із внутрішніми цінностями наявних інституційних структур, процедур та правил [7, с.203].

На підставі цього вченим визначено основні індикатори інституційних змін – економічність та ефективність, які й супроводжують сферу перетворень у публічному управлінні. Дотримуючись такої логіки, на думку вченого, траєкторія інституційних змін у сфері публічного управління завжди має враховуватись спроможність держави забезпечити певну еластичність взаємодії формальних та неформальних інституцій прийняття державно-управлінських рішень. Відтак, йдеться про те, що будь-які інституційні зміни у сфері публічного управління мають містити нормативну основу у формі певного конституційного алгоритму, який детермінує практику публічного управління у різних сферах суспільного життя. Така нормативна основа інституційних змін стримуватиме ефект соціальної та неполітичної невизначеності результативності діяльності політико-адміністративних інституцій, стримуючи у такий спосіб певну інертність процесів у сфері публічного управління. Це тим самим дозволить еволюційно змінювати інституційні парадигми у публічному управлінні, аби забезпечити його ефективність та результативність з одного боку, а з іншого відкрити можливість для запровадження новітніх інституційних змін.

Досить часто в контексті ідентифікації сутності інституційних змін вчені намагаються провести методологічну паралель між поняттям змін та самою інституціоналізацією публічного управління, що є теоретичною похибкою. Дотримуючись саме такого

контекстного ряду, під інституціоналізацію публічного управління запропонував розуміти керованість інституційними змінами, що базується на відповідних показниках, серед яких:

- деєтатизація інституційного будівництва за допомогою створення процедур, що включають представників неурядових організацій до процесу формування порядку денного реформ і оцінки ходу їх проведення;
- впровадження в практику нормотворчої діяльності постійного моніторингу якості нормативних документів за участю як урядовців та експертів, так і представників бізнесу та громадянського суспільства;
- створення багаторівневого (політичного, адміністративного, операціонального) інституту управління державною службою, здатного забезпечити координацію і підзвітність діяльності чиновників;
- інституційне обмеження потенціалу рентоорієнтованої поведінки державних службовців [7, с.211].

Однак, наведені вище показники у більшості випадків позбавлені модернізаційної спроможності забезпечення інституційного розвитку системи публічного управління. Це обумовлено також достатньо декларативною роллю держави щодо безпосереднього запиту на створення нових інституцій чи розвитку діючих, що тим самим призводить до домінантної позиції сторонніх політичних гравців, які не завжди функціонально зацікавлені у запровадженні відповідних інституційних змін, які забезпечують ефективність сфери публічного управління.

Виходячи із цього, на особливу увагу заслуговує концепція *Д.Кейтмла*, в межах якої він вказав на доцільність запровадження новітнього курсу інституційних реформ у публічному управлінні, які і мають забезпечити відповідні інституційні зміни у сфері його функціонування. З огляду на це, інституційні реформи мають здолати відповідну фрагментацію у сфері публічного управління, яка пов'язується із певними інертними прийомами, серед яких: 1) інституційно закріплені бар'єри, які блокують назрілі зміни; 2) відсутність рівноваги перетворень, зорієнтованих на підвищення ефективності управління державою; 3) ризики послаблення становища домінантних інституцій; 4) нестабільність та непередбачуваність управлінського впливу формальних інститутів [8, с.147-148]. У такий спосіб сфера публічного управління вимушена деконструювати діяльність інституцій, аби локалізувати відповідні інертні прийоми. Це передбачає формування відповідного інституційного середовища, яке вченим було класифіковано на два типи: еластичний (рухливий) і ригідний (жорсткий) типи. В межах еластичного інституційного середовища «превалюють комплементарний і узгоджувальний способи взаємодії формальних і неформальних інститутів, коли неформальні практики доповнюють формальні інститути, дозволяють їм краще адаптуватися до змін в моделях соціальної дії» [8, с.150]. Ригідне інституційне середовище визначається вченим як «пріоритетна конкуренція між неформальними і формальними інститутами, що характеризує заміщення формальних інститутів неформальними, в результаті чого виникають суттєві перешкоди для введення формальних правил, навіть якщо вони ефективніше старих неформальних» [8, с.157]. З огляду на це, у разі деінституціоналізації формальних інституцій завжди існує ризик звуження регулятивних прав та норм сфери

публічного управління, а відтак, швидкі та мобільні інституційні зміни втрачають вектор свого розвитку. Запропонована вченим концепція ідентифікації інституційних змін дозволяє розуміти під ними «особливу форму упорядкованої взаємодії політичних і управлінських акторів, що дозволяє знижувати невизначеність та пов'язані з нею транзакційні витрати, а значить — підвищує інноваційну, адаптивну та мобілізаційно-розподільну здатність публічного управління» [8, с.158].

У контексті аналізу інституційних змін у сфері публічного управління на особливу увагу заслуговує концепція *А.Шаніро*, в межах якої спроможність реалізації таких змін вбачається у запровадженні адміністративного реформування. Йдеться про те, що саме адміністративна реформа має гарантувати такі інституційні зміни системи публічного управління, які гарантуватимуть інституційні інновації, шляхом запровадження альтернативних програм змін, що відповідає новим нормативним умовам розвитку держави. Однак, при цьому вчений звертає увагу також і на той факт, що досить часто адміністративні реформи замість того, аби гарантувати новітні інституційні зміни у сфері публічного управління, призводять до так званих «методологічних пасток», які уповільнюють процеси інституційних змін й стримують модернізаційну синергію держави. Це, на його думку, обумовлено «помилками при виборі моделі реформування, неузгодженістю та слабкою вмотивованістю діяльності адміністративного апарату, відсутністю рівня належної політичної підтримки відповідних інституційних змін» [9, с. 109]. Така технологічна диверсифікація й призвела до збереження інституційної розбалансованості системи публічного управління, що породжує нові умови фрагментарності державно-управлінських перетворень без залучення у повному обсязі ресурсного потенціалу діючих інституцій. Це свідчить про те, що запровадження адміністративної реформи як інструменту реалізації інституційних змін у сфері публічного управління має безпосередньо слугувати досягненню результативності усталеної стратегії розвитку публічного управління. Виходячи із цього, на думку вченого, обов'язково доцільно враховувати й ту методологічну обставину, що «в ситуації інституційної невизначеності, коли розмиті політична відповідальність та адміністративна підзвітність, зростають ризики розширення зони рентоорієнтованої поведінки людей на високих державних посадах, які використовуються в якості інструменту надзвичайно прибуткового бізнесу, а корупція відтворюється як системне явище, на перший план виходять політична проблема зацікавленості в реформах тих, хто їх повинен ініціювати, та управлінська проблема потенціалу адміністративного апарату здійснити заплановане» [9, с.112].

В даному відношенні йдеться про політичну волю як структурний формуляр забезпечення результативності інституційних змін у сфері публічного управління. Своєрідним гностичним продовженням концепції інституційних змін у сфері публічного управління слугує підхід, запропонований *С.Хантінгтоном*, який в них вбачав цілісний характер трансформації публічного управління, який забезпечується шляхом перманентних та системних реформ. Саме вони і слугують структурною умовою запровадження цілеспрямованих інституційних трансформацій, які забезпечують ефективність рівноваги



# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

інституцій, яка виступає домінантою кореляції суспільних процесів. У такий спосіб, на думку вченого, інституційні зміни у сфері публічного управління стають можливими лише за умови налагодження детермінованої взаємодії між «інституційною трансформацією та політичною модернізацією», які створюють новий інституційний дизайн паритетного врахування інтересів різних груп та норм. Це свідчить про те, що забезпечення інституційних змін у сфері публічного управління стає можливим лише завдяки побудові «інституційної траєкторії системи державного управління, яка визначить інституційний порядок прийняття стратегічних рішень» [10, с.137]. Такий контекст, доводить, що інституційні зміни у сфері публічного управління є органічною складовою її функціонального режиму, яка визначається спроможністю модернізаційної стратегії відповідати її поточному стану. За умови неідентичного рівня синхронізації модернізаційної стратегії з поточними умовами публічного управління знижується рівень результативності інституційних змін, що тим самим призводить до функціональної багатоаспектної реформаційних практик держави, де вона ймовірно зазнає деінституціоналізації.

Дотримуючись такої константної логіки, не важко припустити, що інституційні зміни у сфері публічного управління завжди мають супроводжуватись вдосконаленням інституційних умов у формі модернізації, реформації чи навіть революції. Саме тому С.Хантингтон вказав на підвищення статусно-функціональної ролі держави у сфері забезпечення інституційних змін у сфері публічного управління. Така аргументація вченого базується на тому, що: «по-перше, держава сприяє формуванню інституційної бази модернізації, по-друге, держава є найважливішим фактором і агентом суспільної координації взаємодій і по-третє, перед державою стоїть завдання залучити до публічних справах тих агентів, які за своєю природою орієнтовані на приватні інтереси» [10, с.140]. Такий підхід ґностично вказує на розширення структурно-функціонального потенціалу держави у напрямку забезпечення інституційних змін у сфері публічного управління, оскільки лише держава за допомогою своїх інституцій спроможна змінити якісні характеристики державного управління, створивши новий інституційний порядок, який дозволить забезпечити необхідну динаміку змін. Така динаміка у більшості національних систем публічного управління базується на збалансованій практиці інституційного розвитку, саморегульованої трансформації та трансплантації лише тих інституцій, які приводять до стратегічної зміни траєкторії функціонування системи публічного управління.

## ВИСНОВКИ.

Здійснений нами аналіз інституційних змін у сфері публічного управління дозволив чітко ідентифікувати його сутність, основні концепції та підходи, в межах яких акцентовано увагу на статусно-функціональній ролі інституцій публічного управління та зміні традиційної парадигми їх функціонування та результативності, на основі цього визначено основні форми та критерії здійснення інституційних змін у публічному управлінні та інституціоналізації публічного управління, встановлено відповідні виклики, яких зазнає система за умови відсутності належної реформаційної синергії, яка б забезпечувала прогнозовану результативність діяльності

суб'єктів публічного управління. Такий аспект увиразнює ґностичну доцільність детального аналізу особливостей розвитку публічного управління в умовах інституційних змін, що й закладає перспективи подальшого розроблення даної проблематики в межах сучасної державно-управлінської науки.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Политическая наука: новые направления /Люд ред. Р. Гудина, Х.-Д. Клингеманна). М.: Вече, 2019. 489 с.
2. The Oxford Handbook of Political Institutions / ed. by Rhodes R. A. W. N.Y.: Oxford University Press, 2008. P. XII - XVI.
3. Knott, J.H., Miller J. G. Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice. NJ, Prentice Hall: Englewood Cliffs, 2017.
4. Heikkila, T. The Contribution of Public Choice Analysis to Decision Making Theories in Public Administration. *Handbook of Decision Making*. CRC Press, 2016.
5. Williamson, O.E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*. September 2000. Vol. XXXVIII. P.595-613.
6. Peters, B. G. Institutional Theory: Problems and Prospects. Institute for Advanced Studies (IHS), 2000. 489 p.
7. The Tools of Government: A Guide to The New Governance / ed. by L. M. Salamon. N.Y.: Oxford University Press, 2012. 669 p.
8. Kettl D.F. The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America. Baltimore and London, 2012. 407 P.
9. Rethinking Political Institutions: The Art of the State // ed. by Shapiro I., Skowronek S., Galvin D. N.Y.: University Press, 2016. 389 P.
10. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М.: Прогресс-Традиция, 2004. 478 с.

## REFERENCES

1. Gudina R., Klingemann H.-D. (2019), *Politicheskaja nauka: novye napravlenij* [Political science: new directions], Press Veche, Moscow. 489 p.
2. Rhodes R. A. (2008), *The Oxford Handbook of Political Institutions* Oxford University Press, N.Y.
3. Knott, J.H., Miller J. G. (2017), *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. Prentice Hall: Englewood Cliffs, N.J.
4. Heikkila T. (2016), *The Contribution of Public Choice Analysis to Decision Making Theories in Public Administration*. Handbook of Decision Making. CRC Press.
5. Williamson O.E. (2000), *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead, journal of Economic Literature*, vol. XXXVIII, pp. 595-613.
6. Peters, B. G. (), *Institutional Theory: Problems and Prospects*. Institute for Advanced Studies (IHS), 2000. 489 p.
7. Salamon L. M. (2012), *The Tools of Government: A Guide to The New Governance*, Oxford University Press, N.Y , 669 p.
8. Kettl D.F. (2012.), *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*, Baltimore and London, 407 p.
9. Shapiro I., Skowronek S., Galvin D. (2016), *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, University Press, N.Y., 389 p.
10. Hantington S. (2004), *Politicheskij porjadok v menjajushhihsja obshhestvah* [Political order in changing societies], Press Progress-Tradicija, 478 p.

Стаття надійшла до редакції 11.01.2019 р.



ОПАНАСЕНКО С. Є., аспірант НАДУ при Президентові України  
S. OPANASENKO, graduate student of the National Academy of Public Administration  
under the President of Ukraine

## ПРОФЕСІОНАЛІЗМ ТА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ЯК СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІ СКЛАДОВІ МЕРИТОКРАТІЇ

### PROFESSIONALISM AND COMPETENCE AS A STRUCTURAL- FUNCTIONAL COMPONENT OF MERITOCRACY

**Анотація.** У статті з'ясовано, що з методологічної точки зору найбільш складним і досі не дивлячись на достатньо широку концептуальну базу розроблення даного поняття є нормативне визначення категорій «професіоналізм» та «компетентність». Виявлено, що професіоналізм стосується більш широкого спектру стабільного та ефективного виконання різнонаправлених державно-управлінських завдань, тоді коли компетентність стосується виключно тактичного їх виконання. У ході дослідження виявлено, що в контексті забезпечення професіоналізму та компетентності державних службовців в межах кожної національної системи державного управління пріоритетним напрямком має виступати розроблення відповідної «дорожньої карти», яка б слугувала перетворенню їх на структурно-функціональні складові меритократизації системи державно-управлінської діяльності. Розроблення такої «дорожньої карти» має передбачати низку заходів, спрямованих на забезпечення ефективності діяльності державних службовців. До таких заходів на нашу думку доцільно віднести наступні: запровадження нових методів і форм державно-управлінської діяльності, що передбачає підвищення відповідного рівня професійної підготовки державних службовців; реалізація низки заходів, спрямованих на забезпечення науково-методичного супроводу діяльності з підготовки державно-управлінського персоналу, включаючи реалізацію галузевих проектів дослідження у сфері державно-управлінської діяльності, створення реєстру науково-дослідницької діяльності у сфері державного управління, визначення потреби у професійній підготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців; вдосконалення механізму кадрового забезпечення системи державного управління, що тим самим має сприяти оптимізації організаційної структури органів державної влади шляхом запровадження гнучких кваліфікаційних вимог до працівників системи державного управління та обов'язкової наявності спеціальної професійної освіти.

**Abstract.** The methodological point of view is that from a methodological point of view, the most complex and still notwithstanding a sufficiently broad conceptual base for the development of this concept is the normative definition of the categories "professionalism" and "competence". It was found that professionalism refers to a broader range of stable and effective performance of various governmental tasks, while competence relates only to their tactical performance. The research revealed that in the context of ensuring the professionalism and competence of civil servants within each national system of public administration, the priority should be to develop an appropriate "road map", which would serve to transform them into structural and functional components of the meritocratization of the system of public administration. The development of such a roadmap should include a number of measures aimed at ensuring the effectiveness of civil servants. In our opinion, such measures should include the following: introduction of new methods and forms of public-administrative activity, which envisages raising the appropriate level of professional training of civil servants; implementation of a number of measures aimed at providing scientific and methodological support for the activities of training public-administrative personnel, including the implementation of sectoral research projects in the field of public-administrative activity, the establishment of a register of research activities in public administration, determining the need for vocational training and advanced training civil servants; improvement of the mechanism of personnel support of the public administration system, which should thus help to optimize the organizational structure of public authorities by introducing flexible qualification requirements for employees of the public administration system and the mandatory availability of special professional education.

**Ключові слова:** держава, державне управління, ефективна держава, меритократія, професіоналізм, компетентність.

**Keywords:** state, public administration, effective state, meritocracy, professionalism, competence.

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Побудова ефективної держави передбачає залучення до системи державно-управлінської діяльності фахівців, які володіють високою кваліфікацією і здатні забезпечувати ефективне виконання повноважень органів державної влади. Це безпосередньо передбачає системну

та безперервну освіту таких фахівців, здатних володіти «високими» характеристиками професіоналізму та компетентності, які виступають структурно-функціональними складовими меритократії. Варто відзначити, що професіоналізм і компетентність є рівнозначними методологічними величинами, якими мають володіти фахівці в

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

системі державного управління не залежно від рівня функціональних повноважень та сфери розподілу державної влади. Це безпосередньо свідчить про те, що меритократичне становище державних службовців залежить від їх максимального високого рівня своєї діяльності, який визначається її професіоналізмом та компетентністю.

## ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Одним із важливих елементів вирішення зазначеної проблеми є аналіз професіоналізму та компетентності, як надважливих компонентів формування меритократичного устрою.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню даної проблематики свою увагу присвятили такі науковці, як: Є. Барбашин [1], Є. Устинович [1], М. Глазов [2], І. Фірова [2], О. Істоміна [2], В. Коланд [3], Дж. Малган [4], П. Наймушин [5], Д. Рене [6], Д. Сельцер [7], В. Шахманов [8], Ф. Дарвін [9], Дж. Фех'ю [10], Дж. Кенвей [10], Є. Колуч-чі [11], Г. Дейвз [11], Дж. Коргонен [11], М. Гебел [11] та ін. Водночас вважаємо, що проблематика державного управління у контексті мери то-кратії, як складова загальної державної політики України потребує постійного й поглибленого дослідження.

**МЕТОЮ** нашої наукової розвідки є дослідження професіоналізму та компетентності як структурно-функціональних складових меритократії.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

З методологічної точки зору найбільш складним і досі не дивлячись на достатньо широку концептуальну базу розроблення даного поняття є нормативне визначення категорій «професіоналізм» та «компетентність». Виходячи із цього ускладнюється і сама методична проєкція застосування цих категорій у контексті структурно-функціонального забезпечення меритократії та перетворення їх на стратегічно ресурсні принципи та інструменти побудови ефективної держави. Така методологічна колізія певним чином стримує і розроблення ефективних реформаційних практики у сфері державного управління та місцевого самоврядування. Це безпосередньо обумовлює доцільність вироблення єдиного універсального підходу до ідентифікації категорій професіоналізм та компетентність, й на цій основі вироблення технологічних прийомів перетворення їх на базисну складову оновленого кадрового складу системи державного управління.

У переважній більшості дослідницьких підходів сутність «професіоналізму» розглядається через призму ідентифікації оцінки знань щодо принципів організації державно-управлінської діяльності. Однак на думку В.М.Коланда для того аби забезпечити професіоналізм у сфері державного управління не достатнім є знання лише принципів управління, важлива роль має належати також і якості та кількості знань, якими володіє управлінець і від яких залежить ефективність прийняття ними відповідних державно-управлінських рішень. Саме тому під професіоналізмом ним безпосередньо пропонується розуміти «глибоке і усестороннє знання і володіння практичними

навичками в у певній сфері суспільно корисної діяльності» [3, с.20].

Більшість вчених пострадянської доби базують своє розуміння професіоналізму на «класичному підході» виходячи із розуміння його широкого та вузького контексту. Відтак, в широкому контексті В.А.Шамахов під професіоналізмом розуміє «отримання загальної професійної освіти, яка дозволяє виконувати не лише вузькоспеціальні функції, але і загальні функції публічного управління» [8, с. 11]. У вузькому під ним вчений розуміє «якісне виконання спеціальних функцій і завдань, характерних для конкретного виду державної діяльності або сфери управління» [8, с. 12]. Виходячи із цього дослідник особливо наголошує на доцільності повного володіння окремими категоріями державних службовців загальною та спеціальною професійною підготовкою, яка необхідна для їх високого «галузевого професіоналізму».

На особливу увагу в межах даного дослідження також заслуговує концепція Ф.Дервін який професіоналізм розглядає у двох методологічних площинах як: 1) принцип, який зобов'язує державних службовців та осіб, які претендують на зайняття відповідних посад у системі державної служби, мати необхідний рівень та вид професійної освіти, який відповідає посадовим повноваженням, передусім – професійний стаж, знання, навички (рівень кваліфікації); 2) здійснення постійної професійної діяльності, задля чого державний службовець повинен володіти глибинними знання як у конкретній сфері так і в різних сферах управління, що забезпечить йому необхідну повноправність на обговорення та вирішення відповідних завдань [9]. З огляду на це, професіоналізм державних службовців як структурно-функціональна складова меритократії передбачаючи наявність глибоких усесторонніх знань у сфері державного управління включає володіння конкретними практичними навичками, які дозволять йому максимально результативно виконувати покладені на нього функціональні повноваження. Сучасна парадигма розуміння професіоналізму як структурної складової меритократії передбачає наявність спеціальних фахових знань та відповідного досвіду роботи, що функціонально слугуватиме ефективності виконання покладених на них функціональних повноважень.

Значний інтерес для даного дослідження становить також ідентифікація професіоналізму американськими вченими, які вкладають в його зміст виключно утилітарне значення. Так зокрема, М.Гейбел, під ним розуміє «стандарт професійної діяльності, який характеризує особистісні можливості виконавця, його свободу вибору найбільш зручних і відповідних конкретної ситуації способів діяльності» [11, с.118]. З огляду на це, методологічну й технологічну основу професіоналізму складають «висока кваліфікація, майстерність і цілепокладання у трудовій діяльності». Виходячи із цього вчений обґрунтовує думку про те, що у «професіоналу більш високий рівень вимог, обізнаності, усвідомленості та сприйнятливості, оскільки він володіє високою здатністю до систематичного навчання» [11, с.119]. Це свідчить про те, що стратегічною умовою професіоналізму є наявність відповідних професійних знань, необхідних для ефективного виконання службових обов'язків державних службовців. Саме тому весь процес його

професійного зростання має супроводжуватись підготовкою перепідготовкою та підвищення кваліфікації. Саме цей технологічний інструмент з урахуванням стажу роботи та первинного рівня кваліфікації державного службовця має гарантувати його високу результативність для мерітократичного просування по кар'єрі.

Особливий методологічний інтерес в межах дослідження професіоналізму становить підхід Дж.Файха, який його сутність розглядає через призму «кар'єрної мотивації» державних службовців, що тим самим переводить результативність системи державного управління із декларативного у реально-гарантований рівень. Це на думку вченого відбувається завдяки двом структурним елементам професійної освіти державних службовців та їх професіоналізму як субстанціональній формі поєднання його з компетентністю. Виходячи із цього «забезпечення належного рівня професіоналізму передбачає наявність необхідних організаційно-технічних умов для професійно-кваліфікаційного розвитку державних службовців» [10, с.564]. Однією із таких умов і виступає професійний розвиток, який передбачає запровадження відповідно переліку технологічних процедур серед яких організаційний вплив та регулювання кадрових відносин у сфері державного управління, що забезпечує відповідний рівень упорядкування даного процесу. Це свідчить також і про те, що дотримання відповідних процедур, які слугують розширенню кваліфікаційно-посадових вимог, які висуваються до державних службовців слугують підвищенню загальної мерітократизації системи державного управління.

Відтак варто відзначити, що у більшості дослідницьких підходів аксіоматичною формулою розуміння професіоналізму є наявність спеціальної фахової освіти, конкретної (навіть подекуди достатньо вузької) спеціалізації, кваліфікації, досвіду роботи та конкретно визначеного стажу роботи на конкретній посаді. З огляду на це і визначаються межі юридичної відповідальності державних службовців за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків, оскільки це детерміновано залежить від володіння ними певними практичними навичками у конкретній професійній сфері, що тим самим дозволяє здійснювати контроль за їх діяльністю чи позбавляє відповідних суб'єктів такого права.

Досить часто в межах певних дослідницьких підходів професіоналізм розглядається у контексті методологічної тотожності з компетентністю, виходячи із того, що професіоналізм передбачає відповідну компетентність працівників. Артикулюючи певну методологічну синхронність між професіоналізмом та компетентністю Є.А Барбашин пропонує під останньою розуміти «певний рівень професійних досягнень державного службовця, першооснову його професіоналізму, що дозволяє вирішувати поставлені перед ним професійні завдання» [1, с.12]. Виходячи із цього дослідник наголошує на доцільності родового поділу компетентності на інформаційну компетентність як її стратегічну складову, яка забезпечує високу мерітократичну результативність системи державного управління. Під нею вчений розуміє «складову частину загальної компетенції державних службовців і фактор, що визначає рівень їхнього професіоналізму, що включає елементарні навички володіння державними службовцями комп'ютерною

грамотністю, їх вміння користуватися персональним комп'ютером, іншими інформаційними технологіями, в тому числі і такими основними інтернет-сервісами, як електронна пошта, і використовувати їх у своїй професійній діяльності [1, с. 12]. Варто відзначити, що рівень володіння інформаційними компетентностями державними службовцями є важливою умовою реалізації ними своїх функціональних повноважень в добу інформаційного розвитку. Це безпосередньо надає їм можливість «можливість своєчасно і швидко досягати поставленої мети і вирішувати завдання, які стоять перед органами державної влади що, в свою чергу, свідчить про високий рівень професіоналізму посадових осіб цих органів» [1, с.13]. В протилежному випадку недостатній рівень володіння державними службовцями інформаційними компетентностями свідчить про інформаційну закритість інститутів державного управління і про їх неспроможність побудувати ефективну державу в сучасному інформаційному добу.

Класифікуючи певну тотожність між поняттями професіоналізму та компетентності окремі дослідники не залишають спробу віднайти методологічну опцію, яка дозволить встановити їх семантичну й функціональну відмінність. З цього приводу П.В. Наймушин наголошує на тому, що «компетентність, на відміну від професіоналізму, є поняттям більш динамічним, оскільки стосується характеристики практичної реалізації професійних здібностей і ділових якостей державного службовця, а тому вказує на постійну внутрішню готовність працівника до виконання своїх службових обов'язків» [5, с.109]. Виходячи із цього під компетентністю державних службовців як структурно-функціональною складовою мерітократії доцільно розуміти форму прояву професіоналізму, яка є уособлення «сукупності особистісних якостей державного службовця, які дозволяють йому якісно розв'язувати поставлені перед ним завдання, ефективно взаємодіяти з органами публічної влади, послідовно застосовувати наявні повноваження» [5, с.110]. Слідуючи даному підходу, компетентність як структурно-функціональна складова мерітократії має покладатись в основу формування кадрового забезпечення державного управління шляхом встановлення чітких кваліфікаційних вимог, які мають висуватися для зайняття відповідних посад. Це безпосередньо включає запровадження таких кваліфікаційних вимог до посад державної служби, які мають синхронізуватись з їх відповідністю забезпечення мерітократичних принципів державного управління.

На особливу увагу в даному контексті дослідження заслуговує концепція Дж.Малгана в межах якої показано компетентність як структурний елемент професіоналізму, одну із форм його прояву. Це свідчить про більш широкий контекст професіоналізму по відношенню до компетентності, оскільки окрім неї він включає й інші структурні елементи, характеризуючи передусім «готовність виконувати публічні функції, вирішувати управлінські завдання в будь-якому державному органі, незалежно від його місця в механізмі держави, така готовність обумовлена певним набором знань, навичок, професійного досвіду, які і дозволяють суб'єктам державно-управлінського процесу діяти відповідно до правових приписів, реалізовувати їх у своїй практиці і досягати високої результативності в найрізноманітніших

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

умовах» [4, с.77]. Виходячи із цього професіоналізм вчений розглядає як вищий по відношенню до компетентності рівень «службової майстерності», що тим самим вказує на особливу якість державного службовця, яка формується у нього шляхом безпосередньої участі різних сферах управлінської діяльності. Відтак, професіоналізм є більш багатогранною в концептуальному й технологічному відношенні категорією, яка у процесуальному відношенні базується на компетентності, яка передбачає досягнення державним службовцем високих результатів в межах обіймання конкретної посади у певному органі державної влади.

Відповідно до цього професіоналізм стосується більш широкого спектру стабільного та ефективного виконання різнонаправлених державно-управлінських завдань, тоді коли компетентність стосується виключно тактичного їх виконання. З огляду на це, можливо припустити ймовірність наблизити розуміння компетентності до вузького контексту розуміння професіоналізму, оскільки це стосується тактичного підготовки державних службовців до професійного виконання своїх функціональних обов'язків, тоді коли власне професіоналізм стосується загальнометодологічної підготовки до стратегічного виконання функціональних обов'язків виходячи із власного професійного досвіду.

Артикулюючи сутність професіоналізму та компетентності як структурно-функціональні складові мерітократії Д.Г.Сельцер здійснив спробу ідентифікувати професіоналізм через набуття державними службовцями певних правових знань, які забезпечують стабільність функціонування системи державного управління. При цьому компетентність у такій конструкції розглядається вченим як виключно моральна категорія, яка базується на особистісних характеристиках державного службовця. В той же час в межах такого контекстного ряду розуміння компетентності, вчений увиразнює важливу роль для її методологічної ідентифікації «характеристику наявних вузькоспеціалізованих знань, навичок та вмінь, які дозволяють державним службовцям здійснювати дотримання законів, інших нормативно-правових актів» [7, с.38]. Це безпосередньо вказує на оціночну характеристику компетентності, яка передбачає набуття високої кваліфікації щодо здійснення професійної діяльності державними службовцями, а також і їх підготовку до виконання професійних обов'язків.

Професіоналізм та компетентність як структурно-функціональні складові мерітократії визначаються певним рівнем відповідності державних службовців певним критеріям вимог, які висуваються до їх функціональних зобов'язань. До таких вимог Д.Рене відносить:

постійну готовність до здійснення посадових повноважень;

належне знання предмету власної державно-службової діяльності;

знання свої прав і обов'язків, активне і у повній мірі якісне здійснення функцій і повноважень, передбачених законодавством та посадовими положеннями та інструкціями;

володіння правилами і процедурами діяльності в органах державної влади;

наявність загальної і спеціальної професійної підготовки;

знання юридичних та морально-етичних норм у сфері службової діяльності [6, с.273].

З метою структурного перетворення професіоналізму та компетентності на функціональні складові мерітократії система державного управління має бути чітко регламентована певними технологічними прийомами, відповідно до яких має здійснюватися ефективна діяльність органів державної влади. До таких прийомів М.М.Глазов та І.П.Фірова відносять:

нормативно і чітко визначати компетенцію органу та його структурних підрозділів;

затверджувати посадові інструкції (положення) для кожного державного службовця;

підтримувати професіоналізм і компетентність управлінців;

створювати умови для сталої службової діяльності;

забезпечувати плідну співпрацю в апараті органів державної влади молодих державних службовців і кваліфікованих працівників [2, с.73].

Саме ці прийоми значною мірою і слугують досягненню максимального високого рівня професіоналізму державних службовців, а відтак підвищується функціональний потенціал їх участі щодо процесу побудови ефективної держави.

В контексті забезпечення професіоналізму та компетентності державних службовців в межах кожної національної системи державного управління пріоритетним напрямком має виступати розроблення відповідної «дорожньої карти», яка б слугувала перетворенню їх на структурно-функціональні складові мерітократизації системи державно-управлінської діяльності. Розроблення такої «дорожньої карти» має передбачати низку заходів, спрямованих на забезпечення ефективності діяльності державних службовців. До таких заходів на нашу думку доцільно віднести наступні:

запровадження нових методів і форм державно-управлінської діяльності, що передбачає підвищення відповідного рівня професійної підготовки державних службовців;

реалізація низки заходів, спрямованих на забезпечення науково-методичного супроводу діяльності з підготовки державно-управлінського персоналу, включаючи реалізацію галузевих проектів дослідження у сфері державно-управлінської діяльності, створення реєстру науково-дослідницької діяльності у сфері державного управління, визначення потреби у професійній підготовці та підвищенні кваліфікації державних службовців;

вдосконалення механізму кадрового забезпечення системи державного управління, що тим самим має сприяти оптимізації організаційної структури органів державної влади шляхом запровадження гнучких кваліфікаційних вимог до працівників системи державного управління та обов'язкової наявності спеціальної професійної освіти.

З метою попередження та блокування депрофесіоналізації у сфері державного управління має запроваджуватись мерітократична практика підвищення рівня професіоналізму та компетентності державних службовців.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, здійснений нами аналіз професіоналізму та компетентності як структурно-функціональних складових мерітократії дозволив ідентифікувати їх зміст як



## REFERENCE

імперативного принципу кадрового заміщення посад у системі державного управління, який передбачає володіння державними службовцями спеціальними знання та навичками необхідними для ефективного виконання своїх функціональних повноважень, а також визначальним особистісними характеристиками, які дозволяють їм результативно виконувати поставлені перед відповідним органом державної влади завдання та забезпечувати на належному рівні взаємодію з іншими суб'єктами системи публічного управління.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Барбашин Е.А., Устинович Е.С. Информационная компетентность государственных служащих. Государственная власть и местное самоуправление. М.: Юрист, 2008. № 10. С. 12–14.
2. Глазов М.М., Фирова И.П., Истомина О.Н. Управление персоналом: анализ и диагностика персоналомеджмента. СПб.: ООО «Андреевский издательский дом», 2017. 251 с.
3. Коланд В.М. Принципы профессионализма в государственной службе. Государство и право. 2015. № 12. С. 19–26.
4. Малган Дж. Искусство государственной стратегии: мобилизация власти и знания во имя общего блага. М.: Изд-во Института Гайдара, 2011. 472 с.
5. Наймушин П. В., Астальцев В. Н. Корпоративные отношения и формирование инновационной культуры. Экономический вестник Ростов. гос. ун-та. 2010. № 2. С. 107–114.
6. Рене Давид. Основные правовые системы современности. М.: Прогресс, 2018. 511 с.
7. Сельцер Д.Г. Конкурирующие элиты и выборы: историко-политический поход. Современные политические процессы. 2005. Т. 3. № 1. с.34–51.
8. Шамахов В.А. Професіоналізм на державній громадянській службі: технології досягнення. Наукові праці Северо-Западного інституту управління. Т. 2. 2011. № 3. С. 10–22.
9. Colucci E., Davies H., Korhonen J., Gaebel M. Mobility: Closing the gap between policy and practice. EUA Publications. 2012. 489 p.
10. Dervin, F. Looking Beyond the Façade of Academic Mobility and Migration. URL: <http://users.utu.fi/freder/dervinpaper.pdf>
11. Fahey, J. & J. Kenway. Introduction: Internatılal academic mobility: problematic and possıblı paradıgms. Studies in the cultural politics of education 2010. Vol. 31. No. 5. Pp. 563–575.

1. Barbashyn E.A., Ustynovych E.S. (2008), Ynformatsyonnaia kompetentnost' hosudarstvennykh sluzhaschikh [Information competence of civil servants]. Hosudarstvennaia vlast' y mestnoe samoupravlenye [State power and local self-government]. M.: Yuryst. Vol 10. PP. 12–14.
2. Hlazov M.M., Fyrova Y.P., Ystomyna O.N. (2017). Upravlenye personalom: analiz y dyagnostyka personalmenedzhmenta [Personnel management: analysis and diagnostics of personnel management]. SPb.: ООО «Andreevskiy yzdatel'skiy dom». 251 p.
3. Koland V.M. (2015). Pryntsypy professyonalizma v hosudarstvennoj sluzhbe [Principles of professionalism in public service]. Hosudarstvo y pravo [State and law]. Vol. 12. PP. 19–26.
4. Malhan Dzh. (2011). Yskusstvo hosudarstvennoj stratelyy: moylyzatsiya vlasty y znaniya vo ymia obshcheho blaha [Art of State Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good]. M.: Yzd-vo Ynstytuta Hajdara. 472 p.
5. Najmushyn P. V., Astal'tsev V. N. (2010). Korporatyvnye otnosheniya y formirovaniye ynnovatsyonnoj kul'tury [Corporate Relations and the Formation of Innovative Culture]. Ekonomycheskij vestnyk Rostov. hos. un-ta [Economic Bulletin of Rostov. state. Universities]. Vol 2. PP. 107–114.
6. Rene D. (2018). Osnovnye pravovye systemy sovremennosti [The main legal systems of today]. M.: Prohress. 511 p.
7. Sel'tser D.H. (2005). Konkuryruıuschiye elyty y vybory: ystoryko-polytycheskiy pokhod [Modern political processes]. Sovremennye polytycheskiye protsessy [Modern political processes]. T. 3. Vol 1. PP.34–51.
8. Shamakhov V.A. (2011). Profesionalizm na derzhavniy hromadians'kiy sluzhbi: tekhnolohii dosiagneniya [Professionalism in the Civil Service: Technologies of Achievement]. Naukovi pratsi Severo-Zapadnoho instytutu upravlinnia [Scientific papers of the Northwestern Institute of Management]. T. 2. Vol 3. PP. 10–22.
9. Colucci E., Davies H., Korhonen J., Gaebel M. Mobility (2012), Closing the gap between policy and practice. EUA Publications. 489 p.
10. Dervin, F. Looking Beyond the Façade of Academic Mobility and Migration. URL: <http://users.utu.fi/freder/dervinpaper.pdf>
11. Fahey, J. & J. Kenway (2010), Introduction: Internatılal academic mobility: problematic and possıblı paradıgms. Studies in the cultural politics of education. Vol. 31. No. 5. Pp. 563–575.

*Стаття надійшла до редакції 08.01.2019 р.*

**ПОСТУЛІН О. С.**, заступник начальника - начальник Управління з контролю за використанням та охороною земель Головного управління Держгеокадастру у Київській області

**O. POSTULIN**, Deputy Chief - Head of the Department for Land Use Control and Protection of the Main Department of the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre in Kyiv region

## АНТИКРИЗОВІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ ТА ЇХ ОПТИМІЗАЦІЙНА РОЛЬ

### ANTI-CRISIS MECHANISMS OF REGULATION OF LAND RELATIONS IN UKRAINE AND THEIR OPTIMIZATION ROLE

**Анотація.** Здійснюючи аналіз антикризових механізмів регулювання земельних відносин в Україні, доцільно виходити із стратегічного контексту розуміння землі, який визначає соціально-економічні й геополітичні пріоритети побудови стабільної держави. З огляду на це, наявна інструментальна база оптимізації сфери земельних відносин у Україні потребує запровадження антикризових механізмів, спроможних забезпечити мобільність переходу до ринкових механізмів господарювання й на цій основі реформування сучасних земельних відносин як визначального критерію результативності функціонування економічного сектору держави.

Артикулюючи необхідність запровадження антикризових механізмів регулювання земельних відносин в Україні як структурно-оптимізаційну умову сталого розвитку, доцільно розробити конструкцію таких механізмів. Одним із антикризових механізмів регулювання земельних відносин в Україні виступає запровадження земельної реформи, яка змінює традиційну деконструкцію володіння, користування та розпорядження землею.

В межах статті здійснений аналіз антикризових механізмів регулювання сфери земельних відносин в Україні, що дозволив чітко розподілити методологічну й технологічну відмінність між економічними, правовими та організаційними механізмами, відповідно до яких сфера земельних відносин набуває регульованого характеру, ґрунтуючись на відповідних нормативах й технологічних прийомах використання земель; показано доцільність запровадження антикризових організаційно-правових механізмів (спрощення системи обмежувальних заходів при купівлі-продажу землі; формування регульованого ринку земель; застосування системи компенсаційних виплат при вилученні земельних угідь для державних або громадських цілей; удосконалення системи моніторингу земель з метою відстеження трансформацій у структурі землекористування; розроблення державних програм, спрямованих на підвищення родючості ґрунтів і охорону земель; запровадження системи державної підтримки підприємництва в сільському господарстві шляхом застосування пільгового кредитування та оподаткування, компенсаційного забезпечення заходів, спрямованих на охорону й відтворення земельних ресурсів).

**Abstract.** While analyzing the anti-crisis mechanisms for regulating land relations in Ukraine, it is advisable to start from the strategic context of land understanding, which determines the socio-economic and geopolitical priorities of building a stable state. In connection with that, the existing instrumental basis for optimizing the sphere of land relations in Ukraine requires the introduction of anti-crisis mechanisms capable to ensure the mobility of transition to market-based economic management mechanisms and, on this basis, reforming modern land relations as a determining criterion for the efficiency of the functioning of the state's economic sector.

Articulating the necessity to introduce anti-crisis mechanisms for regulating land relations in Ukraine as a structural-optimization condition for sustainable development, it is advisable to develop the design of such mechanisms. One of the anti-crisis mechanisms for regulating land relations in Ukraine is the introduction of land reform, which alters the traditional deconstruction of land ownership, use and disposal.

Within the article the analysis of anti-crisis mechanisms of regulation of the sphere of land relations in Ukraine was carried out, which allowed to clearly distinguish methodological and technological differences between economic, legal and organizational mechanisms according to them the sphere of land relations acquires a regulated character, based on the relevant norms and technological methods of use; the expediency of introducing anti-crisis organizational and legal mechanisms (simplification of the system of restrictive measures for land purchase and sale was demonstrated; formation of a regulated land market; use of a system of compensation payments for the removal of land for state or civil purposes; improvement of the system of land monitoring to track transformation of land tenure; development of state programs aimed at improving soil fertility and land protection; implementation of state support of entrepreneurship in agriculture through the application of preferential lending and taxation, compensation for measures aimed at the protection and reproduction of land resources).

**Ключові слова:** земельні відносини, державне регулювання земельних відносин, ринок землі, антикризові заходи, антикризові організаційно-правові механізми.

**Key words:** *land relations, state regulation of land relations, land market, anti-crisis measures, and anti-crisis organizational and legal mechanisms.*<sup>2</sup>

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Здійснюючи аналіз антикризових механізмів регулювання земельних відносин в Україні, доцільно виходити із стратегічного контексту розуміння землі, який визначає соціально-економічні й геополітичні пріоритети побудови стабільної держави. Такий підхід безпосередньо обумовлений тим, що ринок землі в Україні завжди був і є «одним із головних інструментів економічного зростання, важливим фактором підвищення якого є належне реформування земельних відносин на основі якісно нових підходів до їх правового регулювання» [1]. З огляду на це, наявна інструментальна база оптимізації сфери земельних відносин у Україні потребує запровадження антикризових механізмів, спроможних забезпечити мобільність переходу до ринкових механізмів господарювання й на цій основі реформування сучасних земельних відносин як визначального критерію результативності функціонування економічного сектору держави.

## ВИДІЛЕННЯ НЕВИРШЕНИХ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

В межах сучасних дослідницьких підходів, спрямованих на конкретизацію проблематики державного управління у сфері земельних відносин, важливого значення набуває феноменологічний підхід до впровадження антикризових механізмів регулювання земельних відносин в Україні.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

В контексті сучасних наукових підходів існує значна кількість концепцій щодо антикризового регулювання земельних відносин, яким присвячено низку наукових праць науковців і дослідників, роботи яких склали науково-теоретичне підґрунтя статті, серед яких: В.О.Кудінов, який окреслив основні етапи проведення земельної реформи, М.А.Латинін, який дослідив організаційно-правове забезпечення державного регулювання земельних відносин в аграрному секторі економіки України, Я.В. Остафійчук, який окреслив концептуальні засади соціально-екологічного розвитку сільських територій, О.М.Сонін, який дослідив питання розвитку основних засад земельного законодавства.

## ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою даної статті є визначення антикризових механізмів регулювання земельних відносин у Україні.

Досягнення даної мети обумовлює вирішення відповідних завдань, серед яких: здійснення аналізу антикризових механізмів регулювання земельних відносин, конкретизація оптимізаційної ролі антикризових механізмів регулювання земельних відносин.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Артикулюючи необхідність запровадження антикризових механізмів регулювання земельних відносин в Україні як структурно-оптимізаційну умову сталого розвитку, доцільно розробити конструкцію таких

механізмів. Одним із антикризових механізмів регулювання земельних відносин в Україні виступає запровадження земельної реформи, яка змінює традиційну деконструкцію володіння, користування та розпорядження землею. Враховуючи розвинену світову практику оптимізаційного регулювання земельних відносин, цільовим спрямуванням земельної реформи має виступати: 1) здійснення переходу від виключно державної до різних форм власності на землю; 2) забезпечення соціально справедливого й економічно обґрунтованого перерозподілу земель і створення рівних умов для всіх форм господарювання на землі; 3) створення економічного та юридичного механізмів регулювання земельних відносин, що складаються як у процесі, так і в результаті їхнього реформування, з метою забезпечення раціонального використання та охорони земель; 4) зупинення процесів деградації землі та інших пов'язаних з нею природних ресурсів, забезпечення їхнього відновлення й розширеного відтворення [2].

Виходячи із цього, основними завданнями земельної реформи в Україні як антикризового механізму стабілізації соціально-економічної ситуації на сьогодні виступає:

- зміцнення системи гарантій прав власності на землю;
- формування стабільних й ефективних ринків землі;
- розвиток повноцінної системи реєстрації прав власності на землю та нерухоме майно, ведення автоматизованої системи державного земельного кадастру;

- запровадження інтегрованого підходу до управління земельними ресурсами, підвищення його координованості та ефективності;

- удосконалення порядку трансформації угідь та зміни цільового призначення землі з метою зниження рівня корупційних загроз;

- невідкладне проведення комплексного державного землеустрою та землевпорядкування всіх не міських територій;

- удосконалення систем оцінки земель та платності землекористування, збільшення надходжень плати за землю до державного та місцевих бюджетів;

- залучення громадськості до участі в процесі планування використання земельних ресурсів та підвищення рівня суспільної свідомості з охорони земель;

- вирішення питань з планування та використання урбанізованих територій на підставі містобудівної документації, яка узгоджується із комплексним державним землеустроєм, гармонізація земельного та містобудівного законодавства;

- забезпечення еколого орієнтованого використання земельних ресурсів [3].

У такий спосіб, стратегічним результатом земельної реформи в Україні, який містить антикризове спрямування й слугує оптимізації земельних відносин, є: «за забезпечення продовольчої безпеки держави; підвищення продуктивності виробництва сільськогосподарської продукції; ліквідація монополії державної власності на землю; роздержавлення і приватизація земель сільськогосподарського та іншого призначення; створення нормативно-правових передумов для розвитку різних форм господарювання на землі» [4]. Виходячи із цього,

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

технологічне спрямування земельної реформи в Україні покликане забезпечити «подальший ефективний перерозподіл земельних ресурсів на основі формування ринкових земельних відносин», що, у такий спосіб, слугуватиме соціалізація землі. Це свідчить про те, що оптимізаційними інструментарієм забезпечення результативності земельної реформи в Україні має виступати:

запровадження зваженої та стратегічно обґрунтованої державної земельної політики та оптимізаційних механізмів її реалізації у напрямку розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення;

розроблення послідовної державної політики щодо комплексного розвитку земельного законодавства, фінансування здійснення землеустрою і ведення земельного кадастру, формування інвестиційно-привабливого землекористування;

формування ефективної системи фінансово-економічного і землевпорядного механізму регулювання земельних відносин та землекористування;

розроблення індикативного підходу до регулювання земельних відносин, який би враховував історичні передумови та фактори реформування системи державного земельного кадастру й на цій основі створення державної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень;

врахування складності, масштабів та специфіки зміни земельних відносин у процесах реалізації економічних реформ, що слугувало б системності розв'язання земельних проблем й структурності реформування відносин власності на землю.

Саме такий інструментарій забезпечення результативності земельної реформи в Україні слугуватиме оптимальною ресурсною умовою досягнення стратегічних показників стабільності земельних відносин, стримуючи відповідні прорахунки у її реалізації.

До антикризових механізмів регулювання земельних відносин в Україні доцільно також віднести запровадження механізмів ефективної протидії тіншовому продажу земель сільськогосподарського призначення. Запровадження такої групи антикризових механізмів слугуватиме збереженню реальної вартості родючих земель під час продажу. Враховуючи відповідні соціально економічні виклики, доцільно запровадити результативну методику експертної грошової оцінки земельних ділянок на рівні врахування вартісних європейських показників на землі в Україні. У підтвердження доцільності запровадження даного підходу як результативного антикризового механізму регулювання земельних відносин Кабінетом Міністрів України має бути вирішений відповідний блок технологічних питань, який передбачає:

формування спеціального банку даних про землю через створення геоінформаційних систем;

координацію і контролю за станом забезпечення використання та охорони землі з точки зору забезпечення національних інтересів;

надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційність і використання в національних інтересах, а також в інтересах фізичних і юридичних осіб;

володіння, користування та розпорядження надходженнями від земельної ренти як складової економічного механізму реалізації нової стратегічної національної полі-

тики природоохоронних та економічних відносин;

реалізацію державної політики з роздержавлення земель та утвердження відносин власності на користь громадян України [5].

Вирішення наведених питань слугуватиме раціональному й ефективному використанню земельних ресурсів, а також побудові оптимізаційної системи публічного управління земельними ресурсами та регулювання земельних відносин. Це, у свою чергу, передбачає розроблення Стратегії публічного управління земельними ресурсами, яка б слугувала залученню всіх суб'єктів публічної сфери до процесів формування вітчизняного ринку землі, що дозволило б здолати монополію держав та відповідну односторонність з боку її стратегічних партнерів. Дієвість даної Стратегії слугуватиме структуруванню державної політики у сфері управління земельними ресурсами й відповідному вирішенню стратегічних питань регулювання земельних відносин в умовах кризи. З огляду на це, її основна оптимізаційна умова передбачає:

запровадження широкомасштабних заходів з раціонального використання та охорони ґрунтів і меліорації земель;

створення умов та запровадження реальних механізмів, які б слугували тому, щоб діяльність господарів ґрунтувалася на високоморальних і культурних цінностях та орієнтувалася на новітні високопродуктивні технології виробництва екологічно чистої (органічної) продукції [6].

Достатньо складним у політичному відношенні, хоча в економічному відношенні й результативним, антикризовим механізмом регулювання земельних відносин в Україні, є механізм зняття мораторію на землю. Окремою групою експертів з цього приводу ідентифіковано низку негативних факторів впливу дії мораторію на землю на соціально-економічний розвиток України, серед яких:

стримування оптимізації сільськогосподарського землеволодіння та землекористування, неможливість поліпшити технологічні умови використання сільськогосподарських земель внаслідок нераціональних розмірів землеволодіння, черезсмузжя, вкраплення дрібних ділянок інших власників у масиви земель господарств тощо;

концентрація більшої частини земель сільськогосподарського призначення у власності найменш економічно активної частини сільського населення (пенсіонерів та осіб передпенсійного віку), що не має належних професійних знань та фізичних можливостей займатися землеробською роботою;

отримання земельних ділянок сільськогосподарського призначення у спадщину особами, що проживають в містах, інших країнах, та не мають наміру займатися сільськогосподарським виробництвом і управляти земельними активами, що призводить до невикористання земель сільськогосподарського призначення;

блокування процесів створення великотоварних господарств ринкового типу, що в умовах завершення процесів інтеграції України до СОТ кардинально знижує конкурентоспроможність вітчизняного сільського господарства на світових ринках;

зниження інвестиційної привабливості сільського господарства України, що пов'язане з підвищенням ризику інвестицій внаслідок неможливості кредитування



сільсько-господарських товаровиробників під заставу земельних ділянок [7].

Виходячи із цього, зняття мораторію на ринок землі в Україні «має стати головним кроком на шляху визначення організаційно-правового механізму запровадження регульованого ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, попередження обезземелення селян, підвищення ліквідності землі як економічного активу, визначення порядку проведення земельних торгів» [8].

З цією метою Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України було розроблено та подано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення», основною метою якого є «формування законодавчого поля для запровадження ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, забезпечення конституційних прав громадян України на вільне розпорядження своєю власністю, створення прозорих умов для набуття у власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення громадянами та юридичними особами України» [9]. Цим проектом Закону України:

з 1 жовтня 2020 скасовується заборона на відчуження земель сільськогосподарського призначення усіх форм власності;

визначається суб'єктний склад осіб, які можуть набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення: громадяни України, територіальні громади, держава, юридичні особи України та іноземні громадяни і особи без громадянства у разі набуття в порядку спадкування та обов'язком відчужити ділянку протягом року;

встановлюється мінімальна стартова ціна продажу земельних ділянок державної та комунальної власності на земельних торгах на рівні не нижче нормативної грошової оцінки;

встановлюється обмеження на сукупну площу земельних ділянок сільськогосподарського призначення, яка може перебувати у власності громадянина та юридичної особи, та пов'язаних з нею осіб. Обмеження не допускають набуття у власність більше 15% сільськогосподарських земель області та 0,5% сільськогосподарських земель України;

забезпечується переважне право орендаря на купівлю земельної ділянки;

передбачається обов'язок державного реєстратора вносити інформацію про ціну (вартість) речових прав, в тому числі прав користування, до Реєстру речових прав;

забезпечується право громадян на викуп земельних ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства, які їм належать на праві постійного користування та праві довічного успадкованого володіння. Можливо викупити із розстрочкою платежу до 5 років за ціною, яка дорівнює нормативній грошовій оцінці таких земельних ділянок [9].

Відповідно до редакції даного проекту закону України визначено, що «Закон України «Про санкції» доповнюється новим видом санкцій «заборона на набуття у власність земельних ділянок», які вводяться рішенням Президента України за поданням Ради національної безпеки та оборони України та затверджуються

постановою Верховної Ради України і під які підпадають іноземні держави, невизначене коло осіб певної діяльності (секторальні санкції) та окремі юридичні і фізичні особи.

Загалом, аналізуючи антикризові механізми регулювання земельних відносин в Україні, особливу увагу доцільно приділити забезпечення своєрідного гностичного балансу між посиленням державного регулювання земельних відносин та лібералізацією ринку землі. Це безпосередньо потребує запровадження в Україні ефективної публічної політики у сфері земельних відносин, яка б забезпечувала законодавче унормування відповідних процесів, які стримують виклики появи деструктивних процесів. Це, у такий спосіб, потребує своєчасного втручання держави у сферу землеволодіння та земле-використання. З огляду на це, держава має технологічно уточнити порядок розподілу земель за відповідними сферами управління, визначати методологію використання засобів, включаючи земельний податок, орендну плату. Сама така концептуальна схема на сьогодні в Україні дозволить вирішити питання державного регулювання обігу земель, оздоровлення та збереження земельного фонду.

## ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМКУ

Отже, здійснений аналіз антикризових механізмів регулювання сфери земельних відносин в Україні дозволив чітко розподілити методологічну й технологічну відмінність між економічними, правовими та організаційними механізмами, відповідно до яких сфера земельних відносин набуває регульованого характеру, ґрунтуючись на відповідних нормативах й технологічних прийомах використання земель; показано доцільність запровадження антикризових організаційно-правових механізмів (спрощення системи обмежувальних заходів при купівлі-продажу землі; формування регульованого ринку земель; застосування системи компенсаційних виплат при вилученні земельних угідь для державних або громадських цілей; удосконалення системи моніторингу земель з метою відстеження трансформацій у структурі землекористування; розроблення державних програм, спрямованих на підвищення родючості ґрунтів і охорону земель; запровадження системи державної підтримки підприємництва в сільському господарстві шляхом застосування пільгового кредитування та оподаткування, компенсаційного забезпечення заходів, спрямованих на охорону й відтворення земельних ресурсів).

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Стратегія розвитку України 2020. URL: <http://reforms.in.ua/2020/>
2. Бородіна О.М., Заяць Т.В., Куценко В.І. та ін. Концептуальні засади соціально-екологічного розвитку сільських територій / за наук. ред. Я.В. Остафійчука; Державна установа «Інститут економіки природо-користування та сталого розвитку Національної академії наук України». К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. 48 с.
3. Реформування земельних відносин. Державне агентство земельних ресурсів України. URL: <http://land.gov.ua/reformuvannia-zemelnykh-vidnosyn.html>
4. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р.

743-p. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

5. Латинін М. А., Чернятин А. С. Організаційно-пра-вове забезпечення державного регулювання земельних відносин в аграрному секторі економіки України, 2007. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/DeBu/2007-2/doc/2/07.pdf>.

6. Кудінов В. О. Основні етапи проведення земельної реформи. Юриспруденція: теорія і практика. 2009. № 10 (60). С. 36-41.

7. Реформування земельних відносин на ринкових засадах. URL: <http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?>

8. Сонін О. М. Питання розвитку основних засад земельного законодавства. Землепорядкування. 2001. № 2. С. 3-8.

9. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільсько-господарського призначення». URL: <https://agropolit.com/zakonodavstvo/>

## REFERENCES

1. Stratehiia rozvytku Ukrainy 2020 [Ukraine's Development Strategy 2020]. URL: <http://reforms.in.ua/2020/>

2. Borodina O.M., Zaiats T.V., Kutsenko V.I. (2014), Kontseptualni zasady sotsial'no-ekolohichnoho rozvytku sil'skykh terytorij [Conceptual bases of socio-ecological development of rural territories], DU IEPSR NAN Ukrainy, Kyiv, 48 h.

3. Derzhavne ahentstvo zemelnykh resursiv Ukrainy. Reformuvannia zemelnykh vidnosyn [Reforming land relations. State Agency of Land Resources of Ukraine]. URL: <http://land.gov.ua/reformuvannia-zemelnykh-vidnosyn.html>

4. KMU, Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine (2009), Pro skhvalennia Kontseptsii Derzhavnoi tsilovoi prohramy rozvytku zemelnykh vidnosyn v Ukraini na period do 2020 roku [

Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Concept of the State Target Program for Development of Land Relations in Ukraine until 2020"], dated June 17, 2009, No.743-p. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

5. Latynin M. A., Cherniatin A. S. (2007), Orhanizatsijno-pravove zabezpechennia derzhavnoho rehuliuвання zemelnykh vidnosyn v ahrarynomu sektori ekonomiky Ukrainy [Organizational and legal support of state regulation of land relations in the agrarian sector of Ukrainian economy]. URL: <http://vvv.nbuv.gov.ua/ejournals/DeBu/2007-2/dots/2/07.pdf>.

6. Kudinov V. O. (2009), "Osnovni etapy provedennia zemelnoi reform" ["The main stages of land reform"], journal Yurysprudentsiia: teoriia i praktyka [Jurisprudence: Theory and Practice], № 10 (60), pp. 36-41.

7. Reformuvannia zemelnykh vidnosyn na rynkovykh zasadakh [Reforming land relations on a market basis]. URL: <http://vvv.dazru.gov.ua/terra/tontrol/uk/publish/artitsle?>

8. Sonin O. M. (2001), "Pytannia rozvytku osnovnykh zasad zemel'noho zakonodavstva" ["Issues of development of basic principles of land legislation"], journal Zemleporiadkuvannia [Land management], № 2, pp. 3-8.

9. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy schodo obihu zemel silskohospodarskoho pryznachennia» [Project of Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Circulation of Agricultural Lands"]. URL: <https://agropolit.com/zakonodavstvo/>.

Стаття надійшла до редакції 20.01.2019 р.

## УДК 351:82

**ТЕРЕЩЕНКО М. М.,** Заступник начальника управління-начальник відділу здійснення державного контролю за додержанням земельного законодавства та оперативного реагування Управління з контролю за використанням та охороною земель Головного управління Держгеокадастру у Київській області

**M. TERESHCHENKO,** Deputy Head of Department - Head of Division for State Control over Compliance with Land Laws and Prompt Response under Department of Control over Lands Use and Protection of the Main Department of the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre in Kyiv Region

## РОЗШИРЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДСЬКОГО ТА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЯК ОПТИМІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

## EXPANDING THE INTERACTION OF CIVIL AND STATE CONTROL AS AN OPTIMIZING MECHANISM OF DEVELOPMENT OF PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM OF UKRAINE

**Анотація.** В умовах сьогодення особливої теоретичної та прикладної артикуляції потребує питання розширення взаємодії громадського та державного контролю як механізму виконання функцій публічного управління та його оптимізації. Така конструкція безпосередньо передбачає обопільність поєднання функцій громадськості та органів публічної влади щодо забезпечення стабільності функціонування й оптимізації системи публічного управління. Функціональна єдність між ними лежить в площині розширення впливу громадського контролю на діяльність органів державної влади, а з іншого боку й спроможність останніх виконувати відповідні зобов'язання перед суспільством.

В межах даної статті здійснений аналіз розширення взаємодії громадського та державного контролю як оптимізаційних інструментів розвитку системи публічного управління в Україні, що дозволив структурувати низку оптимізаційних заходів, які слугують застосуванню відповідних санкцій, пов'язаних із порушенням певних нормативних вимог функціонування системи публічного управління та утвердженню результативної вертикалі

реалізації органами публічної влади інтересів різних груп громадськості; на підставі цього показано детермінований вплив громадського та державного контролю на забезпечення дієвості прийняття державно-управлінських рішень, що тим самим дозволяє зафіксувати відповідність їх діяльності цілям управлінських дій, які гарантують прогнозованість функціонування системи публічного управління; розроблено основні оптимізаційні механізми, які характеризують розширення взаємодії громадського та державного контролю (механізм громадсько-державної експертизи); запропоновано створити загальнодоступний реєстр інститутів громадянського суспільства наділених повноваженнями по здійсненню функцій публічного управління; наведено методи, форми та способи взаємодії громадського та державного контролю, які характеризують лінійність контролю інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади.

**Abstract.** In the context of today's particular theoretical and applied articulation, the issue of expanding the interaction of public and state control as a mechanism for the performance of public administration functions and its optimization is required. Such a design directly implies the mutuality of the functions of civil society and public authorities to ensure the stability of the functioning and optimization of the public administration system. The functional unity between them lies in the plane of expanding the influence of civil control on the activities of public authorities, and on the other hand, the ability of the latter to fulfill their respective obligations to society.

Within the framework of this article the analysis of expansion of interaction of public and state control as optimization tools of development of public administration system in Ukraine was carried out that permitted to structure a number of optimization measures that serve to implement appropriate sanctions linked with violation of some normative requirements of functioning of system of public administration and affirmation of resultant vertical of implementation by state authorities of the interests of different groups of society; on the basis of that, the determined influence of public and state control on ensuring the effectiveness of public-administrative decision-making is demonstrated, which in this way allows to fix the conformity of their activity with the goals of management actions, which guarantee the predictability of the functioning of the public administration system; the basic optimization mechanisms characterizing expansion of interaction of public and state control (mechanism of public-state examination) were elaborated; it is proposed to create a public register of civil society institutions empowered to exercise public administration functions; methods, forms and ways of interaction between civil and state control are described, which characterize the linearity of control of civil society institutions and state authorities.

**Ключові слова:** громадський контроль, державний контроль, соціальні механізми виконання функцій публічного управління, інститути громадянського суспільства, дієвість прийняття державно-управлінських рішень.

**Key words:** civil control, state control, social mechanisms of performance of public administration functions, civil society institutions, effectiveness of decision-making in public administration.

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В умовах сьогодення особливої теоретичної та прикладної артикуляції потребує питання розширення взаємодії громадського та державного контролю як механізму виконання функцій публічного управління та його оптимізації. В даному відношенні йдеться про забезпечення технологічного балансу імперативних та рекомендаційних норм здійснення державного та громадського контролю. Така конструкція безпосередньо передбачає обопільність поєднання функцій громадськості та органів публічної влади щодо забезпечення стабільності функціонування й оптимізації системи публічного управління. Функціональна єдність між ними лежить в площині розширення впливу громадського контролю на діяльність органів державної влади, а з іншого боку й спроможність останніх виконувати відповідні зобов'язання перед суспільством. З огляду на це, розширення впливу громадськості на діяльність органів публічної влади передбачає зрілість громадянського суспільства, спроможного індикативно представляти й відстоювати інтереси різних груп громадськості.

## ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

В межах сучасних дослідницьких підходів, спрямованих на конкретизацію проблематики державного управління у сфері контролю, важливого значення набуває феноменологічний підхід до взаємодії громадського та державного контролю як механізму виконання функцій публічного управління та його оптимізації.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

В контексті сучасних наукових підходів існує значна кількість концепцій щодо ідентифікації проблематики взаємодії громадського та державного контролю як механізму виконання функцій публічного управління. Проблема громадського контролю присвячено низку наукових праць науковців і дослідників, роботи яких склали науково-теоретичне підґрунтя статті, серед яких: Е.М.Гіляров, В. В.Шабуня, які розглядали громадський контроль як механізм протидії корупції в органах державної влади, А. Н.Демент'єв, О. А. Демент'єва, які висвітлювали світовий досвід громадського контролю над діяльністю влади, об'єктивний контроль, як необхідний стан умов безпеки, прозорості діяльності публічної влади, попередження та запобігання корупції, М.А.Лапіна, А.В.Лапін, які досліджували громадський контроль як показник розвитку громадянського суспільства.

## ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою даної статті є визначення механізмів розширення взаємодії громадського та державного контролю як шлях до оптимізації розвитку системи публічного управління України. Досягнення даної мети обумовлює вирішення відповідних завдань, серед яких: здійснення аналізу взаємодії громадського та державного контролю як оптимізаційний механізм розвитку системи публічного управління, визначення основних напрямків



# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

забезпечення результативності взаємодії громадського та державного контролю.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Розширення взаємодії громадського та державного контролю є необхідною умовою розвитку сфери публічного управління у напрямку структурування спектру заходів, які слугують застосуванню відповідних санкцій у зв'язку із відхиленнями в ній, і передбачає запровадження відповідних заходів:

- законодавче закріплення нових сфер реалізації громадського та державного контролю;
- створення спеціальних органів уповноважених запроваджувати громадський та державний контроль;
- автономізація спеціалізованих інститутів у сфері публічного управління, які здійснюють громадський та державний контроль;
- постійне розширення форм взаємодії громадського та державного контролю на процесах реалізації функцій публічного управління.

У такий спосіб, розширення взаємодії громадського та державного контролю слугує «нормальному функціонуванню органів державної влади, виконанню ними своїх обов'язків перед громадянським суспільством» [1]. З огляду на це, питання розширення взаємодії державного та громадського контролю у системі публічного управління України, передбачаючи наявність зрілого громадянського суспільства, слугує утвердженню результативної вертикалі реалізації інтересів різних груп громадськості. У зв'язку із цим виникає об'єктивна можливість органів публічної влади здійснювати відповідні заходи, які характеризують їх підконтрольність інститутам громадянського суспільства. Це, у такий спосіб, дозволяє задекларувати загальний курс на підвищення транспарентності діяльності органів публічної влади з урахуванням запровадження розширених форм громадського контролю. В даному відношенні під громадським контролем доцільно розуміти «процес соціальної поведінки людей та підтримання порядку, а також активну правомірну поведінку громадян держави, яка виражається в індивідуальній та колективній юридичній діяльності з попередження правопорушень та зловживань владою у сфері державного управління» [2]. Саме такий контекст досить чітко ілюструє розширення сфери взаємодії громадського та державного контролю, що тим самим слугує виявленню та виправленню порушень у сфері прав людини, що забезпечує вдосконалення державного управління.

Акцентуючи увагу на розширенні взаємодії громадського та державного контролю у сфері публічного управління України, доцільно виходити із посилення стратегічного характеру контролю, який має слугувати цілям, завданням розвитку стабільного розвитку суспільства. З огляду на це, розширення взаємодії громадського та державного контролю має слугувати забезпеченню «дієвості прийнятих рішень, реалізації визначених планів та їх націленості та стратегічний результат» [3]. В даному відношенні йдеться про розширення спільних позицій інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади щодо здійснення контролю, який би фіксував адекватність їх діяльності цілям управлінських дій, які гарантують прогнозованість функціонування системи публічного управління. У такий

спосіб, розширення контролюючої взаємодії громадського суспільства та органів публічної влади України дозволить забезпечити структурованість відповідних ситуацій у сфері публічного управління, знімаючи їх зовнішні та внутрішні суперечності. Це тим самим призведе до зміни функціональних умов реалізації функцій громадського та державного контролю, стимулюючи тим самим пошук нових оптимізаційних прийомів стабілізації системи публічного управління.

Аналізуючи розширення взаємодії громадського та державного контролю як оптимізаційний механізм розвитку системи публічного управління України, доцільно виходити із встановлення первинності громадського контролю по відношенню до державного контролю, що тим самим би виступало основним критерієм реалізації «народного суверенітету». На підставі цього уявляється можливим артикулювати основні оптимізаційні механізми, які характеризують розширення взаємодії громадського та державного контролю. До таких механізмів належить *механізм громадсько-державної експертизи*, який передбачає паритетну участь інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади у процесах формування та реалізації публічного управління, формування експертного висновку, який слугує прийняттю ефективних рішень, забезпечує консолідацію взаємодії громадян та публічних службовців з різних питань реалізації публічної політики держави. Запровадження даного механізму слугує узгодженню приватних інтересів громадянського суспільства та загально-стратегічних, реалізація яких покладається на органи публічної влади. З огляду на це, право ініціативи завжди має належати інститутам громадянського суспільства, однак, при цьому й органи публічної влади, у разі виникнення певних симетричних питань у сфері публічного управління мають першочергово залучати громадськість задля вирішення відповідних проблемних ситуацій. Механізм громадсько-державної експертизи в даному відношенні, передусім, стосується налагодження результативної інформаційної й технологічної взаємодії між інститутами громадянського суспільства та органами публічної влади, що тим самим би слугувало розширенню їх можливостей щодо вирішення нагальних питань публічного управління. Технологія запровадження даного механізму в межах системи публічного управління України передбачає підготовку щорічного «Звіту про стан громадянського суспільства в Україні», який би чітко артикулював основні проблемні сторони, переваги й можливості здійснення громадської експертизи відповідних проблемних аспектів, нормативних документів та рішень у діяльності органів публічної влади. Варто відзначити, що у переважній більшості випадків органи публічної влади набувають імунітету на прийняття відповідних рішень, виходячи виключно із експертного висновку запропонованого відповідною громадською інституцією.

Аби забезпечити результативність реалізації механізму громадсько-державної експертизи в системі публічного управління України, на думку *К.Клок та Дж. Голдсмит*, «інститути громадянського суспільства мають бути відповідно наділені функціями органу виконавчої влади, що тим самим вимагає встановлення відповідності за належним виконанням покладених на них повноважень» [4]. В даному відношенні йдеться про певний рівень функціональної відповідальності інститутів громадянсь-



кого суспільства за здійсненням контрольних повноважень по відношенню до органів публічної влади. Це безпосередньо зумовлює необхідність законодавчо послідовного вирішення даного питання, що слугувало б чіткому структуруванню функціональної взаємодії контрольних функцій між інститутами громадянського суспільства та органами публічної влади. Однак, тут виникають певні методологічні й технологічні колізії, які стосуються відсутності чітких нормативів унормування автономності й цілісності взаємодії громадського та державного контролю як інструменту реалізації публічного управління.

З метою оптимізації публічного управління України інститути громадянського суспільства мають перебрати на себе, передусім, норми відповідальності органів публічної влади, аби у такий спосіб побудувати технологічну вертикаль, яка б гарантувала належний рівень реалізації покладених на них повноважень. Вирішення даного проблемного аспекту передбачає врегулювання питань матеріальної відповідальності інститутів громадянського суспільства за здійснення відповідних контрольних функцій, покладених на них в умовах їх взаємодії з органами публічної влади. Однак, при цьому доцільно враховувати той факт, що «покладення повноважень на інститут громадянського суспільства не знімає з держави відповідальності за здійснення контролю з боку уповноважених органів публічної влади» [5]. З метою вирішення даного питання в системі публічного управління України доцільно запровадити загальнодоступний реєстр інститутів громадянського суспільства, наділених повноваженнями по здійсненню функцій публічного управління. Запровадження даного реєстру має здійснюватися в межах компетенції Міністерства юстиції України та його територіальних підрозділів. Включення громадських організацій до реєстру залежить від їх організаційно-правової форми, а також від контрактних зобов'язань (за умови їх наявності) з органами публічної влади, що передбачає передачу функцій публічного управління.

Аналізуючи оптимізаційну синергію публічного управління, яка досягається завдяки розширенню взаємодії громадського та державного контролю, доцільно звернути увагу на методи, які характеризують лінійність контролю. До таких методів доцільно віднести наступні:

- аналіз документів, які характеризують об'єкт контролю: плани роботи, звіти про виконання цих планів, прийняті рішення тощо;
- безпосереднє вивчення об'єкта контролю на місці, за допомогою бесід з посадовими особами та службовцями;
- заслуховування звітів посадових осіб на засіданнях колегії органу публічної влади;
- періодична атестація службовців на відповідність займаним посадам [6, с.224].

Виходячи із цього, в межах аналізу розширення взаємодії громадського та державного контролю як оптимізаційного механізму розвитку системи публічного управління України доцільно звернути увагу й на іншу конструкцію оберненої взаємодії державного та громадського контролю, яка також має функціональне право на існування. Логіка такого підходу базується на тому, що «будь-яка держава створює ефективну систему державного регулювання і контролю і проводить заходи, спрямо-

вані на вдосконалення контрольних механізмів» [7]. Це свідчить про те, що законодавчо врегульований державний контроль є обов'язковою умовою належного функціонування системи публічного управління, її стабільності та динаміки. Враховуючи даний аспект, держава, запроваджуючи відповідні контрольні функції щодо забезпечення результативності діяльності інститутів громадянського суспільства, має володіти чітким технологічним інструментарієм оцінки результатів їх діяльності, на основі звітів, процедур контролю та відповідальності. В даному відношенні йдеться про те, що органи публічної влади, аби забезпечити результативність свого контролю за інститутами громадянського суспільства, яким передаються відповідні функції публічного управління, мають запроваджувати відповідну систему стимулів щодо здійснення послідовного контролю ними за відповідними процесами у сфері публічного управління. У такий спосіб, йдеться про побудову в системі публічного управління України ієрархічної структури та відповідних управлінських процедур щодо здійснення паритетного контролю інститутами громадянського суспільства та органами публічної влади.

Технологічність запровадження такого консолі дованого інструментарію передбачає запровадження відповідних форм контроль, серед яких:

- *масовий контроль*, який передбачає максимальне залучення до процесів реалізації публічного управління інститути громадянського суспільства та органи публічної влади;
- *повсякчасний контроль*, свідчить про те, що запровадження відповідних функцій публічного управління має супроводжуватись повсюдним контролем у всіх сферах суспільного життя;
- *усесторонній контроль*, передбачає контроль всіх форм діяльності суб'єктів публічного управління та інститутів громадянського суспільства;
- *реальність контролю*, передбачає вимогу здійснення дійсного, а не умовного гіпотетичного контролю, який базується на фактах;
- *об'єктивність контролю*, вимагає неупередженої оцінки результатів контролю органів публічної влади, виключення трактування цих результатів на догоду когось або чогось, що суперечить суб'єктивізму у відношенні до об'єкта контролю та пов'язаних з ним осіб;
- *результативність контролю*, визначає не обхідність отримання конкретного результату від дій по контролю органів публічної влади, вираженого в певних кількісних і якісних показниках [8].

Запровадження саме цих форм контролю у системі публічного управління України гарантуватиме, з одного боку розширення взаємодії громадського та державного контролю, а з іншого – сприятиме звузненню його предметної сфери. У технологічно-тактичному відношенні такі прості шляхи взаємодії громадського та державного контролю у системі публічного управління України дозволить чітко встановити відповідні оптимізаційні параметри функціонування інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади. Саме тому, на нашу думку, у ролі таких оптимізаційних параметрів розширення взаємодії громадського та державного контролю як оптимізаційного механізму розвитку публічного управління України виступає встановлення:

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

відповідності діяльність органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства узятим завданням;

- виконання покладених на них функціональних обов'язків, виходячи із вимог розвитку та вдосконалення системи публічного управління;
- показників ефективності чи неефективності виконання покладених на них функцій;
- причин, які стримують, або слугують результативності виконання відповідних завдань.

У контексті аналізу розширення взаємодії громадського та державного контролю як оптимізаційного механізму розвитку публічного управління окрему увагу варто приділити розгляду його функціональної у ролі у процесах протидії корупції в органах публічної влади. Це передбачає запровадження тактичних ситуативних та стратегічних механізмів взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади щодо здійснення контролюючого впливу на систему публічного управління. В даному відношенні йдеться про те, чим ширшим є обопільний контроль між ними, тим чіткіше структуровані процеси публічного управління, тим вищими є показники результативності попередження та протидії корупції. З огляду на це, посилення взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади дозволяє вдосконалити антикорупційні заходи у напрямку розширення їх повноважень та впливу на даний деструктивний процес. Йдеться про спільність функціональних позицій та розширення їх контролюючого потенціалу, що стосується: недопустимості дій, які суперечать інтересам одного із суб'єктів контролю; попередження корупції, включаючи виявлення та усунення її причин; розкриття та розслідування корупційних правопорушень.

Формат розширення взаємодії громадського та державного контролю як оптимізаційних механізмів розвитку публічного управління в Україні передбачає ґностичне укладення між інститутами громадянського суспільства та органами публічної влади угоди про деконструкцію відповідної ситуації. Тобто, в даному відношенні йдеться про формування певного ставлення корупційної ситуації як з боку інститутів громадянського суспільства, так і органами публічної влади, яке досить часто може містити повну діаметральність. В даному відношенні результативність взаємодії громадського та державного контролю проявляється через спроможність суб'єктів його реалізації змінити відповідну ситуацію шляхом модифікації морально-етичної оцінки корупційної ситуації. Враховуючи досвід розвинених держав демократичного світу, ефективності у боротьбі з корупцією досягають лише ті держави, де є результативна взаємодія громадського та державного контролю, й де існує паритетність застосування нормативних та політичних інструментів. Системне запровадження відповідних антикорупційних заходів із паритетним залученням громадськості та органів публічної влади, на думку деяких вчених, призводить до «зміни «корупційного менталітету», який передбачає комплекс заходів направлених на стимулювання розуміння в суспільстві корупції не як норми життя, а як недопустимого явища» [9]. Це свідчить про те, що структурна взаємодія громадського та державного контролю має забезпечити цілеспрямований вплив на попередження та протидію корупційній діяльності у сфері

публічного управління. Основними способами такого цілеспрямованого впливу виступають:

- розвиток структур і форм громадянського суспільства, що призводить до розширення й зміцнення громадянського свідомості та самосвідомості, що тим самим впливає на показники результативності діяльності органів публічної влади;
- розвиток системи освіти і впровадження цінностей громадянського суспільства на всіх рівнях – від освітніх установ до комерційних організацій і владних структур [10].

Входячи із цього, нам уявляється можливим припустити, що розширення взаємодії громадського та державного контролю як оптимізаційних механізмів розвитку системи публічного управління України забезпечує формування сталої до корупційних викликів політики, відповідно до якої відбувається легітимація правоцентризму у боротьбі із процесами зловживання. У такий спосіб, розширення взаємодії громадського та державного контролю, гарантуючи відповідний рівень результативності технологічної взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади у процесах попередження та протидії корупції, призводить до виникнення між ними «повноцінного діалогу». Такий діалог, з одного боку, слугує розвитку партнерських відносин між інститутами громадянського суспільства та органами публічної влади, а з іншого – дозволяє їм забезпечити підвищення рівня прозорості системи публічного управління. У такий спосіб, спільність контрольних позицій інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади слугує законності та профілактиці правопорушень на всіх рівнях публічного управління.

## ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМКУ

Здійснений аналіз розширення взаємодії громадського та державного контролю як оптимізаційних інструментів розвитку системи публічного управління в Україні дозволив структурувати низку оптимізаційних заходів, які слугують застосуванню відповідних санкцій, пов'язаних із порушенням певних нормативних вимог функціонування системи публічного управління та утвердженню результативної вертикалі реалізації органами публічної влади інтересів різних груп громадськості; на підставі цього показано детермінований вплив громадського та державного контролю на забезпечення дієвості прийняття державно-управлінських рішень, що тим самим дозволяє зафіксувати відповідність їх діяльності цілям управлінських дій, які гарантують прогнозованість функціонування системи публічного управління; розроблено основні оптимізаційні механізми, які характеризують розширення взаємодії громадського та державного контролю (механізм громадсько-державної експертизи); запропоновано створити загальнодоступний реєстр інститутів громадянського суспільства наділених повноваженнями по здійсненню функцій публічного управління; наведено методи, форми та способи взаємодії громадського та державного контролю, які характеризують лінійність контролю інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Лапина М. А., Лапин А. В. Общественный финансовый контроль как показатель развития гражданского общества. *Финансовое право*. 2017. № 4. С. 2–6.
2. Дементьев А. Н., Дементьева О. А. Общественный контроль как необходимое условие обеспечения прозрачности деятельности публичной власти, предупреждения и предотвращения коррупции. *Муниципальная власть*. 2015. № 4. С. 32–37.
3. Лимская декларация руководящих принципов контроля: принята в г. Лиме 17-26 окт. 1977 г. IX Конгрессом Междунар. орг-и высш. органов фин. контроля (ИНТОСАИ). Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».
4. Клок К., Голдсмит Дж. Конец менеджмента. СПб., «Питер», 2004. 679 с.
5. Купреев С. С. Административное право и защита прав и свобод человека и гражданина в современный период. *Административное право и процесс*. 2011. № 9.
6. Милушева Т.В. Пределы и ограничения государственной власти (теоретико-правовое исследование). М.: 2017. 389 с.
7. Weber M. *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*, 3 vols. Totowa, 2018.
8. Bennis W.C., Slater Pb.E. *The Temporary Society*. N.Y., 2018, 489 с.
9. Гиляров Е. М., Шабуня В. В. Общественный контроль как механизм противодействия коррупции в органах государственной власти. *Гражданское общество и за рубежом*. 2017. № 3. с. 77–94.
10. Киричек Е. В. Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в современном мире. *Актуальные проблемы международного права*. 2018. № 9. с.123–144.

## REFERENCES

1. Lapina M. A., Lapin A. V. (2017), “*Obshhestvennyy finansovyy kontrol kak pokazatel razvitiya grazhdanskogo obshhestva*” [“Public financial control as an indicator of civil society development”], journal *Finansovoe pravo*, [Financial law], № 4, pp. 2–6.
2. Dementev A. N., Dementeva O. A. (2015), “*Obshhestvennyy kontrol kak neobhodimoe uslovie obespecheniya prozrachnosti dejatelnosti publichnoy vlasti*,

preduprezhdeniya i predotvrashheniya korrupcii” [“Public control as a necessary condition for ensuring transparency of public authority activity, preventing and preventing corruption” ], journal *Municipalnaja vlast* [Municipal authority], № 4, pp. 32–37.

3. *Limskaja deklaracija rukovodjashhih principov kontrolja* [Lima Declaration of Control Principles], Adopted in Oct 17–26. 1977 IX International Congress. org-i higher. bodies of fin. control (INTOSAI). Access from SPS “Guarantor”.

4. Klok K., Goldsmit Dzh (2004), *Konec menedzhmenta* [The end of management. The end of management], Piter Press, . St. Petersburg, 679 p.

5. Kupreev S. S. (2011), *Administrativnoe pravo i zashhita prav i svobod cheloveka i grazhdanina v sovremennyj period* [“Administrative law and protection of human and citizen's rights and freedoms in the modern period”], journal *Administrativnoe pravo i process* [Administrative law and process], № 9.

6. Milusheva T.V. (2017), *Predely i ogranicheniya gosudarstvennoj vlasti (teoretiko-pravovoe issledovanie)* [Limits and limitations of state power (theoretical and legal study)], Moscow, 389 p.

7. Weber M. (2018), *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*, vol. 3, Totowa.

8. Bennis W.C., Slater Pb.E. (2018), *The Temporary Society*. N.Y., 489 p.

9. Giljarov E. M., Shabunja V. V. (2017), “*Obshhestvennyy kontrol' kak mehanizm protivodejstviya korrupcii v organah gosudarstvennoj vlasti*” [“Public control as a mechanism of counteracting corruption in public authorities”], journal *Grazhdanskoe obshhestvo i za rubezhom* [Civil society and abroad], № 3, p. 77–94.

10. Kirichek E. V. (2018), “*Grazhdanskij (obshhestvennyy) kontrol za dejatelnostju organov publichnoy vlasti v sfere obespecheniya konstitucionnyh prav i svobod cheloveka i grazhdanina v sovremennom mire*” [“Civil (public) control over the activity of public authorities in the field of ensuring the constitutional rights and freedoms of man and citizen in the modern world”], journal *Aktualnye problemy medzhunarodnogo prava* [“Topical problems of international law ”], № 9, pp. 123–144.

Стаття надійшла до редакції 11.01.2019 р.

### 1. Вимоги щодо змісту наукової статті:

- 1.1. Високий науковий рівень статті.
- 1.2. Приймаються раніше не опубліковані наукові статті.
- 1.3. Автор несе відповідальність за оригінальність тексту статті (за плагіат відповідає автор).
- 1.4. Стаття повинна бути написана українською або російською (для електронних видань — українською, російською або англійською) мовою.
- 1.5. Автори опублікованих матеріалів несуть відповідальність за точність наведених фактів, цитат, статистичних даних, власних назв, географічних назв та інших відомостей, а також за те, що в матеріалах не містяться дані, що не підлягають відкритій публікації.
- 1.6. Остаточне рішення про публікацію ухвалюється Редакційною колегією, яка також залишає за собою право на додаткове рецензування, редагування і відхилення статей.

### 2. Вимоги щодо оформлення наукової статті:

- 2.1. У статті з лівого боку має стояти індекс УДК (Регистр – «ВСЕ ПРОПИСНЫЕ»)
- 2.2. Ініціали та прізвище автора. Через кому після ПІБ зазначається науковий ступінь, вчене звання, посада, науковий заклад. (На мові статті, українською (якщо стаття не україномовна) та англійською мовою).
- 2.3. Назва статті (Регистр – «Как в предложениях») на мові статті, українською (якщо стаття не україномовна) та англійською мовою.
- 2.4. Анотація
  - 2.4.1. На мові статті (обсяг 100–250 слів).
  - 2.4.2. Англійською мовою (обсяг не менш як 1800 знаків без пробілів).
  - 2.4.3. У статті не українською мовою обов'язкова анотація українською мовою (обсяг не менш як 1800 знаків без пробілів).
- 2.5. Ключові слова (5—8 слів) на мові статті, українською (якщо стаття не україномовна) та англійською мовою.
- 2.6. Текст статті. У статті повинні міститись (із виділенням у тексті) такі елементи:
  - постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
  - аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття;
  - формулювання цілей статті (постановка завдання);
  - виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
  - висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі;
  - список літератури (використаних джерел);
  - список літератури (References) в романському алфавіті.Згідно нових правил, які враховують вимоги міжнародних систем цитування, автори статей повинні давати список літератури в двох варіантах:

один на мові оригіналу і окремим блоком той же список літератури (References) в романському алфавіті (harvard reference system), повторюючи в ньому в тому ж порядку всі джерела літератури, незалежно від того, чи є серед них іноземні. Для правильного оформлення, скористайтеся рекомендаціями <http://www.economy.in.ua/d/references.doc> або замовте цю послугу в редакції (див. анкету для автора).

### 3. Технічні вимоги до статті:

- 3.1. Обсяг рукопису – 20-35 тис. знаків, включаючи рисунки, таблиці.
- 3.2. Стаття повинна бути виконана у форматі A4 текстового редактора Microsoft Word for Windows (шрифт – Times New Roman) у вигляді файлу з розширенням .doc або .rtf для Microsoft Word (версія 97- 2003). Файли статті обов'язково повинні бути збережені в форматі .doc або .rtf. Назва файлу має відповідати прізвищу автора (наприклад: Іванов або Ivanov).
- 3.3. Кількість табличного матеріалу та ілюстрацій повинна бути доречною. Цифровий матеріал подається у таблиці, що має порядковий номер (наприклад, Таблиця 1.) і назву (друкується над таблицею посередині жирним шрифтом). Ілюстрації також потрібно нумерувати і вони повинні мати назви, які вказуються під кожною ілюстрацією (наприклад, Рис. 2. Переваги ефективної структуризації попиту).
- 3.4. Рисунки, виконані у MS Word, потрібно згрупувати; вони повинні бути єдиним графічним об'єктом. Для рисунків, зроблених в програмі Excel, потрібно додатково до статті відправити файл Excel (2003).
- 3.5. Формули виконуються за допомогою вбудованого редактора формул MS Equation і нумеруються з правого боку.
- 3.6. Посилання на літературу в тексті необхідно подавати в квадратних дужках, наприклад, [3, с. 35; 8, с. 56–59], в яких перша цифра вказує порядковий номер джерела в списку літератури, а друга – відповідну сторінку в цьому джерелі; одне джерело (зі сторінкою) відокремлюється від іншого крапкою з комою.
- 3.7. У статті не повинно бути переносу слів та макросів. При наборі слід вимкнути автоматичний "м'який" перенос (заборонені "примусові" переноси – за допомогою дефісу). Абзаци позначати тільки клавішею "Enter", не застосовувати пробіли або табуляцію (клавіша "Tab")

### 4. Матеріали, які потрібно подати до редакції:

- 4.1. Стаття, рисунки окремими файлами (якщо потрібно (див. пункт 3.4)).
- 4.2. Анкета (скачати на сайті).
- 4.3. Рецензія на статтю.
  - 4.3.1. Для авторів, які не мають наукового ступеня (статті українською, російською мовами) \*.
  - 4.3.2. Для авторів, які не мають наукового ступеня доктора наук (статті англійською мовою) \*.Матеріали відправляти на електронну адресу [econom\\_derzh\\_ipk@ukr.net](mailto:econom_derzh_ipk@ukr.net).
- \* Рецензію, та витяг редакція має право запросити у автора з науковим ступенем.

*Вартість публікації в журналі 100 грн.*