

**ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
З ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

**ПРИВАТНЕ АКЦІОНЕРНЕ ТОВАРИСТВО
«ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ»**

***Науковий вісник:
державне управління***

Випуск № 3 (5) 2020

Київ – 2020

ББК 67.401.
Н 72

Науковий вісник: державне управління: журнал. 2020. №3 (5) 2020. С. 270.

У журналі зібрані статті науковців Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом», інших вищих навчальних закладів, науково-дослідних установ, підготовлені за результатами їх наукової та дослідної роботи. Розраховано на дослідників, викладачів вищих навчальних закладів, аспірантів, магістрів, фахівців-практиків у сфері державного управління.

Згідно Наказу Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 № 1643 (Додаток 4) журналу «Науковий вісник: державне управління» присвоєно категорію “Б” із державного управління.

Журнал «Науковий вісник: державне управління» включено до міжнародної пошукової системи Google Scholar, а, також, до міжнародних наукометричних баз: Turkish Education Index (Турція), Eurasian Scientific Journal Index (Азія), ResearchBib.

Рекомендовано до друку:

Вченою радою Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту (протокол №2 від 30.06.2020);

Вченою радою ПрАТ «ВНЗ» «МАУП» (протокол №5 від 17 червня 2020 року).

Головний редактор

Жукова І.В. кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління у сфері цивільного захисту Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, м. Київ, Україна

Заступник Головного редактора:

Волянський П.Б. доктор наук з державного управління, професор, Заслужений лікар України, в.о. начальника Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, м. Київ, Україна

Андрієнко М.В. доктор наук з державного управління, доцент, начальник науково-дослідного центру заходів цивільного захисту Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, м. Київ, Україна

Редакційна колегія:

- Агата Возняк – Краков'ян Акімов О.О.** кандидат економічних наук, Інститут соціальних наук та безпеки Академії ім. Яна Длугоша в Ченстохові, м. Ченстохов, Польща
кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ, Україна
- Акімова Л.М.** доктор наук з державного управління, доцент, Заслужений працівник освіти України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ, Україна
- Андрєєв С.О.** доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного управління та адміністрування Державного університету телекомунікацій, м. Київ, Україна
- Валюх А.М.** доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування, м. Рівне, Україна
- Вольдемар Гайда** доктор економічних наук, професор, ректор Вищої школи економіки, м. Варшава, Польща
- Гаман П.І.** доктор наук з державного управління, начальник відділу публічного управління цивільним захистом науково-дослідного центру заходів цивільного захисту, Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, Україна
- Латинін М.А.** доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри економічної політики Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Харків, Україна
- Майстро С.В.** доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту, м. Харків, Україна
- Мельниченко О.А.** доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри громадського здоров'я та управління охороною здоров'я Харківського національного медичного університету, м. Харків, Україна
- Міхальський Томаш** доктор наук, доцент кафедри географії регіонального розвитку Гданського університету, Гданськ, Польща
- Новак-Каляєва Лариса Михайлівна** доктор наук з державного управління, професор, професор, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Львів, Україна
- Орлова Наталія Сергіївна** доктор наук з державного управління професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Київського національного торговельно-економічного університету, м. Київ, Україна
- Пархоменко-Куцевіл О.І.** доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного управління, Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ, Україна

- Романенко Є.О.** доктор наук з державного управління, професор, Заслужений юрист України, Проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ, Україна
- Сальнікова О.Ф.** доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, полковник, Начальник навчально-наукового центру стратегічних комунікацій у сфері забезпечення національної безпеки та оборони Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, м. Київ, Україна
- Сіцінська М.В.** доктор наук з державного управління, головний науковий співробітник відділу з координації наукових заходів, міжнародного співробітництва та грантової діяльності Хмельницького університету управління та права, м. Хмельницький, Україна
- Сіцінський А.С.** доктор наук з державного управління, професор, завідувач науково-дослідної частини Хмельницького університету управління та права, м. Хмельницький, Україна
- Шако В.С.** кандидат наук з державного управління, директор Державного підприємства «Лисянське лісове господарство», Черкаська область, Україна
- Шапоренко О.І.** доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри управлінських технологій ВНЗ «Університету економіки та права «КРОК», м. Київ, Україна
- Шевчук І.В.** кандидат наук з державного управління, керівник відділу з питань законотворчості та наукових експертиз науково-дослідної частини Хмельницького університету управління та права, м. Хмельницький, Україна
- Якимчук А.Ю.** доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування, м. Рівне, Україна

*Випускові редактори: Борисов А.В., Литвиновський Є.Ю.
Літературний редактор (англійська мова): Івашина Н.О.*

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації серія КВ №24509-14449 ПР від 20.07.2020 р.

© автори статей, 2020

© Інститут державного управління у сфері цивільного захисту та наукових досліджень з цивільного захисту, 2020

© Приватне акціонерне товариство «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

Шановні колеги!



Вітаю із виходом чергового номера фахового журналу з державного управління «Науковий вісник: державне управління».

Журнал відрізняється професійним, молодим і енергійним редакційним колективом, користується авторитетом у науковій спільноті і націлений на серйозну перспективу розвитку. Актуальні питання, пов'язані із практичними аспектами державного управління у сфері цивільного захисту та пожежної безпеки, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, а також, завдання щодо перспектив формування механізмів регіонального управління, присутні у кожному номері журналу, який, щоразу, зацікавлено сприймається читачами.

У цьому номері видання ви ознайомитеся зі шляхами удосконалення процесу інформаційної відкритості органів публічної влади у сфері цивільного захисту; дослідженнями особливостей фінансування пожежних установ, враховуючи існуючі та впроваджуючи додаткові матеріальні ресурси; аналізом ефективності застосування соціолінгвістичного методу у моніторингу мовно-національної ситуації в окремих регіонах країни. І хоча, на перший погляд, така проблематика не стосується державного управління у сфері цивільного захисту, однак, в тій чи іншій мірі її розв'язання впливає на вирішення проблем цивільної безпеки, зокрема, національної безпеки – в цілому.

Також, цікавими будуть і публікації щодо механізмів державного управління для формування зовнішньої політики держави на основі синтезу сучасних досліджень та системного методу; підходів до системи інформаційно-аналітичного забезпечення, яка відповідає вимогам необхідної повноти надходження інформації до відповідних органів управління при підготовці та в ході виконання завдань в умовах надзвичайних ситуацій.

Бажаю не зупинятися на досягнутому, розширювати коло нових цікавих публікацій!

Подальших творчих успіхів!

З повагою,

В.о. начальника Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, доктор наук з державного управління, професор, Заслужений лікар України

П.Б. Волянський

Шановна редакціє, автори та читачі!



Журнал «Науковий вісник: державне управління» – одне із авторитетних фахових видань у своїй царині в Україні. Це, звичайно, заслуга всіх співробітників, однак, не можна не відзначити головного досягнення керівництва журналу створення кваліфікованого, дуже згуртованого і доброзичливого колективу.

Ваш журнал зібрав навколо себе не тільки авторитетних, цікавих і талановитих дослідників, але й допомагав і допомагає багатьом молодим науковцям зайняти своє місце в науці. Видання незмінно відрізняє глибоке теоретичне опрацювання авторами тем своїх статей, широкий спектр напрямів публікацій, відсутність догматизму і сміливе обговорення дискусійних позицій у формі коректних, справді наукових дискусій.

У № 3(5) журналу мова піде про уточнення змісту понять «публічні закупівлі», «державні закупівлі», «прок'юремент», «система управління публічними закупівлями» на основі систематизації сучасних наукових підходів щодо виокремлення суттєвих характеристик та чинників запровадження відповідної державно-управлінської діяльності в ринковій економіці; особливості державної політики у сфері дипломатичних відносин; інноваційні напрями трансформації державної політики у сфері європейської інтеграції України в умовах глобальних викликів та ін.

Бажаю вам нових успіхів і нових цілей.

Здоров'я вам і вашим близьким.

З повагою,

Проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, доктор наук з державного управління, професор, Заслужений юрист України

Є.О. Романенко

ЗМІСТ

АЛЕКСЕЄВА К.А., ГРИЩЕНКО І.М.

Удосконалення процесу інформаційної відкритості органів публічної влади шляхом практичної реалізації концепції електронного урядування 9

ВОРОТІН В.Є., ШЕВЧЕНКО А.В.

Підтримка міждержавного регіонального співробітництва: інституційні перспективи розвитку єврорегіонів 22

БАРЗИЛОВИЧ А.Д.

Динаміка фінансування установ охорони здоров'я в Україні 34

БОЖКОВА В.В., ЛИННИК С.О.

Публічне управління та адміністрування територій: маркетинговий аспект 49

ГОРБАТА Л.П.

Удосконалення механізму інформаційної відкритості діяльності органів публічної влади в Україні 60

ДЕМЧЕНКО В.М.

Соціолінгвістичний метод як інструмент територіального моніторингу (на прикладі Херсонщини) 70

ДУРМАН О.Л.

Аналіз деяких механізмів державного управління для формування зовнішньої політики 87

КРАВЧЕНКО Ю.П.

Внутрішній контроль – атрибут ефективного управління бюджетною установою Державної служби України з надзвичайних ситуацій 101

КРАВЦОВ М.О.

Організаційно-правові механізми функціонування телефонних «гарячих ліній» органів виконавчої влади 110

КОВАЛЬОВ І.В., ВОЛОБУЄВ Р.В.

Механізм синтезу інформаційно-аналітичного забезпечення Національної гвардії України в умовах надзвичайних ситуацій 120

ЛАХИЖА М.І.

Проблема оцінки посткомуністичної трансформації в Республіці Польща в польській історіографії 132

ЛЕВОН С.Б.

Понятійно-категоріальний апарат дослідження системи управління публічними закупівлями 150

МЕЛЬНИЧЕНКО О.А.

Механізми публічного управління реагуванням на надзвичайні ситуації:
сутність та види 165

**ОПАНАСЮК Ю.А., ЛИННИК С.О.,
МЕЛЬНИК Ю.М., ГИРИЧЕНКО Ю.Г.**

Удосконалення інформаційного забезпечення надання
адміністративних послуг органами місцевого самоврядування 177

ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ О.І.

Інформаційна відкритість системи публічного управління як основа
забезпечення національної безпеки 195

РЄЗНІКОВ В.В.

Шляхи трансформації державної політики у сфері європейської
інтеграції України в умовах глобальних викликів 204

СУРАЙ І.Г.

Особливості дослідження феномену лідерства в публічному управлінні
(методологічний аспект) 216

ТАРАБАН С.В.

Забезпечення інвестиційно-привабливого клімату в регіоні –
стратегічний пріоритет розвитку Харківщини 228

ХАССУН МУХАМЕД АБДЕЛЬ МАДЖЕТ

Аналіз понятійно-категоріального апарату державної політики у сфері
дипломатичних відносин 239

УДК 35.075

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-9-21](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-9-21)

Алексєєва Катерина Андріївна, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри виробничого та інвестиційного менеджменту, Національний університет біоресурсів і природокористування України, 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 11, навч. корпус № 10, каб. 413, Тел.: (044) 527-80-81, katerinaalex@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-1129-0771>

Грищенко Ірина Миколаївна, доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності, Національний університет біоресурсів і природокористування України, 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 11, навч. корпус № 10, каб. 209, Тел.: (067) 804-70-03, Gryshenkoiryna@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-8191-1177>

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІДКРИТОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ШЛЯХОМ ПРАКТИЧНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

Анотація. Удосконалення діяльності системи органів публічної влади можливе тільки у разі забезпечення постійного зростання їх інформаційної відкритості. Сучасне розвинене суспільство не може існувати без забезпечення двостороннього зв'язку між органами публічної влади з, одного боку, та громадянами і бізнесом, з іншого боку. Власне, самі органи влади зацікавлені у наявності такого взаємозв'язку, оскільки, зростає довіра до них (органів публічної влади) та, відповідно, наявна підтримка певних, навіть непопулярних, рішень з боку населення країни. Відтак, зростання інформаційної відкритості органів публічної влади є необхідною передумовою для розвитку сучасного публічного адміністрування загалом. На сьогодні підвищення інформаційної відкритості органів публічної влади варто забезпечувати шляхом впровадження системи електронного урядування.

Незважаючи на те, що дана проблема викликає зацікавленість у всьому світі, потреба у розробці конкретних підходів до її вирішення в Україні не викликає сумнівів. Підвищення інформаційної відкритості органів публічної влади шляхом впровадження системи електронного урядування є на теперішній час необхідним кроком, оскільки завдяки ньому можна покращити взаємозв'язок між органами влади та громадянами і бізнесом.

Метою статті є дослідження процесу інформаційної відкритості органів публічної влади шляхом практичної реалізації концепції електронного урядування. Для досягнення даної мети у статті виконуються такі завдання:

по-перше, обґрунтовується потреба у підвищенні інформаційної відкритості органів публічної влади загалом, по-друге, пропонується удосконалити інформаційну відкритість органів публічної влади шляхом практичного впровадження системи електронного урядування.

У статті наведено авторське бачення підходів до підвищення інформаційної відкритості органів публічної влади, а саме через впровадження системи електронного урядування. Зазначено, що підвищення інформаційної відкритості органів публічної влади повинно відбуватися на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

Ключові слова: органи публічної влади, відкритість влади, інформаційна відкритість органів публічної влади, розвинене суспільство, система електронного урядування.

Kateryna A. Alekseeva, PhD in Public Administration, Associate Professor of the Production and Investment Management Department, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Ukraine, Kyiv, Heroiv Oborony 11, Str. (building No 10, room 413), Tel.:(044) 527-80-81, katerinaalex@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-1129-0771>

Iryna Hryshchenko, Doctor of Science in Public Administration, Professor of the Department of Public Administration and Innovation Management, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Ukraine, Kyiv, Heroiv Oborony 11, Str. (building № 10, room 209), Tel.:(067) 804-70-03, Gryshchenkoiryna@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-8191-1177>

IMPROVEMENT OF THE PROCESS OF INFORMATION OPENNESS OF PUBLIC AUTHORITIES BY THE PRACTICAL IMPLEMENTATION OF THE ELECTRONIC GOVERNMENT CONCEPT

Abstract. Improvement of the activity of the system of public authorities is possible only if their information openness is constantly increased. A modern developed society cannot exist without a two-way connection between public authorities on the one hand, and citizens and business on the other. In fact, the authorities themselves are interested in having such a connection, as there is increasing confidence in them (public authorities) and, accordingly, there is support for certain, even unpopular decisions by the population of the country. Therefore, increasing the information openness of public authorities is a prerequisite for the development of modern public administration in general. Today public information authorities should be enhanced through the introduction of e-government.

Although this issue is of interest worldwide, the need to develop concrete approaches to its resolution in Ukraine is beyond doubt. Increasing the information transparency of public authorities through the introduction of e-government is now

a necessary step because it can improve the relationship between government and citizens and business.

The purpose of the article is to improve the process of information openness of public authorities through the practical implementation of the concept of e-government. In order to achieve this goal, the following tasks are fulfilled in the article: firstly, the need to increase the information openness of public authorities in general is justified, and secondly, it is proposed to improve the information openness of public authorities through the practical implementation of the e-government system.

The article presents the author's vision of the ways to increase the information transparency of public authorities, namely through the implementation of e-government. It is stipulated in the article that such steps could significantly increase the relationship between public authorities and citizens, as well as public authorities and businesses. In addition, public information should be increased at the national, regional and local levels.

Keywords: public authorities, openness of government, information openness of public authorities, advanced society, e-government system.

Постановка проблеми в загальному вигляді. В Україні вже декілька років поспіль актуальним є питання підвищення інформаційної відкритості органів публічної влади. Мова йде про двосторонній процес, тобто зростання інформаційної відкритості органів публічної влади повинно супроводжуватися зростанням попиту на послуги органів публічної влади з боку громадян та бізнесу. Конкретні кроки в цьому напрямку робляться вже не одне десятиліття, створені спеціальні інституції, покликані забезпечити відкритість діяльності органів влади, спрощення надання послуг та підвищення їх якості для задоволення потреб громадян. Серед таких інституцій Міністерство цифрової трансформації України, яке наразі здійснює велику просвітницьку роботу і щодо запровадження сервісу «Дія» з метою надання державних послуг онлайн, і в напрямі різних освітніх програм щодо: фінансової грамотності підприємців; цифрової освіти; роботи центрів надання адміністративних послуг; безпеки дітей в Інтернеті тощо. Створено Єдиний державний веб-портал відкритих даних.

Цього року Україна вперше стала учасником європейського дослідження щодо розвитку відкритих даних European Data Maturity Report. Дослідження триває протягом усього 2020 року, а його результати опублікують у грудні 2020. Open Data Maturity Report – щорічне дослідження, результати якого демонструють рівень розвитку відкритих даних у Європі. Експерти здійснюють оцінку за більш ніж 165 показниками, які об'єднують у чотири групи: політика відкритих даних, робота національного порталу, вплив відкритих даних на ключові сфери життя, якість даних, що публікуються. Open Data Maturity Report проводили вже п'ять разів за участі 32 країн.

Не зважаючи на величезний обсяг проробленої органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування роботи, питання підвищення інформаційної відкритості органів публічної влади шляхом практичного впровадження електронного урядування, зокрема через удосконалення систем відносин «держава-громадяни», «громадяни-держава», «бізнес-держава», «держава-бізнес» на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях залишається актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітні питання забезпечення інформаційної відкритості органів публічної влади перебувають у полі зору й досліджуються науковцями та практиками, серед яких: Е. Афоніна, Т. Андрійчук, Л. Горбата, О. Карпенко, О. Крет, М. Мельниченко, О. Радкевич, Є. Тихомирова, Б. Шевчук, І. Ткач, О. Твердохліб, С. Чукут та ін.

Серед зарубіжних дослідників питаннями інформаційної відкритості займалися Р. Гібсон, О. Тофлер, Й. Масуда та ін.

Дана праця безпосередньо пов'язана із науковими дослідженнями кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності Національного університету біоресурсів і природокористування України, які здійснюються у межах науково-дослідної теми “Теоретичні засади і механізми реалізації інноваційних процесів у публічному управлінні” (ДР №118U100146).

Метою статті є удосконалення інформаційної відкритості органів публічної влади шляхом практичної реалізації концепції електронного урядування.

Для досягнення мети визначено такі завдання:

обґрунтувати потребу у підвищенні інформаційної відкритості органів публічної влади;

удосконалити інформаційну відкритість органів публічної влади шляхом практичного впровадження системи електронного урядування.

Виклад основного матеріалу. Наразі теорія та практика державного управління підтверджує той факт, що розвинене суспільство неможливо побудувати, якщо перманентно не працювати над підвищенням інформаційної відкритості органів публічної влади. У ХХІ ст. суспільство щодня зіштовхується з усе новими і новими викликами, спричиненими власне розвитком цивілізації. Недарма ще в 2011 р. Організацією Об'єднаних Націй наявність вільного доступу до Інтернету було визнано одним з фундаментальних прав людини [1], а Конгрес Ради Європи неодноразово закликав публічні органи влади через відкриті дані надавати громадянам доступ до інформації, що є важливою передумовою їх впливу на роботу обраних ними представників влади. Саме тому ключовими елементами демократичного врядування зараз стали відкритість, прозорість, а також підзвітність.

У сучасному суспільстві можна виокремити такі пріоритетні напрями забезпечення інформаційної відкритості: доступ до публічної інформації; розвиток політики е-урядування та відкритих даних [2].

Зважаючи на це, більш ніж дев'яносто країн світу за останні два десятиліття прийняли низку законів про забезпечення відкритості органів публічної влади, оскільки у них є абсолютне розуміння того, що право на доступ до інформації є невід'ємним правом людини і громадянина.

Серед таких держав особливої уваги заслуговує законодавство Сполучених Штатів Америки, які стали однією з перших країн, що закріпила обов'язок органів публічної влади інформувати громадськість про організацію своєї повсякденної діяльності відповідно до Акта про свободу інформації 1967 р. [3]. У 1996 році він був доповнений Актом електронної свободи інформації, що гарантує доступ громадськості до публічної інформації за допомогою електронних засобів.

Варто зазначити, що для забезпечення доступу до публічної інформації в Сполучених Штатах Америки створено Службу визначення місцезнаходження публічної інформації. Для заохочення приватного сектору до комерційного використання інформації, що знаходиться у володінні органів влади, прийнято Закон «Про скорочення паперової роботи».

Важливим пунктом реалізації відкритого урядування у США стало підписання «Меморандуму щодо прозорості і відкритого урядування» [4], зокрема, відкриття публічних даних. Портал містить інструменти для інтерактивної взаємодії, що дозволяють відвідувачам ставити запитання он-лайн, повідомляти про проблеми із користуванням порталом, надсилати свої коментарі та пропозиції, запити на набори даних, спілкуватись на тематичному форумі тощо.

У Великобританії, яка вже чотири роки поспіль очолює рейтинг відкритих даних серед країн-лідерів у 2000 р. прийнято Закон «Про свободу інформації», яким передбачено: визначити вимоги до публікації: вид та спосіб оприлюднення, платне чи безоплатне її отримання; приймати чи переглядати вимоги до публікацій враховуючи суспільний інтерес, публікуючи мотиви прийнятих рішень; застосовувати тест «заподіяної шкоди» при розголошенні інформації з обмеженим доступом, якщо її розкриття може заподіяти шкоду певним інтересам (у випадках питань охорони здоров'я та безпеки, доступ до неї обмежено, якщо її розголошення може зашкодити фізичному або психічному стану особи) [3, с. 52].

Поряд з тим, органи публічної влади виконують два основні завдання: перше пов'язане з реалізацією права суспільства на отримання достовірної інформації щодо діяльності влади, друге – із побудовою іміджу органів публічної влади та формуванням позитивної думки щодо їх роботи. Для цього створено систему підрозділів, що виконують функції управління новинами. Так, для зв'язків із громадськістю у Великобританії створено Комітет стратегічних комунікацій, до складу якого входять директори 12

регіональних відділів інформації, особисті секретарі кожного міністра та шість представників різних партій. Комітет стратегічних комунікацій вирішує, яку саме інформацію уряд повинен надати населенню. Щоранку через прес-секретаря прем'єр-міністра члени цього Комітету отримують інформацію з Комітету моніторингу ЗМІ, проводять аналіз громадських думок про діяльність уряду та вирішують, яким чином на це реагувати.

Отже, Великобританія, так як і США, дбає про формування хорошого іміджу органів публічної влади серед населення. Така позиція підкріплюється й щотижневими соціологічними опитуваннями, які проводяться за допомогою фокус-груп, результати яких щопонеділка обговорюються в Комітеті стратегічних комунікацій. Із врахуванням цих результатів здійснюється пошук «фактів-убивць» (killer-facts), оприлюднення яких покращило б уявлення про роботу уряду. Створено спеціалізований дослідницький підрозділ для пошукової діяльності.

Доцільно звернути увагу на те, що Комітет стратегічних комунікацій виконує важливу в контексті окресленої проблеми функцію: жодна інформація, що стосується органів публічної влади, не може бути опублікована без узгодження часу публікації з Комітетом. Такий процес здійснюється за допомогою спеціального відділу і спеціального комп'ютера, який називається «Порядок денний» (Agenda) та встановлює графік публікації урядових повідомлень. Всі департаменти повинні домовлятися з відділом про час оприлюднення своєї інформації, щоб важливі повідомлення не перекривалися менш важливими.

Варто зазначити, що елементом системи управління новинами є «комп'ютер швидкого реагування», на якому створена база даних, що постійно поповнюється. Вона містить висловлювання різної тематики, що стосуються політики, державних та політичних діячів, журналістів газет і телебачення. У разі потреби можна знайти «компрогат» на опонента влади (його висловлювання з певної тематики) та аргументи на захист певної позиції владних структур чи державних діячів. Цей комп'ютер пов'язаний із урядовими департаментами в регіонах і Центральним бюро інформації та його регіональними відділами. Особливе місце в структурі Комітету стратегічних комунікацій посідає відділ спічрайтерів (speechwriter), які готують промови для міністрів або пишуть статті, що друкуються за підписом прем'єр-міністра або міністра, а також відділ спін докторів (spin – «вертіння», «кружляння», doctor – «лікування»), які надають урядову інформацію в ЗМІ під найбільш вигідним кутом зору. Оскільки виникають ситуації, коли в засоби масової інформації потрапляє інформація, що може бути небезпечною для національних інтересів, уряд наділений повноваженнями (Директива «Д») заборонити газетам її друкувати [5].

Проте, така активна робота щодо відкритості діяльності органів публічної влади спостерігається далеко не у всіх країнах. Не винятком є і Україна, де недосконалі механізми забезпечення відкритості діяльності

органів публічної влади та невідпрацьована інформація стає причиною суспільних збурень і формує негативний імідж органів влади.

Для вирішення цієї проблеми в Україні стрімкими темпами формують законодавчу базу, створюють нові інституції, вводять різні он-лайн платформи. Так, Міністерство цифрової трансформації на початку 2020 р. провело презентацію мобільного додатку “Дія” та національної онлайн-платформи “Дія. Цифрова грамотність”. Це мобільний застосунок, покликаний зберігати всі необхідні документи в електронному вигляді. Запущено електронні посвідчення водія та свідоцтво про реєстрацію транспортного засобу. Перша національна онлайн-платформа “Дія. Цифрова грамотність”, покликана сприяти громадянам в освоєнні базових цифрових навичок. Реалізація проекту дасть можливість створити електронні публічні сервіси, що зменшать взаємодію з чиновниками. Передбачається робота над підвищенням рівня цифрової грамотності.

Уряд України визначив пріоритетом – стати світовим лідером за кількістю електронних адміністративних послуг. Передбачається, що кількість чиновників, що приймають рішення, буде зведено до мінімуму. Створюється єдиний портал, де буде зібрано всі державні послуги. Інформація з усіх реєстрів для кожного громадянина зосередяться в єдиному аккаунті. Людина отримає можливість доступу до всіх даних, якими володіє про неї держава. Важливо, що користувач буде отримувати повідомлення про спробу отримати доступ до його персональних даних. Пропонується окрім Міністерства цифрової трансформації, створити відповідні посади у кожному органі публічної влади [2, с. 26].

Отже, активізація дій уряду України та органів публічної влади у напрямі забезпечення відкритості діяльності вказує на бажання владних суб'єктів поділитися владою з об'єктами влади, причому об'єкти влади можуть на певний час перетворитися на суб'єктів влади, набувши певних владних повноважень [6].

Відкритість влади не є ціллю, але певним інструментом для забезпечення зворотного зв'язку та підтримки від громадян. По суті, в умовах розвиненого суспільства влада сама зацікавлена у наявності такого зворотного зв'язку у формі довіри та підтримки громадянами обраного курсу, а також певних, навіть непопулярних рішень.

На рис. 1 схематично зображено суспільні наслідки відкритості діяльності органів публічної влади, що виникають через налагодження системного зворотного зв'язку. Такий зворотний зв'язок, по-перше, сприяє прямому діалогу між органами публічної влади та суспільством, а значить діяльність органів влади більш спрямована на забезпечення потреб громадян. Громадяни, в свою чергу, отримавши задоволення своїх потреб, висловлюють підтримку щодо діяльності органів публічної влади. По-друге, суспільство є постійно інформованим з приводу потенційно можливих змін. Постійний моніторинг суспільної думки дозволяє представникам влади бути

в курсі наявних на певний період часу настроїв та, приймаючи певні рішення, зважати на них.

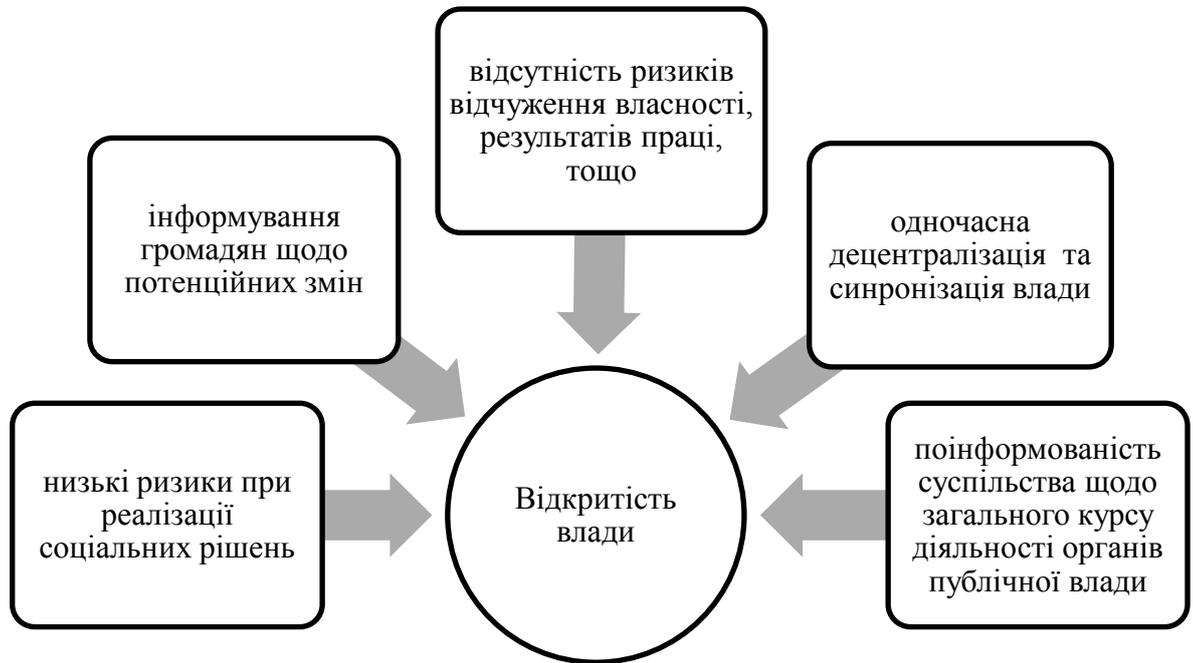


Рис 1. Суспільні наслідки забезпечення відкритості влади

Джерело: Розроблено автором на основі [3]

По-третє, громадяни володіють економічною стабільністю та відокремленістю, зокрема впевненістю у неможливості відчуження у них власності або результатів їх діяльності у будь-якому вигляді, чи то продукції, чи то доходів від різноманітних видів господарської діяльності. По-четверте, важливою умовою забезпечення відкритості влади є забезпечення децентралізації влади разом з синхронною роботою всіх її елементів. Це означає, що певна автономність при прийнятті рішень повинна супроводжуватися дотриманням єдиних стандартів, правил, процедур та рухом до єдиної загальної мети. Діяльність різних владних структур не повинна суперечити та дублювати одна одну. По-п'яте, суспільство повинно бути поінформованим щодо загального стратегічного курсу діяльності органів публічної влади, що формує певну колективну свідомість та громадянську культуру.

Наступним напрямом забезпечення інформаційної відкритості, про які вже згадувалося вище, є розвиток політики е-урядування.

Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 № 649-р Концепція е-урядування, рамково окреслює розвиток діджиталізованої (цифрової, електронної) системи адміністрування на всіх рівнях публічної влади: державному, регіональному та місцевому.

Метою впровадження електронного урядування в Україні є досягнення європейських стандартів якості електронних адміністративних послуг,

відкритості та прозорості влади для громадян, представників бізнесу та громадських організацій.

Електронне урядування виконує такі основні функції:

- підвищення якості та доступності послуг для громадян, спрощення процедур та скорочення адміністративних витрат;
- підвищення якості адміністративних та управлінських процесів, забезпечення контролю за результативністю діяльності органів виконавчої влади з одночасним забезпеченням належного рівня інформаційної безпеки;
- забезпечення відкритості інформації про діяльність органів публічної влади, розширення доступу до неї та надання можливості безпосередньої участі громадян та інститутів громадянського суспільства у процесах підготовки та експертизи проектів рішень, які приймаються на всіх рівнях державного управління;
- видача дозволів (на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами та ін.), у тому числі акредитація, атестація, сертифікація;
- реєстрація (прав власності, актів громадянського стану, суб'єктів підприємницької діяльності, об'єднань громадян тощо);
- легалізація документів (консульська легалізація), нострифікація та верифікація;
- визнання певного статусу, прав особи (призначення пенсій, субсидій) [2, с. 30-31].

Уже можна спостерігати низку позитивних кроків щодо практичного втілення концепції електронного уряду. Зокрема, уже запроваджено ряд пілотних проектів із забезпечення електронними послугами громадян. До таких послуг віднесено електронні ідентифікації, інтерфейси, створення системи електронних кабінетів, надання он-лайн консультацій та ін. На жаль, поки що попит на електронні послуги з боку громадськості залишається низьким, в тому числі внаслідок низької поінформованості населення, відсутності довіри до влади, а також недостатнього доступу до Інтернету в селах та малих містах України. «Цифрова грамотність» залишається викликом для людей у сільських місцевостях, де навіть базові комп'ютерні знання викладаються не в усіх школах через неякісне матеріально-технічне забезпечення та відсутність фахівців, готових працювати за межами великих міст. Також підключення до мережі Інтернет є не скрізь, та використовується не всіма громадянами.

Поряд з тим, є конкретні досягнення щодо електронного урядування громадських організацій в Україні, які впроваджують електронні інтерфейси для перманентного зв'язку зі своїми користувачами. Для роботи системи електронного урядування громадських організацій потрібно удосконалити роботу державних установ у напрямку збільшення рівня їх діджиталізації, оскільки поки що там наявні суттєві недоліки.

Зокрема для прискорення процесів діджиталізації діяльності органів публічної влади з метою підвищення їх інформаційної відкритості варто застосовувати різноманітні моделі державно-приватного партнерства із залученням приватного капіталу та застосуванням аутсорсингової форми для практичної реалізації концепції електронного урядування. У теперішніх умовах органи публічної влади не можуть виключно власними зусиллями переорієнтовувати всю діючу модель надання послуг та проводити діджиталізацію власними силами, оскільки часто діють в умовах обмежених бюджетів. Залучення приватних капіталів дозволить збільшити інформаційну відкритість органів публічної влади уже в найкоротші терміни.

На рис. 2 відображено «Дорожню карту» розвитку відкритих даних в Україні, що містить 5 основних напрямків реалізації. Такими напрямками є підвищення доступності та якості відкритих даних, розвиток спроможності органів влади щодо публікації відкритих даних, посилення ролі відкритих даних у реалізації державної політики, нормативно-правове забезпечення процесу розвитку відкритості даних та розвиток попиту та спроможності цільових аудиторій щодо використання даних.

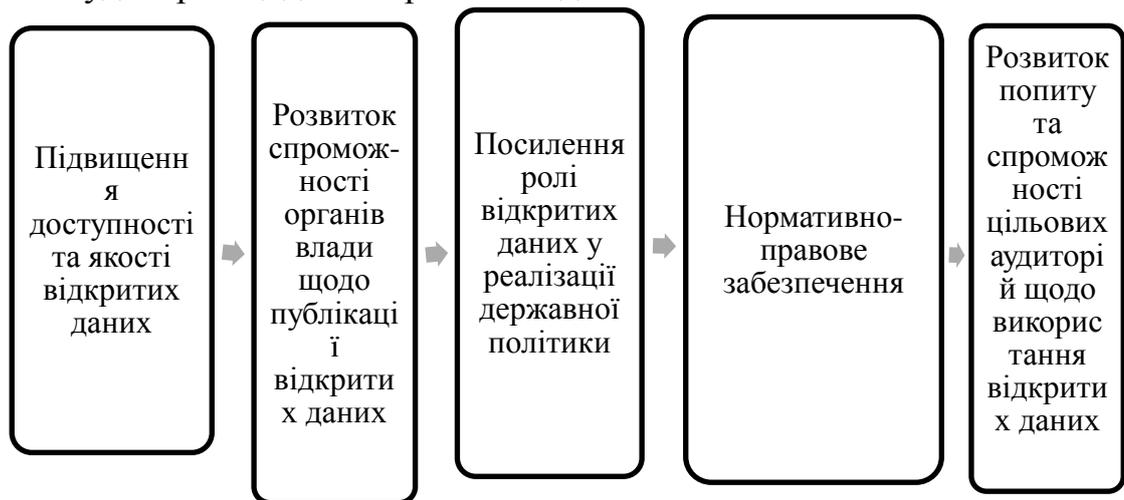


Рис 2. «Дорожня карта» розвитку відкритих даних в Україні

Джерело: розроблено автором

Варто визнати той факт, що органи публічної влади не завжди є готовими та охочими до збільшення рівня своєї інформаційної відкритості. Електронні платформи, які зараз активно розробляються, для розвитку ідей та впровадження проектів із залученням приватного капіталу на базі доступних даних частково можуть нівелювати потребу у деяких видах діяльності органів публічної влади, знижуючи ступінь їх бюрократизації. Це, безумовно, може викликати опір чиновників, оскільки у подальшому здатне призвести до усунення потреби у певних посадах в органах публічної влади або навіть у необхідності оптимізації роботи певних відділів шляхом їх об'єднання або закриття. Однак, паралельно це дозволить здійснити економію бюджетних коштів, а штати в органах публічної влади є часто

надміру «роздутими» та вимагають оптимізації. Зрозуміло, що із загально суспільних позицій скорочення штатів та економія бюджетів стане явищем позитивним.

На сьогодні в Україні важливим кроком у напрямку збільшення інформаційної відкритості органів публічної влади повинно стати формування попиту на інформаційні послуги цих органів з боку звичайних людей та бізнесу. Суспільна свідомість українців внаслідок попереднього авторитарного розвитку продовжує змушувати людей «самоусуватися» від прямого контакту з представниками органів влади. Громадяни України доволі часто прагнуть вирішити свої проблеми самостійно, іноді навіть приховавши свою діяльність та свої мотиви. Нерозуміння людьми доцільності державних заходів є гальмівним фактором при їх здійсненні, адже саме громадяни України створюють попит на інформаційні послуги органів публічної влади. Тому поінформованість громадян стає ключовим чинником збільшення такого попиту, обумовлює та стимулює розвиток власне системи органів публічного управління.

Що стосується попиту на інформаційні послуги органів публічної влади з боку бізнесу, то такий попит може стати тим економічним чинником, який простимулює якісні зміни всередині системи, зокрема формування культури відкритих даних. Органи публічної влади будуть просто змушені відповідати на зростаючий попит з боку приватних осіб, які володіють певними фінансовими ресурсами та є готовими реалізовувати свої проекти. Виникне потреба у створенні нових та розвитку існуючих електронних площадок, тобто попит на такі площадки формуватиме їх пропозицію.

З практичної точки зору, реалізація концепції електронного урядування передбачає здійснення кількох важливих кроків, які будуть спрямовані на удосконалення системи відносин «держава-громадяни», «громадяни-держава», «бізнес-держава», «держава-бізнес» на загальнодержавному, регіональному та муніципальному рівнях. По суті, громадяни отримують доступ до публічної інформації та можливість здійснювати адміністративні послуги, використовуючи доступ до всесвітньої мережі. Завдяки роботі інтерфейсів, електронних кабінетів, систем опитування та інших інструментів залучення громадян до системи електронного урядування громадяни зможуть напряму брати участь у творенні та реалізації державної політики, висловлюючи свою думку та впливаючи на рішення органів публічної влади. Бізнес отримує можливість без організацій-посередників співпрацювати з органами публічної влади завдяки спрощеному доступу до інформації. Це, звичайно, у подальшому перетворюється на позитивний чинник економічного розвитку, оскільки «бюрократична тяганина» є одним із вагомих стримуючих факторів ведення бізнесу в Україні. Органи публічної влади у таких умовах підвищують ступінь свого оперативного реагування на ситуацію, ефективність своєї діяльності, якість надання послуг, та володіють інформацією щодо пануючої громадської думки.

Висновки та перспективи подальших досліджень. У статті наведено авторське бачення процесу удосконалення інформаційної відкритості органів публічної влади шляхом практичної реалізації концепції електронного урядування. Зокрема, обґрунтовано потребу у підвищенні інформаційної відкритості органів публічної влади. Розвинене суспільство не може існувати без відкритого доступу до інформації щодо діяльності органів публічної влади. Повинен існувати двосторонній взаємозв'язок між органами публічної влади, з одного боку, та громадянами і бізнесом, з іншого. Завдяки цьому можна забезпечити ряд позитивних зрушень у системі державного управління певної країни, які у перспективі ведуть до соціальної згоди та підвищення довіри до влади.

Запропоновано удосконалити інформаційну відкритість органів публічної влади шляхом практичного впровадження системи електронного урядування. Такий підхід є новим пріоритетним напрямом у політиці збільшення доступу до інформації щодо діяльності органів влади. Здійснити практичне впровадження системи електронного урядування можна шляхом розвитку процесів діджиталізації на всіх рівнях державного управління (загальнодержавному, регіональному, місцевому). Конкретні кроки у цьому напрямку уже зроблені на сьогодні, однак все ще наявні виклики, зокрема потрібно стимулювати не тільки пропозицію інформаційних послуг з боку держави, але стимулювати попит на такі послуги з боку громадян та бізнесу.

Література:

1. ООН визнала доступ до Інтернету невід'ємним правом людини. / Уніан. 2011. URL: <https://www.unian.ua/science/504107-oon-viznala-dostup-do-internetu-nevidemnim-pravom-lyudini.html> (дата звернення 23.03.2020).
2. Грищенко І.М., Горбата Л. П. Пріоритетні напрями та шляхи забезпечення інформаційної відкритості в органах публічної влади. *Public and municipal administration: theory, methodology, practice*: Collective monograph. Riga: Izdevnieciba "Baltija Publishing", 2020. P.20-40. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-588-46-4.02>
3. Gorbata L. P. Foreign experience of information openness in the activities of public authorities, *Austrian Journal of Humanities and Social Sciences*, 2020, № 1-2. P. 51-57. DOI: <https://doi.org/10.29013/AJH-20-1/2-51-57>
4. Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. United Nations. New York., 2013 URL: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Guidelines%20on%20OGDCE%20May17%202013.pdf> (дата звернення: 03.07.2020).
5. Тихомирова Є. Б. Державне управління новинами як фактор інформаційної безпеки. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/GALUZEVE/03-TIXOMIROVA.pdf> (дата звернення: 03.03.2020).
6. Що значить відкритість влади? 2009. URL: <https://konstantinus.com/articles/shho-znachit-vidkritist-vladi/> (дата звернення 27.03.2020).

References

1. OON vyznala dostup do Internetu nevidiemnym pravom liudyny. 2011. Retrieved from: <https://www.unian.ua/science/504107-oon-viznala-dostup-do-internetu-nevidiemnim-pravom-lyudini.html> [in Ukrainian].
2. Public and municipal administration: theory, methodology, practice : Collective monograph. Riga : Izdevnieciba "Baltija Publishing", 2020. 324 p. Gorbata L., Hryshchenko I. Priority areas and ways to ensure information openness in public authorities. P. 20–40. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-588-46-4.02>.
3. Gorbata L. P. Foreign experience of information openness in the activities of public authorities, *Austrian Journal of Humanities and Social Sciences*, 2020, № 1-2. P. 51-57. DOI: <https://doi.org/10.29013/AJH-20-1/2-51-57>
4. Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. United Nations. New York., 2013 URL: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Guidelines%20on%20OGDCE%20May17%202013.pdf>
5. Tixomirova E. Public news management as a factor of information security. URL : <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/GALUZEVE/03-TIXOMIROVA.pdf> [in Ukrainian].
6. Shcho znachyt vidkrytist vlady? 2009. Retrieved from: <https://konstantinus.com/articles/shho-znachit-vidkrytist-vlady/> [in Ukrainian].

Воротін Валерій Євгенович, доктор наук з державного управління, професор, завідувач відділу комплексних проблем державотворення Інституту законодавства Верховної Ради України, м. Київ, пров. Несторівський, 4, 04053, Україна, +380502327110, e-mail: vevorotin@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-4545-612X>

Шевченко Алла Володимирівна, аспірант Інституту Законодавства Верховної Ради України, м. Київ, пров. Несторівський, 4, 04053, Україна, +380507878909, e-mail: allanika@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-3062-8715>

ПІДТРИМКА МІЖДЕРЖАВНОГО РЕГІОНАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА: ІНСТИТУЦІЙНІ ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЄВРОРЕГІОНІВ

Анотація. У науковій літературі поняття євро регіон має різні тлумачення, зокрема більшість науковців характеризують євро регіон як форму міждержавного регіонального (транскордонного) співробітництва між територіальними громадами або місцевими органами влади прикордонних регіонів двох або більше держав, що мають спільний кордон, яке спрямоване на координацію їх взаємних зусиль і здійснення узгоджених заходів у різних сферах життєдіяльності у відповідності до національних законодавств і норм міжнародного права для вирішення спільних проблем і в інтересах людей, що населяють його територію по обидві боки державного кордону. Основними характеристиками євро регіону, які застосовуються в науковій літературі, є наступні: географічна – євро регіон є територією, яка має конкретне географічне положення; політична – частини цієї території знаходяться під юрисдикцією суверенних держав, які мають спільний кордон.

Доведено, що євро регіони утворюють прикордонні регіони держав, що мають спільний кордон; функціональна – євро регіон є формою міждержавного регіонального (транскордонного) співробітництва. Основні завдання, які за аналізом наукових джерел, слід сформулювати для діяльності євро регіонів, наступні: обмін досвідом та інформацією; вирівнювання та постійне покращення життєвих умов; підтримка регіонального розвитку; розвиток економіки, торгівлі та туризму; охорона й покращення стану навколишнього середовища; співробітництво в запобіганні та подоланні стихійних лих і катастроф; співпраця в області гуманітарної та соціальної діяльності, у сфері освіти, спорту і охорони здоров'я; культурний обмін і турбота про культурне надбання.

Обґрунтовано, що на відміну від утворення та функціонування євро регіональних структур в Європейському співтоваристві, де ініціатива утворення таких структурних одиниць в основному, належить місцевим

громадам, усі єврорегіони за участю адміністративно-територіальних одиниць України були ініційовані структурами державного управління. Це має як позитивні моменти, оскільки з одного боку, це свідчить про те, що на рівні вищих органів влади присутнє усвідомлення в необхідності участі в сучасних інтеграційних проектах, налагодженні добросусідських відносин між сусідніми державами. З іншого боку, в умовах децентралізації необхідним стає підвищення самостійності місцевих властей, активна місцева політика в сфері міждержавного регіонального співробітництва.

Визначено, що на сьогодні єврорегіон є основним інструментом для забезпечення співробітництва на рівні регіонів та територіальних громад, виступаючи як транскордонна регіональна асоціація прикордонних адміністративних територій з метою координації міждержавного регіонального співробітництва.

Ключові слова. Державне управління, регіональне управління, єврорегіон, міждержавне регіональне співробітництво.

Vorotin Valerii Yevhenovych, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of the Department of Complex Problems of State-Building of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, 4, Nestorivskyi provulok, 04053, Ukraine, +380502327110, e-mail: vevorotin@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-4545-612X>

Shevchenko Alla Volodymyrivna, Staff of the Verkhovna Rada, Assistant Consultant to the People's Deputy of Ukraine, Postgraduate Student of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, 4, Nestorivskyi provulok, 04053, Ukraine, +380507878909, e-mail: allanika@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-3062-8715>

Supporting interstate regional cooperation: institutional prospects for the development of euroregions

Abstract. In the scientific literature, the concept of Euroregion has different interpretations, in particular, most scholars characterize the Euroregion as a form of interstate regional (cross-border) cooperation between territorial communities or local authorities of border regions of two or more states that have a common border. coordinated measures in various spheres of life in accordance with national laws and norms of international law to address common problems and in the interests of the people inhabiting its territory on both sides of the state border. The main characteristics of the Euroregion, which are used in the scientific literature, are the following: geographical - the Euroregion is a territory that has a specific geographical location; political - parts of this territory are under the jurisdiction of sovereign states that have a common border.

It is proved that Euroregions form border regions of states that have a common border; functional - the Euroregion is a form of interstate regional (cross-border) cooperation. The main tasks, which according to the analysis of scientific sources, should be formulated for the activities of Euroregions, are the following: exchange of experience and information; equalization and constant improvement of living conditions; support for regional development; economic development, trade and tourism; protection and improvement of the environment; cooperation in prevention and overcoming of natural disasters and catastrophes; cooperation in the field of humanitarian and social activities, in the field of education, sports and health; cultural exchange and care for cultural heritage.

It is substantiated that in contrast to the formation and functioning of Euroregional structures in the European Community, where the initiative to form such structural units mainly belongs to local communities, all Euroregions with the participation of administrative-territorial units of Ukraine were initiated by public administration structures. This has both positive aspects, because on the one hand, it shows that at the level of higher authorities there is an awareness of the need to participate in modern integration projects, to establish good neighborly relations between neighboring states. On the other hand, in the conditions of decentralization it is necessary to increase the independence of local authorities, active local policy in the field of interstate regional cooperation.

It is determined that today the Euroregion is the main tool for cooperation at the level of regions and territorial communities, acting as a cross-border regional association of border administrative territories in order to coordinate interstate regional cooperation.

Keywords. Public administration, regional administration, euroregion, interstate regional cooperation.

Постановка проблеми. Актуальність теми зумовлена необхідністю подальшого розвитку єврорегіонів як форми міждержавного регіонального співробітництва. Таке співробітництво має певні характеристики, які, узагальнюючи за науковими джерелами, можна представити наступним чином: організаційна структура єврорегіону виконує координаційні функції та не має владних повноважень, а також не може підмінювати органи влади, що діють на території кожного з його членів; у політичному сенсі єврорегіони не діють супроти національних інтересів держави, не є наднаціональним утворенням, а сприяють розвитку світогосподарських зв'язків; необхідною умовою ефективного функціонування єврорегіонів є наявність чітко визначених спільних інтересів їх членів; єврорегіони мають спеціальні управлінські структур, наприклад, Українська національна рада Карпатського єврорегіону та її виконавча структура – Національне представництво України в Карпатському єврорегіоні та Асамблея українських прикордонних регіонів та євро регіонів.

Аналіз останніх публікацій та досліджень. Процес утворення та функціонування єврорегіональних структур в Європейському співтоваристві розглянути в роботах науковців із різних галузей науки, таких як: В. Будкіна, З. Варналія, М. Долішнього, Н. Мікули, Д. Норта та інших.

У сфері державного управління питання організаційно-правових механізмів, ролі держави в залученні інвестицій, формування єврорегіональних територій в Україні, прикордонної безпеки розглядалися у роботах Н. Діденко, І. Парубчака та інших. Проблематика більшості досліджень стосується конкретних прикордонних територій, практичної діяльності єврорегіонів, окремих механізмів або загальних тенденцій розвитку транскордонного співробітництва, що потребує уточнення та детального дослідження механізмів державного управління в сфері міждержавного регіонального співробітництва з країнами ЄС в умовах посилення євроінтеграційних процесів та закінчення процесу децентралізації в Україні.

Мета статті. Здійснення аналізу особливостей розвитку єврорегіонів, об'єктно-предметної сфери державного управління міждержавним регіональним співробітництвом з метою інституційної адаптації до суспільно-політичних реалій України.

Виклад основного матеріалу. Державна підтримка розвитку єврорегіонів може здійснюватися шляхом: надання правової, інформаційної, методичної та організаційної допомоги місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування щодо участі в регіональному співробітництві та розвитку єврорегіонів; фінансування в установленому порядку відповідних заходів за рахунок коштів державного бюджету; участі у реалізації проектів, які підтримуються іноземними державами та міжнародними організаціями; сприяння в залученні міжнародної технічної допомоги та коштів спеціалізованих фондів міжнародних організацій [1].

Розвиток єврорегіонів на території України здійснюється відповідно до Законів України «Про транскордонне співробітництво», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про зовнішньоекономічну діяльність», Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, інших міжнародних договорів України.

Відзначимо, що на кордонах України з країнами ЄС створені єврорегіони: «Буг» (Україна, Польща, Білорусь), «Карпатський єврорегіон» (Україна, Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія), «Нижній Дунай» (Україна, Молдова, Румунія), «Верхній Прут» (Україна, Молдова, Румунія). Особливим єврорегіоном є регіон «Чорне море».

Підтримуємо думку знаних фахівців, що кожен з єврорегіонів має специфіку господарської діяльності, в тому числі позитивний та негативний досвід управлінської діяльності, що дозволяє на основі його аналізу визначити шляхи удосконалення діяльності єврорегіонів як найбільш

ефективної на даний час форми взаємодії в сфері міждержавного регіонального співробітництва, зокрема за умов децентралізації [2].

Важливо, що в практиці Карпатського єврорегіону (Україна, Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія), площа якого складає 150 тис. кв. км, а населення – понад 16 млн. осіб. спостерігаємо приклад спільного історичного минулого, оскільки території, що входять в його складу, довгий час входили до складу імперії Габсбургів, що сприяло формуванню загальної економічної та транспортної інфраструктури взаємодоповнення ринків.

Діяльність Карпатського єврорегіону як асоціації прикордонних регіонів і громад регулюється Угодою та Статутом. Керівним органом є Рада, до складу якої входять представники 5 національних делегацій (по 10 осіб від країни).

За роки існування Карпатського єврорегіону було реалізовано цілу низку важливих проектів в різних сферах: «Енергія Карпат» для підвищення якості публічних послуг у галузі енергозбереження в українській частині Карпатського Єврорегіону шляхом проведення аналізу наявних енергетичних ресурсів у гірських районах Львівщини, Івано-Франківщини та Закарпаття, а також охорона довкілля через використання власних енергоносіїв; реалізація Львівської обласної Програми «Питна вода» на 2012-2020 роки – будівництво та реконструкція водозабірних споруд, зокрема у маловодних населених пунктах та з найбільшими відхиленнями якості води. Зараз також відбувається реалізація проекту «Здорові діти – щаслива нація» та «Карпатська мережа підтримки розвитку місцевих громад».

В рамках Карпатського єврорегіону створена система управлінських і консультаційних структур: багаторівнева структура управління українською частиною єврорегіону, яка складається з таких елементів: Українська національна рада Карпатського єврорегіону в складі голів обласних рад і державних адміністрацій Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської та Чернівецької областей та АОМС «Єврорегіон Карпати – Україна», що діє на підставі положення; Постійний національний представник України в Карпатському єврорегіоні; виконавча структура – Національне представництво України в Карпатському єврорегіоні на базі Асоціації органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати – Україна» [3].

В цілому, Асоціація органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати – Україна» створена з метою сприяння розвитку територій Львівської, Закарпатської, Івано-Франківської та Чернівецької областей, що належать до Карпатського єврорегіону, координації та систематизації діяльності місцевих громад цього об'єднання в сфері регіональної співпраці, зокрема щодо розвитку підприємництва й туризму, в екологічній сфері, в тому числі енергоощадження та використання альтернативних джерел енергії, розвитку транспортної й прикордонної інфраструктури та міжлюдській співпраці в межах зазначеного міжрегіонального об'єднання. Досить ефективно працює Карпатський ресурсний центр громад,

у рамках якого працівники асоціації на постійній основі надають консультації представникам місцевих громад Карпатського Єврорегіону з питань стратегічного планування місцевого розвитку, проектного менеджменту та залучення ресурсів на місцевому рівні, діалогу з владою.

Ефективно функціонують Асоціація університетів Карпатського Єврорегіону, яка забезпечує організацію літніх шкіл, спортивних змагань (традиційного фольклорного і спортивного фестивалю), спортивних фестивалів для людей з фізичними вадами та Асоціація карпатських торгово-промислових палат, в рамках якої Карпатський єврорегіон здійснює співробітництво з міжнародними структурами, зокрема з Комітетом економіки Європи при ООН, єврорегіоном «Maas-Rijn».

Відзначимо, що інституційне удосконалення діяльності Карпатського єврорегіону передбачає посилення економічної складової співпраці, підвищення рівня фінансування транскордонних програм, які реалізуються в єврорегіоні, з боку України; вироблення та втілення єдиної операційної програми ЄС для регіону Карпат для розгляду його як спільної європейської спадщини – цілісної екологічної, економічної та гуманітарної системи (як підетап реалізації проекту «Карпатський Горизонт- 2020»); збільшення прямих іноземних інвестицій з боку країн-членів ЄС, зокрема, за рахунок виконання проекту East Invest II; започаткування та узгодження транскордонних кластерних ініціатив та розвитку транскордонних кластерів (насамперед, втілення пропозицій щодо транскордонного туристичного кластеру [4]).

Звернемо увагу на те, що серед інституційних прорахунків, що ускладнюють процес фінансування проектів регіонального розвитку в межах Карпатського Єврорегіону, особливого значення набувають такі: відмінність виконавчих структур кожної з національних сторін, а також відсутність чіткої нормативно-правової бази функціонування єврорегіону, що суттєво обмежує управлінські можливості органів публічної влади.

Відзначимо, що відповідно до українського законодавства функціонування суб'єктів міжнародного співробітництва регулюється нормативно-правовими актами, що можуть ініціюватися лише центральними органами влади. Натомість до переліку повноважень обласних рад України не входить розроблення та реалізація програм міжнародного співробітництва на рівні відповідних областей. Згідно з офіційними звітами національних представництв Карпатського Єврорегіону, більшість реалізованих проектів є двосторонніми. Часто такі проекти втілено саме завдяки інструментам міждержавного міжрегіонального співробітництва, зокрема в рамках Європейського Інструменту Сусідства та Партнерства. Водночас українська сторона не визначає пріоритетних напрямків проектів, що мають бути реалізовані на її території КС коштом зазначених вище програм. Українські представники Карпатського Єврорегіону не беруть участь у робочих органах із розроблення та управління Програмами транскордонного співробітництва,

а також у міжурядових радах і комісіях з питань транскордонного та міжрегіонального співробітництва, діяльність яких безпосередньо стосується територій євро регіону.

На заваді успішній роботі української сторони у межах Карпатського Євро регіону стають й обмежені інституційні можливості участі центральних органів влади у процесі узгодження положень регіональних стратегій розвитку з державними програмами транскордонного співробітництва та розвитку європейської інтеграції.

Функціонування Євро регіону «Буг» здійснюється керівними органами - Радою євро регіону (до складу входять по 10 представників від кожної зі сторін), Президією Ради євро регіону (складається з трьох членів (по одному від кожної сторони), які призначаються Радою), Секретаріатом (створюється Радою, з однаковою кількістю представників від кожної сторони. Кожна сторона має відділення Секретаріату, до складу якого входять члени Секретаріату однієї країни, працюють вони без взаємного підпорядкування.) та ревізійною комісією.

Для вирішення спільних завдань Євро регіону «Буг» створено 8 робочих груп: група територіального планування, комунікації, транспорту і зв'язку; група охорони й поліпшення стану навколишнього середовища; група поширення інформації та створення баз даних; група співробітництва між установами й різними галузями господарства; група освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, туризму і молоді; група контактів між органами місцевого самоврядування та населенням; група безпеки, взаємодії правоохоронних органів і ліквідації загрозливих станів; група розвитку спільного кордону та прикордонної інфраструктури.

Відзначмо, що євро регіон «Буг» є членом Асоціації європейських прикордонних регіонів, яка має значний вплив на розвиток відносин між прикордонними територіями Європи, і в прийнятті рішень якої значну роль відіграють транс- і прикордонні об'єднання європейського континенту.

Учасниками Євро регіону «Буг» здійснено низку вагомих проектів і програм, спрямованих на розвиток бізнесу, гуманітарної сфери, розбудову кордону та створення прикордонної інфраструктури, охорону навколишнього середовища, розвиток місцевого самоврядування та ін.

Прикладом вирішення управлінських проблем є реалізація в Євро регіоні «Буг» проектів, спрямованих на створення українсько-польської транскордонної агенції регіонального розвитку, розробку українсько-польської стратегії транскордонної співпраці, підтримку й розвиток українсько-польської співпраці в галузі надання консультаційних та освітніх послуг для малих і середніх підприємств.

Для формування позитивного іміджу прикордонних територій, вважаємо, важливими були такі проекти як: «Створення українсько-польської віртуальної біржі інноваційних проектів та пропозицій», «Розвиток екологічного туризму та формування позитивного туристичного іміджу

прикордонного регіону», «Поліпшення інвестиційного клімату в прикордонних регіонах».

Функціонування Єврорегіону «Нижній Дунай» здійснюється через Раду Єврорегіону – найвищий орган управління, який ухвалює всі рішення (9 осіб – по 3 від кожної сторони); комісії зі сфер діяльності (9); координаційний центр. Відповідно до діючого статуту членами Ради єврорегіону від Одеської області за посадами є: голова обласної державної адміністрації; голова обласної ради; голова Ренійської районної ради. Адміністративним органом єврорегіону є координаційний центр, до якого входять представники всіх адміністративно-територіальних одиниць – членів єврорегіону, які призначаються Радою строком на два роки, а також 2 координатори, які забезпечують діяльність голови єврорегіону, та по 1 координатору, що забезпечують діяльність віце-голів. Комісії зі сфер діяльності: регіонального розвитку і транскордонного співробітництва; з розвитку та просування транскордонного туризму; з навколишнього середовища та надзвичайних ситуацій; з місцевого економічного розвитку та стратегічного планування; із транспорту, комунікацій та енергетики; з охорони здоров'я та соціальної сфери; з освіти, науки та спортивної діяльності; з культурної діяльності та міжетнічних відносин; зі сприяння діяльності щодо безпеки людини та боротьби зі злочинністю. Єврорегіон є членом Асоціації європейських прикордонних регіонів.

Єврорегіон «Верхній Прут», який представляє регіональну співпрацю між Україною та Румунією, зосереджений на таких напрямках як: природокористування та навколишнє середовище, інвестиційний проект із модернізації технологічної бази деревообробної промисловості Сучавського повіту, розвиток інфраструктури Сучавського аеропорту, будівництво вантажного терміналу на КПП «Сірет», створення Центру економіки та підприємництва «Буковина», заснування навколо м. Сірет у районі українсько-румунського кордону режиму вільної економічної зони.

Єврорегіон «Верхній Прут» специфічний тим, що у його складі сформований екологічний єврорегіон, тобто як форма співробітництва в межах єврорегіону (його складова частина) між органами державного та місцевого управління, спеціалізованими організаціями у сфері охорони довкілля, екологічної безпеки, моніторингу, цивільного захисту населення, санітарно-епідеміологічного нагляду, а також між суб'єктами господарської діяльності межуючих країн, спрямована на покращання техногенно-екологічної безпеки у басейнах річок та на певних територіях з метою забезпечення сталого (самовідтворюючого) соціально-економічного розвитку цих територій.

Керівництво Єврорегіоном здійснюється Радою єврорегіону, до складу якого входять керівники адміністративно-територіальних одиниць-членів єврорегіону і на чолі якої стоїть Виконавчий Голова Ради Єврорегіону. Для координації діяльності між засіданнями ради створений Секретаріат Ради

єврорегіону, який утворюється на базі органу влади, керівник якого виконує функції Виконавчого голови, яка головує. До складу секретаріату входять також по одному представнику від кожної адміністративно-територіальної одиниці єврорегіону.

Вагоме місце в співпраці за різними напрямками займають робочі Комісії Єврорегіону: з питань економіки, інфраструктури і туризму; з питань екологічної безпеки, охорони довкілля, сталого (самовідтворюючого) розвитку регіону та діяльності екоєврорегіону; з питань науки, освіти, культури, охорони здоров'я, спорту та молоді; з питань розвитку міжрегіональних і міжнаціональних зв'язків, місцевого самоврядування та засобів масової інформації [5].

Статут також передбачає, що для виконання конкретних проектів, програм чи окремих завдань за рішеннями Ради Єврорегіону чи відповідних Робочих Комісій створюються Експертні (робочі) групи, діяльність котрих є постійною доти, поки експертну (робочу) групу не буде розпущено після завершення конкретної роботи (програми, проекту).

Проблемами Єврорегіону стали недостатній рівень активності економічного співробітництва, яке б збільшувало надходження в державні та місцеві бюджети, складні системи митної процедури, відсутність системи взаємовизнання сертифікатів, необхідність оформлення в різних структурах значної кількості дозвільних документів.

Важливо, що в рамках Програми сусідства PHARE CBC «Румунія – Україна» було впроваджено 147 проектів 80 аплікантами за підтримки 95 партнерів з України. Найбільша кількість проектів була реалізована у Сучавському повіті (50 грантів). Серед транскордонних проектів, які стали найбільш вдалими: проекти гуманітарного напрямку – 4 проекти Чернівецького регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій спільно зі своїми румунськими партнерами-аплікантами; 2 проекти Чернівецького обласного громадського об'єднання «Буковинські перспективи»; проект «Популяризація спільної культурної спадщини в транскордонному регіоні Чернівці – Сучава», який реалізовувався Чернівецькою міською радою, міською радою Кимпулунг-Молдовенеск, муніципалітетом Сучави та іншими партнерами; проекти у сфері економіки та туризму – «Створення інтегрального туристичного продукту для розвитку культурного туризму на Буковині», «Транскордонне співробітництво з інвестиційного розвитку сільських регіонів», «Буковинський інноваційний центр» та ін [6].

Єврорегіон «Чорне море» став ще одним єврорегіоном, у якому задіяно територію Одеської області. Після утворення в ще лютому 2006 р. у Венеції першого єврорегіону нового зразка (з акцентом на співробітництві в регіоні напівзакритого моря та поєднанням регіонів держав-членів і нечленів Європейського Союзу) під назвою «Адріатика» в Конгресі місцевої та

регіональної влади Ради Європи виникла ідея створення таких самих єврорегіонів навколо Балтійського та Чорного морів. 30 березня 2006 р. в м. Констанці за ініціативи Румунії відбулася перша міжнародна конференція з питань міжрегіонального співробітництва в басейні Чорного моря. У своїй Заключній декларації всі учасники конференції (причорноморські країни, крім Росії, що відмовилася від участі в заході) звернулися до Конгресу місцевої й регіональної влади з проханням сприяти створенню до кінця 2007 р. єврорегіону «Чорне море» і закликали Комітет міністрів Ради Європи підтримати цю ініціативу.

Правовою базою співробітництва є Статут Єврорегіону «Чорне море», розроблений відповідно до Регламенту № 1082 щодо Європейських угруповань територіального співробітництва (ЄУТС)137. Метою діяльності єврорегіону є захист спільних інтересів членів і підготовка спільної стратегії розвитку; обмін досвідом і ноу-хау; підготовка спільних програм і стратегій розвитку, а також реалізація дій, спрямованих на їх імплементацію; розвиток соціальної й економічної діяльності, повага до навколишнього середовища. Штаб-квартира єврорегіону знаходиться у м. Констанца (Румунія) [7].

Висновки. Узагальнюючи аналіз діяльності діючих єврорегіонів за участі України та країн ЄС, можна виділити такі перешкоди для ефективного функціонування української сторони: відсутність системного та перспективного підходу до організації єврорегіональної співпраці та єдності у розумінні змісту та характеру транскордонного співробітництва на рівні єврорегіонів; необхідність удосконалення фінансового забезпечення і виділення відповідних коштів в місцевому, регіональному, центральному бюджетах; низький рівень підготовки кадрів в регіональних та місцевих органах управління для організації міждержавного регіонального співробітництва; недостатньо опрацьовані та впроваджені відповідні організаційні методи, інструменти, принципи, процедури, структури і правове регулювання співпраці, що суттєво обмежує ефективну участь української сторони у єврорегіональній співпраці; недостатність позитивних прикладів практичної співпраці у рамках єврорегіонів; необхідність організації ефективної презентації інтересів місцевих органів самоврядування на форумах європейських інституцій та організацій, які займаються транскордонною співпрацею.

Основними напрямами удосконалення роботи єврорегіонів пропонуємо наступні: розвиток єврорегіонів як найбільш ефективної форми міждержавного регіонального співробітництва з визначенням їх ролі та статусу в регіональній політиці держави на законодавчому рівні; збільшення фінансування, в тому числі в контексті реалізації Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки; виділення в межах кожного регіону територіальних стратегічних проектів, орієнтованих на вирішення певного напрямку транскордонних проблем; розробка стратегії розвитку кожного єврорегіону з урахуванням їх специфіки та пріоритетних

напрямах відповідних цільових проектів; удосконалення управлінських структур євро регіонів шляхом раціонального вибору управлінських органів, забезпечення відповідними фахівцями, спрощенням механізму прийняття управлінських рішень; активне залучення до розвитку євро регіонів підприємницьких структур, освітніх і наукових закладів, медичних установ, культурно-мистецьких центрів, молодіжних осередків тощо; впровадження в рамках євро регіонів інноваційних форм співробітництва; підтримка участі неурядових організацій в транскордонній співпраці, забезпечення їх належного представництва у всіх робочих органах євро регіонів.

Література:

1. Воротін В. Є. Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта державного управління: конкурентні переваги для України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 6. С.153-160.

2. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997. 180 с.

3. Інституційні важелі розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації управління: аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2668/> (дата звернення: 01.08.2020).

4. Vorotin V. Ye., Romanenko Ye. A., Shchokin R. G., Pivovarov K. V. Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: the european experience for Ukraine. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2018. № 3 (26), 368-376.

5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення 20.07.2020).

6. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 20.07.2020).

7. Порядок денний асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_990 (дата звернення: 20.07.2020).

References:

1. Vorotin, V. Ye. (2017). Modernizatsiia sfery osvity ta nauky yak oblekta derzhavnoho upravlinnia: konkurentni perevahy dlia Ukrainy. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 6, 153-160 [in krainian].

2. North D. Institutions, institutional changes and the functioning of the economy / Douglas North [Per. With English]. М.: Started, 1997. 180 p.

3. "Institutional levers of development of the combined territorial communities in the conditions of decentralization of management". Analytical note. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/>

4. Vorotin, V. Ye., Romanenko, Ye. A., Shchokin, R. G., Pivovarov, K. V. (2018). Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: the

European experience for Ukraine. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*, 3 (26), 368-376 [in Ukrainian].

5. *Concept of the reform of local selfgovernment and territorial organization of power in Ukraine* (approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine from April 1, 2014, № 333-p). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

6 *Association Agreement between Ukraine and the European Union* [Electronic resource]. — URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011

7. *Agenda of the Association between Ukraine and the EU for the preparation and promotion of the implementation of the Association Agreement* [Electronic resource]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_990

УДК: 614.2:338.26

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-34-47](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-34-47)

Барзилович Анастасія Дмитрівна, кандидат медичних наук, директор, МЦ «КіндерКлінік», 03039, м. Київ, вул. Вишгородська, 45/2, тел.: 0632156835, e-mail: A.barzylovych@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-0330-5147>.

ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

***Анотація.** Величезне значення такого блага, як здоров'я, зумовлює необхідність його постійної охорони. Забезпечення громадян лікувально-профілактичною допомогою на високому якісному рівні та в достатньому обсязі залежить від наявної матеріально-технічної бази медичних закладів, професійної підготовки та кваліфікації спеціалістів медицини. Серед обов'язкових умов надання високоякісних медичних послуг є фінансове забезпечення – один з фундаментальних чинників, що першочергово впливає на розвиток охорони здоров'я й соціально-економічну результативність медицини в цілому. Основною проблемою фінансування установ охорони здоров'я, надання медичних послуг для забезпечення галузі охорони здоров'я, є залишковий принцип, який пов'язаний із хронічним дефіцитом бюджетних коштів, виділених на вітчизняну медицину. У зв'язку із недостатнім фінансуванням та нераціональним використанням коштів державного бюджету, не в повному обсязі задоволення потреб населення в наданні медичних послуг, було прийнято рішення про реформування системи охорони здоров'я в Україні, що дасть змогу в короткі терміни мотивувати медичних працівників до надання якісної медичної допомоги населенню на всіх рівнях. У рамках спеціалізованої та стаціонарної медичної допомоги основним принципом вважається «гроші йдуть за пацієнтом». Установи охорони здоров'я у процесі проведення реформи є тепер фінансово мотивованими на використання доказових (ефективних) методів лікування, щоб можна було позбутися недієвих (недоцільних) процедур. Створення автономності установ охорони здоров'я сприяє тому, що збільшується фінансова та господарська незалежність медичних установ, управління закладами стає більш гнучким, формуються стимули покращення надання якісних медичних послуг населенню, а також одночасно підвищується економічна ефективність використання лікарняних активів.*

***Ключові слова:** фінансування, державний бюджет, охорона здоров'я, медичні послуги, лікування, бюджетні установи.*

Barzylovych Anastasiia, PhD in Medical Sciences, Director, mc KinderKlinik, 03039, Kyiv, 45/2 Vishgorodska srt, tel.: 0632156835, e-mail: A.barzylovych@gmail.com, <https://orcid.org/0000M0002M0330M5147>.

DYNAMICS OF FINANCING OF HEALTH CARE INSTITUTIONS IN UKRAINE

FINANCIAL MECHANISM OF STATE REGULATION OF HEALTHCARE DEVELOPMENT OF UKRAINE

The great importance of such good as health, necessitates its constant protection. Providing citizens with treatment and preventive care at a high quality level and to a sufficient extent depends on the available material and technical facilities of medical institutions, professional training and qualification of medical specialists. Among the prerequisites for providing high quality health services is financial support - one of the fundamental factors that has a primary impact on health care development and the socio-economic performance of medicine as a whole. The main problem with financing health care institutions, the provision of health care services in the healthcare sector, is the residual principle, which is associated with the chronic shortage of budget allocations for domestic medicine. Due to insufficient funding and misuse of state budget funds, not fully meeting the needs of the population in the provision of health care services, a decision was made to reform the health care system in Ukraine, which will allow in a short time to motivate healthcare professionals to provide quality medical care to the population at all levels. Within the framework of specialized and inpatient medical care, the basic principle is "money follows the patient". Health care institutions in the process of reform are now financially motivated to use evidence-based (effective) treatments so that ineffective (inappropriate) procedures can be eliminated. Creating the autonomy of health care facilities contributes to increasing the financial and economic independence of health care facilities, managing facilities more flexibly, creating incentives to improve the provision of quality health care to the public, and at the same time increasing the economic efficiency of hospital assets.

Keywords: *financing, state budget, health care, medical services, treatment, budgetary institutions.*

Постановка проблеми. Що являє собою система охорони здоров'я? Дана система включає в себе організації, різноманітні інститути та сукупність ресурсів, за допомогою яких буде забезпечене надання населенню будь-якого пакунту медичних послуг з метою підтримання та відновлення здоров'я на належному рівні [1].

Україна, як і більшість країн світу, визнає охорону здоров'я одним із найбільш пріоритетних напрямів у діяльності держави та визначає, як соціальний, економічний та суспільний пріоритет. Зважаючи на те, що в контексті надання населенню якісних медичних послуг дана система

потребує значних матеріальних та фінансових ресурсів.

Упродовж всього періоду існування незалежної України система охорони здоров'я являється однією із базових сфер діяльності, які регулюються на рівні держави. Державне регулювання системи охорони здоров'я, разом із питаннями менеджменту і ціноутворення, її фінансування за рахунок коштів Державного бюджету, зумовило доволі повільне та недостатнє впровадження сучасних методів і способів менеджменту даною системою. Причина неналежного рівня фінансового механізму державного регулювання – в першу чергу нестача коштів, нераціональний їх розподіл, недосконалість наявних механізмів розподілу бюджетних коштів.

Перехід системи державного управління до ринкових відносин обумовлює збалансоване поєднання в системі фінансового регулювання надання населенню якісних медичних послуг надходження з різних джерел – державного та спеціальних фондів. однак, на сьогодні важко визначити сумарний обсяг фінансових ресурсів для розвитку системи охорони здоров'я через відсутність достовірних даних або багатовекторність джерел фінансування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій Доволі актуальним на сьогодні є питання вдосконалення організації процесу фінансування та забезпечення установ охорони здоров'я України. Даний напрямок розглядається, як пріоритетний у зв'язку із обмеженими можливостями фінансувати установи виключно через державний бюджет. Авторами численних робіт економічного напрямку, таких як: Горин В.П. [2], Камінська Т.М. [3], Лопушняк Г.С. [4], Мальований М.І. [5], Москаленко В.Ф. [6], Смірнова Т.М. [7], Слабкий Г.О. та ін. [8], були висвітлені питання даної проблематики із наданням пропозицій та шляхів вирішення цієї проблеми. Основний акцент – це реформування наявної та побудова нової стратегічно доцільної системи охорони здоров'я в державі, коригування принципів фінансування системи, створення оптимальних умов для розвитку здорової конкуренції на ринку медичних послуг, а також стимулювання розвитку приватної медичної практики.

Незважаючи на колосальні здобутки науковців, питання з визначення джерел фінансового забезпечення установ охорони здоров'я в цілому, включаючи обсяги надходжень за кожним із таких джерел залишається недостатньо вивченим і потребує більш глибокого дослідження та аналізу.

Мета статті. Метою дослідження є аналіз джерел фінансування як засобу державного регулювання системи охорони здоров'я України, пошук векторів його вдосконалення та впровадження сучасних методів і способів забезпечення населення доступними та якісними медичними послугами.

Виклад основного матеріалу. Конституцією України закріплене право кожного із громадян України на охорону здоров'я, також в Конституції зазначено, що медична допомога, яка надається населенню в державних і комунальних закладах, є безкоштовною та фінансується із бюджету держави [9].

Із метою визначення обсягів фінансування з державного та місцевого бюджетів, рівня безкоштовності надання медичної допомоги авторами був проведений аналіз обсягів фінансування установ охорони здоров'я за період 2017-2019 років.

Здоров'я нації – пріоритет уряду. Безкоштовна медична допомога, гарантована Україною, надається закладами охорони здоров'я, а саме: закладами, які визначаються окремим переліком Кабінету Міністрів України та перебувають у загальнодержавній власності й підпорядковані Міністерству охорони здоров'я України; закладами, які перебувають на балансі комунальної власності та підпорядковані органам місцевої влади та місцевого самоврядування [10].

Зважаючи на те, що основне джерело утримання установ охорони здоров'я України як і системи охорони здоров'я в цілому – це фінансування з Державного бюджету України, слід проаналізувати видатки на охорону здоров'я у структурі видатків Зведеного бюджету України за період 2016-2019 рр. [11].

Законом про Державний бюджет-2017, було змінено порядок надання з держбюджету місцевим бюджетам медичних субвенцій, а також було змінено формулу розподілу такої субвенції між місцевих бюджетів.

У 2017 році медична субвенція була спрямована на витрати місцевих бюджетів з метою оплати поточних витрат серед установ охорони здоров'я. Проте, серед видатків відсутні витрати на оплату енергопостачання та комунальних платежів – для цього у бюджеті було передбачено додаткову дотацію. Водночас слід зауважити, що кошти медичних субвенцій заборонено спрямовувати на капітальні витрати установ медицини або з метою здійснення заходів з оптимізації мережі медичних установ.

Згідно Постанови Кабінету Міністрів України № 242 від 20.0.2019 відбулися зміни у формулі розподілу обсягу медичних субвенцій місцевим бюджетам з Державного бюджету України.

Водночас заборонене зменшення обсягу цільових коштів при плануванні, формуванні і подальшому затвердженні місцевих бюджетів.

Урядом врегульовано передачу коштів медичних субвенцій в межах ОТГ. Зокрема, з 1 січня 2017 року радами ОТГ до місцевих бюджетів передаються кошти медичних субвенцій з метою забезпечення витрат для надання вторинної медичної допомоги у такому співвідношенні: не менше 60% від сукупного обсягу медичної субвенції, яка передбачається для ОТГ на базі районів; не менше 70% від сукупного обсягу медичної субвенції, що передбачається для ОТГ на основі міст обласного значення. Залишок від сукупного значення медичної субвенції (30-40%) спрямовується на забезпечення надання первинної меддопомоги.

Основною відмінністю бюджету 2018 року для закладів охорони здоров'я стало те, що значний відсоток видатків було передбачено на сфери, де проводяться реформи.

Витрати Держбюджету у 2018 році у медичній сфері склали 86 млрд грн, тобто 9,1% від сукупного бюджету та 2,6% від ВВП. Бюджет був зорієнтований на забезпечення реформ у медицині, зокрема медичні працівники «первинки» перейшли на кардинально іншу систему оплати – державою передбачена компенсація за кожного пацієнта. З метою забезпечення тарифів-компенсацій витрати Держбюджету на первинну медицину зросли на 36,9%, що становило 13,28 млрд. грн.

Було розширено урядову програму «Доступні ліки», яка охопила покриття більшого асортименту ліків за більш широким переліком медичних станів. Бюджет цієї програми у порівнянні з 2017 роком виріс на 42,9% та становив 1 млрд грн.

На розвиток послуг із трансплантації на території України Урядом було виділено 112 млн. грн. даний стартап дозволить хворим на первинну легеневу гіпертензію або хронічну ниркову недостатність отримати повноцінне лікування не за кордоном, а на теренах України. Бюджет 2018 року забезпечив створення фундаментального рівня реперфузії. На закупівлю ангиографічного обладнання було виділено 150 мільйонів гривень, що дає змогу суттєво у подальшому зменшити смертність через інфаркт міокарда чи інсульт серед населення.

Для розвитку сільської медицини було виділено з державних коштів 1 мільярд гривень, завдяки чому чверть населення України відтепер можуть розраховувати на якісне медичне обслуговування. 53,9 мільярда гривень було розподілено на забезпечення екстреної, вторинної, а також третинної медицини. З метою забезпечення лікування громадян України за кордоном було виділено з державного бюджету 389,9 мільйона гривень [12].

Зведений бюджет на охорону здоров'я населення України у 2019 році склав 95,8 мільярдів гривень, що становило на 10% більше у порівнянні з 2018 роком. Додаткове фінансування медичної сфери було спрямовано на забезпечення необхідних змін у сфері охорони здоров'я в Україні, зокрема:

Реформа закладів первинної допомоги склала 15,3 мільярди гривень. Усі установи, які спеціалізуються на наданні первинної меддопомоги, отримують кошти за надання медпослуг, тобто працює принцип «гроші йдуть за пацієнтом». До нової моделі фінансування вже залучено більше 60 відсотків медичних установ, які спеціалізуються на наданні первинної медичної допомоги.

На забезпечення функціонування програми «Безкоштовна діагностика» було виділено 2 мільярди гривень, за допомогою яких вдалося забезпечити покриття 80% потреб пацієнта з діагностики у сімейних лікарів (рентген, УЗД, ЕКГ серця), а також лабораторні дослідження біологічного матеріалу і консультації спеціалістів вузького профілю. Даний перелік послуг безкоштовно пацієнтам надається виключно за скеруванням його сімейного лікаря.

Для забезпечення фінансування спеціалізованої амбулаторної, стаціонарної, а також екстреної меддопомоги місцевим бюджетам було надано субвенцій на 55,5 мільярдів гривень.

Слід зазначити, за кошти державного бюджету пілотний проект з розвитку екстреної медичної допомоги вдалося запустити у таких областях держави, як Вінницька, Донецька, Одеська, Полтавська, Тернопільська, а також у столиці. Комплексна програма у 922,5 мільйонів гривень увібрала в себе: покриття на 70% потреби у спеціалізованому санітарного автомобільного транспорту для екстреної меддопомоги; підготовку (інструктаж) спеціалістів з метою підвищення їх кваліфікації на рівні світових стандартів здійснення екстреної медицини; витрати цільових коштів, розраховані на підвищення рівня оплати спеціалістів після проходження ними курсів з підвищення кваліфікації; манекени та спеціальне обладнання з метою забезпечення якісного проведення навчально-симуляційних тренінгів; єдині регіональні оперативно-диспетчерські групи; уніфіковані галузеві стандарти сучасної диспетчеризації.

Забезпечення закупівлі виробів медичного призначення та медикаментів склало суму 5,9 мільярдів гривень. Даною програмою забезпечено закупівлю ліків від важких захворювань, лікування яких є тривалим та дороговартісним (дитяча та доросла онкологія, туберкульоз, гепатити, СНІД тощо); рідкісних хвороб (бульозний епідермоліз, легенева артеріальна гіпертензія, ювенільний ревматоїдний артрит, хвороба Віллебранда, імунодефіцити тощо). Сукупно ця програма покриває закупівлю за державні кошти більше 7 сотень медичних виробів та 50 лікарських препаратів [13].

У новій моделі фінансування закладів охорони здоров'я передбачається, що адміністративний механізм програми «Доступні ліки» стане централізованим та автоматизованим. Таким чином, за допомогою електронного рецепту, впровадженого в установах охорони здоров'я України, «доступні ліки» відпускають за номером рецепту на лікарські препарат – на мобільний телефон пацієнта надходить смс-повідомлення, що значно полегшує комунікацію лікаря-пацієнта-провізора. У 2019 році даній програмі було виділено 1 мільярд гривень. Також, за кошти держави в сумі 925 мільйонів гривень була в повній мірі відшкодована вартість інсуліновмісних препаратів для пацієнтів, які страждають на діабет.

Установи охорони здоров'я отримали 150 мільйонів на розбудову мережі кардіологічних центрів, що дало змогу придбати 13 ангиографів у 2019 та 26 – у 2017-2018 роках. Таким чином, своєчасна діагностика коронарних захворювань за останніх 5 років дала змогу зменшити рівень смертності з причини гострого інфаркту міокарда на 20 % [14].

Динаміка збільшення видатків у зведеному бюджеті на охорону здоров'я (табл. 1-4) представлена наступним чином:

Таблиця 1

Видатки зведеного бюджету на охорону здоров'я

Рік	Кількість виділених коштів (млн. грн.)
2017	102 392,429
2018	115 847,808
2019	128 377,839

Джерело: [опрацьовано та сформовано автором на основі даних з Державної казначейської служби України \[15\]](#)

Сумарно видатки на охорону здоров'я за 2017-2019 роки становили 346618,076 мільйонів гривень. У порівнянні з 2017 роком сума видатків у 2018 році була вищою на 13455,379 млн. грн. (13,14%) та на 25985,41 млн. грн. (25,38%) у 2019 році відповідно.

Збільшення видатків на медицину в Україні упродовж останніх трьох років на чверть вказує на позитивну динаміку обраного фінансового методу державного регулювання надання населенню медичних послуг в Україні.

Таблиця 2

Видатки зведеного бюджету на заклади охорони здоров'я упродовж 2017-2019 рр. (грн.)

ПОКАЗНИКИ	2017 рік	2018 рік	2019 рік
Охорона здоров'я	102392429 376,26	115847808 346,26	128377839 164,89
Поліклініки і амбулаторії, швидка та невідкладна допомога	22 783 185 666,98	22 481 990 448,67	15 906 416 211,61
Поліклініки загального профілю та амбулаторії	3 704 760 972,69	3 140 903 213,50	2 125 519 262,32
Спеціалізовані та стоматологічні поліклініки	3 432 237 905,14	3 544 064 707,65	3 819 047 769,58
Станції швидкої та невідкладної допомоги	4 758 728 751,37	5 894 382 545,87	7 608 661 045,89
Фельдшерсько-акушерські пункти	246 807 113,55	216 613 072,18	24 343 115,18
Центри первинної медичної (медико-санітарної) допомоги	10 640 650 924,23	9 686 026 909,47	2 328 845 018,64
Лікарні та санаторно-курортні заклади	62 537 740 358,98	68 275 421 411,86	72 215 909 539,08
Лікарні загального профілю	41 419 535 648,09	44 141 356 072,90	46 230 056 597,24
Спеціалізовані лікарні та інші спеціалізовані заклади	16 953 760 343,71	19 292 696 280,36	21 036 701 487,87
Пологові будинки	2 382 892	2 700 184	3 027 826

ПОКАЗНИКИ	2017 рік	2018 рік	2019 рік
	322,86	733,07	255,46
<i>Санаторно-курортні заклади</i>	1 781 552 044,32	2 141 184 325,53	1 921 325 198,51
Санітарно-профілактичні та протиепідемічні заходи і заклади	1 469 966 015,63	1 646 571 910,06	1 881 184 338,53
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері охорони здоров'я	389 887 047,59	482 111 437,88	514 526 632,27
Інша діяльність у сфері охорони здоров'я	15 211 650 287,08	22 961 713 137,79	37 859 802 443,40
<i>Будинки дитини</i>	689 206 354,26	796 538 893,95	874 032 128,03
<i>Станції переливання крові</i>	483 461 803,33	567 577 835,79	609 245 518,74
<i>Інші заклади та заходи у сфері охорони здоров'я</i>	14 038 982 129,49	21 597 596 408,05	36 376 524 796,63

Джерело: [опрацьовано та сформовано автором на основі даних з Державної казначейської служби України \[15\]](#)

Таблиця 3
Видатки по загальному фонду на охорону здоров'я упродовж 2017-2019 рр.
 (грн.)

ПОКАЗНИК	Загальний фонд		
	2017 рік	2018 рік	2019 рік
Охорона здоров'я	87 889 692 366,36	100 072 636 560,19	114 388 873 334,12
Поліклініки і амбулаторії, швидка та невідкладна допомога	20 546 742 988,46	20 785 824 918,92	13 672 330 258,53
<i>Поліклініки загального профілю та амбулаторії</i>	3 289 766 489,09	2 877 459 988,93	1 957 724 944,43
<i>Спеціалізовані та стоматологічні поліклініки</i>	2 628 719 886,19	2 917 580 051,50	3 338 980 126,75
<i>Станції швидкої та невідкладної допомоги</i>	4 651 479 603,22	5 702 463 745,62	6 447 029 511,85
<i>Фельдшерсько-акушерські пункти</i>	236 902 896,94	207 917 197,57	17 456 942,28
<i>Центри первинної</i>	9 739 874	9 080 403	1 911 138

ПОКАЗНИК	Загальний фонд		
<i>медичної (медико-санітарної) допомоги</i>	113,02	935,30	733,22
Лікарні та санаторно-курортні заклади	52 589 638 220,33	58 536 456 838,50	63 644 282 472,46
<i>Лікарні загального профілю</i>	34 894 624 996,40	37 726 897 188,96	40 530 536 904,90
<i>Спеціалізовані лікарні та інші спеціалізовані заклади</i>	14 274 026 623,96	16 925 166 347,26	18 795 602 976,94
<i>Пологові будинки</i>	1 990 433 801,31	2 269 698 544,97	2 539 427 577,00
<i>Санаторно-курортні заклади</i>	1 430 552 798,66	1 614 694 757,31	1 778 715 013,62
Санітарно-профілактичні та протиепідемічні заходи і заклади	1 188 896 479,89	1 343 474 658,58	1 437 245 986,60
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері охорони здоров'я	241 330 815,97	315 852 127,63	390 214 440,86
Інша діяльність у сфері охорони здоров'я	13 323 083 861,71	19 091 028 016,56	35 244 800 175,67
<i>Будинки дитини</i>	644 795 845,39	736 589 247,18	823 969 905,33
<i>Станції переливання крові</i>	390 905 841,31	483 632 485,09	518 318 375,06
<i>Інші заклади та заходи у сфері охорони здоров'я</i>	12 287 382 175,01	17 870 806 284,29	33 902 511 895,28

Джерело: [опрацьовано та сформовано автором на основі даних з Державної казначейської служби України \[15\]](#)

Таблиця 4

Видатки зведеного бюджету по спеціальному фонду на заклади охорони здоров'я упродовж 2017-2019 рр. (грн.)

ПОКАЗНИКИ	Спеціальний фонд		
	2017 рік	2018 рік	2019 рік
Охорона здоров'я	14 502 737 009,90	15 775 171 786,07	13 988 965 830,77
Поліклініки і амбулаторії, швидка та невідкладна допомога	2 236 442 678,52	1 696 165 529,75	2 234 085 953,08
<i>Поліклініки загального профілю та</i>	414 994 483,60	263 443 224,57	167 794 317,89

ПОКАЗНИКИ	Спеціальний фонд		
<i>амбулаторії</i>			
<i>Спеціалізовані та стоматологічні поліклініки</i>	803 518 018,95	626 484 656,15	480 067 642,83
<i>Станції швидкої та невідкладної допомоги</i>	107 249 148,15	191 918 800,25	1 161 631 534,04
<i>Фельдшерсько-акушерські пункти</i>	9 904 216,61	8 695 874,61	6 886 172,90
<i>Центри первинної медичної (медико-санітарної) допомоги</i>	900 776 811,21	605 622 974,17	417 706 285,42
<i>Лікарні та санаторно-курортні заклади</i>	9 948 102 138,65	9 738 964 573,36	8 571 627 066,62
<i>Лікарні загального профілю</i>	6 524 910 651,69	6 414 458 883,94	5 699 519 692,34
<i>Спеціалізовані лікарні та інші спеціалізовані заклади</i>	2 679 733 719,75	2 367 529 933,10	2 241 098 510,93
<i>Пологові будинки</i>	392 458 521,55	430 486 188,10	488 398 678,46
<i>Санаторно-курортні заклади</i>	350 999 245,66	526 489 568,22	142 610 184,89
<i>Санітарно-профілактичні та протиепідемічні заходи і заклади</i>	281 069 535,74	303 097 251,48	443 938 351,93
<i>Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері охорони здоров'я</i>	148 556 231,62	166 259 310,25	124 312 191,41
<i>Інша діяльність у сфері охорони здоров'я</i>	1 888 566 425,37	3 870 685 121,23	2 615 002 267,73
<i>Будинки дитини</i>	44 410 508,87	59 949 646,77	50 062 222,70
<i>Станції переливання крові</i>	92 555 962,02	83 945 350,70	90 927 143,68
<i>Інші заклади та заходи у сфері охорони здоров'я</i>	1 751 599 954,48	3 726 790 123,76	2 474 012 901,35

Джерело: [опрацьовано та сформовано автором на основі даних з Державної казначейської служби України \[15\]](#)

Серед видатків з держбюджету на установи охорони здоров'я у 2020 році вирішено виділити 108 мільярдів гривень, що є більше у порівнянні з 2019 роком на 9,8 мільярдів. З метою забезпечення проведення реформ закладено

14,6 мільярдів субвенцій та 72,1 мільярди гривень на закупівлю лікарських

препаратів, гарантій для первинної, спеціалізованої та екстреної медицини [16].

Однак, єдиного фінансування з централізованого та місцевого бюджетів для забезпечення оптимального функціонування медицини в Україні недостатньо. Тому варто залучати кошти від коштів лікарняних кас, а також медичного страхування громадян, добровільних внесків. На сьогодні неможливо визначити реальну частку витрат громадян України на медицину. Тому, чимало авторів вважають доцільним використовувати статистичні дані щодо обсягу домогосподарств та їх середніх витрат на охорону здоров'я [10].

Також слід дотримуватися положення Національної стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2020 рр. В ній зазначено, збільшення державних витрат без проведення змін в інфраструктурі не зможе забезпечити вирішення нагальних проблем. Слід докладати зусилля для перерозподілу наявних коштів та підвищувати ефективності системи охорони здоров'я. Аби вийти у короткі строки з економічної кризи уряду України слід проводити комплекс жорстких заходів. Це дасть змогу вплинути на доступність медичної допомоги [17].

Зважаючи на те, що лівова частка державного фінансування установ охорони здоров'я – це джерела загального оподаткування, першопочаткове об'єднання коштів відбуватиметься на центральному рівні. Для того, щоб підвищити ефективність у відповідності до принципів децентралізації, значний відсоток центрального бюджету буде передано до агентств з фінансування охорони здоров'я на регіональному рівні.

Отже, слід знайти баланс між консолідацією коштів на центральному рівні для забезпечення окремих державних програм та збільшенням особистої відповідальності на місцевому рівні. Закупівля пакету медичних послуг за кошти державного бюджету повинна відбуватися насамперед на регіональному рівні у визначеному регуляторному полі.

З метою підвищення ефективності функціонування системи охорони здоров'я слід відмовитися від постатейного фінансування. У зв'язку з цим заплановано та ефективно проводиться впровадження механізмів оплати, які зможуть забезпечити стимули для медичного персоналу негайно реагувати на потреби пацієнтів, забезпечуючи кожного відповідною допомогою, при цьому буде досягнуто ефективну та економну витрату коштів. Оптимальним варіантом для оплати праці на первинному рівні прийнято вважати подушні платежі, які коригуються за послуги і продуктивність (тобто, подушна оплата, яка враховує віко-статеві коефіцієнти – це подушна змішана оплата, яка охоплює також плату за послуги та оплату за результат).

У рамках спеціалізованої та стаціонарної медичної допомоги основним принципом вважається «гроші йдуть за пацієнтом». Перший крок у реформуванні системи фінансування із набуттям чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я»

стало запровадження глобального бюджету для всіх лікарень із подальшим їх плавним переходом до системи оплати пацієнтом за пролікований випадок. Значною перевагою введення глобального бюджету є в тому числі отримання достовірної основної інформації про видатки в медицині. Лікарні зможуть самостійно використовувати свої заощаджені кошти, перепрофільовуючи їх на інші цілі, а також буде змога перенести їх на наступний рік, залишаючи на рахунку установи. Запровадження системи оплати за кожен випадок ставить на собі стимулювання лікарні до підвищення рівня надання лікувальних послуг при лікуванні станів і хвороб, так як установа охорони здоров'я зможе отримати відшкодування при розрахунку за кожен пролікований випадок. Це дасть змогу унеможливити надавати пацієнтам непотрібні послуги чи заохотити їх знаходитися на тривалому стаціонарному лікуванні. Використовуючи такий інструмент як діагностично-споріднена група (ДСГ), в державі з'явилася можливість порівняти продуктивність діючих лікарень та удосконалити саму систему контролю якості. Отже, установи охорони здоров'я у процесі проведення реформи є тепер фінансово мотивованими на використання доказових (ефективних) методів лікування, щоб можна було позбутися недієвих (недоцільних) процедур, що в кінцевому рахунку дасть змогу вирішити проблему лікарень з надмірною кількістю ліжок/ліжкомісць та/або кількістю лікарняних відділень.

Фінансовий механізм державного управління, який використовує НСЗУ, найбільш оптимально підходить для моделі своєчасного реагування на ситуацію з пандеміями (зокрема, актуальний на сьогодні спалах коронавірусу) та економічною кризою. Така модель фінансового регулювання забезпечує прогнозованість, у тому числі ефективний розподіл коштів, гнучкі методи розрахунку. Країни, в яких вже запроваджено модель фінансування медичних послуг за допомогою єдино визначеного стратегічного закупівельника, зокрема, Великобританія, Канада та Швеція, на сьогодні демонструють одні з кращих показників у відповіді на боротьбу з інфекційними захворюваннями [19].

Висновки і перспективи подальших досліджень. *Зведений бюджет на охорону здоров'я населення України у 2019 році склав 95,8 мільярдів гривень, що становило на 10% більше у порівнянні з 2018 роком.* Реформа закладів первинної допомоги склала 15,3 мільярди гривень. Усі установи, які спеціалізуються на наданні первинної медичної допомоги, отримують кошти за надання медпослуг, тобто працює принцип «гроші йдуть за пацієнтом». До нової моделі фінансування вже залучено більше 60 відсотків медичних установ, які спеціалізуються на наданні первинної медичної допомоги. На забезпечення функціонування програми «Безкоштовна діагностика» було виділено 2 мільярди гривень, за допомогою яких вдалося забезпечити покриття 80% потреб пацієнта з діагностики у сімейних лікарів (рентген, УЗД, ЕКГ серця), а також лабораторні дослідження біологічного матеріалу і консультації спеціалістів вузького профілю. Для забезпечення фінансування

спеціалізованої амбулаторної, стаціонарної, а також екстреної меддопомоги місцевим бюджетам було надано субвенцій на 55,5 мільярдів гривень. У новій моделі фінансування закладів охорони здоров'я передбачається, що адміністративний механізм програми «Доступні ліки» стане централізованим та автоматизованим: за допомогою електронного рецепту «доступні ліки» відпускають за номером рецепту на лікарські препарат – на мобільний телефон пацієнта надходить смс-повідомлення, що значно полегшує комунікацію лікаря-пацієнта-провізора. Слід удосконалити існуючі джерела фінансування охорони здоров'я із врахуванням положення Національної стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2020 рр. Розвиток нових джерел фінансування закладів охорони здоров'я, а саме: надання установам охорони здоров'я господарської автономії, що дасть змогу значно розширити повноваження керівників та вирішувати питання щодо самофінансування установ за рахунок коштів спеціального фонду; впровадження державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я, яке буде спрямоване на залучення приватних інвестицій у державний (комунальний) сектор охорони здоров'я; фінансовий механізм державного управління, який використовує НСЗУ, найбільш якісно забезпечує прогнозованість, а також ефективний розподіл коштів, гнучкість у методах оплати.

Література:

1. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. № 2801-ХІ (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
2. Горин В.П. Формування фінансових ресурсів охорони здоров'я в контексті виконання критеріїв економічної безпеки / В.П. Горин // Наукові записки. Серія «Економіка». – 2015. - № 23. – С. 216-221.
3. Камінська Т.М. Децентралізація як умова ефективного фінансування лікувальних закладів/ Т.М. Камінська// Вектори розвитку фінансового потенціалу суб'єктів господарювання: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 1-5 лютого 2014 р.). – Харків, 2014.- С. 235-239.
4. Лопушняк Г.С. Фінансове забезпечення державної політики у сфері охорони здоров'я / Г.С. Лопушняк // Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління. – 2011. - № 3(57). - С. 112-123.
5. Мальований М.І. Стан та проблеми державного фінансування охорони здоров'я в Україні / М.І. Мальований // Проблеми економіки. - 2013. - № 4. - С. 116-124.
6. Москаленко В.Ф. Принципи побудови оптимальної системи охорони здоров'я: український контекст : [монографія] / В.Ф. Москаленко. - К. : Книга плюс, 2008. - 320 с.
7. Смірнова Т.М. Формування державної політики з охорони здоров'я в Україні / Т.М. Смірнова, О.Р. Ситенко // Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я в Україні. - 2014. - № 2(60). - С. 5-9.
8. Слабкий Г.О. Деякі уроки реформи охорони здоров'я України / Г.О. Слабкий [та ін.] // Україна. Здоров'я нації. - 2014. - № 3. - С. 7-22.

9. Конституція України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
10. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://ukrstat.org/uk>.
11. Державна казначейська служба України /Розподіл видатків бюджету за кодами програмної класифікації видатків [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>.
12. Бюджет економічного зростання у сфері охорони здоров'я / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://budget2018.info/ohorona.html>
13. Офіційний сайт Міністерства охорони здоров'я [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://moz.gov.ua/zakupivli-likiv>
14. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://mof.gov.ua/uk/the-reform-of-medicine>.
15. Державна казначейська служба України /Звітність про виконання державного бюджету [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>.
16. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://mof.gov.ua/uk/news/kabinet_ministriv_rozglianuv_proiekt_biudzhetu-2020_i_vnis_iogo_do_verkhovnoi_radi-1801
17. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2020 років [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.apteka.ua/artide/327094>.
18. Офіційний сайт Департаменту охорони здоров'я Чернівецької обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.medcv.gov.ua/archives/11630>.
19. Фінансування закладів охорони здоров'я у 2020 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://narkosumy.lic.org.ua/statti/finansuvannya-zakladiv-ohorony-zdorov-ya-u-2020-rotsi/>.

REFERENCES:

1. Zakon Ukrayini «Osnovi zakonodavstva Ukrayini pro ohoronu zdorov'ya» (1992) [Law of Ukraine "Fundamentals of Legislation of Ukraine on Health Care"], available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
2. Gorin V.P. (2015) *Formuvannya finansovih resursiv ohoroni zdorov'ya v konteksti vikonannya kriteriyiv ekonomichnoyi bezpeki*. Naukovi zapiski. «Ekonomika» [Formation of health care financial resources in the context of fulfilling the criteria of economic security. Scientific notes. Economy series]. – vol. 23., pp. 216-221.
3. Kaminska T.M. (2014) *Decentralizaciya yak umova efektyvnogo finansuvannya likuvalnih zakladiv*. Vektori rozvitku finansovogo potencialu sub'yektiv gospodaryuvannya: materialy Vseukr. nauk.-prakt. konf. [Decentralization as a Condition for Effective Financing of Medical Institutions. Vectors of development of financial potential of economic entities: materials All-Ukrainian. Research Practice Conf.]. – pp. 235-239.
4. Lopushnyak G.S. (2011) *Finansove zabezpechennya derzhavnoi politiki u sferi ohoroni zdorov'ya*. Menedzher. Visnik Doneckogo derzhavnogo universitetu upravlinnya [Financial support of public health policy / GS. Lopushnyak // Manager. Bulletin of Donetsk State University of Management]. – vol. 3(57). – pp. 112-123.

5. Malovanij M.I. (2013) *Stan ta problemi derzhavnogo finansuvannya ohoroni zdorov'ya v Ukraini*. Problemi ekonomiki [State and Problems of Public Health Financing in Ukraine. Problems of Economics]. – vol. 4. – pp.. 116-124.
6. Moskalenko V.F. (2008) *Principi pobudovi optimalnoyi sistemi ohoroni zdorov'ya: ukrayinskij kontekst*, monografiya [Principles of building an optimal health care system: Ukrainian context] – Kyiv, Kniga plyus.
7. Smirnova T.M. (2014) *Formuvannya derzhavnoyi politiki z ohoroni zdorov'ya v Ukraini*. Visnik socialnoi gigiyeni ta organizaciyi ohoroni zdorov'ya v Ukraini [Formation of the state health policy in Ukraine. Bulletin of social hygiene and health care organization in Ukraine]. vol. № 2(60). - pp. 5-9.
8. Slabkij G.O. (2014) *Deyaki uroki reformi ohoroni zdorov'ya Ukraini, Zdorov'ya nacyi* [Some lessons from the health care reform of Ukraine. Nation's health.]. vol. 3. - pp. 7-22.
9. Konstituciya Ukraini [Constitution of Ukraine] – available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>.
10. Derzhavna sluzhba statistiki Ukraini [State Statistics Service of Ukraine], available at: <http://ukrstat.org/uk>.
11. Derzhavna kaznachejska sluzhba Ukraini. *Rozpodil vidatkiv byudzhetu za kodami programnoyi klasifikaciyi vidatkiv* [State Treasury Service of Ukraine / Budget Expenditure Allocation by Program Classification of Expenditure Codes], – available at: <http://www.treasury.gov.ua>.
12. Byudzhnet ekonomichnogo zrostannya u sferi ohoroni zdorov'ya (2017) [Healthcare Growth Budget], – available at: <https://budget2018.info/ohorona.html>
13. Oficijnij sajt Ministerstva ohoroni zdorov'ya. *Zakupivli likiv* [Purchase of medicines. Official Website of the Ministry of Finance of Ukraine], available at: <http://moz.gov.ua/zakupivli-likiv>.
14. Oficijnij sajt Ministerstva finansiv Ukraini. *Reforma medicyny* [Official Website of the Ministry of Finance of Ukraine. The reform of medicine], available at: <https://mof.gov.ua/uk/the-reform-of-medicine>.
15. Derzhavna kaznachejska sluzhba Ukraini. *Zvitnist pro vikonannya derzhavnogo byudzhetu* [State Treasury Service of Ukraine. State Budget Execution Report]. available at: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>.
16. Oficijnij sajt Ministerstva finansiv Ukraini. *Kabinet ministriv rozglianuv proiekt biudzhetu-2020 I vnis iogo do verkhovnoi radi* [Official Website of the Ministry of Finance of Ukraine. The Cabinet of Ministers reviewed the draft Budget 2020 and submitted it to the Verkhovna Rada], available at: https://mof.gov.ua/uk/news/kabinet_ministriv_rozglianuv_proiekt_biudzhetu-2020_i_vnis_iogo_do_verkhovnoi_radi-1801.
17. Nacionalna strategiya reformuvannya sistemi ohoroni zdorov'ya v Ukraini na period 2015-2020 rokiv [National Strategy for Healthcare Reform in Ukraine for 2015-2020], available at: <http://www.apteka.ua/artide/327094>.
18. Oficijnij sajt Departamentu ohoroni zdorov'ya Cherniveckoyi oblasnoyi derzhavnoyi administraciyi (2019). *Yak finansuvatimut medzakladi, peretvoreni na komunalni nekomercijni pidpriyemstva* [Official site of the Department of Health of Chernivtsi Regional State Administration. How will medical institutions transformed into communal non-profit enterprises?], available at: <http://www.medcv.gov.ua/archives/11630>.
19. Finansuvannya zakladiv okhorony zdorovia u 2020 rotsi [Financing of health care facilities in 2020]. – available at: <https://narkosumy.lic.org.ua/statti/finansuvannya-zakladiv-okhorony-zdorov-ya-u-2020-rotsi/>.

УДК: 352/354: 658.8

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-49-59](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-49-59)

Божкова Вікторія Вікторівна доктор економічних наук, професор, професор кафедри бізнес-економіки та адміністрування Сумського державного університету імені А.С.Макаренка, вул. Роменська, 87, м. Суми, Сумська обл., 40002 Україна, тел.: +38 (0542) 68-59-10, e-mail: vvbozhkova@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-1557-3819>

Линник Сергій Олександрович доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри бізнес-економіки та адміністрування Сумського державного університету імені А.С.Макаренка, вул. Роменська, 87, м. Суми, Сумська обл., 40002 Україна, тел.: +38 (0542) 68-59-10, e-mail: econom@sspu.edu.ua, <https://orcid.org/0000-0002-6405-3123>

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ: МАРКЕТИНГОВИЙ АСПЕКТ

Анотація. У статті, на основі аналізу вітчизняної законодавчої бази, наукових праць та досвіду з поширених практик діяльності регіональних органів управління окреслено проблему недостатньої уваги органів державної влади і місцевого самоврядування до впровадження концепції маркетингу територій. Визначено особливі характеристики маркетингу територій як філософії територіального розвитку з використанням сучасного інструментарію. Окреслено суб'єктів просування територій, до яких віднесено: центральні органи державної влади; органи місцевого самоврядування і місцеві державні адміністрації; громадських і публічних діячів (національних й іноземних), посадових осіб міжнародних організацій, політиків, діячів науки і освіти, культури і мистецтва; суб'єктів економічної діяльності всіх видів і галузей (підприємства, установи і організації, центральні офіси і представництва корпорацій, холдингів, туристичні оператори і агентства, заклади сфери гостинності (готелі, заклади харчування, розваг), торговельні мережі тощо); представників інфраструктури бізнесу і ринку (територіальні економічні асоціації розвитку, торгові дома, підприємства транспорту, зв'язку, ЗМІ, фінансові установи тощо); громадські організації і осередки політичних партій; спортивні клуби, комітети і федерації; заклади освіти; діаспору; інших.

Запропоновано визначати три рівні впровадження заходів маркетингу територій, а саме: макрорівень – рівень центральних органів державної влади; мезорівень – рівень органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій; мікрорівень – рівень окремих суб'єктів

господарювання. Це, на відміну від існуючих підходів дозволяє розмежовувати повноваження між суб'єктами маркетингу територій. Окреслено окремі види заходів та виконавців, відповідно запропонованих рівнів управління.

Ключові слова: публічне управління та адміністрування, маркетинг територій, просування, суб'єкти, рівні управління.

Bozhkova Viktoriya Viktorivna, Doctor of Economics, Professor of Business-Economics and Administration Department, Sumy Anton Makarenko State Pedagogical University, street Romenska, 87, Sumy, Sumy region, 40002 Ukraine, tel: +38 (0542) 68-59-10, e-mail: vvbozhkova@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-1557-3819>

Lynnyk Serhiy Oleksandrovykh Doctor of Public Administration, Professor of Business-Economics and Administration Department, Sumy Anton Makarenko State Pedagogical University, street Romenska, 87, Sumy, Sumy region, 40002 Ukraine, tel: +38 (0542) 68-59-10, e-mail: econom@sspu.edu.ua, <https://orcid.org/0000-0002-6405-3123>

PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION OF TERRITORIES: MARKETING ASPECT

Abstract. In the article, based on the analysis of the national legislative framework, scientific works, and experience on common practices of the activities of regional authorities, the problem of insufficient attention on the part of state authorities and local self-government to introduce the concept of territorial marketing is outlined. The specific characteristics of territorial marketing as a philosophy of territorial development using modern tools have been identified. The subjects of promotion of the territories to which are referred to are: central government bodies; local self-government bodies and local state administrations; public and public figures (national and foreign), officials of international organizations, politicians, scientists and educators, culture and the arts; subjects of economic activity of all kinds and industries (enterprises, institutions, and organizations, head offices and representative offices of corporations, holdings, tourist operators and agencies, hospitality establishments (hotels, catering establishments, entertainments), trade networks, etc.); representatives of business and market infrastructure (territorial economic development associations, trading houses, transport enterprises, communications, mass media, financial institutions, etc.); non-governmental organizations, and branches of political parties; sports clubs, committees, and federations; educational institutions; diaspora; others.

It is proposed to define three levels of implementation of territorial marketing measures, namely: macro level – the level of central state authorities; mezzanine –

the level of local self-government bodies and local state administrations; micro-level – the level of individual business entities; this, unlike existing approaches, allows you to differentiate between entities marketing territories. Some types of activities and performers are outlined, according to the proposed levels of management.

Keywords: public management and administration, territory marketing, promotions, entities, levels.

Постановка проблеми. Реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування, яке розпочалось в Україні з 2014 р. [1] з ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування [2] на засадах урахування у державній політиці інтересів жителів територіальних громад, актуалізувало проблеми децентралізації влади, перерозподілу функцій і повноважень між центральними і місцевими органами управління, посилення фінансової самостійності останніх тощо. Але, на наш погляд, недостатньо окресленими і опрацьованими залишаються питання впровадження концепції маркетингу територій на різних рівнях управління, які є особливо важливими для розвитку територіальних громад в умовах глобалізації світової економіки.

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1] чітко визначені напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Але, аналіз узагальненого переліку розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади свідчить, що немає жодного положення щодо маркетингових заходів, які у сучасному світі набувають першочергового значення. Це стосується і Закону України «Про засади державної регіональної політики» [3].

У розділі «Цілі державної регіональної політики до 2020 року» Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року було зазначено, що для України метою № 1 є підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів: сприяння організації та проведенню форумів, зустрічей представників ділових кіл, презентацій, виставково-ярмаркових заходів, засідань за круглим столом тощо [4]. Цих заходів не достатньо для комплексного просування територій і їх перелік має бути розширеним, але важливим вже був сам факт їх констатації і розуміння важливості.

Наприкінці 2019 р. Міністерство розвитку громад та територій, розуміючи відсутність механізму практичної реалізації Державної стратегії

регіонального розвитку, а також, єдиного підходу щодо розроблення та реалізації стратегічних документів на місцевому рівні, розробило законопроект про удосконалення регіональної державної політики [5]. На виконання Указу Президента України від 20 вересня 2019 р. № 713 (що за указ, посилення) та відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики» зацікавленими органами здійснюється підготовка проекту Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки. Відповідно до основних світових тенденцій запропоновано нову модель регіональної політики, яка має відмінності від політики минулих періодів і у якій передбачено таке [6]:

фокус державної підтримки на проблемні території та точки зростання; об'єктами політики стають не лише адміністративно-територіальні одиниці, а й функціональні території; державні інвестиції спрямовуються не лише на створення об'єктів «твердої» інфраструктури, а й на м'які розвиткові проекти на основі якісної діагностики потенціалів та проблем регіонів та різних типів функціональних територій; реалізація державних програм та проектів здійснюється із обов'язковим урахуванням документів просторового планування (генеральна схема, схеми планування регіонів, схеми планування громад).

Зміщення фокусу державної політики в бік проблем територій є важливим, але механізми їх розвитку та просування залишаються не розробленими.

Отже, недосконалість наявної законодавчої бази та механізмів підтримки розвитку територій у нових умовах господарювання окреслюють для науковців комплекс завдань щодо конкретизації заходів з впровадження концепції маркетингу територій та визначення сфер відповідальностей для їх реалізації. На другому етапі проведення реформи з децентралізації влади в Україні в рамках удосконалення механізму координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади необхідно, на наш погляд, конкретизувати заходи щодо просування територій на різних рівнях управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковці-маркетологи, які розглядають маркетинг територій як окремий вид маркетингу, достатньо широко дослідили його особливості. Авторами ґрунтовних наукових праць з цієї тематики є Котлер Ф. [7], Ромат Є. [8], Старостіна А.О. і Мартов С.Є. [9], Панкрухин А.П. [10], Бондаренко В.М. і Шершун К.О. [11], Дудкіна О. [12], Смерічевський С.Ф. і Сібрук В.Л. [13], Трегубов О.С. [14], Гринкевич С., Брух О., Бернацька І. [15] та інші.

Зокрема, Бондаренко В.М. і Шершун К.О. присвятили своє дослідження узагальненню зарубіжних та вітчизняних підходів до розуміння територіального маркетингу, а також, питанням використання маркетингових інструментів у стратегічному розвитку регіонів та визначення можливостей

їх використання в Україні [11]; Дудкіна О.– організаційно-функціональним і методичним аспектам маркетингу територій, як управлінської технології, що застосовується органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в сфері забезпечення конкурентоспроможного розвитку регіону [12]; Смерічевський С.Ф. і Сібрук В.Л. – пошуку і обґрунтуванню сучасних інструментів маркетингу територій, спрямованих на оптимізацію проведення маркетингових досліджень адміністративно-територіальних одиниць [13].

Але, особливості просування територій з використання специфічних сучасних маркетингових заходів на різних рівнях публічного управління і адміністрування, на наш погляд, не достатньо висвітлені і потребують подальшого поглибленого обґрунтування.

Метою статті є дослідження особливостей впровадження концепції маркетингу територій органами державної влади і місцевого самоврядування. Відповідно до мети окреслено комплекс наступних завдань:

- визначити суб'єктів просування територій;
- визначити рівні впровадження маркетингових заходів;
- окреслити види заходів маркетингу територій;
- визначити виконавців за окремими видами маркетингової діяльності.

Виклад основного матеріалу. За визначенням науковців маркетинг території – це вид маркетингу; діяльність з використання комплексу спеціалізованих інструментів для ефективного просування території, її назви і можливостей серед фактичних і потенційних споживачів в інтересах населення і господарюючих суб'єктів цієї території.

З визначенням Гринкевич С., Брух О. та Бернацької І. у системі управління соціально-економічним розвитком регіонів виокремлюють традиційні підходи до маркетингу територій, а саме як [15]:

- 1) засобу розширення присутності в регіоні суб'єктів економічної діяльності та нарощування передусім економічного потенціалу;
- 2) способу диверсифікації регіональної економіки, удосконалення її структури через підтримку інноваційних видів економічної та іншої діяльності, освоєння нових ринкових ніш, пошук і залучення інвестиційних ресурсів;
- 3) управлінського механізму, спрямованого на раціональне довготермінове управління розвитком території, створення її бренду на основі врахування конкурентних переваг, просування на ринки унікального регіонального продукту, адаптацію до кон'юнктурних коливань і зовнішніх впливів.

Отже, маркетинг територій є своєрідною філософією територіального розвитку з використанням сучасного інструментарію (у тому числі і в першу чергу – цифрових засобів комунікацій).

Кожна територія має свою історію, потенціал (можливості і ресурси), конкурентні переваги (у різних сферах господарювання), імідж тощо.

Суб'єктами просування і так званого «продажу» території можуть бути зацікавлені структури, які мають проявляти комунікаційні активності з метою представлення її інтересів та залучення уваги до неї можливих споживачів; в першу чергу, це:

- центральні органи державної влади;
- органи місцевого самоврядування і місцеві державні адміністрації;
- громадські і публічні діячі (національні й іноземні), посадові особи міжнародних організацій, політики, діячі науки і освіти, культури і мистецтва;
- суб'єкти економічної діяльності всіх видів і галузей (підприємства, установи і організації, центральні офіси і представництва корпорацій, холдингів, туристичні оператори і агентства, заклади сфери гостинності (готелі, заклади харчування, розваг), торговельні мережі тощо);
- представники інфраструктури бізнесу і ринку (територіальні економічні асоціації розвитку, торгові доми, підприємства транспорту, зв'язку, ЗМІ, фінансові установи тощо);
- громадські організації і осередки політичних партій;
- спортивні клуби, комітети і федерації;
- зклади освіти;
- діаспора;
- інші.

Ймовірно, що завдяки застосуванню маркетингу території можливе підвищення рівня її економічного розвитку, рівня життя і добробуту її населення. Реалізація цієї концепції на загальнодержавному рівні дозволить розширити участь окремих територій у реалізації міжнародних і загальнонаціональних програм і в кінцевому сенсі – сприятиме розвитку національної економіки.

Одними з кращих суб'єктів для просування територій на міжнародному рівні, в першу чергу є суб'єкти, орієнтовані на зовнішньоекономічну діяльність. Вони не обов'язково мають бути розміщені на цій території. Наприклад, туристи, представники діаспори або трудові мігранти є носіями і поширювачами унікальних вражень про територію на якій не проживають постійно.

Заходи з цільового просування територій мають здійснюватись системно, комплексно і послідовно. Отже, доцільним є розподіл повноважень між різними суб'єктами маркетингу територій і існує нагальна необхідність розмежування та конкретизації функцій між різними гілками влади та рівнями управління щодо їх реалізації.

Так, наприклад, Міністерство розвитку громад та територій України, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою [16] логічно

мало б очолити та впроваджувати діяльність з просування територій та їх привабливих сторін, стимулювання інтересів інвесторів, створення/ підтримки/ посилення позитивного іміджу територій, підвищення їх привабливості, конкурентоспроможності, престижу на міжнародному рівні.

Таблиця 1

Окремі завдання для суб'єктів маркетингу територій

Рівень	Завдання	Суб'єкти
Макрорівень	Просування територій на міжнародному рівні	Міністерство закордонних справ України, Міністерство розвитку громад та територій України
	Участь територій у міжнародних проектах	Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України
	Залучення зовнішніх інвесторів	Міністерство фінансів України
	Проведення/участь у спортивних, культурних, наукових заходах на міжнародному рівні	Міністерство культури та інформаційної політики України , Міністерство освіти і науки України
Мезорівень	Проведення спеціальних маркетингових досліджень	Органи місцевого самоврядування і місцеві державні адміністрації
	Створення бренду території	
	Обґрунтування стратегії розвитку території	
	Підтримка позитивного іміджу території на місцевому, національному та міжнародному рівнях	
	Просування регіональних бізнес-проектів	
	Підвищення конкурентоспроможності території	
	Підвищення привабливості зосереджених на території природних, матеріально-технічних, фінансових, трудових, організаційних, соціальних та інших ресурсів	
Мікрорівень	Просування на ринках унікальних регіональних продуктів	Місцеві суб'єкти господарювання
	Визначення та реалізація власних ключових факторів успіху	
	Впровадження власної цільової стратегії просування власного продукту на внутрішньому та зовнішніх ринках	

Пропонуємо визначати такі рівні впровадження маркетингових заходів з просування територій:

- макрорівень - рівень центральних органів державної влади;
- мезорівень - рівень органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій;
- мікрорівень - рівень окремих суб'єктів господарювання.

Окреслимо коло повноважень і завдань для кожного з визначених рівнів (табл.1). Вони не є остаточними. Так, просування територій на міжнародному рівні і участь у міжнародних проектах є сферою спільних зусиль суб'єктів всіх рівнів

Кожен суб'єкт маркетингу територій традиційно самостійно здійснює вибір інструментів, повідомлень, каналів, засобів ефективних маркетингових комунікацій. Але досвід засвідчує, що ті громади й території, які поступово впроваджують взаємопов'язані маркетингові заходи, є більш успішними [17]. Отже, при реалізації зазначених у табл. 1 завдань доцільним є об'єднання зусиль суб'єктів різних рівнів управління.

На заваді цієї діяльності, на наш погляд, постають повільні процеси формування «інформаційного суспільства» (розвиток інформаційних комунікацій, інформаційної відкритості тощо – сфера компетенцій Міністерства цифрової трансформації України), недостатнє інфраструктурне забезпечення (сфера компетенцій Міністерства інфраструктури України) і т.і., а також, не достатнє розуміння важливості і, відповідно, не достатнє приділення уваги) впровадження концепції маркетингової діяльності у публічному управлінні та адмініструванні територій.

Висновки та перспективи подальших досліджень. За результатами проведеного дослідження отримані такі висновки:

- 1) визначення видів суб'єктів маркетингу територій дозволяє в подальшому формалізувати сфери і види відповідальностей у процесі просування територій;
- 2) визначено три рівні впровадження заходів маркетингу територій, а саме: макрорівень – рівень центральних органів державної влади; мезорівень – рівень органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій; мікрорівень – рівень окремих господарюючих суб'єктів, що, на відміну від існуючих підходів дозволяє розмежовувати повноваження між суб'єктами маркетингу територій.

Результати даного дослідження можуть бути впровадженні в діяльність з просування територій органів державної влади, місцевого самоврядування, та окремих суб'єктів господарювання, а також покладені в основу подальших наукових розвідок.

Література:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 20.05.2020)
2. Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року).// База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 дата звернення: 20.05.2020)
3. Про засади державної регіональної політики: Закон України. від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 20.05.2020)
4. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (із змінами): постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014.(із змінами) // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF/print1446542150663211> (дата звернення:20.05.2020)
5. У Кабміні розробили нову редакцію закону щодо стимулювання розвитку регіонів (26.11.2019 р.) / Веб-сайт RBC. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/kabmine-razrabotali-novuyu-redaktsiyu-zakona-1574787744.html> (дата звернення:20.05.2020)
6. Живицький Д. В основі проекту Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року знаходиться людина, її потреби та можливості для розвитку. / Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/v-osnovi-proektu-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-do-2027-roku-znahoditsya-lyudina-yiyi-potrebi-ta-mozhливosti-dlya-rozvitku-dmitro-zhivickij> (дата звернення:20/0/2020).
7. Котлер Ф., Асплунд К., Рейн И. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы. СПб.: Стокгольм. шк. экономики, 2005.377 с.
8. Ромат Є. До питання використання елементів маркетингу в державному управлінні. *Вісник УАДУ*. 2002. -№ 3. – С.33-37.
9. Старостіна А.О., Мартов С.Є. Регіональний маркетинг: суть та особливості становлення в Україні. *Маркетинг в Україні*. –2004. № 3. С. 55-57.
10. Панкрухин А.П. Маркетинг територій: 2-е изд., дополн. СПб.: Питер, 2006. 416 с.
11. Бондаренко В.М., Шершун К.О. Поняття та інструменти територіального маркетингу в контексті стратегічного розвитку регіонів. *Науковий вісник Ужгородського університету : Серія: Економіка*. Ужгород: Видавництво УжНУ «Говерла», 2012. Вип. 2 (36). С. 66-73.
12. Дудкіна О. Маркетинг територій як інструмент забезпечення конкурентоспроможного розвитку *Регіональні аспекти розвитку і розміщення продуктивних сил України*. 2016. № 21. URL: <http://rarrpsu.tneu.edu.ua/index.php/rarrpsu/article/view/178/176> (дата звернення:20.05.2020)
13. Смерічевський С.Ф., Сібрук В.Л. Стратегічні аспекти маркетингу територій в умовах децентралізації управління України. *Причорноморські економічні студії. Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка*. Випуск 26-2. 2018. С. 55-59.
14. Трегубов О.С Теоретичні аспекти маркетингу територій. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2010. № 6. Т. 4. С. 128-131.
15. Гринкевич С., Брух О., Бернацька І. Вплив маркетингового середовища на розвиток об'єднаних територіальних громад. *Аграрна економіка*. 2018.Т. 11. № 1-2.
16. Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 в редакції постанови Кабінету

Міністрів України від 25 вересня 2019 р. № 850. // Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/about/> (дата звернення: 20.05.2020).

17. Кейс-стаді. Брендинг і маркетинг територій. Федерація канадських муніципалітетів. *Проект міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст»*, 2019. // Децентралізація. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/486/Regional_BrandingMarketing_2019.pdf (дата звернення: 20.05.2020).

References:

1. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 1, 2014 № 333-r]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].

2. Ievropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia. Strasburh, 15.10.1985. [European Charter of Local Self-Government. Strasburh, 15.10.1985]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky vid 05.02.2015 № 156-VIII [Law of Ukraine On the Principles of State Regional Policy of February 5, 2015 № 156-VIII]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> [in Ukrainian].

4. Derzhavna stratehiia rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku (iz zminamy, vnesenymy zghidno z Postanovoioi KM № 1089 vid 20.12.2017) [State strategy of regional development for the period up to 2020 (as amended in accordance with the Resolution of the Cabinet of Ministers № 1089 of 20.12.2017)]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF/print1446542150663211> [in Ukrainian].

5. U Kabmini rozrobyly novu redaktsiiu zakonu shchodo stymuliuvannia rozvytku rehioniv. 26.11.2019 r. [The Cabinet of Ministers has developed a new version of the law on stimulating the development of regions. November 26, 2019]. *RBC.UA*. Retrieved from <https://www.rbc.ua/ukr/news/kabmine-razrobotali-novuyu-redaktsiyu-zakona-1574787744.html> [in Ukrainian].

6. Zhyvytskyi, D. (2019) V osnovi proektu Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku do 2027 roku znakhodytsia liudyna, yii potreby ta mozhlyvosti dlia rozvytku [The draft State Strategy for Regional Development until 2027 is based on people, their needs and opportunities for development]. *kmu.gov.ua*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/news/v-osnovi-proektu-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-do-2027-roku-znahoditsya-lyudina-yiyi-potrebita-mozhlyvosti-dlya-rozvitku-dmitro-zhivickij> [in Ukrainian].

7. Kotler, F. (2005). *Marketynh mest. Pryvlechenye ynvestytsyi, predpriiatyi, zhytelei y turystov v horoda, kommuny, rehiony y strany Evropy* [Marketing places. Attracting investments, enterprises, residents and tourists to cities, communes, regions and European countries]. Saint Petersburg: Stokholm. shk. ekonomyky [in Russian].

8. Romat, Ye. (2002). Do pytannia vykorystannia elementiv marketynhu v derzhavnomu upravlinni [Prior to nutrition marketing to the sovereign government]. *Visnyk UADU – UADU Bulletin*, 3, 33-37 [in Ukrainian].

9. Starostina, A.O. & Martov, S.Ie. (2004). Rehionalnyi marketynh: sut ta osoblyvosti stanovlennia v Ukraini [Regional marketing: the essence of the peculiarities of becoming in Ukraine]. *Marketynh v Ukraini – Marketing in Ukraine*, 3, 55-57 [in Ukrainian].

10. Pankrukhyn, A.P. (2006). *Marketynh terytoryi [Territory Marketing]*. Saint Petersburg: Pyter [in Russian].
11. Bondarenko, V.M. & Shershun, K.O. (2012). Poniattia ta instrumenty terytorialnoho marketynhu v konteksti stratehichnoho rozvytku rehioniv [Concepts and tools of territorial marketing in the context of strategic development of regions]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho universytetu. Serii: Ekonomika – Scientific Bulletin of Uzhhorod University: Series: Economics*, 2 (36), 66-73 [in Ukrainian].
12. Dudkina, O. (2016). Marketynh terytorii yak instrument zabezpechennia konkurentospromozhnoho rozvytku [Marketing of territories as a tool to ensure competitive development]. *Rehionalni aspekty rozvytku i rozmishchennia produktyvnykh syl Ukrainy – Regional aspects of development and location of productive forces of Ukraine*, 21. Retrieved from <http://rarrpsu.tneu.edu.ua/index.php/rarrpsu/article/view/178/176> [in Ukrainian].
13. Smerichevskiy, S.F. & Sibruk, V.L. (2018). Stratehichni aspekty marketynhu terytorii v umovakh detsentralizatsii upravlinnia Ukrainy [Strategic aspects of territory marketing in the conditions of decentralization of management of Ukraine]. *Prychornomorski ekonomichni studii. Rozvytok produktyvnykh syl i rehionalna ekonomika – Black Sea Economic Studies. Development of productive forces and regional economy*, 26-2, 55-59 [in Ukrainian].
14. Trehubov, O. S. (2010). Teoretychni aspekty marketynhu terytorii [Theoretical aspects of territory marketing]. *Visnyk Khmelnytskoho natsionalnoho universytetu – Bulletin of Khmelnytsky National University*, 6, 4, 128-131 [in Ukrainian].
15. Hrynkevych, S., Brukh, O. & Bernatska, I. (2018). Vplyv marketynhovoho seredovyscha na rozvytok obiednanykh terytorialnykh hromad. [The influence of the marketing environment on the development of united territorial communities]. *Ahrarna ekonomika – Agrarian economy*, 11, 1-2 [in Ukrainian].
16. Polozhennia pro Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy (Postanova KMU vid 30 kvitnia 2014 r. № 197 v redaktsii postanovy KMU vid 25 veresnia 2019 r. № 850). [Regulations on the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine (Resolution of the Cabinet of Ministers of April 30, 2014 № 197 as amended by the Resolution of the Cabinet of Ministers of September 25, 2019 № 850)]. *minregion.gov.ua*. Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/about/> [in Ukrainian].
17. Keis-stadi. Brendynh i marketynh terytorii. Federatsiia kanadskykh munitsypalitetiv. Proekt mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy «Partnerstvo dlia rozvytku mist» [Case study. Branding and marketing of territories. Federation of Canadian Municipalities. International Technical Assistance Project "Partnership for Urban Development"]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/486/Regional_BrandingMarketing_2019.pdf [in Ukrainian].

УДК 35.008 : 005.58

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-60-69](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-60-69)

Горбата Людмила Петрівна, аспірант кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності, Навчально-науковий інститут неперервної освіти і туризму, Національний університет біоресурсів і природокористування України, 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 11, e-mail: luda_gorbata@ukr.net, тел. (096) 7814806, <https://orcid.org/0000-0003-4487-6357>.

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІДКРИТОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті наголошено, що з огляду на активний розвиток інформаційного суспільства проблема механізму інформаційної відкритості в діяльності органів публічної влади України набуває все більшої актуальності.

Визначено, що у сучасному суспільстві широку популярність набувають питання впровадження механізмів прозорості та відкритості органів публічної влади як дієвих інструментів протидії корупції. Якість інформації на офіційних сайтах, онлайн-платформах та вільний доступ громадян до інформації про діяльність органів публічної влади є одними з головних чинників відкритості.

На основі аналізу поняття «механізм державного управління» у статті представлено авторське поняття «механізм інформаційної відкритості органів публічної влади».

Під механізмом інформаційної відкритості органів публічної влади запропоновано розуміти сукупність засобів організації управлінських процесів в органах публічної влади, які відображають стійкі взаємозалежності та взаємодії між вищевказаними органами та громадськістю з метою всебічного висвітлення своєї діяльності для виконання цілей (завдань) публічного управління відповідно до їх правового статусу.

Проаналізовано проблеми механізму інформаційної відкритості органів публічної влади.

Запропоновано напрями вирішення даного питання (якого), реалізація яких дасть змогу зробити більш ефективним механізм інформаційної відкритості органів публічної влади в Україні, що в свою чергу підвищить рівень довіри громадської до зазначених вище органів. Запропоновано ухвалити спеціальний закон, який би вніс визначеність у тлумаченні терміну «інформаційна відкритість», визначив би механізм та врегулював питання

діяльності органів публічної влади у напрямку забезпечення прозорості і відкритості.

Ключові слова: інформаційна відкритість, органи публічної влади, механізм, громадськість, взаємодія.

Gorbata Lyudmila Petrivna, graduate student of the Department of Public Management and Innovation Management, UI of Continuing Education and Tourism, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, 11, Heroiv Oborony Str., Kyiv, 03041, Ukraine, e-mail: luda_gorbata@ukr.net, tel. (096) 7814806, <https://orcid.org/0000-0003-4487-6357>.

IMPROVEMENT OF THE MECHANISM OF INFORMATION OPENING OF PUBLIC AUTHORITIES ACTIVITIES IN UKRAINE

Abstract. In the article notes that, given the active development of the information society, the problem of the mechanism of information transparency in the activities of public authorities of Ukraine is becoming increasingly important.

It has been determined that in modern society the issues of introducing transparency and openness mechanisms of public authorities as effective tools to combat corruption are gaining wide popularity. The quality of information on official websites, online platforms and the free access of citizens to information on the activities of public authorities is one of the main factors of openness.

Based on the analysis of the concept of "public administration mechanism", the author presents the concept of "mechanism of information transparency of public authorities."

It is proposed to understand the mechanism of information openness of public authorities as a set of means for organizing management processes in public authorities, reflecting the stable interdependencies and interactions between the above bodies and the public in order to comprehensively cover their activities in order to fulfill the goals (tasks) of public administration in accordance with their legal status.

The problems of the mechanism of information openness of public authorities are analyzed.

Directions of solving this issue are proposed, the implementation of which will make the mechanism of information transparency of public authorities in Ukraine more effective, which in turn will increase the level of public trust in the above authority. It is proposed to adopt a special law that would introduce certainty in the interpretation of the term "information openness", define the mechanism and regulate the issues of the activities of public authorities in the direction of ensuring transparency and openness.

Keywords: information openness, public authorities, mechanism, public, interaction.

Постановка проблеми. Важливим аспектом ефективної реалізації державної політики щодо сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні залишається питання інформаційної відкритості органів державної влади та органів місцевого самоврядування, діяльність яких передусім має спрямовуватися на задоволення потреб кожного пересічного громадянина [1; 2, С. 156], що неможливо забезпечити без незалежних суспільних засобів масової інформації. Інформаційна відкритість в діяльності органів публічної влади є невід'ємною характеристикою здійснення ефективного публічного управління та обов'язковою умовою перетворення держави на шляху демократичного розвитку суспільства.

Водночас, вирішення проблеми достатнього рівня інформаційної відкритості спонукає органи публічної влади до пошуку нових механізмів забезпечення такої відкритості в Україні. А з огляду на активний розвиток інформаційного суспільства проблема механізму інформаційної відкритості в діяльності органів публічної влади України набуває все більшої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що у наукових колах ведуться численні дискусії стосовно теоретичних та практичних питань, пов'язаних з механізмом інформаційної відкритості органів публічної влади в Україні. Дану проблему досліджували такі науковці, як: Е. Афонін, О. Бабінова, І. Василенко, Ю. Габермас, Н. Гудима, О. Григорян, Д. Гунін, І. Жаровська, І. Ібрагімова, В. Комаровський, О. Літвінов, В. Мельниченко, О. П'ятіна, С. Телешун, Є. Тихомирова та ін.

Дана праця безпосередньо пов'язана із науковими дослідженнями кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності навчально-наукового інституту неперервної освіти і туризму Національного університету біоресурсів і природокористування України, які здійснюються у межах науково-дослідної теми «Теоретичні засади і механізми реалізації інноваційних процесів у публічному управлінні» (ДР №118U100146).

Мета статті. На основі визначення поняття «механізм інформаційної відкритості органів публічної влади», аналізу проблемних питань та пошуку напрямів вдосконалення чинного законодавства України та практики його застосування з даного питання запропонувати рекомендації щодо удосконалення механізму інформаційної відкритості у діяльності органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Оскільки змінюються підходи до здійснення своїх функцій органами публічної влади, запроваджуються нові форми та методи роботи в системі публічного управління, то і трансформації зазнають традиційні підходи до забезпечення інформаційної відкритості. Основою нової моделі управління в Україні повинна стати орієнтація на взаємодію з громадянами та їх активна участь в управлінських процесах. Цього можна досягнути, якщо громадськість буде достатньо поінформованою щодо змісту діяльності органів публічної влади та матиме реальну можливість впливу на прийняття управлінських рішень. Саме тому

важливо зосередити увагу на пошуку шляхів удосконалення механізму забезпечення інформаційної відкритості органів публічної влади.

Автор статті у 2019 році брала безпосередню участь у дослідженні механізму інформаційної відкритості у діяльності органів публічної влади під час навчання за програмою навчального курсу «Перспектива», метою якої є формування «Кадрового резерву України».

У сучасному суспільстві широку популярність набувають питання впровадження механізмів прозорості та відкритості органів публічної влади як дієвих інструментів протидії корупції. Якість інформації на офіційних сайтах, онлайн-платформах та вільний доступ громадян до інформації про діяльність органів публічної влади є одними з головних чинників відкритості.

Як ми уже зазначали у наукових колах ведуться численні дискусії навколо теоретичних та практичних питань, пов'язаних з механізмом інформаційної відкритості органів публічної влади в Україні. Хоча єдиного підходу щодо тлумачення терміну «механізм інформаційної відкритості органів публічної влади» досі не напрацьовано. З огляду на сказане, необхідно звернутися до поняття «механізми державного управління», на основі якого здійснимо спробу сформулювати власне визначення «механізм інформаційної відкритості органів публічної влади».

Термін «механізм» досить часто використовується у різних сферах життєдіяльності. З цього приводу французький вчений Анрі Кульман наголошував на існуванні величезного числа механізмів, які на його думку, являють собою систему елементів (цілей, функцій, методів, організаційної структури і суб'єктів) та об'єктів управління, в якій відбувається цілеспрямоване перетворення впливу елементів управління на необхідний стан або реакцію об'єктів управління, що має вхідні посилки і результируючу реакцію [3, С. 13–14].

В. Б. Авер'янов це поняття визначає таким чином: механізм державного управління – це сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Звідси складовими елементами зазначеного механізму виступають: 1) система органів виконавчої влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку [4].

Н. Р. Нижник, О. А. Машков визначають це поняття у широкому розумінні як складову частину системи управління, що забезпечує вплив на внутрішні (коли йдеться про механізм управління організацією) та зовнішні (коли говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями) фактори, від стану яких залежить результат діяльності об'єкта управління [5, С. 37–49]. Схоже визначення дають автори книги [6]. Вони вважають, що «механізм управління – це складова системи управління, що забезпечує здійснення

впливу на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. При цьому механізм має відображати стійкі взаємозалежності та взаємодії між елементами керованої системи, забезпечувати узгодження їх інтересів» [6, С. 235–236].

В. Д. Бакуменко, В. М. Князєв зазначають, що механізм державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Схема реального механізму державного управління містить цілі, рішення, впливи, дії, результати. Комплексний механізм державного управління вони визначають як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [7, С. 116–117].

В. Д. Бакуменко та Д. О. Безносенко зазначають, що механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей [8].

П. В. Присяжнюк вважає, що «інформаційний механізм управління – забезпечення збору і оперативної доставки нової достовірної, актуальної інформації щодо суб'єктів зовнішнього середовища управлінському персоналу всіх рівнів підприємства, яка структурована відповідно до виконуваних ним функцій і завдань. Для забезпечення ефективного впровадження механізму управління в дію, по відношенню до того чи іншого виробничо-господарського процесу, він повинен бути інформаційно забезпеченим, через збір статистичних даних, обстеження та аналіз існуючого становища тієї ніші, в яку планується інвестування та залучення додаткового капіталу, маркетингова оцінка ринків. Цей вид механізму управління стимулює організацію попередньо вивчати стан та ситуацію перед тим, як планувати вкладати фінансові кошти, дає змогу оцінити стан входу на ринок та спрогнозувати те, яким буде кінцевий результат» [9].

Вивчивши наукові джерела, можемо зробити висновок про наявність великої кількості визначень поняття «механізм державного управління», яке характеризують як сукупність державних органів, систему практичних заходів і методів тощо. Ми підтримаємо позицію В. Я. Малиновського, який визначає механізм державного управління як сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [10, С. 65].

Варто зазначити, що аналіз наукових джерел дав змогу віднайти лише одне узагальнене визначення механізму забезпечення відкритості органів влади. Так, М. Пашковська зазначає, що під механізмом забезпечення прозорості та відкритості в діяльності органів державної влади потрібно розуміти складну систему, яка має визначену структуру, методи, важелі,

інструменти впливу, відповідне правове, нормативне та інформаційне забезпечення, що в цілому впливають на рівень прозорості та відкритості в діяльності органів державної влади [11].

Як бачимо, дане поняття не відображає сутність інформаційної відкритості та її особливостей, є надзвичайно широким і підлягає удосконаленню.

На нашу думку, під механізмом інформаційної відкритості органів публічної влади доцільно розуміти сукупність засобів організації управлінських процесів в органах публічної влади, які відображають стійкі взаємозалежності та взаємодії між вищевказаними органами та громадськістю з метою всебічного висвітлення своєї діяльності для виконання цілей (завдань) публічного управління відповідно до їх правового статусу.

Далі слід розглянути проблемні питання механізму інформаційної відкритості органів публічної влади. З цього приводу потрібно зауважити, що для того, аби бути ефективною, влада потребує фундаментальних змін у системі публічного управління. Ці зміни можна досягнути за допомогою удосконалення існуючих, та впровадження нового механізму інформаційної відкритості у діяльності органів публічної влади.

О. В. Літвинов, С. О. Кіян справедливо зауважують, що на сьогоднішній день відсутня сучасна нормативно-правова база щодо забезпечення інформаційної відкритості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, залучення громадськості до процесу розробки та прийняття публічних рішень. Науковці також звертають увагу на те, що регуляторна політика за своєю ідеологією, за своїм поширенням практично на всі органи публічної влади, рішення яких стосуються інтересів суб'єктів господарювання, має стати підґрунтям для перебудови системи публічного управління, основним інструментом, що забезпечить нову якість системи публічного управління [12].

Отже, підсумовуючи підтримаємо думку М. Пашковської, що необхідно ухвалити спеціальний закон, який би вніс визначеність у тлумаченні термінів "інформаційна відкритість", визначив би механізм та врегулював питання діяльності органів публічної влади у напрямку забезпечення інформаційної відкритості [11]. Доцільно відмітити, що у 2000 році був розроблений законопроект «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України», проте так і не був прийнятий.

На думку К.В. Меліхова, створення ефективного законодавства не дозволить забезпечити відкритості, поки не відбудеться певних змін у масовій свідомості не тільки державних службовців, а взагалі в суспільстві в цілому [13, С. 62].

Ще однією проблемою у механізмі інформаційної відкритості органів публічної влади є формування організаційної культури у працівників вказаних вище органів влади.

Так, у процесі формування інформаційної політики органи публічної влади мають більше уваги приділяти і організаційній культурі, запроваджувати такі підходи до інформаційної відкритості, які б укорінювались в колективі, підтримувались переважною більшістю і з часом становили одну із сталих традицій та звичок в установі. Бути відкритим має стати «сучасним». На жаль, на сьогодні питанню формування організаційної культури в органах державної влади приділяється необґрунтовано мало уваги, якщо не сказати, що не приділяється взагалі. Роль організаційної культури у забезпеченні інформаційної відкритості на сьогодні є недооціненою.

У цьому контексті актуальною є проблема формування нової організаційної культури державної та муніципальної служб України, яка б відповідала сучасним політичним, економічним, соціальним реаліям та обумовлювала принципово новий порядок організаційно-управлінських взаємодій, до яких залучені державні службовці [14].

Одночасно метою формування нової організаційної культури в державному управлінні є розвиток у державних службовців розуміння певної ідеології відповідного органу влади, в якому вони проходять службу, систему цінностей, єдиних стандартів поведінки, спілкування з колегами та службовцями інших органів державної влади [15].

До проблем інформаційної відкритості органів публічної влади ми можемо віднести і недостатню обізнаність у реалізації інноваційними методами інформаційної взаємодії органів державної влади і громадськості.

Актуальним питанням наразі є створення системи навчальних курсів і відкриття нових спеціалізацій в закладах професійного навчання державних та муніципальних службовців щодо навчання інноваційним моделям інформаційної взаємодії органів публічної влади і громадськості, оволодіння вказаними особами новими управлінськими технологіями і механізмами інформаційного спілкування з інститутами громадянського суспільства і громадянами.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, ми можемо погодитися з думкою про те, що важливою умовою ефективного функціонування механізмів державного управління безперечно є чітке їх налагодження та відпрацювання на всіх рівнях влади, управління та у суспільстві [16, С. 11].

Для покращення механізму інформаційної відкритості органів публічної влади доцільно розробити комплексну програму діяльності за напрямками:

1. Удосконалення нормативно-правового забезпечення. Актуальним залишається питання щодо прийняття закону, який би врегулював поняття інформаційної відкритості органів публічної влади, передбачив чіткий механізм її реалізації, форми, методи, засоби тощо.

2. Формування організаційної культури державної та муніципальної служб України, яка б відповідала сучасним політичним, економічним,

соціальним реаліям та обумовлювала принципово новий порядок організаційно-управлінських взаємодій, до яких залучені державні службовці.

3. Створення системи навчальних курсів і відкриття нових спеціалізацій в закладах професійного навчання державних та муніципальних службовців щодо навчання інноваційним моделям інформаційної взаємодії органів публічної влади і громадськості.

Реалізація цих напрямів дасть змогу зробити більш ефективним механізм інформаційної відкритості органів публічної влади в Україні, що в свою чергу підвищить рівень довіри громадськості до зазначених вище органів.

Література:

1. Чому необхідно ухвалити зміни до Закону про суспільне мовлення. // Інтернет-видання Телекритика. URL: <http://www.telekritika.ua/pravo/2015-03-19/105089> (дата звернення: 20.05.2020).
2. Gryshchenko I. The impact on the formation of personal needs leadership. *Scientific Bulletin of National Mining University (SciVerse Scopus)*. 2016. Vol. 4. pp. 154–160.
3. Кульман А. Экономические механизмы: Пер. с франц. Под общ. ред. Н. И. Хрусталевой. М.: Прогресс; Универс, 1993. 192 с.
4. Державне управління: теорія і практика. / за заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
5. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посібн. За заг. ред. Н. Р. Нижник. К.: УАДУ, 1998. 160 с.
6. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посібник / За заг. ред. Нижник Н. Р., Олуйка В. М. Л.: Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2002. 352 с.
7. Державне управління: Словник-довідник. / За заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. К.: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
8. Бакуменко В. Д., Безносенко Д. О. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами: науково-дослідна робота. К.: НАДУ при Президентові України; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. 2006. URL: <https://scholar.google.com.ua/citations?user=FVSmcGcAAAAJ&hl=ru> (дата звернення: 20.05.2020).
9. Присяжнюк П. В. Механізм управління: сутність, види та складові. *Ефективна економіка*. 2019. № 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7539> (дата звернення 20.05.2020). DOI: 10.32702/2307-2105-2019.12.150
10. Малиновський В. Я. Державне управління: Вид. 2-ге, доп. і перероб. К.: Атіка, 2003. 576 с.
11. Пашковська М. Удосконалення механізмів забезпечення прозорості і відкритості в діяльності органів державної влади. / Науковий блог Національного університету «Острозька академія». URL: <https://naub.oa.edu.ua/2012/udoshkonalennya-mehanizmv-zabezpechennya-prozorosti-i-vidkrytosti-v-diyalnosti-orhaniv-derzhavnoji-vlady/> (дата звернення: 20.05.2020).
12. Літвінов О.В., Кіян С.О. Роль інформаційної відкритості органів влади у здійсненні державної регуляторної політики. URL:

<http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/SOCIALNA/10-LITVINOV-KIYAN.pdf> (дата звернення: 20.05.2020).

13. Меліхов К. В. Шляхи удосконалення інформаційного забезпечення органів державної влади. *Теорія і практика соціального управління*. 2010. № 3 (27). С. 60-64.

14. Бондаренко Є. Організаційна культура державної служби: сутнісні характеристики та визначення поняття. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2009. Вип. 2 (2). URL: <http://dridu.dp.ua/zbirnik/2009-02/09bemhvp.pdf> (дата звернення: 20.05.2020).

15. Дегтяренко О. Г., Тюріна Ю. О. Науково-практичні засади забезпечення відкритості та прозорості функціонування органів державної влади. *Вісник СумДУ. Серія «Економіка»*. 2017. № 1. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/68363/1/Dehtiarenko_vlada.pdf;jsessionid=CAE611965D2D0B409FC20E7A1DC1B6C2 (дата звернення: 20.05.2020).

16. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України : конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів. Уклад.: Е. А. Афонін, О. В. Суший. К.: НАДУ, 2010. 48 с.

References:

1. Chomu neobkhidno ukhvalyty zminy do Zakonu pro suspilne movlennia [Why it is necessary to adopt amendments to the Law on Public Broadcasting]. (2015). *www.telekritika.ua*. Retrieved from <http://www.telekritika.ua/pravo/2015-03-19/105089> [in Ukrainian].

2. Gryshchenko, I. (2016). The impact on the formation of personal needs leadership. *Scientific Bulletin of National Mining University (SciVerse Scopus)*, 4, 154-160 [in English].

3. Kulman, A. (1993). *Ekonomicheskie mekhanizmy [Economic mechanisms]*. (N. I. Khrustaleva, Trans). Moscow: Progress; Univers [in Russian].

4. Averianov, V. B. (Eds.). (1998). *Derzhavne upravlinnia v Ukraini [Public administration in Ukraine]*. Kyiv: Yurinkom Inter. Retrieved from <http://www.lawbook.by.ru/admin/averjanov/2-2.shtml> [in Ukrainian].

5. Nyzhnyk N. R., Mashkov O. A. (1998). *Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia [System approach in the organization of public administration]*. N. R. Nyzhnyk (Eds.). Kyiv: UADU [in Ukrainian].

6. Nyzhnyk, N. R., Oluika, V. M. (Eds.). (2002). *Derzhavne upravlinnia v Ukraini: naukovy, pravovy, kadrovi ta orhanizatsiini zasady [Public administration in Ukraine: scientific, legal, personnel and organizational principles]*. Lviv: Vyd-vo Natsionalnoho universytetu «Lvivska politekhnika» [in Ukrainian].

7. Kniazieva, V. M., Bakumenka, V. D. (Eds.). (2002). *Derzhavne upravlinnia: Slovnyk-dovidnyk [Public administration: Dictionary-reference book]*. Kyiv: Vyd-vo UADU [in Ukrainian].

8. Bakumenko, V. D., Beznosenko, D. O. (2006). *Vyavlennia kompleksu problem derzhavnoho upravlinnia protsesamy yevropeiskoi ta yevroatlantlychnoi intehtratsii Ukrainy, rozrobka propozyitsii shchodo vdoskonalennia systemy derzhavnoho upravlinnia tsymy protsesamy [Identification of a set of problems of public management of European and Euro-Atlantic integration of Ukraine, development of proposals for improving the system of public management of these processes]*. Kyiv: NADU pry Prezydentovi Ukrainy; Tsentr navchannia i doslidzhen z yevropeiskoi ta yevroatlantlychnoi intehtratsii Ukrainy. Retrieved from <http://www.napa-eurostudies.org.ua/2-2.rtf> [in Ukrainian].

9. Prysiazhniuk, P. V. (2019). Mekhanizm upravlinnia: sutnist, vydy ta skladovi [Management mechanism: essence, types and components]. *Efektivna ekonomika – Efficient economy*, 12. Retrieved from <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7539> DOI: 10.32702/2307-2105-2019.12.150 [in Ukrainian].

10. Malynovskyi, V. Ya. (2003). *Derzhavne upravlinnia [Public administration]*. (2nd ed, rew.). Kyiv: Atika [in Ukrainian].

11. Pashkovska, M. (2012). Udokonalennia mekhanizmiv zabezpechennia prozorosti i vidkrytosti v diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady [Improving mechanisms for ensuring transparency and openness in the activities of public authorities]. *naub.oa.edu.ua*. Retrieved from

<https://naub.oa.edu.ua/2012/udoskonalennya-mehanizmiv-zabezpechennya-prozorosti-i-vidkrytosti-v-diyalnosti-orhaniv-derzhavnoji-vlady/> [in Ukrainian].

12. Litvinov, O. V., Kiian, S. O. (2006). Rol informatsiinoi vidkrytosti orhaniv vlady u zdiisnenni derzhavnoi rehuliatornoj polityky [The role of information openness of government in the implementation of state regulatory policy]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Public administration: theory and practice, 1*. Retrieved from <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/SOCIALNA/10-LITVINOV-KIYAN.pdf> [in Ukrainian].

13. Melikhov, K. V. (2010). Shliakhy udoskonalennia informatsiinoho zabezpechennia orhaniv derzhavnoi vlady [Ways to improve the information support of public authorities]. *Problemy ta perspektyvy formuvannia natsionalnoi humanitarno-tekhnicnoi elity – Problems and prospects of formation of the national humanitarian and technical elite, 3*, 60-64 [in Ukrainian].

14. Bondarenko, Ye. (2009). Orhanizatsiina kultura derzhavnoi sluzhby: sutnisni kharakterystyky ta vyznachennia poniattia [Organizational culture of civil service: essential characteristics and definitions]. *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka – Public administration: theory and practice, 2(2)*. Retrieved from http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2009_2/09bemhvp.pdf [in Ukrainian].

15. Dehtiarenko, O. H., Tiurina, Yu. O. (2017). Naukovo-praktychni zasady zabezpechennia vidkrytosti ta prozorosti funkcionuvannia orhaniv derzhavnoi vlady [Scientific and practical principles of ensuring openness and transparency of public authorities]. *Visnyk SumDU. Seriiia «Ekonomika» – Visnyk of Sumy State University. Economy series, 1*. Retrieved from https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/68363/1/Dehtiarenko_vlada.pdf;jsessionid=CAE611965D2D0B409FC20E7A1DC1B6C2 [in Ukrainian].

16. Afonin, E. A., Sushyi, O. V. (Eds.). (2010). *Transparentnist vlady v konteksti yevropeiskoi intehtratsii Ukrainy [Transparency of power in the context of Ukraine's European integration]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

УДК: 353+308

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-70-86](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-70-86)

Демченко Володимир Миколайович, кандидат філологічних наук, доцент, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, 73008, м. Херсон, Бериславське Шосе, 24, d.vovchuk@gmail.com, 050-1499345, <https://orcid.org/0000-0003-1841-7798>

СОЦІОЛІНГВІСТИЧНИЙ МЕТОД ЯК ІНСТРУМЕНТ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО МОНІТОРИНГУ (на прикладі Херсонщини)

Анотація. У статті презентовано застосування методу соціолінгвістичного анкетування як інструменту територіального моніторингу, що було проведене наприкінці ХХ сторіччя в окремих населених пунктах Херсонської області. Завдання дослідження виконані у двох вимірах – синхронічному та діахронічному. Синхронічний вимір виявив особливості національно-мовної сфери окремих сіл і міст Херсонщини, зокрема їх спільні риси історичного заснування (більшою мірою у ХVIII сторіччі, переважно українськими селянами й козаками); риси домінування української культури й мови (від незначної переваги в окремих пунктах до повного домінування в більшості); функціонування української мови у більшості сімей анкетованих, а також у батьківських і дідівських сім'ях; виявлення високого показника позитивного ставлення до української мови незважаючи на частку російськомовних осіб, зокрема у виборі мови навчання дітей та у ставленні до української мови як державної, у висловленні погляду щодо її майбутнього.

У діахронічному вимірі проведено паралелі з сучасною ситуацією. Так, було виявлено, що думка респондентів про подальшу рівноправність двох мов виявилася не правильною, адже українська мова сьогодні досягла високого функціонального рівня. Також відповідно до стратегій адміністративно-територіальної реформи й формування національної ідентичності в сучасній Україні доведено ефективність застосування соціолінгвістичного методу в дослідженні / моніторингу мовно-національної ситуації в регіонах країни.

Зроблено висновок, що описані вище результати анкетування, добуті за допомогою соціолінгвістичного методу, потрібно використовувати в наукових розвідках, які стосуються сучасного стану національно-мовної сфери в Україні, зокрема в кожному її регіоні, що допоможе виробити правильну державну стратегію розвитку цієї сфери.

Ключові слова: територіальний моніторинг, соціолінгвістичний метод, синхронічний вимір, діахронічний вимір.

Demchenko Volodymyr Mykolayovych, candidate of Philological Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Department of Public Administration and Local Self-Government, Kherson National Technical University, Kherson, Beryslav Highway, 24, d.vovchyk@gmail.com, 050-1499345, <https://orcid.org/0000-0003-1841-7798>

SOCIOLINGUISTIC METHOD AS AN INSTRUMENT OF TERRITORIAL MONITORING (on the example of Kherson region)

Abstract. The article presents the application of the method of sociolinguistic questionnaires as a tool for territorial monitoring. Sociolinguistic questionnaires conducted in the late twentieth century in some settlements of the Kherson region. The objectives of the study are performed in two dimensions – synchronic and diachronic. The synchronic dimension revealed the peculiarities of the national-linguistic sphere of individual villages and cities of the Kherson region, in particular their common features of historical foundation (mostly in the XVIII century, mainly by Ukrainian peasants and Cossacks); features of dominance of the Ukrainian culture and language (from insignificant advantage in some settlements to full dominance in the majority); functioning of the Ukrainian language in the majority of respondents' families, as well as in parents' and grandparents' families; identifying a high rate of positive attitude to the Ukrainian language despite the share of Russian-speaking people, in particular in the choice of school educations' language for children and in the attitude to the Ukrainian language as the state language, in expressing views on its future.

In the diachronic dimension, parallels are drawn with the current situation. Thus, it was found that the opinion of the respondents about the further equality of the two languages was not correct, because the Ukrainian language today has reached a high functional level. Also, in accordance with the strategies of administrative-territorial reform and the formation of national identity in modern Ukraine, the effectiveness of the sociolinguistic method in the study / monitoring of the linguistic and national situation in the regions of the country are proved.

It is concluded that the above results of the survey, obtained using the sociolinguistic method, should be used in scientific research related to the current state of the national language sphere in Ukraine, in particular in each region, which will help develop a proper state strategy for this sphere.

Keywords: territorial monitoring, sociolinguistic method, synchronous dimension, diachronic dimension.

Постановка проблеми. У попередній статті [1] ми розглянули ретроспективу формування етнодуховних цінностей жителів Херсонщини, зокрема історію формування етнічного складу регіону з початку його масового офіційного заселення в мовній, освітній, релігійній площинах, послуговуючись архівними матеріалами та працями регіональних істориків. Ближню ретроспективу (кінець ХХ сторіччя – початок ХХІ) було залучено лише фрагментарно – на рівні кількох цифрових кореляцій відповідно до результатів останніх двох переписів, що стосувалися Херсонської області загалом. У площині ж адміністративно-територіальної реформи більший інтерес викликають окремі райони, які мають свої особливості історичного й соціального розвитку. Наприклад, Генічеський район сьогодні має неабияке політичне значення через свій прикордонний статус, а морське узбережжя (Голопристанський і Скадовський райони) – ще й через курортний статус, який зумовлює комплекс соціальних проблем упродовж літнього сезону. Натомість у питаннях національної ідентичності, що також є актуальними на сьогодні, відносно найбільші колізії традиційно виявляють окремі міста – Херсон, Нова Каховка, Генічеськ, які мають ураховуватися в стратегічних моніторингах місцевої та обласної влади. Уважаємо, що соціолінгвістичний метод, який визначає кореляції мовної та соціальної площин розвитку території, у цьому сенсі є найбільш ефективним. Приклад і результати таких досліджень у Херсонській області мають братися як схема / модель аналогічних розвідок в інших областях України, що допоможе визначитися з правильними заходами державної мовної та національної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За традиційною світовою лінгвістикою, вплив соціальних чинників на розвиток мови, взаємне варіювання мовних і соціальних структур вивчалися через синхронічні й діахронічні дослідження. Також існували дві площини відповідно до природи діалектів – територіальна й соціальна. У нашому дослідженні ми розглядаємо першу, оскільки саме вона характеризує райони регіону, який має власне сільську (аграрну) генезу. У межах мовної варіативності Манфред Юсселер виділяв розмовно-побутову регіональну мову, соціолект і функціональний стиль, зумовлений комунікативною ситуацією [2, с. 143], Роджер Белл за функціональним аспектом визначає стандартну, класичну (церковну), діалектну, піджин й інші форми мови [3, 201-207]. Типологічні дослідження також здійснювалися Уільямом Брайтом, Деллом Х. Хаймсом, Далібором Брозовичем та ін. Першими українськими соціолінгвістами були В. Русанівський, який корелював мовну варіативність з українською ментальністю [4], Ю. Жлуктенко, який виявив такий параметр багатомовної ситуації, як органічність мовної форми [5], Юрій Карпенко, який у загальному вимірі досліджував питання національної ідентифікації через різноманітні кореляції [6], Галина Мацюк, яка аналізує тривалий час мовну ситуацію в Україні загалом [7] та багато інших.

Мета статті. Презентувати можливість застосування соціолінгвістичного методу в дослідженні як інструменту моніторингу мовно-національної ситуації в окремих регіонах країни (на прикладі сучасної Херсонської області).

Виклад основного матеріалу. У монографії, де ми описали результати власних досліджень мовної ситуації на Півдні України наприкінці ХХ сторіччя [8], було зроблено висновок, що вирішальним чинником формування мовного середовища є не індивідуально-демографічні особливості його членів, а історична соціально-культурна опозиція «село-місто» в різноманітних її кореляціях. Тобто та архаїчна дискусія 20-х років про міську російську («пролетарську») та сільську українську («селянську») культури в Україні є актуальною й сьогодні – в умовах справді незалежної держави, коли така дихотомія потребує вже принципової переорієнтації, відповідно до якої українська культура має стати елітарною, а «російська» – вуличною, просторічною. На власне мовному рівні таке й відбувається, адже написання українських форм хоча частково, але контролюються, натомість російських – ні. Тобто за кумулятивним принципом відкриваються нові перспективи у вивченні функціональної та структурної площин української мови відповідно до близької ретроспективи описаних результатів – є можливість побачити зрушення за 20 пройдених від того часу років.

Отже, стан мовної ситуації в Херсонській області ми визначали з урахуванням особливостей опозиції «місто-село» з додаванням таких «проміжних» населених пунктів, як райцентр сільського типу, райцентр міського типу, а також приміське село. У кожному з вибраних пунктів було проведено анкетування серед масиву респондентів кількістю від 40 до 60 осіб, а тому в статті фіксуємо лише відсоткову частку. Воно передбачало визначення стану функціонування української мови. Так, анкета містила запитання про місце народження, національність респондента та його батьків, мову батьківської сім'ї, мову у школі, після навчання, на робочому місці, визнання рідної мови, стать, вік, освіту, віросповідання інформанта, знання родоводу, вибір мови спілкування на вулиці, у магазині, у транспорті, мову відповіді при звертанні російською (далі – РМ), українською (далі – УМ) мовами, мову звернення до незнайомого, до знайомого, перспективи щодо мовного вибору у власній сім'ї, мови дітей, ставлення до УМ як державної, перспективи українсько-російської двомовності. При цьому ми поєднали поняття «функціонально перша мова» та «рідна мова» в терміні «перша мова» (українська-перша або російська-перша). Також фіксуються білінгви та монолінгви. Для позначення чоловіків або дружин інформантів використовуємо термін «напарники». Відсоткові показники для більшої наочності округляємо.

Бериславський район

Райцентр Берислав засновано 1734 року на місці турецької фортеці Кизикермен. Першими поселенцями були селяни з Центральної України.

Серед анкетованих – 83,3% – українці за національністю, інші – росіяни. 80% визнають УМ за першу. 2% росіян – монолінгви. Загалом наявна історично сформована українська культура міста, що ілюструється 97-відсотковим позитивним ставленням до УМ як державної, хоча дві третини прогнозували рівнозначність двох мов через 5 років. Цікаво, що 57% визначили себе як атеїсти. За походженням, 57% – селяни, 30% – робітники. Більшість знають родовід до 3-х колін і репрезентують у 70 % випадків повністю українські родини, УМ функціонує у 83% батьківських сімей. Функціональний вибір УМ зменшується від 86% у школі до 53 % у транспорті. Домінують активні білінгви (60 %). У вуличних ситуаціях фіксується традиційна білінгвальна культура: 90 % інформантів відповідають відповідною мовою та звертаються українською до знайомого українця. Але визначальна ситуація звернення до незнайомого визначається на користь РМ (56-44 %).

Отже, у місті Бериславі функціонально домінує УМ з 66% (для російської мови – 33%, а 1% залишається на «поправку» округлення).

Село Зміївка утворене наприкінці XVIII століття шведами-колоністами. Надалі це було німецьке село Шлагендорф, і там були німецька й українська (бойківська) етнічні групи.

Серед анкетованих – 90% українців, вибір української мови навчання для дітей та позитивне ставлення до УМ-державної є 100-відсотковими. Половина анкетованих (зокрема і росіяни зі шведами) роблять прогноз на користь УМ. Третина – за рівнозначність мов. 76% респондентів – селяни за походженням, стільки ж – корінні жителі. Власне українських родин до 3-го коліна фіксується 73 % (за 20% змішаних), УМ функціонує у 97% випадків. Тому беззаперечним є факт домінування УМ в усіх сферах сільського життя (мінімальна частка – 93), крім, звісно, індивідуального вибору, де має вплив уже не навколишній соціум, а мовна політика держави. Можливо тому анкетовані прогнозують мовну ситуацію як незмінну через 5 років або як власне рівнозначну щодо УМ і РМ. Але все одно визначальна ситуація звернення до незнайомого засвідчує 90-відсотковий вибір УМ.

Село Новорайськ утворене в 2-й половині XVIII століття на місці степового хутора. Наразі тут проживає близько 3 тисяч жителів. Принагідно зауважимо, що ойконіми такого типу в органічній загальнонародній мові вимовляються як іменники 2-ї відміни середнього роду – Вознесенське, Первомайське, Братське тощо. Відповідно має фіксуватись і Новорайське.

За результатами анкетування, 87% – українці за національністю. Дві третини – селяни за походженням. Фіксується 77% «дідівських» сімей українських за національністю (за наявності 17% змішаних) і 90% батьківських (носіїв УМ-першої). УМ-перша функціонує в 93% власних сімей анкетованих, що відповідає й кількісному показникові випадків позитивного ставлення до УМ як державної.

Функціонально УМ повністю домінує у сферах сільського континууму, залишаючи російській перевагу в сферах масової інформації.

Білозерський район.

Порівняно з попереднім, Білозерський район розташований недалеко від Херсона та вздовж автомагістралей, а тому виявляє більш тісний соціально-економічний зв'язок із центром області.

Райцентр (сільського типу) Білозерка. Заснована наприкінці XVIII століття запорожцями та українцями з Правобережної України. З середини XIX століття фіксувалась як містечко. Зараз тут проживає близько 10 тисяч осіб.

За результатами анкетування, нараховується 87% українців і 10% росіян. 83% українців визнають свою національну мову за першу. Селяни за походженням – 70% опитаних, більше половини – корінні жителі. Фіксується 76,6% випадків українських дідівських родин, по 10% змішаних і російських. Власні ж сім'ї – на дві третини українськомовні, хоча напарників-українців – 60%, а носіїв УМ-першої серед них ще менше – 50%. Хоча цей процес зменшення є результатом негативних особливостей національної самовизначеності інформантів, УМ школи вибирають для дітей 90%, позитивно ставляться до УМ як державної 87%, прогнозують майбутнє на користь цієї мови 83%.

Функціональна частка для УМ становить 58%, що характеризує специфіку мовної ситуації в райцентрі (попри те, що він фіксується нами як райцентр сільського типу, але тісно пов'язаний у соціальній сфері з обласним центром), а також і певну особливість сприйняття анкетованими поняття сфер функціонування мов, які вони підсвідомо переносять в умови міста, з яким асоціюють усі комунікативні ситуації.

Село Кізомис утворено наприкінці XVIII століття на березі Дніпра запорізькими козаками. Наразі тут проживає близько 2 тисяч мешканців.

Серед анкетованих налічується 86,6% українців і 10% росіян. 80% є носіями УМ-першої, 20% – РМ-першої. Цей показник певною мірою зумовлений високим відсотком робітників за соціальним станом через наявність у селі філіалу Херсонського заводу та риболовної артілі.

Фіксується 73% українських дідівських родин і 20% змішаних, що зумовило наявність 90% українських батьківських сімей, серед яких у 80% випадків функціонує УМ. Ця ж мова використовується у 70% власних сімей інформантів (10% – змішані, 20% – із РМ). Тому наявний високий процент функціонування РМ у сферах комунікації (до 60% у транспорті та у випадках індивідуального вибору). Зрештою умовна частка функціональної оцінки РМ є відносно високою – 46 (для УМ – 54).

Село Широка Балка утворено переселенцями з сусіднього Станіслава на березі дніпровського лиману в середині XIX століття. Зараз тут проживає близько 2 тисяч мешканців.

Серед анкетованих – 97% осіб української національності (серед них – 10% монолінгвів). 70% – корінні жителі. Українських дідівських родин налічується 97%, відповідно стільки ж аналогічних батьківських. УМ як мову власної сім'ї визнають 90% українців (серед напарників – 10% росіян із РМ-першою). Загалом такі дані доводять стабільне функціональне становище УМ у цьому населеному пункті. 90% анкетованих позитивно ставляться до УМ-державної (7% – байдуже), але 83% прогнозують рівнозначність мов через 5 років (15% – на користь УМ).

Функціонально РМ піднімається до 33% у транспорті, до 60 – у випадках індивідуального вибору, але до незнайомого російською звернеться менша частина інформантів – 43%. Тому Загальний бал для РМ складає 32 (для української – 68).

Як бачимо, мовна ситуація в населених пунктах Білозерського району дещо відрізняється від аналогічної в Бериславському, але українців за національністю налічується більше – 86% (росіян – 11%). 97% українців визнають першою УМ, 3% – РМ; 7% росіян – УМ за першу, що ілюструє факт мовного зрушення в бік УМ.

Великоолександрівський район.

Цей район, на відміну від попереднього, є віддаленим від центру області та центральних магістралей, і тому українська національна культура тут здавна є традиційною. Тому відзначимо та проілюструємо, які саме чинники впливають на процес продовження традицій.

Велика Олександрівка – райцентр (сільського типу). Засновано наприкінці XVIII століття на Інгульці вихідцями з Центральної України. Проживає тут близько 8 тисяч мешканців.

За даними анкетування, 90% є українцями за національністю, 6% – росіянами. 83% – носії УМ-першої, 7% – РМ. Дві третини – селяни за походженням, майже стільки ж – корінні жителі. УМ для майбутніх дітей свідомо вибирають 87% опитаних. УМ як державну визнають 90%, інші – байдужі; половина робить прогноз на користь УМ (третина не визначилась у цьому питанні, оскільки це молодіжна група анкетованих).

Фіксується 83% українських дідівських родин та 7% змішаних. Стільки ж і батьківських, але УМ функціонує у 90% випадків, що є визначальним чинником позитивного ставлення до неї. Одна третина вибирає РМ на вулиці та транспорті, стільки ж – у магазині. 73%) вибирають РМ у ЗМІ. Вуличні ситуації ілюструють традиційно білінгвальний характер, де до незнайомого 57% звернуться РМ. Тому формальний показник для РМ становить 42, для УМ – 58.

У Благодатівці анкетування фіксує 97% українців за національністю та 3% росіян. 3-поміж українців носіїв УМ як першої – 93%). У 90% випадків УМ є мовою власної сім'ї. Селян за походженням – 87%, корінних жителів – 80%. Половина анкетованих пам'ятає свій рід до 2-го коліна, у цьому ж обсязі засвідчується наявність 86% дідівських сімей з УМ-першою та 4%

змішаних. Батьківських сімей із УМ фіксується більше 97%, що ілюструє нормальний стан місцевої мовної ситуації.

УМ функціонально домінує, лише у сфері транспорту знижуючи свою частку до 60. У процесі ж індивідуального вибору домінує РМ (до 80%); у ситуаціях вуличної комунікації спостерігається білінгвальна культура, але визначальна ситуація звернення до незнайомого ілюструє негативні наслідки психічної ціннісної орієнтації сучасного селянина: 73% – на користь російської мови (саме ці чинники дозволили зарахувати Благодатівку до групи сіл відносно РМ-орієнтації).

І все одно формальна частка для РМ становить 36%, для УМ – 64%.

Зворотній випадок становить село Давидів Брід, розташоване на річці Інгулець і заселене наприкінці XVIII століття селянами з Рязанської губернії. Тут проживають близько 1,5 тисячі осіб, але переважно вже українців, що ілюструється й результатами анкетування: 87% – українці, 10% – білорусів та 3% – росіян. Білоруси разом з українцями є носіями УМ-першої. Процесом мовного зрушення в бік УМ зумовлені й 87% україномовних сімей, 90% вибору української школи для дітей і позитивного ставлення до УМ-державної, 40%-го прогнозу на користь УМ (за 53% на користь рівнозначності двох мов через 5 років).

Більшість анкетованих (60%) знають свій родовід до 3-го коліна і засвідчують наявність 70% дідівської сім'ї з УМ-першою (за 15% змішаних, 10% білоруських і 5% російських). Процес мовного зрушення призводить до формування з-поміж них 87% батьківських сімей з УМ-першою та 83% власних аналогічних (хоча напарників з УМ-першою фіксується більше – 90% осіб).

Функціонально РМ домінує в індивідуальному виборі (до 70%) та поступається українській у ситуації звернення до незнайомого (37%), отримуючи зрештою 28% (УМ – 72%).

Голопристанський район.

Цей район історично пов'язаний з обласним центром і центральними магістралями через водні транспортно-економічні зв'язки.

Гола Пристань – райцентр (міського типу) – козацьке поселення 2-ї половини XVIII століття, де нині проживає близько 17,5 тисяч осіб.

Частка українців у групі анкетованих складає 87%, росіян – 13%. УМ-перша у 77%, РМ-перша – у 23%. Фіксується 70% випадків функціонування УМ у власній сім'ї, хоча це відносно небагато – при тому що напарників з УМ-першою ще менше – 60%. Ця частка свідчить на користь інформантів із вищою освітою. За соціальним походженням, половина анкетованих – селяни, 40% – службовці; половина – корінні жителі; більшість (57%) знає свій родовід до 2-го коліна і засвідчує наявність 73% українських дідівських родин (також 20% змішаних), що зумовило наявність 70% батьківських сімей з УМ-першою. Уся група інформантів позитивно ставляться до УМ як

державної, 97% вибирають для дітей УМ школи. Більшість – 57% – робить прогноз на користь майбутнього УМ.

Функціонально РМ у райцентрі такого типу має відносно високий статус: від 33% у дошкільній сфері до 67% у транспорті. Але в індивідуальному виборі відбувається несподівана метаморфоза: 70% осіб вибирають УМ, 20% – російську, 10% – активні білінгви. Тим більш дивною виявляється 77% перевага РМ у ситуації звернення до незнайомого (хоча ми вже пояснювали цей факт підсвідомим перенесенням ситуації в умови міста). Формальна ж оцінка УМ становить 55% (російської – 45%).

Село Нова Збур'ївка засновано наприкінці XVIII століття на березі лиману селянами з Полтавської губернії. Наразі тут проживає 7,5 тисяч населення.

90% анкетованих – українці, 10% – росіяни. Відповідно у 90% власних сімей функціонує УМ (аналогічно в батьківських і дідівських), а всі напарники є українцями з національною мовою-першою. Це відповідно зумовлює вибір цієї мови для навчання дітей (100%). 97% осіб позитивно ставляться до УМ як державної, 70% прогнозує рівноправність мов, 30% – на користь майбутнього УМ.

Найбільшою за соціальним походженням є частка селян (73%) і корінних жителів (57%), що зумовлює домінування УМ у селі, де найменшою часткою виявляється 70% (на навчанні та у транспорті). Але під час індивідуального вибору все ж таки переважає РМ (від 46 до 63%) та білінгвальна культура (як і у сфері вуличної комунікації), а до незнайомого звернуться до 50 % інформантів кожною мовою. Формальний показник для УМ становить 70%, для РМ – 30%.

Степове село Малі Копані утворено наприкінці XVIII століття вихідцями з Північної України. Наразі тут проживає 2 тисячі селян – головним чином українців. Це добре видно з результатів анкетування, за яким українців – 93%, росіян – 7%.

Частка носіїв УМ-першої відповідає кількісно відсотку аналогічних батьківських і дідівських сімей, кількості матерів-українок і відсотку напарників з українською мовою-першою у власній сім'ї. 100 % анкетованих віддають дітей до української школи, позитивно ставляться до УМ як державної. 53% прогнозують майбутнє за нею (третина – за рівнозначність, інші не визначились). За походженням 60% – селяни, 40% – робітники; корінних жителів (43%) найбільше приїжджих фіксується з Півдня та Заходу України.

Найнижчий показник функціональної ваги УМ становить 60% у транспортній сфері. В індивідуальному виборі половина інформантів віддає перевагу РМ, що є дещо нижчим показником за традиційні вже дві третини. Фіксується 20% активних білінгвів, але всі ситуації на вулиці – на користь УМ (навіть на звернення РМ-ю відповідають українською 43% інформантів) і до незнайомого УМ-ю звернуться 77%. Зрештою формальний показник для

УМ становить 80%, що ставить це село у групу сіл з українськомовною орієнтацією.

Цюрупинський (наразі – Олешківський) район.

Цей район розташований ще ближче до обласного центру та транспортних магістралей, а райцентр (міського типу) тісно пов'язаний із соціальним життям Херсона.

Місто Олешки (здавна – Алешшя, Олешшя, у радянський час – Цюрупинськ) на початку XVIII століття засновано запорізькими козаками.

Серед анкетованих 90% складають українці, 10% – росіяни; УМ за першу визнають 80%, російську – 20%. У двох третинах власних сімей функціонує УМ. Як мова батьківської сім'ї УМ засвідчується 70% інформантів, хоча батьків – українців за національністю – 90%. Фіксується 53% селян і 33% робітників. Своїх дітей віддадуть до української школи дві третини інформантів. До УМ як державної позитивно ставляться 97%, прогнозують перевагу УМ 50%, третина – за рівнозначність мов.

Міський тип Олешок класифікується через високий ступінь урбанізованості населення і в свою чергу детермінує відносно значну функціональну вагу РМ: від 20 балів у школі до 53 – у транспорті. Це зумовлено минулим існуванням великого целюлозного комбінату, на який запрошувалися люди з усього СРСР і який швидко припинив свою роботу через штучність (неекономічність) такого проекту.

Білінгвальну культуру репрезентують 57% анкетованих, які користуються обома мовами під час читання-писання, перегляду телепередач і прослуховування пісень. 90% інформантів використовують ту мову, якою до них звертаються. І лише під час власного звернення до незнайомого більша частина вибирає російську (57%). Формальний бал для РМ становить 38, для УМ – 62.

Степове село Виноградове утворено наприкінці XVIII століття висланими з Полтавщини жителями бунтівного села Турбаї. Наразі тут проживає близько 4,5 тисяч осіб.

За результатами анкетування 90% жителів – українці, 10% – росіяни; 83% – носії УМ-першої; усі віддають дітей до української школи; 93% анкетованих позитивно ставляться до УМ як державної; більша половина робить прогноз на її користь. Анкетовані – більшою мірою селяни за походженням (87%), корінних жителів – дві третини.

Родина до 2-3 коліна українська за національністю фіксується у 87% інформантів, що у свою чергу зумовило факт наявності 90% україномовних батьківських сімей. Але у власних сім'ях УМ функціонує дещо меншою мірою (73%). Функціонально УМ домінує в усіх сферах сільського життя, поступаючись російській лише в індивідуальному виборі (особливо що стосується мови масової інформації), де УМ вибирають 10% інформантів. Вулична комунікація демонструє білінгвальну культуру, але до незнайомого дві третини селян звернуться українською.

Формальний показник для мови більшості становить 68 % (для російської – 32%), що дозволяє віднести це село до групи з українськомовною орієнтацією.

Село Козачі Лагері утворене на березі Дніпра донськими козаками у 2-й половині XVIII століття. Зараз тут мешкає близько 4 тисяч жителів, більшість з яких складають українці (97% за результатами анкетування). Аналогічні показники і щодо мовно-національної приналежності дідівських і батьківських родин, позитивного ставлення до УМ як державної.

У 93% випадків функціонує УМ у власних сім'ях, стільки ж інформантів вибирають українську школу для своїх дітей. 43% осіб роблять прогноз на користь УМ (33% не визначилися, 24 – за рівноправність мов). Серед анкетованих половину становлять селяни за походженням, майже порівну робітників і службовців, чоловіків і жінок, половина – інформанти з середньою освітою; 70% – корінні жителі.

Функціональна оцінка УМ зменшується від 100% у школі до 70% – у транспорті. У виборі мови засобів масової інформації домінує РМ (77 %), у вуличній комунікації – монолінгвальна культура. До незнайомого дві третини анкетованих звернуться РМ-ю. Формальний показник для цієї мови становить 36%, для української – 6%.

Скадовський район.

Місто-порт Скадовськ утворено 1894 року жителями Херсона, Очакова та Олешок. Упродовж ста років серед населення домінують українці (так, у 1935 році їх частка складала 80%).

Наше ж анкетування фіксує 90% українців, 70% носіїв УМ-першої, а група інформантів загалом характеризується відносно більшістю некорінних жителів. 70% інформантів використовують УМ у дошкільній, шкільній, навчальній, виробничій сферах, але різко зменшується її використання (до 30%) на вулиці, у магазині, транспорті. Це є особливістю групи райцентрів міського типу, як і домінування РМ у ситуації звернення до незнайомого (77%), і тому формальна оцінка РМ складає вже 45% (для УМ – 55%).

Село Радгоспне відрізняється від інших сіл з українськомовною орієнтацією своїм пізнім утворенням (1919 рік). Певно тому тут фіксується і відносно менше українців – 72% (за результатами нашого анкетування – 87%). Але носіїв УМ-першої налічується 93%, тобто спостерігається процес зрушення в її бік. 90% сімей використовують цю мову, а тому й віддають дітей до української школи (97% інформантів) та позитивно ставляться до УМ як державної (100%). У всіх сферах функціонування, крім індивідуального вибору, УМ відчутно домінує (до 100 %). Навіть до незнайомого нею звернуться 63% анкетованих. Отже, оцінка для української мови становить 73 % (для російської – 27%).

Чаплинський район.

Села, що репрезентують східний напрямок, мають таку загальну рису, як ізольованість, оскільки розташовані в степовій місцевості (колишня територія Дніпровського повіту Таврійської губернії, через що і сьогодні відчувається тісний зв'язок з північними районами Криму).

Так, у Чаплинському районі, за даними перепису 1989 року, частка українців складала 86%, росіян – 11%, білорусів – 1%. Наше анкетування засвідчило наявність 82% українців, 13% росіян, 3% білорусів, 2% грузинів. 83% з-поміж інформантів – носії УМ-першої, 17% – такої ж російської; причому 14% українців і 37% росіян є монолінгвами, з чого видно, що саме росіянам властива ця риса.

За походженням, 28% – із Заходу України, корінних жителів – 53%), що в свою чергу зумовлює знання свого родоводу до 3-го коліна половиною інформантів. Вони засвідчують наявність 76% українських дідівських родин, 10% – російських; 75% випадків функціонування УМ у батьківській сім'ї (22% – російської). Що стосується власних сімей, то українською тут користуються 70% анкетованих, російською – 22%. Ураховуючи, що напарників-українців налічується 72% (росіян – 20%), а УМ є першою для 65% з-поміж них (російська – для 28%), можна зробити висновок про відповідну оцінку своєї національної мови самими анкетованими, 88% з-поміж яких позитивно ставляться до УМ-державної. Прогноз на користь цієї ж мови роблять 28% інформантів, а більшість – 60% – прогнозує рівнозначність мов через 5 років.

До української школи віддають дітей 77% анкетованих, до російської – 23%, що зумовлює (як і наявність 42% осіб із вищою освітою) відносно високий ступінь функціональної оцінки для РМ: від 20 % у школі до 37% – у магазині та транспорті. В індивідуальному виборі УМ набирає 43%, а під час звернення до незнайомого поступається російській (55 %).

Зрештою формальний показник загалом залишається на користь УМ – 60 % (РМ – 40 %).

Генічеський район.

Офіційно цей район має найнижчий кількісний показник щодо українців за національністю – 59% (за переписом 1989 року), при цьому росіян налічується 32%, що зумовлено особливостями заселення приазовської місцевості. Але степові села все одно є типовими для південної України.

Так, село Рівне заселене переважно українцями: за результатами анкетування їх частка складає 90% (10% росіян). Ті ж 90% є носіями УМ-першої, що підтверджує офіційні дані про 82% українців – носіїв УМ-першої.

У 77% власних сімей функціонує УМ, але всі анкетовані вибирають українську школу (27% – вимушено), 93% інформантів позитивно ставляться до УМ-державної. Проте зазначені для району тенденції виявляють себе у прогнозуванні: половина взагалі не визначилася з цим, третина – за

рівнозначність мов і лише шоста частина робить прогноз на користь УМ. Хоча ці тенденції є передбачуваними, вони сформовані в недалекому минулому, оскільки українських дідівських родин фіксується 77%, змішаних – 23%, а мова батьківських сімей у 13% випадків – уже російська.

Функціонально УМ домінує: від 90 балів у школі, до 60 – у транспорті. В індивідуальному виборі її використовують від 20% до 43% анкетованих (за наявності 30% активних білінгвів). У змодельованих вуличних ситуаціях також спостерігається традиційна білінгвальна культура, але з нахилом до української (на російське звернення УМ-ю відповідатимуть 43% інформантів, а до незнайомого 57% звернуться нею ж).

Зрештою формальний показник для УМ є переконливим – 72% (проти 28% для РМ).

Каховський район.

Цей район є продовженням як північного напрямку, так і центральної частини Херсонської області. Сформований у межах колишньої Таврійської губернії, він засвідчує інтеграційні процеси через факти зменшення частки українців за національністю та збільшення частки росіян за період між останніми переписами – відповідно з 85% до 79% та з 12% до 18%. Одна з причин цього явища – швидкі темпи урбанізації міста Каховки.

Але що стосується району загалом, то анкетування, проведене в селах Тавричанці та Чорнянці, виявило таку ієрархію: українців – 82%, росіян – 18%. Частка носіїв УМ-першої становить 83%, російської – 17%. Національний аспект історії заселення ілюструється фактом наявності 75% українських дідівських родів, 83% батьківських сімей з УМ-першою (що зрештою й відповідає кількості батьків-українців) та 70% власних українськомовних сімей (у 13% випадків фіксується змішаномовна ситуація, що означає, як ми вже зауважували, реалізаційну форму УМ, бо свою «РМ» українці вважають за літературну форму).

92% інформантів віддають дітей до української школи, 98% позитивно ставляться до УМ-державної, 35% роблять прогноз на її користь, 30% постають за рівнозначність, 35% не визначились.

Найвищий ступінь функціональної оцінки РМ має у сферах навчання після школи та транспорту (відповідно 35% та 36%). Серед пунктів індивідуального вибору можна відзначити потяг до пісні українською мовою (38% проти 56% російською). Вулична комунікація характеризується білінгвальністю, а до незнайомого 62% інформантів звернуться РМ-ю, що детерміновано вищезазначеними чинниками. Офіційні ж дані ілюструють процес мовного зрушення в бік УМ: 98% українців району та 10% росіян є носіями УМ-першої (за даними перепису 1989 року), за наявності 2% перших як носіїв РМ. Зрештою формальний бал для УМ – 60%, для РМ – 40%, що загалом дещо відрізняє Тавричанку та Чорнянку від групи сіл з українськомовною орієнтацією, а останню ми взагалі вводимо до групи з російськомовною орієнтацією.

Нова Каховка.

На території Каховського району 1950 року побудовано місто Н. Каховку, яке сьогодні є вже невід'ємною частиною цієї території – не лише в ономастичному плані, але й у соціальному взагалі та національно-мовному зокрема. Штучний характер утворення міста, активна міграція робітників різних національностей зумовили формування певних місцевих особливостей мовної ситуації в самому місті та довколишніх селищах, що входять у склад адміністративної одиниці.

За останнім переписом 1989 року, частка українців за національністю складала тут 65%, росіян – 32% (порівняно з 1979 роком перших стало більше, а других – менше), але зрушення спостерігається в бік РМ: 78% українців та 1% росіян є носіями УМ-першої, але при цьому 21% українців – носії РМ. Натомість серед анкетованих нами 77% – українці, 20% – росіяни, 3% – білоруси; носіїв УМ як першої – 73%, РМ – 7%. Фіксується 53% дідівських родин з УМ-першою (37% – змішаномовні), 63% українськомовних батьківських сімей (що відповідає кількості матерів-українок) і в результаті – мовна рівність у власних сім'ях (50% – УМ, 50% – РМ), хоча напарників-українців налічується дві третини.

Цей процес функціонального зниження стану УМ зумовлений насамперед характером міського соціуму, де демографічна диференціація не відрізняється від типових (хіба що маємо 60% «атеїстів»). Аспект ставлення до УМ також залишається типовим: таку школу вибирають 73% інформантів, позитивно ставляться до УМ як державної 97%, роблять прогноз на користь УМ 63% (23% – за рівнозначність, 13% не визначились). Цей факт заперечує схоластичні тези щодо повної русифікації Н. Каховки.

Проте особливості, характерні взагалі для урбанізованого населеного пункту, спостерігаються під час розгляду функціонального обсягу мов. Оцінка РМ збільшується від 36 % у дошкільній сфері до 73% у транспорті, знижується до 40 % в індивідуальній сфері (за наявності третини інформантів – активних білінгвів), поділяє функціональну оцінку у вуличній комунікації з УМ-ю та має перевагу в ситуації звернення до незнайомого (60%). Зрештою формальний оцінювальний показник для РМ становить 51%, для української – 49%.

Херсон.

Обласний центр засновано наприкінці XVIII століття (тобто воно входить до одного діахронічного зрізу з майже всіма аналізованими пунктами). За даними перепису 1989 року, у Херсоні частка українців складає 67%, росіян – 28%. При цьому за період від 1979 року перших стало більше на 1%, других – менше на 0,4%, що відрізняє Херсон від районів області й детерміновано приростом міського населення за рахунок жителів області.

За даними анкетування, 77% інформантів – українці за національністю, 20% – росіяни, 3% – білоруси. 63% визнають УМ за першу. За соціальним

станом найбільше фіксується робітників – 50% (селян – 27%, службовців – 23%), що ставить цю групу поза звичною вже дистрибуцією. Половина інформантів є корінними жителями, третина – з Півдня (із Херсонської області), по 10% – із Центральної України та Росії, а приїжджали вони переважно у 70-ті роки (результат індустріалізації). Утім зазначимо, що корінними є представники максимум двох поколінь анкетованих, а родини власне херсонців з історією понад три покоління є рідкісним явищем.

Певно, факт різноманітності населення та робітниче походження емігрантів детермінують і знання свого родоводу лише до 2-го коліна (50% з-поміж анкетованих). У 67% родини до 2-3 коліна – українські за національністю, що зумовлює наявність і більшої кількості українських батьківських сімей, але УМ функціонує лише в половині випадків (у стількох же й російська). У власних сім'ях УМ уже поступається російській (33%). Незважаючи на зазначені факти, 88% інформантів позитивно ставляться до УМ-державної, роблять прогноз на користь УМ і рівнозначності по 43%.

Реальний стан мовної ситуації в місті ілюструється функціональними оцінками двох мов у сферах міського життя, де українська відчутно поступається: від 48 % у дошкільній сфері до 15% – на вулиці й транспорті. В індивідуальному виборі традиційно домінує РМ (до 70 %). У ситуаціях вуличної комунікації навіть на україномовне звернення 55% інформантів відреагує РМ-ю; до носія УМ звернуться російською 63% анкетованих. Зрозуміло, що й до незнайомого переважна більшість звертається нею ж (88%), що зрештою складає для російської 72 % умовного показника (для української – 28%).

Тобто фіксуємо зворотну пропорцію щодо кількості українців за національністю та кількості носіїв УМ-першої, що і є головною суперечністю тогочасної мовної ситуації (невідповідність національно-мовного складу населення реальній картині мовної функціонування).

Приміський район

Як і в ситуації з Н. Каховкою, на мовну ситуацію в Херсоні впливають певні діахронічні детермінанти, але нові людські ресурси з довколишніх селищ і районів принципово не змінюють такого становища, а й самі швидко інтегруються в цей процес. Тобто, якщо розглянути приміські селища, побачимо повну аналогію з більшістю інших сіл. Так, селище Антонівка, засноване запорожцями ще до виникнення Херсона, є наразі вже його інфраструктурною частиною, але за всіма національно-мовними ознаками все ж таки є українським селом (так є, до речі, і в Луганській області).

Хоча з-поміж анкетованих 70% є українцями за національністю, носіїв УМ-першої вже фіксується 83% (тут є також росіяни, білоруси та поляки). Мова власної сім'ї – українська – фіксується в 77% випадків. Аналогічні показники й щодо батьківських і дідівських сімей. Хоча робітників за соціальним станом і некорінних жителів – найбільше, до УМ-державної позитивно ставляться 93%, і до української школи віддають своїх дітей 83%.

Отже, в Антонівці спостерігається процес мовного зрушення в бік УМ, що верифікується й показниками її функціональної значущості. РМ-ю користуються третина анкетованих у магазині, причому на роботі та на вулиці УМ функціонує більше, ніж у школі й до школи. В індивідуальному виборі фіксується значна частина активних білінгвів – 43%, що впливає і на ситуації вуличної комунікації, де лише до незнайомого більшість звертається РМ-ю (63%). Цю картину можна схарактеризувати таким чином: у колективі жителів певного населеного пункту (на кшалт Антонівки) функціонує українська мовна культура, але з виходом із цього континууму (навіть на його території) – під час контакту з незнайомим (навіть носієм УМ) – член цього колективу перемикає свій код на РМ.

Близькою є ситуація й в інших приміських селах – Чернобаївці, Музиківці, Степанівці тощо, які можна назвати «національно-мовним оточенням великого міста».

Висновки та перспективи подальших досліджень. Узявши до уваги вищенаведені розвідки, що стосуються національно-мовного аналізу окремих населених пунктів Херсонської області наприкінці ХХ сторіччя, можна зробити кілька висновків: 1) історично ці села та міста були засновані більшою мірою у XVIII сторіччі переважно українськими селянами й козаками; 2) через це в них до сьогодні домінує українська культура й мова (від незначної переваги в окремих пунктах до повного домінування в більшості); 3) у більшості сімей анкетованих функціонує УМ, що відповідає кількісним показникам щодо батьківських і дідівських сімей; 4) незважаючи на частку російськомовних осіб, фіксується високий показник (до 90%) ставлення до УМ – як мови навчання дітей, як державної; 5) у висловленні погляду щодо майбутнього УМ, який засвідчив значну частку прихильників рівноправності мов, тогочасні анкетовані виявилися не праві, адже УМ сьогодні досягла високого функціонального рівня, залишивши своєму опонентові лише побутову сферу та частково інформаційну; 6) у ситуаціях вуличного мовлення українці виявляють свою білінгвальну культуру, коли навіть до українця звертаються РМ-ю.

вищеописані результати проведення соціолінгвістичного опитування, можуть бути використані в наукових розвідках, які стосуються сучасного стану національно-мовної сфери в Україні, зокрема в кожному її регіоні, стати ефективним інструментом територіального моніторингу. Це допоможе виробити правильну державну стратегію розвитку цієї сфери.

Література:

1. Демченко В.М. Етносоціальний чинник регіонального управління (ретроспективний огляд на прикладі Херсонської області). *Науковий вісник: Державне управління*. К., 2020. № 2 (4). С. 90-102.
2. Юсселер Манфред. Социолінгвістика. Київ, 1987. 199 с.
3. Белл Роджер. Социолінгвістика. Цели, методы и проблемы. Москва, 1980. 318 с.
4. Русанівський В. Єдиний мовно-образний простір української ментальності. *Мовознавство*. 1993. № 6. С. 3-13.
5. Жлуктенко Ю. Органічність мови як соціолінгвістичний параметр багатомовної ситуації. *Мовознавство*. 1987. № 4. С. 13–19.
6. Карпенко Ю. Українська гіпотеза. *Мовознавство*. 1993. № 5. С. 3-8.
7. Мацюк Г. Прикладна соціолінгвістика. *Питання мовної політики*. Львів: ВЦ ЛНУ ім. І.Франка, 2009. 212 с.
8. Демченко В. М. Мовне середовище. Екстралінгвістичний нарис про Південь України. Херсон: АЙЛАНТ, 2001. 212 с.

References:

1. Demchenko V.M. (2020). Ethnosotsial'nyi chynnyk regional'noho upravlinnya (retrospektyvnyi ohlyad na pryklady Khersons'koyi oblasti) [Ethnosocial factor of regional management (retrospective review on the example of Kherson region)]. *Naukovyi visnyk: Derzhavne upravlinnya: Zhurnal – Scientific Bulletin: Public Administration: Journal*, 2 (4). s. 90-102. [in Ukrainian].
2. Yusseler Manfred. (1987). Sotsiolinhvistika [Sociolinguistics]. Kyiv. [in Russian].
3. Bell Rodzher. (1980). Sotsiolinhvistika. Tseli, metody i problemy [Sociolinguistics. Goals, methods and problems]. Moskva. [in Russian].
4. Rusanivs'kyi V. (1993). Yedynyi movno-obraznyi prostir ukrayins'koyi mental'nosti [The only linguistic and figurative space of the Ukrainian mentality]. *Movoznavstvo – Linguistics*, 6. s. 3-13. [in Ukrainian].
5. Zhluktenko Yu. (1987). Orhanichnist' movy yak sotsiolinhvistychnyi parametr bahatomovnoyi sytuatsiyi [Organic language as a sociolinguistic parameter of a multilingual situation]. *Movoznavstvo – Linguistics*, 4. s. 13–19. [in Ukrainian].
6. Karpenko Yu. (1993). Ukrayins'ka hipoteza [Ukrainian hypothesis]. *Movoznavstvo – Linguistics*, 5. s. 3-8. [in Ukrainian].
7. Matsyuk H. (2009). Prykladna sotsiolinhvistyka. Pytannya movnoyi polityky [Applied sociolinguistics. Issues of language policy]. L'viv: VTS LNU im. I.Franka, 212 s. [in Ukrainian].
8. Demchenko V. M. (2001). Movne seredovyshche. Ekstralinhvistychnyy narys pro Pivden' Ukrayiny [Linguistic environment. Extralinguistic essay about the South of Ukraine]. Kherson: AYLANT. [in Ukrainian].

УДК 351.88

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-87-100](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-87-100)

Дурман Олена Леонідівна доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Херсонський національний технічний університет, кандидат наук з державного управління, 75100, Херсонська обл., м. Олешки, пров. Зоряний, 14, тел.: 0954278878, e-mail: ol.durman@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-7829-9944>

АНАЛІЗ ДЕЯКИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЛЯ ФОРМУВАННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ

Анотація. В статті здійснюється аналіз механізмів державного управління формування зовнішньої політики держави на основі синтезу сучасних досліджень та системного підходу.

Досліджується, що розвиток зовнішніх функцій держави супроводжується динамічною зміною, тобто відбувається еволюційний розвиток структури зовнішніх функцій, еволюція зовнішньополітичного механізму.

Описується поділ органів зовнішніх зносин на дві групи: внутрішньодержавні (центральні) та закордонні. а повсякденну оперативну діяльність, пов'язану із зовнішніми зносинами держави, в першу чергу, здійснює спеціально уповноважений орган виконавчої влади, який курує сферу міжнародних відносин – Міністерство закордонних справ України.

Вказується, що успішна реалізація Україною своїх зовнішньополітичних можливостей залежить, в першу чергу, від комплексу конституційно-правових, організаційних та дипломатичних заходів що здійснюються суб'єктами державного управління у сфері зовнішньополітичній діяльності України, які об'єднуються у політико-дипломатичний механізм у сучасній зовнішньополітичній діяльності України.

Проте, якими б не були механізми формування зовнішньої політики, різко змінити зовнішньополітичний курс держави рішеннями певних осіб чи органів практично неможливо – цьому буде перешкоджати самі ці механізми (які). Це буде відбуватися з різних причин, але нам цікаво дослідити це з точки зору поєднання системного підходу і такого поняття як «лійка причинності».

Проаналізовано, що проблеми зовнішньої політики держави мають складний, комплексний характер, і це вимагає більш скоординованої і єдиної співпраці окремих організаційних структур, які і являють собою механізми зовнішньої політики держави, які будуть нести за вирішення зовнішніх проблем всю повноту відповідальності. Місце та роль уряду в механізмі

здійснення зовнішньої політики залежить насамперед від форми правління в державі й політичної системи суспільства.

Узагальнено, що використання нових підходів до аналізу процесів формування зовнішньополітичного курсу країни на основі системного підходу та методів, що застосовуються у суспільних науках, дає можливість поглянути на ці процеси з нового боку і отримати нове бачення механізмів державного управління, що використовуються у цих процесах.

Ключові слова: механізми державного управління, зовнішня політика, зовнішні зносини, зовнішньополітичний курс, Міністерство закордонних справ.

Durman Olena Leonidovna Associate Professor, Department of Public Administration and Local Self-Government, Kherson National Technical University, PhD in Public Administration, 75100, Kherson region, Oleshki, prov. Star, 14, tel: 0954278878, e-mail: ol.durman@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-7829-9944>

ANALYSIS OF SOME MECHANISMS OF PUBLIC GOVERNANCE FOR FORMATION OF FOREIGN POLICY

Abstract. The article analyzes the mechanisms of government for the formation of the state's foreign policy based on a synthesis of modern research and a systematic approach.

It is investigated that the development of the external functions of the state is accompanied by a dynamic change, that is, there is an evolutionary development of the structure of external functions, the evolution of the foreign policy mechanism.

The division of foreign relations bodies into two groups is described: domestic (central) and foreign, but the daily operational activities related to the state's foreign relations are, of course, primarily carried out by a specially authorized executive body that oversees the sphere of international relations - the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine .

It is indicated that the successful implementation of Ukraine's foreign policy opportunities depends, first of all, on the complex of constitutional, legal, organizational and diplomatic measures undertaken by public administration entities in the field of Ukraine's foreign policy activities are combined into a political and diplomatic mechanism in Ukraine's modern foreign policy activity.

However, no matter what the mechanisms of the formation of foreign policy may be, it is practically impossible to drastically change the state's foreign policy by decisions of certain individuals or bodies — these mechanisms themselves will impede this. This will happen for various reasons, but we are interested in exploring this from the point of view of combining a systematic approach and such a thing as a “funnel of causality”.

It is analyzed that the problems of the state's foreign policy are complex, integrated, and this requires more coordinated and unified cooperation of individual organizational structures, and they are the mechanisms of the state's foreign policy, will be responsible for solving external problems all the responsibility. The place and role of government in the mechanism of foreign policy implementation depends primarily on the form of government in the state and the political system of society.

The review that the use of new approaches to the analysis of the processes of formation of the country's foreign policy based on the systematic approach and the methods used in the social sciences makes it possible to look at these processes from a new perspective and gain a new vision of the mechanisms of government used in these processes.

Keywords: governance mechanisms, foreign policy, foreign relations, foreign policy, Ministry of Foreign Affairs

Постановка проблеми. Досліджуючи хід історії розвитку зовнішньої політики української держави та становлення її зовнішньополітичних структур [1], можна спостерігати глобальні зрушення та позитивну тенденцію щодо розвитку зовнішньополітичних зв'язків, переорієнтації української держави на засади цінностей західної демократії та серйозної участі у світовій політиці. За роки незалежності Україна набула значного досвіду формування зовнішньополітичного курсу. В той же час залишається проблемою формування дієвих механізмів забезпечення суб'єктності зовнішньополітичного курсу України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання змісту зовнішньої політики, механізмів її функціонування і реалізації є надзвичайно актуальними питаннями у сучасній науці. Якісні дослідження реального зовнішньополітичного процесу містяться у працях таких зарубіжних вчених як: Г. Аллісона, М. Брешера, М. Хелперіна, І. Дестлера, А. Джорджа, С. Хантінгтона, Р. Хілсмана, О. Холсті, К. Уолтца й багатьох інших. Щодо вітчизняних вчених, які зробили вклад у вивчення та становлення основних принципів і концептуальних засад зовнішньої політики нашої держави, то цим питанням присвятили праці Ю. Макара [2], О. Макаренко [3], К. Сандровський [4], Ю. Тодика [5], В. Погорілко [6] та інші.

Широке коло досліджень механізмів державної політики, з одного боку, створює можливості для глибокого розуміння змісту, процесів, механізмів, інструментів всіх політичних процесів держави. Проте, з іншого боку, досліджень саме щодо механізмів зовнішньої політики, у межах цього широкого кола, дуже мало. Це певним чином ускладнює процес пізнання окремих аспектів формування зовнішньої політики, тому що процеси, які сьогодні мають місце у сфері міжнародних відносин, характеризуються значним розмаїттям та складністю. Причиною цього є глобалізація та регіоналізація міжнародних відносин, що вимагає від держав перегляду

старих способів взаємодії, вдосконалення механізмів співпраці, розробки зовнішньої політики, адекватної сучасним обставинам.

Метою статті є аналіз механізмів державного управління для формування зовнішньої політики держави на основі синтезу сучасних досліджень та системного підходу.

Виклад основного матеріалу. Розвиток зовнішніх функцій держави супроводжується динамічною зміною (розширенням, звуженням, зміною функціональності) механізмів державного управління, якими керуються державні органи відповідальні за здійснення зовнішньої політики. Фактично відбувається еволюційний розвиток структури зовнішніх функцій, еволюція зовнішньополітичного механізму.

Що стосується органів державної влади, які наділені спеціальною компетенцією у сфері зовнішніх зносин, то вони діють від імені держави, виступають представниками суверенної влади держави за кордоном.

Вітчизняний юрист-міжнародник К. К. Сандровський запропонував таке визначення державних органів зовнішніх зносин: «...це діючі на території держави та поза її межами спеціальні органи, які представляють державу в її офіційних відносинах з іншими державами та суб'єктами міжнародного права і забезпечують виконання зовнішньополітичних цілей мирними, передбаченими міжнародним правом засобами, з метою захисту прав та інтересів даної держави, а також її організацій та громадян, що знаходяться за кордоном» [4, с.].

Вчені В. А. Зорін та К. К. Сандровський поділяють органи зовнішніх зносин на дві групи: внутрішньодержавні (центральні) та закордонні. В свою чергу, перша група органів зовнішніх зносин держави поділяється за характером своїх функцій та правового обґрунтування на органи загальнополітичного керівництва, чий статус визначається, як правило, конституціями держав та органи спеціальних (галузевих, відомчих) зносин держави з іншими країнами [7] (рис.1).

Закордонні органи поділяються також на два типи – постійні та тимчасові. Тому, розглядаючи питання, пов'язані з функціонуванням відповідних державних органів, автор вважає доречним врахувати думку фахівців-міжнародників, які класифікували їх, насамперед, із точки зору їх розташування. Такий поділ видається нам універсальним і, попри все розмаїття сучасних політичних та економічних систем, може бути застосованим до будь-якої країни світу. При цьому слід зауважити, що держава сама визначає, в якому порядку і за допомогою яких власних органів їй належить виконувати свої зовнішні функції.



Рис. 1. Органи зовнішніх відносин

Повсякденну оперативну діяльність, пов'язану із зовнішніми зносинами держави, в першу чергу, здійснює спеціально уповноважений орган виконавчої влади, який курує сферу міжнародних відносин – Міністерство закордонних справ України. Воно є основною найважливішою ланкою здійснення конституційно-правового механізму організації реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин та координації зовнішньополітичної діяльності різних міністерств і відповідних заходів, що спрямовані на досягнення стратегічних цілей зовнішньої політики України, зокрема, забезпечення входження України в європейський простір.

Відповідно до п. 3 Положення про Міністерство закордонних справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2011 року [8], МЗС забезпечує проведення зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, гуманітарних, наукових, інших зв'язків з іноземними державами та міжнародними організаціями.

Міністерство здійснює свої повноваження безпосередньо та через дипломатичні представництва за кордоном, а також представництва МЗС України на території України. Що стосується закордонних державних органів

зовнішніх зносин, то вони поділяються на дві головні категорії – постійні та тимчасові. Постійні органи ведуть повсякденну роботу за кордоном, представляючи і захищаючи національні інтереси своєї держави. Йдеться про посольства, консульства, представництва України у міжнародних організаціях. Тимчасові органи – це спеціальні місії, різноманітні делегації, окремі представники за кордоном, а також спостерігачі на міжнародних конференціях, з'їздах, у міжнародних комісіях тощо.

Провідне місце у конституційно-правовому механізмі реалізації зовнішніх зносин займають центральні органи виконавчої влади, які в законодавчому порядку наділені повноваженнями у сфері здійснення зносин з іноземними державами та міжнародними організаціями. Як зазначає швейцарський дослідник Ф. Брайар, зовнішня політика усе в меншій мірі є долею тільки міністерства закордонних справ. У силу зростаючої необхідності спільно керувати все більш складними і численними проблемами, вона стає справою більшості інших державних відомств та структур [9].

Конституційно-правовий механізм реалізації зовнішніх зносин являє собою складну та багаторівневу, розгалужену систему діяльності залежних один від одного функціонально органів державної влади та посадових осіб, зовнішньополітична компетенція яких регламентована Конституцією України та сукупністю інших взаємопов'язаних нормативно-правових актів з приводу здійснення зовнішньої функції держави. У зв'язку з цим, даний механізм держави має розглядатися не як набір його складових, а як система функціонально сумісних та узгоджених між собою складових, які перебувають у постійному відновленні з метою підтримання своєї основної функції – управління зовнішніми відносинами.

Сучасна конституційно-правова доктрина розглядає конституційно-правовий механізм реалізації зовнішніх зносин в декількох аспектах. Так, М. О. Баймуратов зазначає, що механізм конституційно-правового забезпечення зовнішньополітичної діяльності України складається з нормативного, організаційного та організаційно-правового блоків [10].

В свою чергу О. Г. Макаренко умовно поділяє його на дві складові частини: організаційно-правову (інституційну) – систему діяльності взаємопов'язаних та функціонально залежних органів державної влади та посадових осіб, наділених компетенцією та повноваженнями для здійснення зовнішньополітичної функції держави та нормативно-правову – сукупність нормативно-правових актів, до яких належать: конституційні положення та норми загального характеру, які характеризують конституційно-правову сутність зазначеного механізму; спеціальні норми, які уповноважують державні органи влади вживати заходи і засоби для здійснення ними своїх зовнішньополітичних повноважень, а також норми, що визначають функціональні взаємозв'язки між ними [3].

Науковець Е. Я. Павлов виділяє три складових конституційно-правового механізму реалізації зовнішніх зносин: організаційну, правову та функціональну [11].

Успішна реалізація Україною своїх зовнішньополітичних можливостей залежить, в першу чергу, від організаційного механізму реалізації зовнішніх зносин. Долаючи кризові явища в суспільстві і прокладаючи свій шлях у світі, Україна спирається на свої фундаментальні загальнонаціональні інтереси. Відповідно до таких інтересів і визначаються засади, напрями, пріоритети та функції її зовнішньої політики.

Організаційні заходи в рамках організаційного механізму здійснюються суб'єктами державного управління у сфері зовнішньополітичній діяльності України і спрямовані на забезпечення єдиної координації та взаємодії між Президентом України, Верховною Радою України та Урядом (Кабінетом Міністрів України, Міністерством закордонних справ України). Проведення зовнішньої політики України, координація діяльності міністерств, інших органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зносин покладається на Міністерство закордонних справ України.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, закордонні дипломатичні органи, Служба безпеки України та Служба зовнішньої розвідки України та інші, які входять до складу організаційного елементу одночасно є представниками конституційно-правового механізму реалізації зовнішньої політики і в межах своїх повноважень забезпечують виконання передбачених Конституцією та законами України, нормативно-правовими актами Президента України та Кабінету Міністрів України завдань у сфері зовнішніх зносин держави.

Чітке усвідомлення національних інтересів України надзвичайно важливе для проведення послідовної та цілеспрямованої політики у відносинах із іншими країнами, а також для вироблення стратегії розвитку своєї державності. Структура конституційно-правового механізму реалізації зовнішньої політики відображає сформовану в державі загальну систему й ієрархію органів державної влади і посадових осіб, їх співвідношення і підпорядкованості, наділених своєю компетенцією та повноваженнями, яка відповідає їх місцю у даній системі і узгоджена з компетенцією інших органів.

Конституційно-правові заходи здійснюються суб'єктами державного управління у сфері зовнішньополітичній діяльності України та спрямовані на удосконалення національної законодавчої бази в обсязі, необхідному для ефективного забезпечення національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва на основі загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права.

У свою чергу дипломатичні заходи здійснюються Міністерством закордонних справ України у відповідності до генеральних директив, схвалених Президентом України. Ці заходи передбачають:

прискорення процесу європейської та євроатлантичної інтеграції України;
залучення широкої міжнародної підтримки світової спільноти прагненням України захистити суверенітет та територіальну цілісність;
забезпечення повноправної участі України у міжнародних та регіональних безпекових структурах;
розвиток міжнародного співробітництва та співпраці з провідними країнами світу;
імплементацию міжнародних проектів і програм у сфері зовнішніх зносин тощо.

На сьогодні основну законодавчу базу зовнішньої політики складають наступні документи: Конституція України [12], Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України» [13], Закон України «Про дипломатичну службу» [14] та Стратегія національної безпеки України [15, перевірити мабуть пізніше].

З погляду функціонального змісту зовнішньополітична діяльність держави покликана забезпечити вирішення низки взаємозалежних завдань:

1. Забезпечення безпеки держави на міжнародній арені у процесі її взаємодії з іншими країнами, формування та підтримання функціонування системи міждержавних відносин на двосторонньому, регіональному й глобальному рівні.

У зв'язку із цим впливає й інше завдання, а саме - сприяння процесу формування такої системи міжнародних відносин, що у максимальному ступені сприяє інтересам національної безпеки країни.

2. Реалізація національно-державних інтересів на міжнародній арені, створення сприятливих міжнародних умов для соціально-економічного, політичного й культурного розвитку країни.

3. Поширення й впровадження у практику міжнародних відносин системи цінностей та ідеалів, що лежать в основі політичної системи суспільства.

4. Корекція зовнішньополітичної стратегії, зовнішньополітичного курсу держави відповідно до мінливих умов міжнародних відносин.

Отже, комплекс конституційно-правових, організаційних та дипломатичних заходів що здійснюються суб'єктами державного управління у сфері зовнішньополітичній діяльності України об'єднуються у політико-дипломатичний механізм сучасної зовнішньополітичної діяльності України.

Ще один варіант розуміння зовнішньої політики – інституціональний, пов'язаний із процесом реалізації рішень. Мова ведеться про урядові механізми зовнішньої політики (*foreign affairs government structure*), під якими розуміються діяльність державних інституцій, які відповідальні за формування й здійснення зовнішньої політики. У кожній країні подібні механізми мають свої особливості.

Проте, якими б не були механізми формування зовнішньої політики, різко змінити зовнішньополітичний курс держави рішеннями певних осіб чи органів практично неможливо – цьому буде перешкоджати самі ці механізми. Це буде відбуватися з різних причин, але нам цікаво дослідити це з точки зору поєднання системного підходу і такого поняття як «лійка причинності».

«Лійка причинності» – поняття, введене американським дослідником Дж. Розенау [16] і детальніше розроблене американськими політологами Ч. Кеглі-Мол і Ю. Уїткопфом [17]. Вони її використовують для пояснення формування того чи іншого рішення певними суб'єктами в соціології (вибори, референдуми, інші види голосування). На думку цих вчених, вся інформація й імпульси всіх впливів, так чи інакше позначаються на зовнішній політиці та групуються по лініях п'яти «джерел», розташованих у широкій частині «лійки» і відкривають вхід у глибини політичного організму країни. Ми ж спробуємо застосувати цю «лійку» до формування зовнішньої політики держави.

В роботах вищезгаданих авторів порядок впливів – стандартний і не може бути змінений. Ми ж запропонуємо наступні групи факторів внутрішнього державного середовища, що впливають на формування зовнішнього курсу держави (див. рис. 2):

- політичні фактори;
- ідеологічні фактори (зовнішньополітична пропаганда);
- економічні фактори;
- воєнні фактори;
- соціальні фактори.

Кількість груп факторів може бути величиною змінною, а їх розміщення – довільним. В залежності від ситуації в країні та за її межами, лідерів та громадськості, на перші місця можуть виступати різні фактори. Так, в складних економічних умовах – економічні, в період соціальних збурень – соціальні, під час воєнних конфліктів – воєнні тощо.

Фактично, внутрішні фактори можна розглядати як певні «сита», проходячи через які альтернативи тих чи інших управлінських рішень, що формують зовнішню політику держави, відсікаються або трансформуються. Застосування саме такого підходу, з одного боку, показує можливі напрямки зовнішньої політики, а з іншого – дає можливість отримати варіативність рішень в залежності від того, які фактори («сита») будуть враховуватися як першочергові.

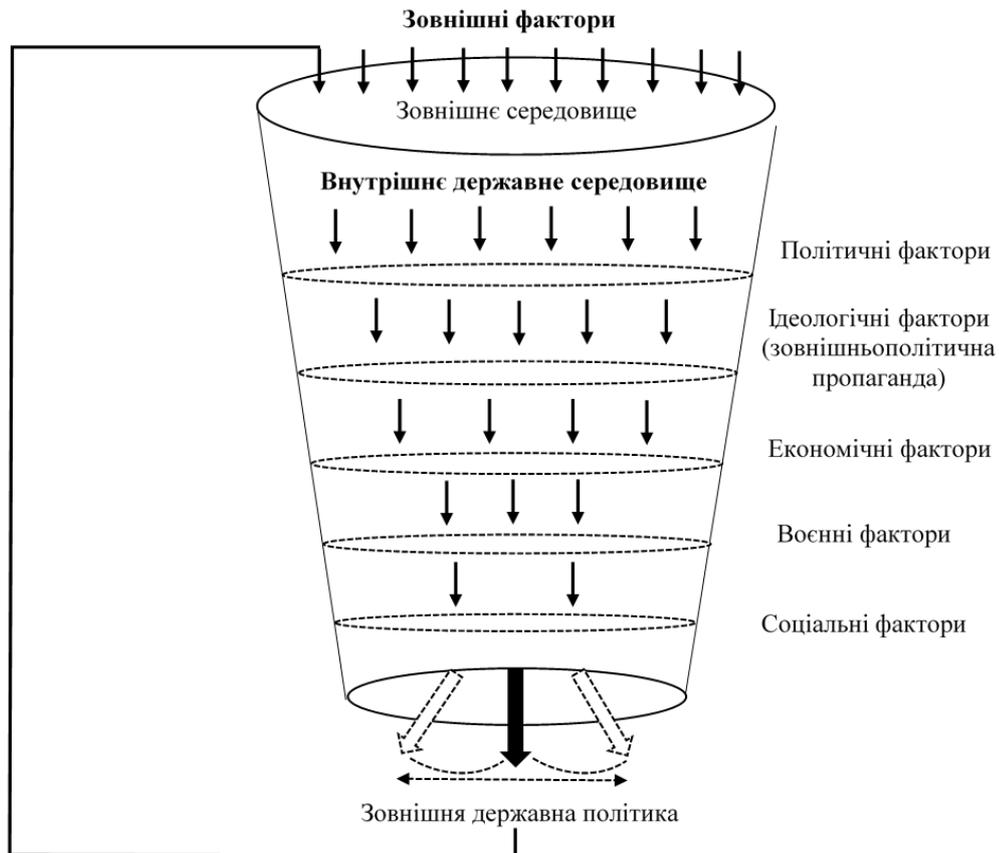


Рис. 2. «Лійка причинності» відносно до формування зовнішнього курсу країни.

Потік альтернативних управлінських рішень падає углиб «лійки», її стінки визначають обмеження на ухвалення рішень, у тому числі й часові. Контури зовнішньої політики визначаються «на виході», у вузькій частині лійки.

При такому описі процесу широкий спектр початкових альтернативних рішень відсіюється в обмежений набір вихідних альтернатив. Надлишкова інформація й слабо виражені впливи відфільтровуються «ситими», а результуюча політика, що з'являється на виході, сполучає у собі стабільність та спадкоємність курсу, але одночасно й ті зміни, які були підготовлені набором зовнішніх та внутрішніх впливів та «сит».

При цьому зовнішня політика, яку ми отримуємо в результаті, виступає також вхідним параметром зовнішнього середовища і враховується на наступній ітерації формування зовнішнього курсу. Таким чином, неможливо одночасно змінити курс зовнішньої політики на 180° , проте в довогостроковій перспективі, за рахунок маленьких флуктуацій «витоку лійки», ми можемо отримати можливість зміни зовнішньополітичного курсу.

З іншого боку, оскільки зовнішня політика асоціюється з рішеннями тих, хто діє від імені держави, тобто офіційних осіб, то саме дія виступає центральним компонентом політики. Наявність такої «лійки причинності» унеможлиблює суттєве погіршення міждержавних відносин за рахунок одного, негативного, для цих відносин рішення будь-якого високопосадовця. Таку ситуацію ми можемо спостерігати, наприклад, в США, де імпульсивні рішення Президента Д. Трампа, проходячи через «лійку причинності», згладжуються іншими рішеннями владних інституцій. При цьому загальний зовнішньополітичний курс держави зберігається.

Ресурси, використовувані в зовнішній політиці державою (політико-дипломатичні, економічні, військові, правові, інформаційні й т.і.), перебувають у її окремих структурноорганізаційних підрозділах (МЗС, Міністерства оборони, Міністерства фінансів і т.д.). Коли вища влада обирає які-небудь альтернативні засоби досягнення зовнішньополітичних цілей, вона спирається на організаційні можливості відповідних структур державного апарату.

Необхідно відзначити, що для будь-якої держави характерна певна інтегрованість у систему міжнародних відносин, що робить свій вплив на внутрішньополітичні процеси, а тим більше на зовнішньополітичні.

Відповідно до стану свого розвитку кожна держава відчуває на собі еволюцію системи міжнародних відносин, сутність якої складається в усе зростаючому впливі зовнішнього світу на економічні, політичні, соціальні й інші процеси усередині країни, і тому змушена будувати політику з урахуванням сформованих зв'язків системи міжнародних відносин і змін, що відбуваються в ній, про що свідчить «лійка причинності», схема якої запропонована вище.

Безпосередньою передумовою, імпульсом, що спонукає суб'єкта політики до діяльності, виступає усвідомлення й осмислення ним змін, які відбуваються у країні й світі, що проявляється як інтерес. Однак сам по собі інтерес залишається нереалізованим доти, поки не буде сформована політичним керівництвом країни мета, прийняте політичне рішення, що визначає шляхи й засоби її досягнення (фактично, набір та порядок «сит», що використовуються для формування зовнішнього курсу країни). Таким чином, політичний курс держави для того, щоб стати політичною реальністю, повинен базуватися на усвідомленні необхідності змін політики правлячою елітою або її політичним керівництвом, на певному політичному рішенні, що впливає з національнодержавних інтересів. Дане рішення може бути прийняте й оформлене законодавчо або будь-яким іншим способом, що припускає політична організація суспільства.

І в інших країнах, і в Україні механізми такого роду мають значний «ресурс опору». Це означає, що реалізація одних програм може бути істотно вповільнена, блокована, реалізація інших – прискорена або просто нав'язана [18]. Але як би то не було, інституціональний механізм – основний

інструмент реалізації зовнішньополітичних рішень, і успіх зовнішньої політики залежить у величезному ступені від нього. Фактично зовнішня політика виражається в рамках подібних механізмів.

Існування системи зовнішньополітичних (міжнародних) відносин на всіляких рівнях викликає необхідність формування деякої кількості зовнішньополітичних цілей стратегічного й тактичного порядку, що перебувають між собою в тісному зв'язку координації й субординації.

Формування або «інжиніринг» зовнішньої політики, на думку американського вченого Ф. Зелікова, будується на основі семи складових: національних інтересах, цілях, стратегії, дизайні (переведення стратегії до оперативних планів, які визначають, що повинне відбутися в реальному світі), реалізації, повсякденному здійсненні й перегляді [18].

Цікаво, що стадія реалізації політики в такій схемі розпадається на три фази: «запуск» нової політики, її послідовне («підтримує») проведення й перегляд, модифікація курсу. Стратегія виявляється теорією, що описує відношення між діями уряду й поведінням інших гравців. Мова ведеться про «теорію переконання», що сприяє досягненню результату. Реалізація політики не може початися раніше, ніж погоджений дизайн.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Аналіз наведених міркувань дозволяє зробити висновок про те, що проблеми зовнішньої політики держави мають складний, комплексний характер, і це вимагає більш скоординованої і єдиної співпраці окремих організаційних структур, діяльність яких і являє собою механізм зовнішньої політики держави. Місце та роль уряду в механізмі здійснення зовнішньої політики залежить насамперед від форми правління в державі й політичної системи суспільства.

Використання нових підходів до аналізу процесів формування зовнішньополітичного курсу країни на основі системного підходу та методів, що застосовуються у суспільних науках, дає можливість поглянути на ці процеси з нового боку і отримати нове бачення механізмів державного управління, що використовуються у цих процесах.

Наступні наукові розвідки ми вбачаємо в застосуванні системного підходу до аналізу варіативності рішень, на яких ґрунтується формування зовнішньополітичного курсу країни.

Література:

1. Дурман О. Л. Розвиток зовнішньої політики та становлення зовнішньополітичних структур України: історичний аспект. Держава та регіони: науково-виробничий журнал. Серія: Державне управління. Запоріжжя. 2019. № 4 (68). С. 22-30.
2. Макар Ю. Зовнішня політика України: наміри і реалії. Україна-Європа-Світ. Міжнародний збірник наукових праць. Серія: Історія, міжнародні відносини. Вип.1 Тернопіль: Вид-во ТНПУ ім. В. Гнатюка. 2008. С. 189-198.
3. Макаренко О. Г. Конституційно-правовий механізм здійснення зовнішніх зносин України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ін-т законодавства ВРУ. Київ, 2009. 20 с.

4. Сандровский К. К. Право внешних сношений. Київ: Вища школа. 1986. 328 с.
5. Годика Ю. М. Конституційне право України. Підруч. Київ: Ін Юре. 2002. 544 с.
6. Погорілко В. Ф. Конституційне право України. Київ: Правова єдність. 2010. 432 с.
7. Зорин В. А. Основы дипломатической службы. Москва: Межд. отношения. 1977. 368 с.
8. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. № 281. // База даних «Законодавство України». / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.05.2020).
9. Braillard Ph. Relations internationales: une nouvelle discipline. Le trimestre du monde. 1994. № 3. P. 29.
10. Баймуратов М. О. Теоретичні аспекти конституційно-правового забезпечення зовнішньополітичної діяльності держави в умовах глобалізації та європейської інтеграції. *Вісник Маріупольського державного університету : Збірник наукових праць. Серія: Право.* 2014. Вип. 7. С. 10-27.
11. Павлов Е. Я. Конституционно-правовой механизм осуществления внешних сношений РФ (теоретические основы). *Вестник МГИМО-Университета.* 2012. № 2. С. 156-162.
12. Конституція України: Головний Закон України від 28 червня 1996 року. // База даних «Законодавство України». / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.05.2020).
13. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України: Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI. // База даних «Законодавство України». / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 20.05.2020).
14. Про дипломатичну службу: Закон України від 7 червня 2018 року № 2449-VIII. // База даних «Законодавство України». / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19> (дата звернення: 20.05.2020).
15. Про Стратегію національної безпеки України: рішення Ради Національної Безпеки і Оборони України від 6 травня 2015 року. // База даних «Законодавство України». / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0008525-15> (дата звернення: 20.05.2020).
16. J. Rosenau. Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity. Princeton: Princeton University Press, 1990. 480 p.
17. Kegley C. W. Jr., Wittkopf E.R. American Foreign Policy: Pattern and Process. 5th Edition. New York: St. Martin's Press, 2001. 658 p.
18. D.W. Dregner. Ideas, Bureaucratic Politics and the Crafting of Foreign Policy. *American Journal of Political Science.* October 2000. Vol. 44. № 4. P. 733-749.
19. Ph. Zelikow. Foreign Policy Engineering: From Theory to Practice and Back Again. *International Security.* Spring 1994. Vol. 18. №. 4. P. 143-171.

References:

1. Durman, O.L. (2019). Rozvytok zovnishnoi polityky ta stanovlennia zovnishnopolitychnykh struktur Ukrainy: istorychnyi aspekt [Development of foreign policy and formation of foreign policy structures of Ukraine: historical aspect]. *Derzhava ta rehiony: naukovy-vyrobnychiy zhurnal. Seriya: Derzhavne upravlinnia – Countries and regions: a scientific and production journal. Series: Public Administration, 4(68), 22-30* [in Ukrainian].
2. Makar, Yu. (2008). Zovnishnia polityka Ukrainy: namiry i realii. Ukraina-Yevropa-Svit [Foreign Policy of Ukraine: Intentions and Realities. Ukraine-Europe-World]. *Mizhnarodnyi zbirnyk naukovykh prats. Seriya: Istorii, mizhnarodni vidnosyny – International Collection of Scientific Papers. Series: History, International Relations, 1, 189-198* [in Ukrainian].

3. Makarenko, O.H. (2009). Konstyutsiino-pravovyi mekhanizm zdiisnennia zovnishnikh znosyn Ukrainy [Constitutional-legal mechanism of realization of external relations of Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv: In-t zakonodavstva VRU [in Ukrainian].
4. Sandrovskiy, K.K. (1986). *Pravo vneshnykh snoshenyi [The right of external relations]*. Kyiv: Vyshcha shkola [in Russian].
5. Todyka, Yu.M. (2002). *Konstyutsiine pravo Ukrainy [Constitutional Law of Ukraine]*. Kyiv: In Yure [in Ukrainian].
6. Pohorilko, V.F. (2010). *Konstyutsiine pravo Ukrainy [Constitutional Law of Ukraine]*. Kyiv: Pravova yednist [in Ukrainian].
7. Zorin, V.A. (1977). *Osnovy diplomaticheskoy sluzhby [Fundamentals of the diplomatic service]*. Moscow: Mezhd. Otnosheniya [in Russian].
8. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo zakordonnykh sprav Ukrainy" : vid 30 bereznia 2016 r., № 281 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Regulation on the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine" from March 30, 2016, № 281]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-%D0%BF> [in Ukrainian].
9. Braillard, Ph. (1994). Relations internationales: une nouvelle discipline. *Le trimestre du monde*, 3, 29 [in English].
10. Baimuratov, M.O. (2014). Teoretychni aspekty konstyutsiino-pravovoho zabezpechennia zovnishnopolitychnoi diialnosti derzhavy v umovakh hlobalizatsii ta yevropeiskoi intehratsii [Theoretical aspects of constitutional and legal support of the foreign policy activity of the state in the conditions of globalization and European integration]. *Visnyk Mariupolskoho derzhavnogo universytetu. Seriya: Pravo – Bulletin of Mariupol State University. Series: Law*, 7, 10-27 [in Ukrainian].
11. Pavlov, E.Ya. (2012). Konstitutsionno-pravovoy mekhanizm osushchestvleniya vneshnikh snoshenyi RF (teoreticheskie osnovy) [Constitutional legal mechanism for the implementation of external relations of the Russian Federation (theoretical basis)]. *Vestnik MGIMO-Universiteta – Bulletin of MGIMO-University*, 2, 156-162 [in Russian].
12. Konstyutsiia Ukrainy : vid 28 chervnia 1996 roku [Constitution of Ukraine from June 28, 1996]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
13. Zakon Ukrainy "Pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky Ukrainy" : vid 1 lypnia 2010 roku, № 2411-VI [Law of Ukraine "On the principles of domestic and foreign policy of Ukraine" from July 1, 2010 No. 2411-VI]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> [in Ukrainian].
14. Zakon Ukrainy "Pro dyplomatychnu sluzhbu" : vid 7 chervnia 2018 roku, № 2449-VIII [Law of Ukraine "On Diplomatic Service" from June 7, 2018, № 2449-VIII]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19> [in Ukrainian].
15. Rishennia Rady Natsionalnoi Bezpeky i Oborony Ukrainy "Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy" : vid 6 travnia 2015 roku [Decision of the National Security and Defense Council "On the National Security Strategy of Ukraine" from 6 May 2015]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0008525-15> [in Ukrainian].
16. Rosenau, J. (1990). *Turbulence in World Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press [in English].
17. Kegley, C.W.Jr., Wittkopf, E.R. (2001). *American Foreign Policy: Pattern and Process*. (5th Ed.). New York: St. Martins Press [in English].
18. Dregner, D.W. (2000). Ideas, Bureaucratic Politics and the Crafting of Foreign Policy. *American Journal of Political Science*, 44(4), 733-749 [in English].
19. Zelikow, Ph. (1994). Foreign Policy Engineering: From Theory to Practice and Back Again. *International Security*, 18(4), 143-171 [in English].

УДК 336.025: 657.6

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-101-109](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-101-109)

Кравченко Юлія Петрівна, кандидат економічних наук, доцент кафедри державного управління у сфері цивільного захисту Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, моб. тел. (097) 964 45 39, e-mail: kravchenko-yulia@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-3709-7016>

ВНУТРІШНІЙ КОНТРОЛЬ – АТРИБУТ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНОЮ УСТАНОВОЮ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Анотація. Одним із завдань сталого розвитку суспільства є децентралізація управління в державному секторі, тобто делегування повноважень щодо прийняття управлінських рішень центральними органами виконавчої влади на місця. Реалізація децентралізованого управління можлива завдяки належним чином організованому внутрішньому контролю. Адже, зазначений контроль надає впевненість головним розпорядникам бюджетних коштів, що всі прийняті управлінські рішення на місцях є обґрунтованими та виваженими. Крім того, в сучасних умовах функціонування бюджетних установ з обмеженими ресурсами постає важливе завдання з пошуку можливих шляхів заощадження таких ресурсів та ефективного їх використання.

У статті відзначено, що організація системи внутрішнього контролю в бюджетній установі сприятиме прийняттю економічно обґрунтованих, результативних, ефективних управлінських рішень з дотриманням вимог чинного законодавства щодо використання матеріальних, фінансових чи інших ресурсів бюджетної установи, які є обмеженими. Автором досліджено походження терміну «внутрішній контроль» та наявні у міжнародній практиці моделі внутрішнього контролю. Порівняння моделей COSO та COSO ERM зображено графічно. Стаття відображає коротку історію запровадження системи внутрішнього контролю у нормативно-правових актах України. Також даний науковий доробок містить розкриті питання організації внутрішнього контролю безпосередньо в бюджетній установі з особливим місцем ідентифікації та оцінки ризиків в даному процесі. Зазначено важливість організації та забезпечення належного рівня функціонування внутрішнього контролю бюджетними установами системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій, адже на них покладено

функції з питань цивільного захисту. Вплив внутрішнього контролю на ефективність управління бюджетною установою проілюстровано в статті графічно.

Ключові слова: внутрішній контроль, бюджетна установа, управлінські рішення, управління бюджетною установою, ефективність, результативність, економічність, система Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Kravchenko Yuliia Petrovna, PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Public Administration in the sphere of civil protection, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, моб. тел. (097) 964 45 39, e-mail: kravchenko-yulia@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-3709-7016>

INTERNAL CONTROL - AN ATTRIBUTE OF EFFECTIVE BUDGETARY INSTITUTION'S MANAGEMENT

Abstract. Decentralization of management in the public sector is one of the internationally defined tasks of sustainable development of society. Decentralization of management involves the delegation of powers to make management decisions by central executive bodies to the local level. Implementation of decentralized management will be possible due to properly organized internal control. This control provides assurance to the main managers of budget funds that field management decisions are reasonable and balanced. In addition, search for possible ways of saving resources and efficient use them is an important task for the functioning of budgetary institutions with limited resources in modern conditions.

The article notes, that the organization of the internal control system in the budgetary institution will ensure the adoption of economically sound, effective, efficient management decisions in compliance with current legislation on the use of limited material, financial or other resources of the budgetary institution. The author researched the origin of the term "internal control" and the existing international models of internal control. Comparison of internal control models are depicted graphically. A brief history of the internal control system's introduction in the legislation of Ukraine is revealed in the article. Issues of organization of internal control in the budgetary institution are also disclosed in this scientific work. A special place in the internal control system is occupied by the identification and risk assessment. The organization of internal control and ensuring the proper level of its functioning by budgetary institutions of the system of The State Emergency Service of Ukraine is an important author's accent. After all, such budgetary institutions perform socially important functions on civil protection issues. The impact of internal control on the effectiveness of budgetary institution's management is illustrated graphically in the article.

Keywords: internal control, budgetary institution, management decisions, budgetary institution's management, efficiency, effectiveness, economically, the system of The State Emergency Service of Ukraine.

Постановка проблеми. Трансформаційні процеси, які огортають всі сфери діяльності в Україні у зв'язку з імплементацією у ці сфери європейських практик, вимагають перебудови укорінених підходів та оперативного реагування на нові виклики. Не стала виключенням й вітчизняна система державного управління, оскільки вона є важливим показником конкурентоспроможності держави.

З метою визначення ключових напрямів реформування державного управління Урядом України схвалено Стратегію реформування державного управління України на період до 2021 року [1]. У 2018 році експерти Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) провели оцінку стану державного управління, яку відобразили у Звіті про базові вимірювання «Принципи державного управління», а Рахункова палата – аудит комплексної реформи державного управління, за результатами яких з урахуванням накопиченого досвіду та консультацій із заінтересованими сторонами цю Стратегію оновлено [2]. Крім того, згідно звіту SIGMA однією з короткострокових рекомендацій (1-2 роки) за результатами огляду підзвітності визначено поширення Урядом культури децентралізованого управління в міністерствах, використовуючи делегування повноважень щодо прийняття рішень від державних секретарів до керівників департаменту, залишаючи при цьому за державними секретарями загальну відповідальність за систему внутрішнього контролю в міністерстві [2].

Реалізація децентралізованого управління можлива завдяки належним чином організованому внутрішньому контролю, який здатен забезпечити прийняття ефективних стратегічних управлінських рішень на підставі повної та достовірної інформації, виключаючи вплив суб'єктивних факторів. Саме тому важливо досліджувати систему внутрішнього контролю, визначаючи недоліки її функціонування в центральних органах виконавчої влади і обласних державних адміністраціях й можливі шляхи удосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теорію та методологію державного управління досліджували Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. [3]. Питання контролю, як способу забезпечення законності і дисципліни у сфері державного управління, зокрема контролю з боку центральних органів виконавчої влади висвітлені в науково-методичних доробках В. І. Загуменника, В. В. Проценко [4]. Ян ван Тайнен, Андреев П.П., Чечуліна О. О., Тимохін М. Г. та інші у спільній науково-методичній праці висвітлили особливості побудови системи внутрішнього контролю на рівні міністерства/установи [5].

Вищезгадані науковці досліджували здебільшого відокремлено або державне управління, або ж внутрішній контроль, в окремих випадках поверхнево згадуючи про те, що контроль є інструментом державного управління. Віддаючи належне представленим працям, питання впливу внутрішнього контролю на ефективність державного управління залишається малодослідженим, що тягне за собою ігнорування та формальну організацію в організаціях/установах внутрішнього контролю. Це пояснює важливість дослідження як системи внутрішнього контролю, так і її впливу на ефективність управління організацією/установою зокрема та на ефективність державного управління в цілому..

Виклад основного матеріалу. Міжнародною організацією вищих органів фінансового контролю (INTOSAI) розроблено Керівництво по стандартам внутрішнього контролю для державного сектора - додаткова інформація з управління ризиками організації (INTOSAI GOV 9130). Згідно даного керівництва, внутрішній контроль – це цілісний процес, який здійснюється керівництвом та персоналом суб'єкта господарювання та спрямований на подолання ризиків та надання належної впевненості у досягненні цілей діяльності суб'єкта господарювання, зокрема: здійснення регламентованих, етичних, економічних, продуктивних та ефективних операцій; виконання зобов'язань з підзвітності; дотримання чинного законодавства та правил; захист ресурсів від втрат, нераціонального використання та збитків [6].

Від початку міжнародні стандарти рекомендували розбудовувати внутрішній контроль в організаціях державного сектору на базі п'яти компонентів: контрольне середовище, оцінка ризику, контрольна діяльність, інформація та комунікація, моніторинг. Дана модель системи внутрішнього контролю є найпростішою та має назву модель COSO або COSO I. Назва її походить від аббревіатури COSO, яка є скороченою назвою Комітету спонсорських організацій Комісії Тредвея, який вперше сформував спрощену модель системи внутрішнього контролю для корпоративного сектору, яку адаптували до державного сектору.

Згодом, у зв'язку із низкою подій, які відбулися на міжнародній фінансовій арені й торкнулися аудиторських фірм виникла необхідність перегляду системи корпоративного управління. Як наслідок, в 2004 році Комітет спонсорських організацій Комісії Тредвея опублікував Концептуальні основи управління ризиками організації, в якій основою провадження внутрішнього контролю стала модель COSO ERM (Enterprise Risk Management – Управління ризиками підприємства).

Тому Керівництво по стандартам внутрішнього контролю для державного сектора - додаткова інформація з управління ризиками організації (INTOSAI GOV 9130) передбачає побудову системи внутрішнього контролю на підставі моделі COSO ERM, що ґрунтується на методиці ризик-менеджменту. Відмінність моделі COSO та COSO ERM подано на рис. 1.

Першоджерелом, яке регламентувало необхідність побудови п'яти елементної системи внутрішнього контролю на базі моделі COSO в державному секторі в Україні була Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року. З метою створення єдиного правового поля для розвитку даної системи було внесено зміни до ст. 26 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI, визначивши поняття внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. Відтак внутрішній контроль є комплексом заходів, що застосовуються керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління [7].



Рис. 1. Моделі внутрішнього контролю COSO та COSO ERM, їх відмінності

Оскільки поняття внутрішнього контролю для державного сектору України було новим виникла необхідність в методичних вказівках, які б роз'яснили процес впровадження такого контролю в бюджетних установах. Тому наказом Міністерства фінансів України від 14.09.2012 № 995 було затверджено Методичні рекомендації з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах. Проте їх рекомендаційний характер дав можливість керівникам установ формально запроваджувати внутрішній контроль, тобто без чіткого дотримання положень згаданих методичних рекомендацій.

Пряме зобов'язання керівників розпорядників бюджетних коштів з організації внутрішнього контролю в державному секторі виникло з прийняттям Основних засадах здійснення внутрішнього контролю

розпорядниками бюджетних коштів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062.

На виконання вищевказаних нормативно-правових актів Державною службою України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), як відповідальним виконавцем бюджетних програм, наказом від 20.02.2019 № 112 затверджено Порядок з організації внутрішнього контролю в системі ДСНС. Дія даного порядку поширюється на всі підвідомчі ДСНС установи та організації, тому перед ними стоїть завдання не лише організувати внутрішній контроль, а й забезпечити належний рівень його фактичного функціонування. Порядком внутрішній контроль визначено, як комплекс заходів, що застосовуються керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності бюджетної установи та її підвідомчих установ [8].

В даному визначенні прослідковується прямий вплив внутрішнього контролю на законність, ефективність, економічність та результативність діяльності бюджетної установи, що складається із системи прийнятих управлінських рішень. Під законністю розуміється чітке дотримання норм законодавства України під час проведення будь-яких операцій в межах бюджетної установи. Поняття ефективності визначається як співвідношення між отриманими результатами від прийняття управлінського рішення та використаними ресурсами. Результативність – в якій мірі досягнуто поставлені цілі, очікувані результати діяльності бюджетної установи. Категорію економічності характеризує досягнення очікуваних результатів від прийняття управлінського рішення із використанням мінімальних ресурсів належної якості.

Дослідимо, яким же чином організувати внутрішній контроль в бюджетній установі, щоб досягти виконання зазначених вище результативних категорій діяльності установи. Розпочати необхідно саме з визначення відповідальної особи (робочої групи) в бюджетній установі за організацію внутрішнього контролю. Базовою компонентою розбудови внутрішнього контролю в організації є відповідне нормативно-правове забезпечення, а саме порядок організації внутрішнього контролю із відображенням всіх напрямів діяльності установи (зазвичай у вигляді функцій із статуту чи іншого основного документу, який регламентує діяльність бюджетної установи) та відповідальних за напрямками. Відповідальні особи за встановленими напрямками визначають ключові процеси та розробляють адміністративні регламенти на підставі яких здійснюватимуться заходи внутрішнього контролю.

Наступним кроком є ідентифікація та оцінка ризиків здійснення визначених процесів. Ризик – це ймовірність настання негативних подій або ненастання бажаних подій, що може вплинути на прийняття окремих управлінських рішень та діяльність установи загалом. Зважаючи на

зазначене, визначати перелік ризиків потрібно надзвичайно ретельно. Оцінка ідентифікованих ризиків здійснюється із застосуванням Матриці оцінки ризиків, а результати документуються. Кожен із ідентифікованих та оцінених ризиків відноситься до певного виду ризиків в межах зовнішніх (законодавчі, операційно-технологічні, програмно-технічні) або внутрішніх (нормативно-правові, операційно-технологічні, програмно-технічні, кадрові, фінансово-господарські). Відповідно оціненому рівню впливу ризику обирається адекватний захід контролю, який здатний нейтралізувати, або мінімізувати ймовірність реалізації ризику. Такий захід знаходить своє відображення у Плані з реалізації заходів контролю, моніторингу та впровадження їх результатів, який приймається на рік. Крім того, в Плані зазначаються очікувані результати від впровадження заходів контролю та заходи моніторингу. Таким чином, всі п'ять компонентів системи внутрішнього контролю бюджетної організації відображаються у вищеописаних внутрішніх нормативно-правових документах.

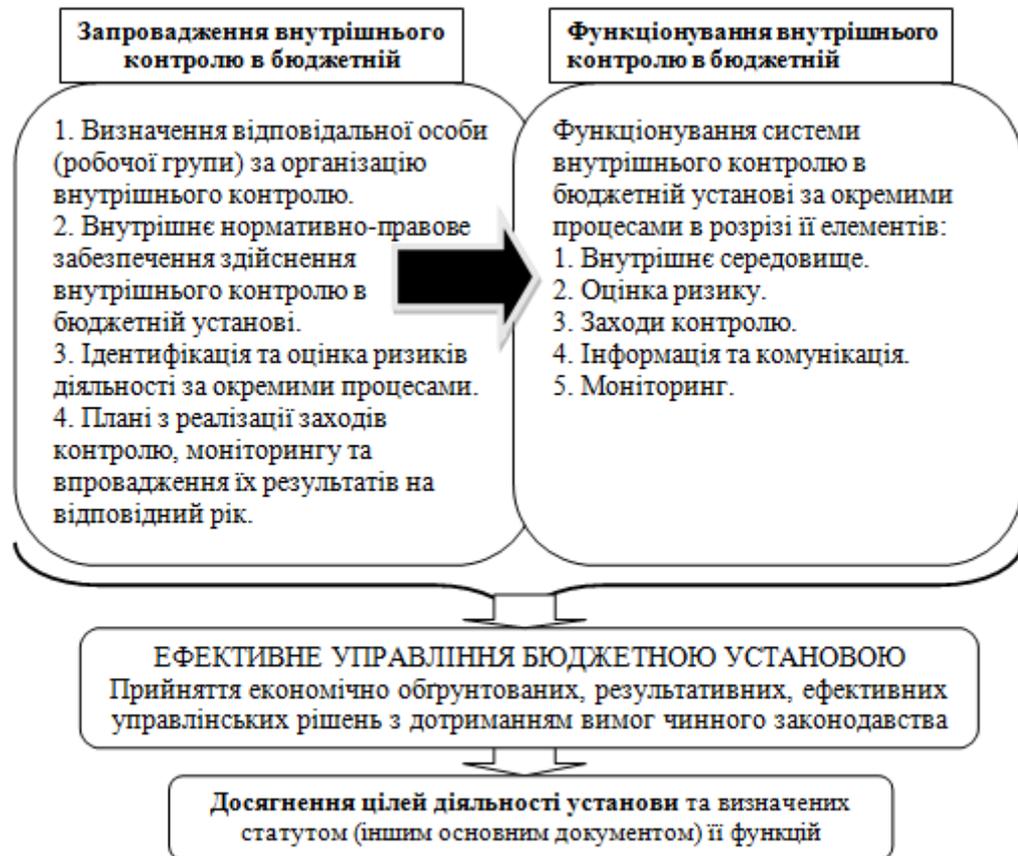


Рис. 2. Вплив внутрішнього контролю на ефективність управління бюджетною установою

З моменту завершення організації внутрішнього контролю виникає відповідальне завдання для керівників всіх рівнів щодо постійного дотримання та виконання задекларованих норм. Як працює на практиці

система внутрішнього контролю? Щоденно кожен працівник згідно посадових обов'язків (визначених посадовою інструкцією) бере участь у здійсненні певних операцій, які спрямовані на виконання процесів (передбачених положенням про відповідний структурний підрозділ) і забезпечують реалізацію бюджетною установою визначеної функції її діяльності. Заходи контролю, наприклад процедура візування документів, підтвердження, нагляд тощо, дають змогу уникнути помилок та інших порушень на стадії виконання операції. А оцінка ризиків вимагатиме посиленних заходів контролю для операцій з підвищеним ризиком і цим самим знизить можливість проведення даної операції з порушеннями законодавства.

Вплив належним чином організованого внутрішнього контролю на ефективність управління бюджетною установою відображено на рис. 2.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, запровадження внутрішнього контролю в бюджетних установах є запорукою прийняття економічно обґрунтованих, результативних, ефективних управлінських рішень з дотриманням вимог чинного законодавства. Особливо важливо, щоб всі бюджетні установи системи ДСНС організували та забезпечили належний рівень функціонування внутрішнього контролю, адже наявність внутрішнього контролю не лише підвищить ефективність управління організацією, а й забезпечить виконання покладених на неї функцій з питань цивільного захисту. Тобто матиме соціальний ефект, який вплине на добробут населення України в частині їх цивільного захисту.

Проте, однією з основних перепон на шляху реалізації представленого на рисунку впливу може стати формальність внутрішнього контролю, яка викликана недостатнім рівнем знань працівників системи ДСНС та обмеженим обсягом інформації з цих питань. Задля нейтралізації даної перепони необхідно враховувати в програмах навчання керівного складу та фахівців у сфері цивільного захисту питання запровадження та особливостей функціонування внутрішнього контролю в структурних підрозділах ДСНС України.

Література:

1. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України «» від 24.06.2016 № 474-р. URL: <https://cutt.ly/Tar9dFT> (дата звернення: 20.05.2020)
2. Принципи державного управління: звіт про базові вимірювання. Програма SIGMA. червень 2018 р. URL: <https://cutt.ly/Sap9BID> (дата звернення: 20.05.2020).
3. Державне управління: підручник: у 2 т. /Ю. В. Ковбасюкта ін. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
4. Загуменник В.І., Проценко В.В. Державне управління та виконавча влада в Україні: навч. посіб. Бендери: Поліграфіст Київ, 2015. 295 с.
5. Державний внутрішній фінансовий контроль: Україна та Європейський Союз: навч. посіб. / ЯнванТайнен, URL: <https://cutt.ly/Bap3BbO> (дата звернення: 20.05.2020).

6. Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector 9130. International Organisation of Supreme Audit Institutions. URL: <https://cutt.ly/jap8I9d> (дата звернення: 20.05.2020).

7. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. // База даних «Законодавство України». / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення 20.05.2020).

8. Про затвердження Порядку з організації внутрішнього контролю в системі ДСНС: наказ Державної служби України з надзвичайних ситуацій від 20.02.2019 №112. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/FN051079> (дата звернення: 20.05.2020).

References:

1. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny “Deyaki pytannya reformuvannya derzhavnogo upravlinnya Ukrayiny” vid 24.06.2016 № 474-r. [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Some issues of public administration reform in Ukraine” from june 24, 2016 № 474-r] (n.d.). zakon.rada.gov.ua Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80?find=1&lang=ru&text=%E2%ED%F3%F2%F0> [in Ukrainian].

2. Pryncypy derzhavnogo upravlinnya: zvit pro bazovi vymiryuvannya. – Programa SIGMA. – cherven` 2018 r. [Principles of public administration: report on basic measurements: Programa SIGMA from june, 2018] www.kmu.gov.ua Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavnogo-upravlinnya> [in Ukrainian].

3. Kovbasyuk, Yu.V., Vashchenko, K.O. & Surmin, Yu.P. (Ed.). (2012). Derzhavne upravlinnya [Public administration] (Vols. 1-2). Dnipropetrovs`k: NADU. [in Ukrainian].

4. Zagumennyk, V.I. & Prochenko, V.V. (2015). Derzhavne upravlinnya ta vykonavcha vlada v Ukrayini [Public administration and executive power in Ukraine] Krupcan O.D. (Ed.). Kyiv: Bendery: Poligrafist. [in Ukrainian].

5. Yan van Tajnen, Andreyev, P.P., Chechulina, O.O., & Tymoxin, M.G. ta in. (2011). Derzhavnyj vnutrishnij finansovyj kontrol`: Ukrayina ta Yevropejs`kyi Soyuz [Public internal financial control: Ukraine and the European Union] dkrs.kmu.gov.ua Retrieved from <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=134078>. [in Ukrainian].

6. Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector 9130. International Organisation of Supreme Audit Institutions. (n.d.). ms.hmb.gov.tr Retrieved from <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/06/6883-A22DF8F253B907C7599ED7639A374C05765D2DC7.pdf>. [in English] .

7. Byudzhetnyj kodeks Ukrayiny vid 08.07.2010 № 2456-VI [Budget Code of Ukraine from July 08, 2010 № 2456-VI]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. [in Ukrainian].

8. Nakaz Derzhavnoyi sluzhby Ukrayiny z nadzvyhajnyx situacij “Pro zatverdzhennya Poryadku z organizaciyi vnutrishn`ogo kontrolyu v systemi DSNS” vid 20.02.2019 № 112. [Order of The State Emergency Service of Ukraine “On approval the Orderliness on the organization of internal control in the SESU’s system from February 20, 2019 № 112]. (n.d.). ips.ligazakon.net Retrieved from <https://ips.ligazakon.net/document/FN051079>. [in Ukrainian].

УДК 351.751:342.7

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-110-119](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-110-119)

Кравцов Максим Олександрович, аспірант, ПрАТ «Вищий Навчальний Заклад «Міжрегіональна Академія Управління Персоналом», , 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 264-52-54, e-mail: mishako2707@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-8615-6983>

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕЛЕФОННИХ «ГАРЯЧИХ ЛІНІЙ» ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Анотація. У статті проаналізовано сучасний стан організаційно-правових механізмів функціонування телефонних «гарячих ліній» органів виконавчої влади в Україні. Акцентовано увагу на основних проблемних аспектах здійснення державної політики у досліджуваній сфері. Розглянуто основний принцип роботи «гарячих ліній» на прикладі урядової телефонної «гарячої лінії». Розкрито питання необхідності усунення існуючих прогалин у законодавчій базі та її удосконалення.

Доведено, що законодавча норма щодо визначення однакового терміну розгляду для всіх видів звернень певним чином унеможлиблює повноцінне забезпечення реалізації права на усне звернення.

У дослідженні типової структури Порядку роботи будь-якої «гарячої лінії» визначили перелік основних вимог, що повинні фіксуватись у кожному розділі.

Проаналізовано діяльність державної установи «Урядовий контактний центр», що забезпечує роботу урядової «гарячої лінії», фахівці якої приймають звернення до всіх центральних органів виконавчої влади.

Акцентували увагу на Порядку взаємодії органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та державної установи «Урядовий контактний центр», відповідно до якого здійснюється комунікація між громадянами та представниками владних структур. Не оминули увагою і Концепцію створення Національної системи опрацювання звернень громадян, реалізація якої була запланована на 2013 рік, проте на сьогодні її положення знаходиться на різних етапах виконання, а деякі пункти виконано не в повному обсязі.

Проте, незважаючи на зазначені недоліки, можна з упевненістю говорити про урядову «гарячу лінію» як найуспішніший соціальний проект в частині взаємовідносин між громадянами та органами виконавчої влади. Саме завдяки даній «гарячій лінії» мільйони громадян і не лише з України мають змогу у цілодобовому режимі звернутись до представників влади та

висловити своє невдоволення, прохання, скаргу, пропозицію, а не рідко і подяку.

Взагаліосновна проблема полягає у недосконалості та суттєвих прогалинах існуючого законодавства у досліджуваних на ми сфері.

Ключові слова: «гаряча лінія», звернення, комунікація, орган виконавчої влади, законодавство, порядок роботи, концепція.

Kravtsov Maxim Oleksandrovich, graduate student , Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, str. Frometivska, 2, tel.: (044) 264-52-54, e-mail: mishako2707@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-8615-6983>

ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISMS OF THE FUNCTIONING OF TELEPHONE "HOT LINES" OF AUTHORITIES OF EXECUTIVE AUTHORITIES

Abstract. The article analyzes the current state of organizational and legal mechanisms of functioning of telephone "hotlines" of executive authorities in Ukraine. Attention is focused on the main problematic aspects of the implementation of public policy in the research area. The basic principle of operation of "hot lines" on the example of a government telephone hotline is considered. The question of necessity of elimination of existing gaps in the legislative base and its improvement is solved.

They came to the conclusion that the legislative provision on the definition of a single review period for all types of appeals in some way makes it impossible to fully enforce the right to an oral appeal.

In a study of the typical structure of the Order of Operation of any "hotline" identified a list of basic requirements that should be recorded in each section.

The activity of the state agency "Government Contact Center", which provides the work of the government "hot line", whose specialists accept appeals to all central executive bodies, is analyzed.

They emphasized on the Order of interaction between the executive authorities, the Cabinet of Ministers of Ukraine Secretariat and the Governmental Contact Center, according to which communication between citizens and representatives of governmental structures is carried out. The concept of creation of the National system of processing of appeals of citizens, implementation of which was planned for 2013, is not overlooked, but today its provision is at different stages of implementation, and some items have not been fully implemented.

However, despite these shortcomings, one can confidently refer to the government's hotline as the most successful social project in terms of relations between citizens and executive authorities. It is thanks to this hotline that millions of citizens, and not only from Ukraine, are able to contact the authorities on a 24-

hour basis and express their dissatisfaction, request, complaint, proposal, and not rarely gratitude.

In general, let us come to the conclusion that the main problem is the imperfection and significant gaps in the existing legislation in our field of study.

Key words: hotline, appeals, communication, executive authority, legislation, work order, concept.

Постановка проблеми. Сьогодні організація функціонування телефонних «гарячих ліній» органів державної влади вважається універсальним та найважливішим засобом комунікації між ними та громадянами. Ефективність функціонування «гарячої лінії» будь-якого органу державної влади забезпечується за рахунок обробки максимальної кількості звернень, протягом чітко визначеного терміну, а також за рахунок вчасного виявлення та усунення правопорушень з боку посадових осіб органів державної влади.

Діяльність «гарячих ліній» пов'язана безпосередньо з наданням кожній людині права звернутися, яке закріплено Конституцією України. Так, відповідно до ст. 40 Основного закону держави, кожен громадянин наділений правом направлення письмового звернення або звернення в усній формі до будь-якого органу державної влади або місцевого самоврядування, а також до їх посадових осіб, які, у свою чергу, зобов'язані ці звернення розглядати та надавати кваліфіковану відповідь у встановлений законодавством термін.

Незважаючи на те, що об'єктом нашого дослідження стала «гаряча лінія» саме органів виконавчої влади як однієї зі складових органів державної влади, організаційно-правові механізми функціонування подібних ліній можна розглянути як загальний спосіб забезпечення конституційного права на звернення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню «гарячих ліній» та безпосередньо поданих за їх допомогою звернень громадян присвячено широке коло наукових праць вітчизняних та іноземних вчених. Важливість окресленої проблематики зумовлена тим, що вона стала предметом наукового інтересу як юристів, так і фахівців інших галузей, зокрема представників науки державного управління. Маються на увазі праці Г. Котляревської, Отто Люхтергандта, В. Тимошука, О. Чуб, О. Бабінової, Л. Загайнової, В. Сорока, Н. Дніпренко В. Авер'янова, О. Бандурки, В. Колпакова, С. Стеценка, О. Кузьменко, а також Ю. Лагутова, В. Соболя, В. Новікова та інших.

На цей час ще не до кінця дослідженими є проблеми забезпечення реалізації права громадян на звернення до органів влади в Україні саме шляхом подання їх за допомогою «гарячих ліній». А отже, бракує системних, цілісних наукових праць, у яких би обґрунтовувалися питання модернізації «гарячих ліній» у нашій державі.

Мета статті. На основі аналізу законодавчої бази та наукових досліджень проаналізувати сучасний стан організаційно-правового механізму функціонування телефонних «гарячих ліній» органів виконавчої влади в Україні та пріоритетні орієнтири їх розвитку.

Виклад основного матеріалу. Варто зауважити, що взагалі право на звернення можуть реалізувати не тільки громадяни України, але і будь-хто з громадян інших країн, які законно перебувають на нашій території [1]. Це право закріплено не лише в ст. 40 Конституції України [2], але і в інших нормативних документах, що стосуються забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Одразу зазначимо, що наше дослідження зосереджувалось на прикладі роботи урядової телефонної «гарячої лінії», яка співпрацює з органами виконавчої влади та Секретаріатом Кабінету Міністрів України, а не ліній всіх органів влади.

Нами проаналізовано діяльність «гарячої лінії» як елемент реалізації права на звернення. Тому основними документами, на які ми опираємося, є Закон України «Про звернення громадян» [3] та Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

У ст. 19 Закону «Про звернення громадян» закріплено перелік обов'язків органів державної влади стосовно розгляду звернень громадян, а відповідно до указу Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» Кабінет Міністрів України, міністерства, інші ЦОВВ, міські та районні державні адміністрації, а також органи місцевого самоврядування повинні забезпечити належну роботу зі зверненнями, створивши «гарячі лінії» та «телефони довіри».

Якщо говорити про організаційно-правове забезпечення діяльності «гарячих ліній» в цілому, то варто зауважити, що кожна телефонна «гаряча лінія» повинна працювати відповідно до затвердженого порядку, типова структура якого виглядає таким чином.

У розділі «Загальні положення» зазначаються основні нормативно-правові акти, відповідно до яких лінія здійснює свою діяльність; організація роботи, механізми прийому, реєстрації, розгляду та надання відповіді на звернення; перелік документів, якими у своїй діяльності керуються посадові особи, уповноважені на забезпечення роботи лінії.

У розділі «Порядок роботи телефонної лінії» зазвичай розміщують адресу, графік роботи та номер телефону лінії; який структурний підрозділ відповідальний за її роботу; якими документами закріплюються функції осіб, що відповідають за роботу такої лінії.

Основні завдання роботи «гарячої лінії» відображені у третьому розділі типового порядку «Основні завдання роботи «гарячої лінії».

Що стосується наступного розділу «Порядок прийому, реєстрації та розгляду звернень», то в ньому загалом визначаються випадки, в яких надається консультація або реєструється звернення; що робити, якщо громадянин звернувся не за компетенцією; як вчинити, якщо факти, які навів заявник, потрібно додатково вивчити; перелік даних, які заявник повинен зазначити звертаючись на «гарячу лінію»; порядок дій у випадку надходження анонімного звернення; яким чином ведеться діловодство за зверненнями та здійснюється контроль за їх розглядом.

У п'ятому розділі фіксують «Терміни розгляду звернень».

І, в останньому розділі «Правила ведення телефонної розмови» прописують чіткий алгоритм ведення розмови; не пізніше якого дзвінка фахівець повинен підняти слухавку; з чого починається розмова; мова, якою вона ведеться; необхідність уточнення інформації, наданої заявником; інформування заявника щодо реєстрації звернення чи орієнтовного терміну його розгляду, а також, обов'язково, яким чином повинна бути завершена розмова.

Говорячи про об'єкт нашого дослідження, а саме урядову «гарячу лінію», варто зазначити, що поштовхом до її створення стало саме формування системного підходу до забезпечення оперативності реагування на звернення з боку виконавчих органів, а також їх взаємодії між собою під час їх розгляду.

Державну установу «Урядовий контактний центр», яка забезпечує роботу урядової «гарячої лінії», було створено у травні 2009 року. На сьогодні до неї надходять звернення, які стосуються діяльності всіх без виключення органів виконавчої влади.

Зупинимось більш детально саме на Порядку взаємодії органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та державної установи «Урядовий контактний центр» [5]. Відповідно до нього, Урядовий контактний центр разом з виконавчими органами повинні забезпечити належний та вчасний розгляд звернень, що реєструються заявниками на урядовій «гарячій лінії», вживати заходи для вирішення порушуваних у них питань, а також здійснювати моніторинг їх розгляду.

Для забезпечення цих цілей в Урядовому контактному центрі створена та діє електронна база даних звернень, до якої мають доступ органи виконавчої влади, відповідно до наданих їм кодів доступу. Для фіксування кожного звернення необхідно завести реєстраційну картку [6]. Це робиться під час телефонної розмови із заявником, в якій повинна міститись наступна інформація:

особисті дані заявників; для юридичних осіб – назва підприємства, код ЄДРПОУ тощо;

суть питання, з яким він звернувся.

Після збереження даної інформації зареєстрованому зверненню автоматично присвоюється реєстраційний номер.

Трапляються випадки, коли громадяни не бажають називати своїх даних (зазвичай вони стосуються невивплати заробітної плати, оскільки бояться подальшого звільнення у разі інформування про звернення роботодавця), тоді звернення можна реєструвати як анонімне та в установленому порядку надсилати його на розгляд компетентному виконавчому органу, який вже на власний розсуд вирішує долю його розгляду (така норма визначена в Законі України «Про звернення громадян»). Зареєстроване звернення у той же день направляється на розгляд компетентному органу (в електронній формі), в якому повинна бути визначена відповідальна за розгляд звернень особа (визначається на рівні керівника).

Про прийняття або перенаправлення звернення, відповідальна особа ставить відмітку в електронній базі даних. На цьому етапі моніторингу нас зацікавило питання, що робити у випадку не внесення інформації про прийняття, оскільки останнім часом простежується помітна недбалість та бездіяльність з боку представників органів виконавчої влади. Виявилось, що контролювати такі ситуації повинні відповідальні особи Урядового контактного центру. Тобто, у випадку не внесення відмітки з боку органу виконавчої влади, Урядовий контактний центр повинен з'ясувати причину та вжити відповідних заходів для забезпечення виконання даної норми. Якщо ж звернення було надіслано не за компетенцією, то орган, до якого воно надійшло, не пізніше ніж на наступний день повинен переадресувати його до іншого органу, який уповноважений на вирішення такого роду питань.

Відповідно до згаданого Порядку органи виконавчої влади повинні забезпечувати розгляд вчасно та об'єктивно, перевіряти факти, що викладені у зверненнях, а також вживати заходів для отримання додаткової інформації, у разі недостатності її у змісті звернення.

Що стосується результатів розгляду звернень, то про них виконавчі органи влади інформують заявників в установленому законодавством порядку, а до бази даних вносять інформацію разом з електронною копією листа.

Досліджуючи питання термінів розгляду звернень, нами було з'ясовано, що відповідно до Закону України «Про звернення громадян» на розгляд звернення визначено місячний термін, а у випадку необхідності додатково опрацювання не більше 45 днів, але з обов'язковим інформуванням про це. Варто зауважити, що терміни визначені однакові для всіх видів звернень. Проте дана норма певним чином унеможливує повноцінне забезпечення реалізації права на усне звернення. Чому? Річ у тім, що таке звернення дійсно може бути «гарячим» (потребувати негайного розгляду), а для того, щоб скоротити термін його розгляду, відповідно до ст. 20 зазначеного закону, необхідно надати виключно письмове обґрунтування такого прохання. Очевидним є те, що під час викладення звернення в усній формі забезпечення даної формальності неможливе.

Важливим аспектом діяльності урядової «гарячої лінії» є аналіз результатів розгляду звернень та щотижневе інформування Кабінету Міністрів України про це. В структурі даної державної установи є управління організаційно-аналітичної роботи, що проводить аналіз звернень та на його основі повідомляє про найактуальніші питання, що потребують вирішення з боку органів виконавчої влади.

Також важливим чинником в роботі згаданої «гарячої лінії» вважається співпраця з ОВВ, що дає змогу визначення чіткого механізму оперативного реагування на звернення, що стосуються надзвичайних ситуацій.

Таким чином, можна зробити висновок, що у Порядку взаємодії такої «гарячої лінії» з органами виконавчої влади передбачено достатньо зрозумілий механізм співпраці.

Не можливо залишити поза увагою Концепцію створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади [7]. Відповідно до зазначеного документа Національна система опрацювання звернень до органів виконавчої влади повинна удосконалювати роботу зі зверненнями. Концепцією створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади передбачено створити регіональні контактні центри на рівні областей та забезпечити їх взаємодію з Урядовим контактним центром. Окрім того, центральні органи виконавчої влади також отримали доручення удосконалити роботу своїх телефонних «гарячих ліній». Нагадаємо, що подібні «гарячі лінії» на шляху свого створення мають на меті спростити умови подання звернень та підвищити їх оперативний розгляд.

У ході дослідження з'ясовано, що сьогодні, кожна частина основних положень зазначеної Концепції знаходиться на різних етапах виконання, деякі пункти виконано не в повному обсязі. На момент проведення дослідження вже створено та функціонує 17 центрів в місті Київ, Дніпропетровській, Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківській, Кіровоградській, Київській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Рівненській, Сумській, Херсонській, Хмельницькій та Черкаській областях. Нажаль, робота щодо їх створенню значно відстає від встановлених термінів. Крім того, деякі норми взагалі не виконано. Так, наприклад, не введено в дію принцип «єдиного вікна», відповідно до якого повинні забезпечуватись єдині стандарти роботи зазначених ліній, служб та центрів.

Але, попри визначені недоліки, нами було відслідковано і позитивні аспекти в діяльності урядової «гарячої лінії» як ключового суб'єкта Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади.

Так можна сказати, що урядова «гаряча лінія» є найуспішнішим соціальним проектом в частині взаємовідносин між громадянами та органами виконавчої влади [8]. Її досвід роботи можна вважати унікальним. Перш за все тому, що сьогодні, в Україні, немає іншого комунікативного центру, який би у цілодобовому режимі надавав людям допомогу у розв'язанні життєвих

проблем. По-друге, звертатися можна як з будь-якого регіону України безкоштовно, так і з-за кордону.

З моменту створення лінії вже зареєстровано понад 8 мільйонів звернень.

Робота лінії постійно удосконалюється. У 2012 році запрацював офіційний веб-сайт Урядового контактного центру www.ukc.gov.ua [9], за допомогою якого з'явилась можливість прийому та надіслання звернень в електронному вигляді. А у 2018 році даний сайт було модернізовано до сучасних стандартів. Це, в свою чергу, наблизило України до певних світових стандартів.

У листопаді 2016 року відбулось запровадження багатоканального скороченого номера урядової «гарячої лінії» 1545. Дзвінки на даний номер є безкоштовними як зі стаціонарних телефонів, так і з телефонів мобільних операторів, які діють на території України.

Не можливо залишити осторонь і питання консультування громадян. Фахівці лінії консультують щодо суспільно-гострих питань (отримання субсидії, пенсійного забезпечення, переміщення з окупованих територій тощо).

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи наведене, можна зробити висновок, що в організаційно-правовому забезпеченні роботи діяльності «гарячих ліній» є багато прогалин, які потрібно заповнити в першу чергу шляхом внесення змін до чинного законодавства України, оскільки функціонування «гарячих ліній» та подання звернень за їх допомогою є своєрідною формою участі громадян у соціально-економічних, політичних процесах, які в свою чергу є складовою публічної влади. «Гарячі лінії» забезпечують взаємодію суспільства й держави, а також сприяють ефективному вирішенню проблем, які виникають в процесі реалізації прав та законних інтересів. Позитивний рівень ефективності функціонування даного механізму впливає на становлення правової держави, а також свідчить про демократизм у всіх сферах суспільного життя.

Ми дійшли висновку, що в першу чергу необхідно усунути недоліки правового регулювання, вирішення яких запобігатиме подальшому порушенню прав і законних інтересів громадян. Зокрема:

1) існує необхідність посилити відповідальність посадових осіб за порушення законодавства у сфері забезпечення конституційного права громадян на звернення, передбачивши встановлення чітких та суворих санкцій за перешкоджання здійсненню права громадян на звернення до органів влади й роботі таких органів з розгляду звернень громадян, переслідування громадян у зв'язку з їхніми зверненнями до органів влади й до відповідних посадових осіб, незаконне використання або поширення відомостей про приватне життя громадян, що стали відомими у зв'язку зі зверненнями останніх у владні структури;

2) необхідно добиватися прозорості всієї системи роботи зі зверненнями з використанням сучасних інформаційних технологій;

3) надати доручення органам державної влади та місцевого самоврядування щодо поліпшення роботи зі зверненнями громадян, поданими у формі пропозицій, які є механізмом безпосередньої участі громадян у державному управлінні, у вирішенні загальносуспільних справ та питань місцевого значення, можливість активного впливу громадянина на розробку та здійснення державної політики.

Література:

1. Новіков В.Д., Мицак Б.Н. До питання захисту прав та законних інтересів громадян. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права: зб. наук. пр.* / Львів. ун-т бізнесу та права. Львів, 2011. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/Nzclubp_2011_6_37.pdf (дата звернення: 20.05.2020).

2. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.141 с.

3. Про звернення громадян: Закон України «» від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. С. 256.

4. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: указ Президента України від 07.02.2008 № 109/2008. // База даних Верховної ради України / ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/109/2008#Text> (дата звернення: 20.05.2020).

5. Про взаємодію органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та державної установи "Урядовий контактний центр": постанова Кабінету Міністрів України «» від 12.08.2009 № 898 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/898-2009-%D0%BF> (дата звернення: 20.05.2020).

6. Про затвердження Класифікатора звернень громадян: постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 858. // База даних «Законодавство України». / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-2008-%D0%BF/>. (дата звернення: 20.05.2020).

7. Про схвалення Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України «» від 09.06.2011 № 589-р. // База даних «Законодавство України». / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/589-2011-%D1%80> (дата звернення: 20.05.2020).

8. Лагутов Ю.Е. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні: аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2009. URL: <http://old.niss.gov.ua/monitor/february2009/4.htm> (дата звернення: 20.05.2020).

9. Офіційний веб-сайт державної установи «Урядовий контактний центр». URL: <https://www.ukc.gov.ua/> (дата звернення: 20.05.2020).

References:

1. Novikov, V. V., Mytsak, B. N. (2011). Do pitannya zahistu prav ta zakonnih interesiv gromadyan [The question of protection of rights and legitimate interests of citizens]. *Naukovi zapysky Lvivskoho universytetu biznesu ta prava – Scientific notes of LUBP*, 6, 159-163 [in Ukrainian].
2. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 30. Art. 141 [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy «Pro zvernennia hromadian» : vid 02.10.1996, № 393/96-VR [Law of Ukraine “On appeals of citizens” from 02.10.1996, № 393/96-VR]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 47. Art. 256 [in Ukrainian].
4. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro pershocherhovi zakhody shchodo zabezpechennia realizatsii ta harantuvannia konstytutsiinoho prava na zvernennia do orhaniv derzhavnoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia» : vid 07.02.2008, № 109/2008 [The Decree of the President of Ukraine “On priority measures to ensure the implementation and guarantee of the constitutional right to apply to state and local self-government bodies” from 07.02.2008, № 109/2008]. (2008). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/109/2008#Text> [in Ukrainian].
5. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro vzaiemodiiu orhaniv vykonavchoi vlady, Sekretariatu Kabinetu Ministriv Ukrainy ta derzhavnoi ustanovy "Uriadovyi kontaktnyi tsentr"» : vid 12.08.2009, № 898 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On interaction between the executive authorities, the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Governmental Contact Center” from 12.08.2009, № 898]. (2009). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/898-2009-%D0%BF> [in Ukrainian].
6. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Klasyfikatora zvernennia hromadian» : vid 24 veresnia 2008 r., № 858 Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Classifier of appeals of citizens” from 24.09.2008, № 858]. (2009). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-2008-%D0%BF/> [in Ukrainian].
7. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro skhvalennia Kontseptsii stvorennia Natsionalnoi systemy opratsiuvannia zvernennia do orhaniv vykonavchoi vlady» : vid 09.06.2011, № 589-r [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Concept of creation of the National system of processing of appeals to bodies of executive power” from 09.06.2011, № 589-r]. (2011). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/589-2011-%D1%80> [in Ukrainian].
8. Lagutov, Yu. E. (2009). *Zvernennya gromadyan yak vazhлива skladova zahistu prav i svobod lyudini ta gromadyanina v Ukrayini [The appeal of citizens as an important component of protection of human and citizen's rights and freedoms in Ukraine]*. Kyiv. Retrieved from <http://old.niss.gov.ua/monitor/february2009/4.htm> [in Ukrainian].
9. Ofitsiinyi veb-sait derzhavnoi ustanovy «Uriadovyi kontaktnyi tsentr» [Official website of the governmental institution "Government Contact Center"]. *www.ukc.gov.ua*. Retrieved from <https://www.ukc.gov.ua/> [in Ukrainian].

УДК 355.426.4:623.618

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-120-131](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-120-131)

Ковальов Ігор Вікторович, кандидат військових наук, доцент, Національна академія Національної гвардії України, 61001, м. Харків, майдан Захисників України, 3, тел.: 067-732-29-29, e-mail: kovalevigor309@gmail.com, <http://orcid.org/0000-0002-7359-5776>.

Волобуєв Роман Васильович, старший викладач, Національна академія Національної гвардії України, 61001, м. Харків, майдан Захисників України, 3, тел.: 050-594-7328, e-mail: volobueff.roman2240@ukr.net, <http://orcid.org/0000-0002-4291-8093>.

МЕХАНІЗМ СИНТЕЗУ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Анотація. В статті розглянута система інформаційно-аналітичного забезпечення угруповання Національної гвардії України в умовах надзвичайної ситуації. Проаналізовані показники повноти, достовірності й оперативності інформації, що надходить від різних джерел у ході участі угруповань Національної гвардії України за призначенням в умовах надзвичайної стану ситуації спільно з іншими правоохоронними органами. Існування протиріччя між зростаючими потребами Національної гвардії України в інформації та нездатністю існуючої системи інформаційно-аналітичного забезпечення надати інформацію з необхідною якістю свідчить про актуальність пошуку шляхів адаптації структури та побудови системи відповідно до потреб інформаційно-аналітичного забезпечення угруповань Національної гвардії України при виконанні завдань за призначенням спільно з іншими правоохоронними органами. Запропоновано підходи до отримання службової інформації, необхідної для управлінської діяльності; визначено вимоги до інформації, що підлягає аналізу в органах управління. Запропоновано підходи щодо синтезу раціональної структури системи інформаційно-аналітичного забезпечення, яка відповідає вимогам необхідної повноти надходження інформації до відповідних органів управління Національної гвардії України, але не перевантажує їх. Застосовано метод синтезу структури інформаційно-аналітичної системи з використанням алгебри моделей інформаційних структур та таксономічний метод, що дає можливість визначити раціональний варіант структури системи серед усіх вибраних.

Ключові слова: інформаційно-аналітичне забезпечення, структура системи, угруповання Національної гвардії України.

Kovalov Ihor Viktorovich, Candidate of Science, Associate Professor, National Academy of National Guard of Ukraine, Kharkiv city, sq. Zakhysnykiv Ukrainy, 3, tel.: 067-732-29-29, e-mail: kovalevigor309@gmail.com, <http://orcid.org/0000-0002-7359-5776>.

Volobuev Roman Vasylovych, senior lecturer of the department of tactical and special training, National Academy of National Guard of Ukraine, Kharkiv city, sq. Zakhysnykiv Ukrainy, 3, tel.: 050-594-732-28, e-mail: volobueff.roman2240@ukr.net, <http://orcid.org/0000-0002-4291-8093>.

MECHANISM OF SYNTHESIS OF EMERGENCY INFORMATION AND ANALYTICAL SUPPORT OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE

Abstract. The article discusses the system, which in a state of emergency is necessary for information and analytical support groups of the National Guard of Ukraine. The indicators of completeness, reliability and efficiency of information received from various sources during the participation of the groups of the National Guard of Ukraine for their intended purpose in a state of emergency together with other law enforcement agencies are analyzed. The existence of a contradiction between the growing needs of the National Guard of Ukraine for information and the inability of the existing system of information and analytical support to provide information on the necessary quality. This indicates the relevance of the search for ways to adapt the structure and build the system in accordance with the needs of information and analytical support of the groups of the National Guard of Ukraine in carrying out the assignment together with other law enforcement agencies. Construction during the performance of combat missions of the information and analytical support system law enforcement agencies, approaches to obtaining official information necessary for managerial activities are proposed; requirements for information to be analyzed in governing bodies are defined. Approaches to the synthesis of the rational structure of the information and analytical support system are proposed, which meets the requirements for the necessary completeness of the information received in the relevant governing bodies of the National Guard of Ukraine, but does not overload them with redundancy, determining the rational structure of the information and analytical support system. The result of the application of the methodology is the synthesized rational in the desired sense structure of the information and analytical support system groups of the National Guard of Ukraine while ensuring the fulfillment of tasks as intended. The method of synthesizing the structure of the

information and analytical system using the algebra of models of information structures and the taxonomic method, which makes it possible to determine a rational version of the structure of the system among all the selected, are applied.

Keywords: information and analytical support, system structure, groups of the National Guard of Ukraine.

Постановка проблеми. На сьогодні своєчасне одержання достовірної інформації, її швидкий аналіз і зручне для користування подання результатів стали найважливішими передумовами успішного управління та виконання поставлених завдань за призначенням. Керівними документами, що регламентують діяльність Національної гвардії України (НГУ) передбачено: розвиток інформаційно-аналітичної діяльності у напрямку вдосконалення інформаційного забезпечення Головного управління, оперативно територіальних об'єднань, з'єднань, військових частин і підрозділів НГУ під час виконання завдань; відповідними програмними продуктами; створення необхідних мереж передачі даних між органами управління.

Слід зауважити, що інформаційно-аналітичному забезпеченню (ІАЗ) виконання завдань військами під час повсякденної діяльності на цей час приділяється дедалі більше уваги. Впроваджена у практику інформаційно-телекомунікаційна система «Інформаційний портал Національної поліції України», система управління нарядами, у тому числі з використанням навігаційних систем, автоматизовані засоби з підтримання роботи посадових осіб штабу під час планування діяльності та ін.. Однак ІАЗ підготовки та проведення спеціальних дій (операцій) не завжди відповідає сучасним вимогам.

Аналізуючи показники повноти, достовірності й оперативності інформації, що надходить від різних джерел у ході участі угруповань НГУ за призначенням під час забезпечення заходів в умовах надзвичайних ситуацій, можна зробити висновки про те, що на сьогодні не завжди ІАЗ задовольняє головному показнику ефективності, який спрямований на якісне виконання завдань, усунення недоліків, вирішення існуючих проблем з урахуванням наявних сил і засобів та поліпшення остаточних результатів. У зв'язку з цим існує протиріччя між зростаючими потребами НГУ в інформації та нездатністю існуючої системи ІАЗ надати інформацію з необхідною якістю, що свідчить про актуальність пошуку шляхів адаптації структури та побудови системи ІАЗ відповідно до потреб інформаційно-аналітичного забезпечення угруповань НГУ при виконанні завдань за призначенням, особливо під час застосування військ в умовах надзвичайних ситуацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сторінках наукових видань неодноразово розглядалися питання ІАЗ діяльності внутрішніх військ МВС України (Національна гвардія України є правонаступником цих формувань) [1] Безпосередньо, а саме удосконаленню системи інформаційно-аналітичного забезпечення щодо прийняття рішення в надзвичайних

ситуаціях присвячено дослідження О. Г. Барило [15].

У статтях і виданнях [2, с.7; 3, с.226; 4, с.7; 5, с.34] обґрунтовувалися сутність та складники інформаційного забезпечення, проводився аналіз основних проблем та пропонувалися деякі напрямки його вдосконалювання. Так, у виданнях [3, с.228; 6, с.42] викладені основні поняття, характеристики, структура та окремі напрямки розвитку інформаційного забезпечення процесів управління у процесі службово-бойової діяльності. У праці [2, с. 10] визначено особливості інформаційного забезпечення, проведено аналіз засобів і джерел отримання інформації та даних, які можна від них одержати. У статті [7, с. 9] запропоновано вдосконалення інформаційного забезпечення діяльності на підставі визначення соціальних і психологічних факторів, а у статті [8, с. 74] – напрямки вдосконалювання інформаційного забезпечення діяльності органів прокуратури України. Публікації [5, с. 34; 9, с. 27; 10, с. 108] також присвячені питанням ІАЗ діяльності, зокрема: розглянуто існуючі тенденції щодо побудови системи ІАЗ правоохоронних органів під час виконання службово-бойових завдань з конвоювання, запропоновано підходи до отримання службової інформації, необхідної для управлінської діяльності; визначено вимоги до інформації, що підлягає аналізу в органах управління, проведено аналіз засобів і джерел отримання інформації та даних, які можна від них одержувати [11, с. 15]; запропоновано моделювання структури системи ІАЗ, розглянуто основні підходи до побудови інформаційно-аналітичної системи на основі ГІС-технологій [12, с. 23].

Віддаючи належне вказаним вище та іншим науковим працям у цій сфері, зазначимо, що у питаннях стосовно розвитку інформаційно-аналітичного забезпечення НГУ під час підготовки та виконання службово-бойових завдань спільно з іншими правоохоронними органами, підтримки рішень, що приймаються, залишається чимало невирішених проблем, які потребують детального аналізу.

Мета статті. Розкрити підхід до побудови механізм інформаційно-аналітичного забезпечення, яка відповідає вимогам необхідної повноти надходження інформації до відповідних органів управління НГУ при підготовці та у ході виконання завдань за призначення в умовах надзвичайних ситуацій, але не перевантажує їх.

Виклад основного матеріалу. Основна мета побудови механізму інформаційно-аналітичного забезпечення угруповання НГУ – забезпечити ефективне виконання службово-бойових завдань за призначенням у встановлені строки при мінімальних витратах сил та засобів. Для досягнення цієї мети необхідно створити систему інформаційно-аналітичного забезпечення, яка б являла собою сукупність розташованих на місцевості та функціонально й ієрархічно пов'язаних між собою органів управління, пунктів управління, засобів зв'язку і автоматизації, а також спеціальних засобів, які забезпечують збирання, моніторинг, оброблення, оперативний аналіз даних, перевірку достовірності та підготовку підсумкового донесення.

Здатність подібної інформаційно-аналітичної системи реалізувати покладені на неї функції, у свою чергу, залежить від структури цієї системи, під якою розуміється таке взаємне розташування і взаємозв'язок її елементів (органів управління, пунктів управління, засобів управління і зв'язку, об'єктів управління та інших джерел і споживачів інформації), що забезпечує цілісність цієї системи та її функціональну придатність. Від структури інформаційно-аналітичної системи залежить її можливість зберігати властивості у разі зовнішніх і внутрішніх змін умов її функціонування [13, с. 119].

Отже, задача синтезу доцільної структури інформаційно-аналітичної системи формально зводиться до такого: знайти склад елементів системи (джерел і споживачів інформації) та інформаційні зв'язки між ними, реалізація яких дозволяє задовольнити встановлені вимоги до якості ІАЗ при виконанні завдань за призначенням у разі відомих ресурсних обмежень щодо реалізації системи [14, с. 10].

Як об'єкт синтезу інформаційна система розглядається, як відомий склад різноманітних джерел та споживачів інформації. Вони поєднуються між собою інформаційними зв'язками, які визначають шляхи поширення інформації у системі. До інформаційних процесів у такій системі належать ті, що пов'язані з добуванням, обробленням, передаванням, аналізом та використанням інформації для вирішення завдань у ході управління підрозділами. Основним завданням інформаційно-аналітичної системи є забезпечення надання на всіх рівнях управління інформації про реальний стан оперативної обстановки, можливі напрямки її розвитку, підготовка конкретних пропозицій щодо попередження та оперативного реагування на зміну обстановки, своєчасне надання інформації, яка задовольняє вимоги повноти даних та зведень, доведення та об'єктивна оцінка результатів виконання завдань за призначенням угрупованням НГУ. Функції системи реалізуються за допомогою засобів ІАЗ, до яких відносять засоби збирання, передавання, оброблення, зберігання, аналізу та відображення інформації.

Методика, що пропонується авторами як механізм синтезу інформаційно-аналітичного забезпечення, призначена для синтезу (пошуку) раціональної структури системи інформаційно-аналітичного забезпечення і має такі складові:

систему показників, гіпотез, припущень, що характеризують процеси ІАЗ [10, с. 110];

способи розрахунку значень зазначених показників [4, с. 7];

порядок синтезу варіантів структури системи ІАЗ.

Вхідними даними для реалізації наведеної методики є перелік інформаційних складових про обстановку, а також перелік і характеристики джерел та споживачів цієї інформації, що є елементами системи ІАЗ.

Завдання синтезу раціональної структури полягає у знаходженні таких зв'язків між указаними елементами системи ІАЗ, які забезпечують необхідну

повноту надходження інформації до відповідних органів управління, але не перевантажують їх надлишковою.

Загальний порядок синтезу структури системи ІАЗ прийняття рішення наведений на рис. 1 і передбачає таке.

1. Введення вхідних даних (блок 1): перелік потрібних інформаційних складових даних про обстановку, дані про джерела та споживачів інформації, про зв'язки між ними.

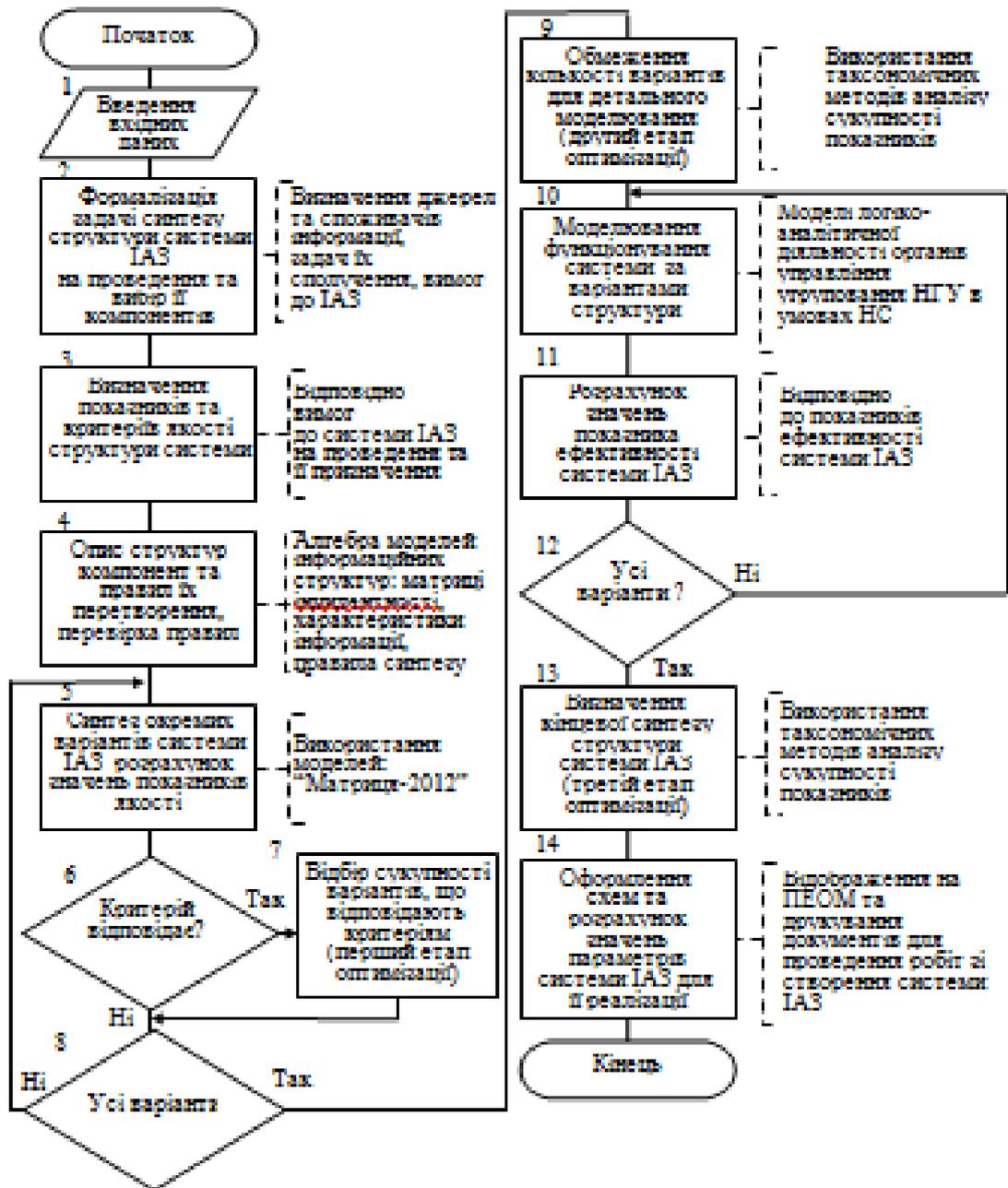


Рис. 1. Порядок синтезу раціональної структури системи інформаційно-аналітичного забезпечення угруповання НГУ в умовах надзвичайного стану
 Джерело: розроблено авторами

2. Формалізацію задачі синтезу структури системи ІАЗ та вибір її компонентів (блок 2). Для вирішення цієї задачі використовується метод синтезу структури системи ІАЗ за допомогою алгебри моделей інформаційних структур [14, с. 9]. При цьому відповідно до потрібного вигляду інформаційно-аналітичної системи та вирішуваних завдань визначають перелік і характеристики джерел та споживачів інформації (вузлів оброблення інформації), задачі їх сполучення у єдину систему, характеристики інформаційних засобів, які є (синтез структури з відомих конструктивних компонентів) або які потрібно мати (синтез структури з компонентів із завчасно заданими властивостями, наприклад, на етапі проектування системи та її засобів). Визначають параметри можливих потоків інформації та продуктивність засобів її передачі й оброблення. Формулюються вимоги до створюваної системи ІАЗ. У результаті цих робіт формалізується задача синтезу структури системи ІАЗ, а саме: з яких компонентів створювати систему, як їх поєднувати та які гіпотези і припущення висунуто до моделі структури інформаційної системи, щоб забезпечити її відповідність оригіналу у рамках поставлених вимог та задач, що будуть вирішуватися із застосуванням інформаційної системи. На основі проведеного часткового аналізу визначається, чи є вирішення поставленої задачі синтезу інформаційно-аналітичної структури взагалі або які компоненти потрібно додати, щоб воно існувало. Позитивна відповідь на це питання є основою для переходу до виконання наступних робіт.

3. Визначення показників та критеріїв якості структури системи ІАЗ включає (блок 3) проведення аналізу висунутих вимог до структури, пошук показників, що відображують шукані властивості структури системи ІАЗ у рамках сформованих гіпотез та припущень, формування критеріїв, що дозволять відкидати непридатні варіанти структури системи ІАЗ.

4. Опис структур компонент інформаційно-аналітичної системи (внутрішньої структури джерел та споживачів інформації з точки зору проходження інформації, інформаційних взаємозв'язків між ними) та правил їх перетворення з використанням розроблених моделей інформаційних структур (блок 4). На цьому етапі формуються матриці інцидентності (моделі початкових структур), перетворення яких дозволить отримати шукану модель структури. Це, по суті, формалізація вхідних даних (операндів) для наступного синтезу структури. Далі, відповідно до поставленої задачі здійснюється пошук таких операторів у просторі моделювання, застосування яких до початкових операндів дозволяє побудувати (синтезувати) шукану структуру, що теж буде мати вигляд операнда алгебри моделей інформаційних структур. Сукупність операторів, знайдених відповідно до потрібних правил перетворення моделей інформаційних структур, описується мовою алгебри матриць інформаційних моделей та перевіряється на простих прикладах (для цього можна застосовувати розроблену модель "Матриця-2012"). У перспективі цей процес може бути автоматизований, але

у будь-якому випадку він потребує втручання людини для контролю коректності переходу від оригіналу (структури інформаційно-аналітичної системи) до його моделі (опису структури системи ІАЗ та правил її перетворень).

5. Синтез окремих варіантів системи ІАЗ та розрахунок значень показників їх якості (блок 5). Вирішувана відповідно до блоків 4, 5 задача часткового синтезу дозволяє побудувати варіанти структур системи ІАЗ шляхом знаходження та застосування сукупності перетворень вхідних даних, які дозволяють отримати шукані моделі структури системи ІАЗ. Проте кількість таких моделей може стати значною, що потребує пошуку серед них раціональної (тобто, по суті, вирішення задачі оптимізації структури). Тому відповідно до кожної знайденої моделі структури системи ІАЗ розраховуються значення показників якості структури у синтезованому варіанті.

6. Перевірка того, чи відповідають синтезовані окремі структури системи ІАЗ (блок 6) визначеним критеріям (вимогам). На цьому етапі вирішуються задачі визначення еквівалентності знайдених варіантів структур (чи збігаються множини побудованих моделей структур системи ІАЗ між собою) та мінімізації кількості цих варіантів (відкидання моделей, еквівалентних у рамках визначених властивостей оригіналу, або тих, що не відповідають вибраним критеріям якості).

7. Відбір сукупності варіантів, що відповідають критеріям (блок 7). У результаті формується сукупність окремих (не еквівалентних) варіантів структур, що відповідають вибраним критеріям. Це перший етап оптимізації, що передбачає відкидання незадовільних варіантів структур та формування множини варіантів для подальшого пошуку раціональної структури системи ІАЗ.

8. Перевірка умов закінчення перебору варіантів (блок 8). Клас структур системи ІАЗ, що розглядається у рамках вирішуваної задачі, – остаточний (кожна окрема структура має кінцеву розмірність, кількість таких структур також скінченна). Це дозволяє здійснити перебір різноманітних варіантів моделей структур у визначеному просторі моделювання. Якщо такий перебір не закінчено, то переходять до синтезу наступного варіанта структури (блок 5). Після закінчення перебору здійснюється перехід до наступного етапу методики.

9. Обмеження кількості варіантів для детального моделювання функціонування структури системи ІАЗ у вибраних варіантах та проведення аналізу якості структур (блок 9). У зв'язку з тим, що кількість відібраних варіантів може виявитися значною, подальше детальне моделювання функціонування системи ІАЗ у всіх вибраних варіантах структур системи ІАЗ може зайняти неприпустимо великий час. Щоб цього не відбулося, кількість варіантів необхідно обмежити (наприклад, виходячи з наявного часу на проведення робіт та часу, що витрачається на оброблення даних по кожному

окремому варіанту). Для цього рекомендовано використовувати таксономічний метод аналізу сукупності показників, що дозволяє вибрати задану кількість кращих у цьому розумінні варіантів з припустимих, що визначені на попередніх етапах робіт. По суті, це другий етап оптимізації (вибору раціональної) структури, що синтезується.

10. Моделювання функціонування системи ІАЗ за варіантами вибраних структур (блок 10). Для визначення раціонального варіанта структури системи ІАЗ з відібраних треба знайти той, який буде кращим в умовах реального застосування системи ІАЗ. Це потребує проведення моделювання функціонування такої системи за варіантами вибраних структур

Для моделювання функціонування системи ІАЗ, що використовується на етапі планування службово-бойових дій за призначенням, доцільно застосовувати відомі моделі логіко-аналітичної діяльності органів управління НГУ.

11. Розрахунок значень показників ефективності системи ІАЗ за результатами моделювання (блок 11). Залежно від задач, які вирішуються за допомогою системи ІАЗ, показники, що характеризують її ефективність, можуть бути різними. Для системи ІАЗ, що забезпечує управління угрупованням НГУ, як такий показник доцільно вибрати той, що характеризує очікуваний приріст ефективності службово-бойових дій угруповання НГУ, за рахунок реалізації системи ІАЗ у вибраному варіанті структури. Водночас безпосередньо визначити приріст ефективності за рахунок використання системи ІАЗ на етапі планування важко у зв'язку з невизначеністю низки факторів, що додатково впливають на результат службово-бойових дій. У цьому випадку зазвичай використовують гіпотезу про те, що своєчасно прийняте рішення, яке враховує більшу кількість значущих для виконання службово-бойового завдання факторів, апостеріорі дасть більший приріст ефективності дій частин та підрозділів НГУ. У разі прийняття такої гіпотези як показник ефективності системи ІАЗ стає можливим використовувати показник повноти ІАЗ прийняття рішення. Оцінюючи систему за критерієм “ефективність-вартість”, для визначення воєнно-економічного ефекту додатково необхідно розрахувати витрати на створення, утримання та застосування інформаційної системи. Результати розрахунків запам'ятовуються для наступного використання.

12. Після перебору всіх варіантів (блок 12) здійснюється перехід до визначення шуканої раціональної структури системи ІАЗ.

13. Визначення кінцевої синтезованої структури системи ІАЗ (блок 13). Це третій (останній) етап оптимізації структури. Він стає потрібним у зв'язку з тим, що у результаті детального моделювання функціонування системи ІАЗ під час вирішення задач, для яких вона призначена, отримують додаткові дані щодо властивостей та ефективності такої системи. У загальному випадку кількість показників, що при цьому потрібно порівнювати для вибору раціонального варіанта, може стати великою. Тому на цьому етапі також

використовується таксономічний метод аналізу сукупності показників. У результаті вибирається варіант синтезованої структури ІАЗ, що буде раціональним з точки зору вибраної системи показників та критеріїв її якості.

14. Оформлення схем та розрахунків значень параметрів системи ІАЗ угруповання НГУ із синтезованою структурою (блок 14), підготовка пропозицій для її реалізації. Це кінцевий етап методики, на якому формуються вихідні дані, потрібні для реалізації вибраного варіанта системи ІАЗ.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, результатом застосування методики, як механізму синтезу інформаційно-аналітичного забезпечення, є синтезована раціональна у шуканому сенсі структура системи ІАЗ угруповання НГУ при виконанні завдань за призначення в умовах надзвичайних ситуацій. У цій методиці застосовано метод синтезу структури інформаційно-аналітичної системи з використанням алгебри моделей інформаційних структур та таксономічний метод, що дає можливість визначити раціональний варіант структури системи ІАЗ серед усіх вибраних.

У результаті застосування такого механізму синтезу з'являється можливість створення обґрунтовано раціональної структури системи ІАЗ угруповання НГУ на виконання завдань за призначенням у випадках, коли за великої кількості елементів ці системи стають не придатними для проведення надійного аналізу їх структур іншими способами.

Напрямами подальшого дослідження є застосування такого механізму в умовах різних надзвичайних ситуацій.

Література:

1. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 р. №876-УІІ // База даних Верховної ради України / ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text> (дата звернення: 20.05.2020).
2. Довбня, В. В. Особливості інформаційного забезпечення у внутрішніх військах МВС України. *Честь і закон*. 2009. № 4. С. 4–12.
3. Використання інформаційних технологій та телекомунікаційних систем в процесі управління військами: навч. посібник. / Г. А. Дробаха та ін. Х.: Акад. ВВ МВС України, 2010. – 337 с.
4. Аналіз відповідності системи інформаційно-аналітичного забезпечення проведення силової фази спеціальної операції з припинення масових заворушень сучасним вимогам та шляхи її вдосконалення/ Г. А. Дробаха та ін.. *Збірник наукових праць Академії внутрішніх військ МВС України*. Х.: Акад. ВВ МВС України, 2012. № 1. С. 4–12.
5. Протасенко, К. О. Інформаційне забезпечення діяльності внутрішніх військ та аналіз його основних проблем. *Честь і закон*. 2008. № 1. С. 32–35.
6. Мануїлов, С. В. Автоматизація управління військами, математичне та інформаційне забезпечення прийняття рішень у різних ланках управління внутрішніх військ МВС України. *Честь і закон*. 2007. № 2. С. 41–44.
7. Бєлай, С. В. Удосконалення інформаційного забезпечення службово-бойових дій внутрішніх військ на основі визначення соціальних та психологічних факторів динаміки натовпу. *Збірник наукових праць*. Хмельницький: НАДПСУ, 2009. № 49. С. 7–10.

8. Куліш, А. Напрямки вдосконалення інформаційного забезпечення діяльності органів прокуратури України. *Форум права*. 2006. № 3. С. 72–76.
9. Єрмошин, М. О. Інформаційно-аналітичне забезпечення виконання службово-бойових завдань з конвоювання. *Честь і закон*. 2008. № 2. С. 25–30.
10. Розанова, Л. В. Моделювання структури системи інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття рішень у військовій частині внутрішніх військ на проведення силової фази спеціальної операції з припинення масових заворушень. *Честь і закон*. 2011. № 2. С. 106–113.
11. Довбня, В. В. Методи інформаційно-аналітичної роботи штабів при аналізі оперативної обстановки під час виконання завдань службово-бойової діяльності внутрішніх військ. *Честь і закон*. 2008. № 1. С. 12–17.
12. Горєлишев, С. А., Побережний А. А., Сальников О. М. Принципи інтегрування геоінформаційної системи у структуру інформаційно-аналітичного забезпечення службово-бойової діяльності внутрішніх військ МВС України] *Збірник наукових праць Академії внутрішніх військ МВС України*. Х.: Акад. ВВ МВС України, 2011. Вип. 2. С. 20–24.
13. Городнов, В. П., Дробаха Г. А., Єрмошин М. А. Моделювання бойових дій військ (сил) протиповітряної оборони та інформаційне забезпечення процесів управління ними (теорія, практика, історія розвитку): монографія Х.: Харк. військ. ун-т, 2004. 409 с.
14. Дробаха, Г. А., Смірнов Є. Б., Топчій А. Г. Методичні підходи до вирішення задачі синтезу структур інформаційних та інформаційно-управляючих систем військового призначення] . *Збірник наукових праць*. ХВУ. Х., 2004. Вип. 2 (49). С. 8–12.
15. Барило О. Г. Удосконалення системи інформаційно-аналітичного забезпечення щодо прийняття рішення в надзвичайних ситуаціях. *Теорія та практика державного управління*. 2018. Вип. 2. С. 212-219. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2018_2_34 (дата звернення 20.05.2020).

References:

1. Dovbnia, V. V. (2009). Osoblyvosti informatsiinoho zabezpechennia u vnutrishnikh viiskakh MVS Ukrainy [Features of information support in the internal troops of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine]. *Chest i zakon – Honor and law*, 4, 4-12 [in Ukrainian].
2. Drobakha, H. A., Skrypniuk, S. I., Bashkatov, Ye. H., Rozanova, L. V., et al. (2010). Vykorystannia informatsiinykh tekhnolohii ta telekomunikatsiinykh system v protsesi upravlinnia viiskamy [The use of information technology and telecommunications systems in the management of troops]. Kharkiv: Akad. VV MVS Ukrainy [in Ukrainian].
3. Drobakha, H. A., Muzychuk, V. A., Klishyn, V. M., Rozanova, L. V. (2012). Analiz vidpovidnosti systemy informatsiino-analitychnoho zabezpechennia provedennia sylovoi fazy spetsialnoi operatsii z prypynennia masovykh zavorushen suchasnym vymoham ta shliakhy yii vdoskonalennia [Analysis of compliance of the system of information-analytical support of the power phase of a special operation to stop mass riots with modern requirements and ways to improve it]. *Zbirnyk naukovykh prats Akademii vnutrishnikh viisk MVS Ukrainy – Collection of scientific works of the Academy of Internal Troops of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine*, 1, 4-12 [in Ukrainian].
4. Protasenko, K. O. (2008). Informatsiine zabezpechennia diialnosti vnutrishnikh viisk ta analiz yoho osnovnykh problem [Information support of internal troops and analysis of its main problems]. *Chest i zakon – Honor and law*, 1, 32-35 [in Ukrainian].
5. Manuilov, S. V. (2007). Avtomatyzatsiia upravlinnia viiskamy, matematychno ta informatsiine zabezpechennia pryiniattia rishen u riznykh lankakh upravlinnia vnutrishnikh viisk MVS Ukrainy [Automation of troops management, mathematical and information support for decision-making in various levels of management of internal troops of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine]. *Chest i zakon – Honor and law*, 2, 41-44 [in Ukrainian].
6. Bielai, S. V. (2009). Udostonalennia informatsiinoho zabezpechennia sluzhbovo-boiovykh dii vnutrishnikh viisk na osnovi vyznachennia sotsialnykh ta psykholohichnykh faktoriv dynamiky natovpu

[Improvement of information support of service and combat operations of internal troops on the basis of definition of social and psychological factors of crowd dynamics]. Zbirnyk naukovykh prats – Collection of scientific works, 49, 7-10 [in Ukrainian].

7. Kulish, A. (2006). Napriamky vdoskonalennia informatsiinoho zabezpechennia diialnosti orhaniv prokuratury Ukrainy [Directions for improving the information support of the prosecutor's office of Ukraine]. Forum prava – Forum prava, 3, 72–76 [in Ukrainian].

8. Yermoshyn, M. O., Kyrylenko, V. A. (2008). Informatsiino-analitychne zabezpechennia vykonannia sluzhbovo-boiovykh zavdan z konvoiuvannia [Information and analytical support for the performance of service and combat tasks of convoying]. Chest i zakon – Honor and law, 2, 25-30 [in Ukrainian].

9. Rozanova, L. V. (2011). Modeliuvannia struktury systemy informatsiino-analitychnoho zabezpechennia pryiniattia rishen u viiskovii chastyni vnutrishnikh viisk na provedennia sylovoi fazy spetsialnoi operatsii z prypynennia masovykh zavorushen [Modeling the structure of the system of information and analytical support for decision-making in the military unit of the internal troops to conduct the power phase of a special operation to stop mass riots]. Chest i zakon – Honor and law, 2, 106-113 [in Ukrainian].

10. Dovbnia, V. V. (2008). Metody informatsiino-analitychnoi roboty shtabiv pry analizi operativnoi obstanovky pid chas vykonannia zavdan sluzhbovo-boiovoi diialnosti vnutrishnikh viisk [Methods of information and analytical work of headquarters in the analysis of the operational situation during the performance of tasks of service and combat activities of internal troops]. Chest i zakon – Honor and law, 1, 12-17 [in Ukrainian].

11. Horielyshev, S. A., Poberezhnyi, A. A., Salnykov, O. M. (2011). Pryntsypy intehruvannia heoinformatsiinoi systemy u strukturu informatsiino-analitychnoho zabezpechennia sluzhbovo-boiovoi diialnosti vnutrishnikh viisk MVS Ukrainy [Principles of integration of geoinformation system into the structure of information-analytical support of service and combat activities of internal troops of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine]. Zbirnyk naukovykh prats Akademii vnutrishnikh viisk MVS Ukrainy – Collection scientific works of the Academy of Internal Troops of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, 2, 20-24 [in Ukrainian].

12. Horodnov, V. P., Drobakha, H. A., Yermoshyn, M. A. (2004). Modeliuvannia boiovykh dii viisk (syl) protypovitrianoi oborony ta informatsiine zabezpechennia protsesiv upravlinnia nymy (teoriia, praktyka, istoriia rozvytku) [Modeling of combat operations of troops (forces) of air defense and information support of management processes (theory, practice, history of development)]. Kharkiv: Khark. viisk. un-t [in Ukrainian].

13. Drobakha, H. A., Smirnov, Ye. B., Topchii, A. H. (2004). Metodychni pidkhody do vyrishennia zadachi syntezy struktur informatsiinykh ta informatsiino-upravliaiuchykh system viiskovoho pryznachennia [Methodical approaches to solving the problem of synthesis of structures of information and information-control systems of military purpose]. Zbirnyk naukovykh prats / KhVU – Scientific Works of Kharkiv National Air Force University, 2(49), 8-12 [in Ukrainian].

УДК. 351.071

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-132-149](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-132-149)

Лахижа Микола Іванович доктор наук з державного управління, професор, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України, професор кафедри публічного управління та адміністрування, вул. Нововокзальна, 17, Київ, 03038 e-mail: Lahisha@ukr.net; тел.: 096-55-21-789, <https://orcid.org/0000-0001-8676-4578>

ПРОБЛЕМА ОЦІНКИ ПОСТКОМУНІСТИЧНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА В ПОЛЬСЬКІЙ ІСТОРІОГРАФІЇ

Анотація. В статті простежено оцінювання посткомуністичної трансформації в Республіці Польща в польській історіографії, що актуально, зважаючи на значну увагу в Україні до польського досвіду реформ.

Мета дослідження полягає у виявленні, аналізі, узагальненні та систематизації напрямів вивчення та оцінювання посткомуністичної трансформації в Республіці Польща польськими вченими та політиками.

Наукова новизна дослідження полягає в узагальненні та систематизації оцінки посткомуністичної трансформації польськими політиками та вченими і виявленні впливу цієї оцінки на практику та перспективу реформ.

Висновки. Проведений аналіз підтверджує спостереження щодо значної уваги польських вчених та політиків до характеристики посткомуністичної трансформації. Виявлено та охарактеризовано неоліберальний (Л. Бальцеревич та інші) та прагматичний (Г. Колодко, В. Кізюн та інші) підходи польських політиків та вчених до реформ. Характерною рисою публічного управління в Польщі є залучення вчених до публічного управління. На думку автора, жоден з підходів не заперечує саму суть трансформації. Усі автори погоджуються, що соціалізм не відповідав соціальним та економічним очікуванням, отже – довелося змінити устрій. Однак це не означає бездоганність того, що виникло на руїнах попередньої економіки, і шлях трансформації було обрано оптимально. Слід також пам'ятати, що польський капіталізм був результатом експерименту. "Шокова терапія" мала швидко стимулювати швидкий процес розвитку ринкової економіки, але її ціна оцінюється економістами по-різному, зважаючи на авторську політичну та наукову позицію.

Ключові слова: посткомуністична трансформація, Республіка Польща, історіографія, неоліберальний та прагматичний підходи.

Lakhyzha Mykola Ivanovich, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Institute for Personal Training of the State Employment Service of Ukraine, Professor of the Department of Public Administration, str. Novovokzalna, 17, Kyiv, 03038 e-mail: Lahisha@ukr.net; tel .: 096-55-21-789, <https://orcid.org/0000-0001-8676-4578>

THE PROBLEM OF EVALUATION OF POST-COMMUNIST TRANSFORMATION IN THE REPUBLIC OF POLAND IN POLISH HISTORIOGRAPHY

Abstract. The article traces the assessment of the post-communist transformation in the Republic of Poland in Polish historiography, which is relevant given the considerable attention in Ukraine to the Polish experience of reforms.

The purpose of the study is to identify, analyze, generalize and systematize the study and evaluation of post-communist transformation in the Republic of Poland by Polish scientists and politicians.

The scientific novelty of the study is to generalize and systematize the assessment of post-communist transformation by Polish politicians and scholars and to identify the impact of this assessment on the practice and prospects of reforms.

Conclusions. The analysis confirms the observation of significant attention of Polish scholars and politicians to the characteristics of post-communist transformation. Neoliberal (L. Baltserovych and others) and pragmatic (G. Kolodko, V. Kizyun and others) approaches of Polish politicians and scientists to reforms are revealed and characterized. A characteristic feature of public administration in Poland is the involvement of scholars in public administration. According to the author, none of the approaches denies the very essence of transformation. All the authors agree that socialism did not meet social and economic expectations, so we had to change the system. However, this does not mean the perfection of what arose on the ruins of the previous economy, and the path of transformation was chosen optimally. The author also claims that Polish capitalism was the result of an experiment. “Shock therapy” was supposed to quickly stimulate the rapid development of a market economy, but its price is estimated by economists differently, given the author's political and scientific position.

Key words: Post-communist transformation, Republic of Poland, historiography, neoliberal and pragmatic approaches.

Постановка проблеми. Питання посткомуністичної трансформації досі мають як теоретичний, так і практичний інтерес, оскільки немає одностайної думки про її успішність у різних країнах, тривають дискусії щодо показників завершеності, можливостей відходу від принципів

демократії та ринкової економіки тощо. Для України ця проблематика особливо важлива, зважаючи на відставання, загальмованість трансформації, а відтак – необхідність врахування позитивного досвіду та недоліків при проведенні реформ в інших країнах.

З цієї точки зору саме Польща видається найзручнішим об'єктом вивчення, оскільки правомірно вважається зразком успішної посткомуністичної країни. Посткомуністична трансформація розпочалася в Польщі в результаті тривалої економічної та політичної кризи 1980-х років, яка поступово охопила всю систему соціалістичних держав. Проте Польща зуміла здійснити радикальний початок реформ і, як за їх темпами, так і за результатами стала орієнтиром для інших.

Важливо відзначити, що в Україні саме польські реформи вважаються зразком, а їх порівняння з українськими зустрічається досить часто. Проте оцінка посткомуністичної трансформації в Польщі польськими політиками та вченими є неоднозначною, що свідчить як про різницю у політичних підходах авторів, так і про наявність не лише переваг, а й недоліків при проведенні реформ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про значну увагу, яка надається вивченню посткомуністичної трансформації українськими представниками науки державного управління, а також – соціології, політології, економіки, історії та права. Окремо слід відзначити спробу узагальнення процесів трансформації у Польщі і в Україні, здійснені польськими та українськими вченими у низці спільних колективних монографій [1;2;3 та інші]. Вивченню специфіки польських реформ присвятили свої дослідження Є. Гайданка, І. Задорожний, Г. Зеленько, О. Євсюкова, О. Кукуруз, І. Мороз, В. Палехова, Н. Ротар, Т. Срібна, І. Чміль, Ю. Якименко та інші українські вчені. У всіх цих дослідженнях з огляду на їх тематику використовуються напрацювання, а часто й підходи та оцінки, польських вчених.

Нами, починаючи з 2004 року на основі навчальних поїздок до Польщі, аналізу джерел досліджувалася модернізація публічної адміністрації Республіки Польща, що узагальнено у монографіях [4; 5], з відповідним аналізом джерел, та низці статей.

Окремо трансформаційні процеси у наукових підходах польських вчених аналізуються у статті О. Кукуруз [6], де автор досліджує роботи А. Пшеворського, П. Штомки, Г. Колодко, Т. Сломкі, А. Жегоцькі.

Подібний же підхід використовується і у відомих нам історіографічних роботах польських авторів. Наприклад, У. Загора-Йоншта у публікації 2013 року прослідкувала оцінку польської трансформації у монографіях економістів М. Возняка та В. Ярмоловича і К. Шаржець [7], у 2017 році нею здійснено узагальнення позиції інших польських економістів [8]. І. Букраба-Рильська (2004 р.) [9] та А. Колаза-Новак (статті 2012-2014 років) [10]

досліджують висвітлення системної трансформації в працях польських соціологів.

Звичайно, – у багатьох публікаціях польських авторів відбувається дискусія з опонентами, що, наприклад, характерно для публікацій вчених Л. Бальцеровича та Г. Колодко, що брали активну участь у плануванні та проведенні реформ, , як представники різних теоретичних напрямів та державної політики.

Мета статті. Узагальнення та уведення в науковий обіг в Україні підходів до оцінки посткомуністичної трансформації в Польщі в польській історіографії.

Виклад основного матеріалу. Оцінка посткомуністичної трансформації важлива як з точки зору історії, так і з огляду на перспективу. Досі тривають дискусії щодо початку, ходу та стану завершеності трансформації, яка має свої закономірності та національні особливості. Як писав Г. Колодко багато аналітиків шукають вирішення питання про причини початку трансформації. На його думку, з історичної точки зору причиною була нижча ефективність соціалістичного господарства від капіталістичного. Зі стратегічної точки зору відбувався вихід із соціалістичної системи та входження у глобалізований світ (європеїзація, вестернізація – М. Лахижа). Трансформація мусила і могла настати [11, s. 322]. Такий висновок щодо об'єктивності процесу посткомуністичної трансформації є характерним для польських вчених.

Аналізуючи напрацювання польських авторів з питань посткомуністичної трансформації, варто в першу чергу звернути увагу на постійну зміну наукових завдань разом зі зміною етапів реформ.

На терені 80-х років минулого століття соціологи, політологи та економісти концентрували зусилля на пошуку патологій соціалізму та рецептів їх виправлення. У першій половині 90-х років минулого століття вчені намагалися осмислити революційну сутність подій, яскраво відчувався вплив теорії «кінця історії» Фукуями, що в той час була особливо популярною, та теорії неолібералізму. Помітною була рішуча, революційна риторика, що найбільш характерне для політологів та економістів. Соціологи значну увагу звертали на питання ментальності. Науковці того часу розглядалися як «агенти змін», спеціалісти з впровадження інновацій у спосіб, що уможлиблював реалізацію цілей інституцій, що домагалися суспільних змін. У середині 1990-х років йшли наукові пошуки суспільної гармонії, які пізніше було визначено як «творче пристосування» до нових умов. Значна увага приділялася аналізу законодавства та перспективам його розвитку. Посилилася увага до виявлення та трактування нових цінностей, зміни ментальності, європеїзації тощо. На початку 2000-х років особливо помітними стали соціальні проблеми, зокрема, трансформаційні затрати та дисфункції, що супроводжують зміни. Навколо цих питань пройшли публічні дебати у 2005-2007 роках, помітним на яких був критичний тон. Вказувалося

на соціальні проблеми, зокрема, соціальну поляризацію ("ефект Святого Матвія"). Жваво обговорювалося питання поділу суспільства на тих, хто активно сприйняв зміни і меншість, яка ностальгувала за минулим.

Прискорені зміни в модернізації призвели до поглиблення подвійного характеру польського суспільства, що стало предметом досліджень соціологів. Як писала А. Гіза-Поліщук: «З одного боку сучасна, космополітична, добре заробляюча, подорожуюча світом Польща, з іншого - це ставало все більш очевидним, відстаюча Польща: традиційна, сільська, маргіналізована. Подорож між Варшавою та селом із північного сходу Польщі - це подорож у часі» [12, s. 265]. Відповідно виникла необхідність у соціалізації політики та посиленні ролі неурядового сектора, який критикувався дослідниками того часу за комерціалізацію та залежність від публічних фінансів (А. Римша).

Посилилася увага до політичних питань, зокрема їх закулісної складової та ролі неформальних інституцій. Активізувалося вивчення проблем розвитку на регіональному рівні, питань розвитку громадянського суспільства, демократії, інституцій тощо.

Як наголошує А. Колаза-Новак [10], розчарування "застоем змін" наприкінці дев'яностих років минулого століття поступалося місцем більш реалістичному мисленню, прагненням обережно діагностувати можливості розвитку. Зростала увага до світових глобалізаційних процесів та визначенню місця Польщі в них. У соціологічній рефлексії це спричинило критику модерністської моделі наслідування та пошук інших альтернативних шляхів розвитку. Зокрема, посилилася увага вчених до проблем неоколоніалізму, визначення місця Польщі в ЄС та світі тощо. З точки зору методології досліджень варто відзначити помітний перехід польських вчених, насамперед економістів і соціологів, – на позицію неоінституціоналізму.

Підсумки першого десятиріччя реформ стимулювали польських вчених до їх оцінювання. Прикладом може бути збірник [13], присвячений аналізу польського суспільства за роки трансформації. У першій частині досліджено зміни у відношенні поляків до навколишнього світу (Е. Новічка, С. Лодзінський, К. В. Фрішке, А. Гіза-Поліщук). Друга частина присвячена характеристиці нового споживача та дослідженню особливостей нового суспільства (А. Капчак, Л. Корпорович, Б. Фрещак-Рудницька). Третя (М. Грабовська, Е. Галас, І. Букраба-Рильська) та четверта (М. Мароди, Р. Семенська, С. Мандес) частини присвячені характеристиці змін у політичному житті поляків та трансформації публічної сфери. Збірник закінчується параграфом, назва якого яскраво характеризує сумніви тогочасних вчених: "Потворне качення Європи, або Польща після чотирнадцяти років перетворень». Варто виокремити й параграф «Соціолог часу трансформації – портрет з негативу», у якому І. Букраба-Рильська показує висвітлення польської трансформації та суспільства соціологами [13, s.158-177].

Значна кількість узагальнюючих та оцінюючих публікацій з'явилися в Польщі і напередодні 20-ти, 25-ти, 30-ти річчя початку посткомуністичної трансформації та 5-ти і 10-ти річчя вступу до ЄС. Наприклад, у збірнику [14] оцінювалися інституціональні (Л. Бальцерович), економічні (Т. Ковальський, В. Баліцький, Б. Пташинська, Г. Колата, П. Вишневський, В. Ярмолович, М. Кнапінська, К. Маршевська-Бартков'як), соціальні (М. Бохенек), політичні (М. Броль, Г. Цвіклінський) реформи. Так, Т. Ковальський на основі аналізу дійшов висновку, що Польща та Угорщина були найкраще підготовлені з точки зору людського капіталу до трансформації від централізованої до ринкової економіки. У випадку з Польщею проявилася усталена традиція самоорганізації суспільства, яка існувала й під час панування централізованої системи. Тому, незважаючи на несприятливі стартові умови, результати польської економіки за 1989-2009 роки порівняно з іншими країнами слід оцінювати високо. Водночас, на цьому тлі чіткіше видно невикористані повністю можливості швидшого поліпшення економічних показників та якості життя. Найважливішими були: відсутність ефективної реакції на дуже низький рівень зайнятості, мало інновацій в економіці, нехтування можливостями завершення приватизації, уповільнення реформ, особливо фіскальних, що уповільнило шлях до членства в єврозоні та покращення конкурентних позицій Польщі [14, s. 7-34].

Особливої уваги заслуговує запропонована Л. Бальцеровичем таблиця «Інституціональні зміни після соціалізму», яка охоплює правові питання (5 пунктів), систему організації (16 пунктів) та механізми масової і регулярної співпраці (2 пункти). Проаналізовано такі проблеми, як нестабільність та надмірна деталізація законодавства, ігнорування конституції законодавцями постсоціалістичного рівня, низький рівень правоохоронних органів та високий рівень корупції [14, s. 35-54].

Аналіз польського досвіду посткомуністичної трансформації підтверджує думку, що їх основну оцінку здійснює населення, яке в ході реформ впливало на формування влади, а отже й на проведення реформ. Оцінка трансформації населенням та експертами неодноразово ставала предметом соціологічного опитування. Так, опубліковані у червні 2013 року Центром Вивчення Громадської Думки матеріали соціологічного опитування на тему «Чи варто було змінювати устрій? Громадська оцінка перемін після 1989 року» засвідчують, що більшість поляків ніколи не сумнівалися в сенсі трансформації. У 2013 році думку про необхідність трансформації підтримувала більшість опитаних (59%), хоча цей показник і понизився порівняно з початком реформ та 2001-2003 роками. 37% опитаних вважали, що зміни принесли більше користі, ніж збитків. Водночас серед поляків переважала думка про невикористані історичні можливості та високу ціну реформ [15].

Позитивна оцінка результатів посткомуністичної трансформації в Польщі міститься у зарубіжних виданнях, навчальних посібниках, офіційних матеріалах. Так, Й. Фішер [16], аналізуючи ефекти трансформації і інтеграції держав Центрально-Східної Європи з Європейським Союзом, наводить приклад опублікованого в Польщі дослідження угорського вченого А. Агха, звертаючи увагу на характеристику Польщі як країни, де трансформація, демократизація та європеїзація принесли набагато кращі результати, ніж у сусідніх державах. «Через 25 років усі наші сусіди, Європейський Союз і весь світ оцінили нашу країну позитивно, ставлячи за приклад вдалої трансформації і демократизації. Ніхто не маніпулював виборами та їх результатами, нові уряди і президенти були більше чи менше акцептовані з суспільством» [16, s.100].

В принципі, такі оцінки містяться й у переважній більшості відомих нам наукових досліджень польських політиків та вчених, диференціюючись залежно від політичної чи наукової позиції. Плюралізм підходів та оцінок у цих працях є яскравим відображенням плюралізму посткомуністичного життя Польщі.

Методологічно важливо взяти до уваги спостереження політолога і історика, професора Університету Кардинала Стефана Вишинського у Варшаві А. Дудека, що «після 1989 року оцінка Польської Народної Республіки стала одним з наріжних чинників розмежування політичної сцени. Проте ця оцінка не була – виключаючи часи диктатури – простим, дихотомічним поділом на критиків і захисників Народної Польщі» [17, s. 41].

Такий підхід яскраво проявився у розходженнях між президентом Я. Валенсою та прем'єром Т. Мазовецьким в період шокової терапії. З точки зору оточення Валенси, згрупованого у Центрі Порозуміння, необхідною була радикальна декомунізація (негайне завершення епохи ПОРП, люстрація, глибока зміна кадрів, конфіскація майна номенклатури тощо), а позиція наступного Президента - О. Квасневського – характеризувалася як ревізіонізм. В свою чергу, О. Квасневський наголошував на необхідності поміркованих підходів, збільшення уваги до соціальних питань тощо. Ця дискусія продовжується як серед політиків, так і серед вчених і сьогодні. Так, Г. Колодко, оцінюючи реформи, ставив питання: «Навіщо антикомунізм, коли комуністів немає?».

Крім того, як наголошує Т. Ковальський, суперечки щодо перебігу трансформації та її економічних результатів обтяжені великою дозою суб'єктивності і викликають значні емоції та використовуються інструментально партіями і громадськими організаціями [18, s. 276].

Path dependency (залежність від шляху) згадується у багатьох дослідженнях, оцінюючись як специфіка польської трансформації. На нашу думку, врахування національної специфіки є закономірністю посткомуністичної трансформації, яка проявляється у всіх країнах.

Варто виокремити оцінку результатів посткомуністичної трансформації і оцінку процесу реформ. Обидві ці оцінки змінюються відповідно періоду оцінювання. Етапи реформ виділено як польськими, так і українськими авторами, насамперед, із врахуванням неоліберального чи прагматичного підходів. Спроби періодизації реформ польськими соціологами узагальнені у статті М. Мисливця з промовистою назвою «Польща революційна, чи Польща еволюційна? Польська системна трансформація в соціологічному дискурсі» [19].

Польськими вченими відмічено зв'язок та різницю між транзитом та посткомуністичною трансформацією. Схема переходу від автократії до демократії запропонована у дослідженнях Г.О'Доннела, С. Мейвекрінга, А. Пшеворського, Д. Растоу, С. Ханнігтона, Ф. Шміттера та інших авторів і для посткомуністичних країн частково адаптована З. Бжезинським, який ще на початку реформ передбачав їх три етапи (зазвичай пропонувалося чотири етапи).

З працями американського політолога польського походження З. Бжезинського пов'язане оновлення транзитологічної парадигми [20] та, зважаючи на його політичний вплив, початок нової теорії і практики посткомуністичної трансформації. Високо оцінюючи трансформаційний потенціал Польщі, З. Бжезинський був впевнений у європейськості її еліти та вважав, що демократична Польща має бути організуючим фактором у Центральній Європі. Слід відзначити значний вплив З. Бжезинського на польські реформи та на позицію багатьох польських політиків і вчених. Його точка зору відносно посткомуністичних реформ та Польщі неодноразово була предметом вивчення польських дослідників, прикладом чого можуть бути монографія Р. Водзинського [21], збірник есе та статті.

Іншим польським автором, праці якого дістали світове визнання, є соціолог П. Штомпка, якого у 2002 році було обрано Президентом Міжнародної соціологічної асоціації. Теоретико-методологічний потенціал Концепції соціальних змін П. Штомпки в Україні був предметом вивчення на рівні дисертації кандидата соціологічних наук (Д. Черняк) [22].

Книга П. Штомпки «Соціологія соціальних змін» вперше вийшла англійською мовою у 1991 році і відіграла велику роль у розвитку соціології. Культурною травмою П. Штомпка називає зсуви у соціальному середовищі, що змінюють умови життя і правила гри суспільства. Ознакою травми є високий рівень недовіри в суспільстві, песимізм щодо майбутнього, ностальгія за минулим, емоційна переоцінка історії, політична апатія. Ідеї П. Штомпки активно використовуються польськими вченими, зокрема, поняття «травма» - для позначення негативних, деструктивних впливів змін на "соціальне тіло". Трансформація розглядається як процес, що динамічно розгортається і проходить певні стадії, залежно від умов та середовища, що сприяють травмі до етапу її подолання. Шокова терапія вписується в теорію П. Штомпки як яскрава ілюстрація дій, що ведуть до травми.

Крім того, оцінювання реформ здійснювалося з урахуванням як публічної, так і партійної точки зору. Період 1989–1997 років сприймався масовою свідомістю в дихотомічній системі: ліві (Соціал-демократія Республіки Польща) — праві (Солідарність). Проте, як зауважують українські вчені (Н. Ротар), такий поділ був складним. Наприклад, Солідарність з одного боку вимагала рішучих дій, а з іншого – як профспілка мала захищати соціальні права робітників [23].

Слід також відзначити поширення компаративного аналізу результатів посткомуністичної трансформації в Польщі та в інших посткомуністичних державах. Значна частина таких порівнянь здійснюється щодо України, що особливо помітно у спільних польсько-українських публікаціях. Показники для порівняння у таких випадках беруться, зазвичай, з банків даних міжнародних інституцій (індекс поступу трансформації, індекс свободи економічної діяльності, індекс ризиків, індекс свободи праці, індекс політичної свободи та індекс сприйняття корупції. Найпоширенішим показником є рівень ВВП. Поширене також порівняльне оцінювання за рівнем розвитку інституцій, станом демократії тощо [24].

Характерно, що результати Польщі при цьому оцінюються високо, що, наприклад, яскраво помітно з підходу авторів» Е. Буйвід-Курек та Д. Мікуцької-Войтович академічного підручника «Трансформація політичного устрою вибраних країн Центральної і Південно-Східної Європи [25].

Як наголошує професор А. Колаза-Новак: «Трансформація устрою в Польщі стала надовго головною темою соціологічних аналізів, а також постійним мотивом більшості наукових досліджень. Можна сказати, що польська соціологія після 1989 року була перш за все соціологією системних змін» [26]. Це ж, на нашу думку, можна сказати й про інші науки – економічні, правові, політичні. На «величезну» (przeogromna) кількість літератури з питань трансформації вказує у статті 2007 року Г. Колодко [27, s.799], відмічаючи, що різні підходи можна знайти у багатому доробку VII Конгресу Польських Економістів (2000 р.), а також у працях М. Блеєра і М. Скреба (2001 р.), М. Бальтовського і М. Мішевського (2006 р.), Є. Клеєра (2006 р.).

Крім того, варто назвати й прізвища таких авторів публікацій з проблем посткомуністичної трансформації, як А. Антощевський, Я. Белецький, Б. Бомбала, І. Букбара-Рильська, Е. Внук-Липінський, А. Гіза-Поліщук, Г. Горжеляк, Є. Гауснер, В. Гумула, М. Жолковський, Т. Заріцький, М. Зеленський, А. Зибертович, Т. Ковальчук, Я. Коханович, Я. Куронь, Й. Курчевська, М. Мароди, В. Моравський, Д. П'ятек, А. Рихард, А. Сосновська, Є. Фішер та багато інших.

На нашу думку, з точки зору виявлення позиції польських вчених відносно посткомуністичної трансформації особливої уваги заслуговують матеріали Конгресів Польських Економістів, Конгресів Польських Соціологів, підсумкові дослідження, зокрема, до 25 річчя трансформації в

країнах Центральної і Східної Європи, видане під редакцією М. Баранського та Є. Вишневського [29] та праці Л. Бальцеровича, Г. Колодко і В. Кізюна.

У. Загора-Йоншта, характеризуючи підходи польських економістів до посткомуністичної трансформації розмежовує їх на «захисників перебігу трансформації» (Л. Бальцерович, Я. Бексяк, В. Вільшинський, М. Дубровський, А. Ліповський); представників «виваженого оцінювання трансформації та поміркованої критики» (Г. Колодко, Р. Бугай, А. Любовський, У. Пловіць, З. Садовський, В. Ярмолевич); авторів «гострої критики перебігу і результатів трансформації» (К. Рожнянський, М. Возняк, В. Кізюн, Т. Ковалік, К. Модзелевський) [7;8].

Наголошуючи на переважанні політичних підходів до оцінювання посткомуністичної трансформації в Польщі, доцільно відзначити й їх вплив на наукові висновки. Значною мірою це викликано активним залученням до політичної діяльності в Польщі авторитетних вчених, які сьогодні уособлюють різні підходи до оцінювання реформ, зважаючи й на власну роль в них. Мова йде в першу чергу про першого міністра фінансів Польської Республіки Л. Бальцеровича та ще одного з архітекторів польських реформ, керівника Мінфіну Польщі у 1994-1997 та 2002-2003 роках Г. Колодко, праці яких широко публікувалися не лише польською, а й українською, англійською, російською мовами. Критика плану Бальцеровича у працях Г. Колодка та Т. Коваліка була предметом окремого вивчення у статті М. Рольського, який приходить до висновку про неможливість однозначної оцінки, стверджуючи однак, що незважаючи на відому істину: «Стільки ринку, скільки можна, стільки держави, скільки треба», держави у цьому плані було замало» [30].

Неоліберальний напрямок реформ та їх позитивне оцінювання представляє в першу чергу Л. Бальцерович, який оцінюючи в кінці 1990-х років уроки шокової терапії писав, що ця стратегія довела свою ефективність щодо інших. По-перше, радикальність і всеохоплюваність програми дали змогу подолати інерцію й зруйнувати структуру успадкованої системи; реалізувати синергію різних процесів економічної реформи та скористатися наявним політичним капіталом; по-друге, реформа проводилася цілеспрямовано; по-третє, уникнення диференціації підходу до секторів чи підприємств, уведення загальних для всіх правил дозволило поліпшити ефективність. «Радикальні стабілізаційні зусилля Польщі припали на початок економічного трансформаційного процесу... В Україні початок цього процесу затримався...» [31, s. 376].

Інший напрямок авторитетно представляють Г. Колодко та В. Кізюн. Так у працях Г. Колодко, починаючи з монографії 1999 року [32], яскраво проявляється авторське несприйняття шокової терапії, змальовуються причини необхідності переходу від шоку до терапії та її переваги. На відміну від більшості інших монографій польських авторів, ця книга доступна в електронній версії.

У вже цитованій нами статті з промовистою назвою: «Успіх на дві третини. Польська трансформація устрою і заявки на майбутнє» (2007 рік) особливо важливою, на нашу думку, є методологічна частина. Г. Колодко вважає, що: оцінюючи трансформацію необхідно дати відповідь на чотири основних питання в порівнянні того - як є: як було; як мало бути; як є деінде; як могло бути?; з точки зору досягнення загальних цілей соціально-економічного розвитку важливо не путати засоби, що ведуть до нього, з цілями політиків, що часто траплялося в Польщі; темп приватизації або лібералізація потоків капіталу, врівноваження державного бюджету або зниження рівня інфляції, зниження масштабів перерозподілу бюджету або дерегуляція транспортних послуг, економічна ситуація на фондовій біржі або приплив іноземних інвестицій - це все важливі питання, але це інструменти політики, а не її цілі. «Звичайно, якщо ви можете думати (економічна теорія) і діяти (економічна політика) з точки зору довгострокового розвитку» [27].

Автор пропонує постсоціалістичну трансформацію розглядати на тлі глобалізаційного процесу, а прогрес у сфері політичних змін оцінювати через їх вплив на потенціал розвитку економіки. Відмічаючи безсумнівні економічні успіхи Польщі, автор стверджує, що за умови кращої координації політики щодо системних змін та політики соціально-економічного розвитку, зростання ВВП могло бути вищим. Оцінюючи перспективи Польщі, Г. Колодко впевнений, що глобалізації та інтеграції з Європейським Союзом підвищують можливості Польщі, але дисфункціональність політики заважає використанню наявного потенціалу.

Пряма оцінка польських реформ здійснена й у інтерв'ю 2014 року в Україні, де Г. Колодко відзначив, що надлишкова стабілізаційна політика, неувага до будівництва ринкових інститутів і надмірна лібералізація торгівлі разом зі зневагою до стимулюючих функцій держави зробили затрати перетворення планової системи Польщі набагато більшими, ніж неминучий мінімум... [33].

Суттєвою подією став вихід у 2012 році книги політика і авторитетного вченого В. Кізюна «Патологія трансформації», яка одразу викликала великий інтерес, особливо - теза про «негативну, патологічну сторону ренесансного капіталізму в Польщі». Четвертий розділ книги присвячений аналізу патологій посткомуністичної трансформації в Польщі. Ключовою можна вважати тезу, що «Програма Сакса відповідала основним канонам Вашингтонського консенсусу, які є вираженням неоліберальної філософії, що забезпечує конкурентний пріоритет глобального капіталу в процесі неокolonіалізму» [34, s. 112].

Реакція на книгу була дуже різною - від підтримки до повного замовчування фактів та аналізів, що містяться в ній, але загалом викликала дискусію. Так, у інтерв'ю В. Кізюна 8 листопада 2013 року Р. Возу Польща називалася Африкою Європи, а польська трансформація оцінювалася як

класична неоколонізаційна. В першу чергу критикувалася деіндустріалізація країни [35].

Очевидно, що такий критичний підхід стимулював появу публіцистичних статей Р. Воза. Так, у публікації 2015 року «Наша гетакомба 1990 року, чи як з'явилося безробіття» вказується на складність реформ, які призвели до ліквідації великих підприємств та безробіття (до 6,1%), що фактично вийшло з під контролю, водночас створивши умови для розвитку середнього та дрібного бізнесу, що в сьогоднішній Польщі вважається перевагою, та «дренажу мізків» [36].

Тоді ж, у 2015 році, вийшла в світ книга «Вигасання Польщі» [37], у передмові якої стверджувалося, що автори - вчені, журналісти, депутати, фахівці багатьох галузей – «роблять надзвичайно точний, проникливий аналіз сучасної ситуації в нашій країні. Ці видатні патріоти, проаналізувавши скорочувальний спад держави, можуть також відповісти на запитання: що робити, щоб зупинити наступний поділ Польщі, який відбудеться перед нашими очима». У книзі критикувався «догівір між комуністичним істеблішментом та деякими представниками "Солідарності", які зрадили ідеї серпня 1980 року та оголосили себе елітою нації», вказувалося на «повільний демонтаж та продаж польської держави за спиною суспільства».

Ці та інші публікації набули в ЗМІ Польщі помітного резонансу, ожививши дискусію щодо трансформації. Наприклад, предметом дискусії були питання трансформації за галузями, зміни на ринку праці, вплив трансформації на польське суспільство тощо. Критикуючи неолібералізм, вказували на різні його прояви у Польщі.

Водночас, значна частина публікацій присвячена захисту досягнень реформ. Серед інших варто виокремити статтю Т. Каспровича «Гетакомбою був комунізм, а не трансформація». Визнаючи, що поляки мусили витратити на трансформацію багато зусиль, автор стверджує, що це було наслідком 50-ти років комунізму та його господарства [38].

Важливими є публікації М. Зеленського, який, наприклад, у статті 2017 року [39] намагається спростувати доводи В. Кізюна, допускаючи, що трансформація могла б бути легшою, але її потрібно оцінювати у широкому контексті, уникаючи ідеологічних штампів та емоційних аналогій, враховуючи спадок тоталітаризму, ситуацію тієї епохи та ідеали реформаторів того часу. У статті 2018 року вказувалося, що незважаючи на успіх польських змін, який демонструється не лише офіційною статистикою, а й досвідом мільйонів поляків, «останнім часом у Польщі відроджуються антиринкові обурення, посилені цинічними чи неосвіченими демагогами. На жаль, ці обурення знайшли відображення в нещодавньому політичному виборі поляків. Тези про "вимирання" та "неоколонізацію" також повторюються провідними політиками та чиновниками. Тому «стоїть велике завдання пропагувати здорові економічні знання та не приймати оманливі гасла за правду» [40].

Слід також відзначити появу в Польщі теоретичних досліджень, автори яких (К. Гадовська, П. Депшинська, М. Римша та інші) вважають, що трансформація в Польщі завершена, тому зусилля вчених, насамперед – соціологів, мають бути направлені на сучасність та майбутнє, використовуючи напрацювання неінституціоналізму та нові наукові технології. Вказується на «Ефект метелика» (вплив незначних подій на суспільство) (С. Моцек, Е. Бендик), необхідність вивчення факторів, що впливають на розвиток громадянського суспільства тощо.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведений аналіз підтверджує спостереження щодо значної уваги польських вчених та політиків до характеристики посткомуністичної трансформації. Жоден з відомих нам підходів польських авторів не заперечує необхідність трансформації, погоджуючись, що соціалізм не відповідав соціальним та економічним очікуванням, отже – довелося змінити устрій. Однак існують різні думки щодо процесу та результатів реформ.

Слід також пам'ятати, що посткомуністичний перехід до капіталізму в Польщі, як і в інших колишніх соціалістичних країнах, був результатом експерименту. "Шокова терапія" мала швидко стимулювати швидкий процес розвитку ринкової економіки, але її ціна оцінюється економістами по-різному, зважаючи на авторську політичну та наукову позицію.

Література:

1. Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty. Pod redakcją naukową Andrzeja Antoszewskiego, Antoniny Kolodii, Krzysztofa Kowalczyka / Трансформація в Польщі і в Україні. Вибрані аспекти. За редакцією Анджея Антошевського, Антоніни Колодії, Кшиштофа Ковальчика. Wrocław, 2010. 746 s.
2. Polska I Ukraina w dobie transformacji. Red. Naukowa E. Draus, P. Trefler. *Польща і Україні в стадії трансформації. Przemysł* 2014. 268 s.
3. Трансформаційні процеси у країнах Вишеградської групи та Україні: порівняльний аналіз / за ред. проф. Г. М. Перепелиці. К. : Видавничий дім «Стилос», 2013. 302 с.
4. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти: монографія. Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. 289 с.
5. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща: монографія. Полтава: ПолтНТУ, 2012. 243 с.
6. Кукуруз О. В. Трансформаційні процеси в наукових підходах польських вчених. *Правова держава*. 2019. Вип. 30. С. 458-464. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe_2019_30_55 (дата звернення: 20.05.2020).
7. Zagóra-Jonszta U. Ocena polskiej transformacji. Rozwazania wokół ksiazek. *Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*. 2013.nr 130. S. 101-111.
8. Zagóra-Jonszta U. Polscy ekonomisci o przebiegu I skutkach transformacji *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*. 2017. Nr 316. S. 208- 219.
9. Bukraba–Rylska I. Sociolog czasu transformacji – portret z negatywu. Zmiana czy stagnacja. Spoleczenstwo polskie po czternastu latach transformacji. Warszawa. Wydawnictwo naukowe Scholar. 2004. S. 153-174.

10. Kolasa-Nowak A. Transformacja systemowa w interpretacjach polskich socjologów. Tworzenie wiedzy w warunkach zmiany społecznej. *Principia lvi* (2012). S. 65-82. URL: <https://cutt.ly/MaarPcE> (дата звернення: 20.05.2020)
11. Kołodko G.W., Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji, Wydawnictwo Poltext, Warszawa. 1999. 397 s.
12. Giza-Poleszczuk A., Brzydkie kaczątko Europy, czyli Polska po czternastu latach transformacji, Zmiana czy stagnacja? *Spoleczeństwo polskie po czternastu latach transformacji*, Warszawa 2004. S. 248-268.
13. Zmiana czy stagnacja. Społeczeństwo polskie po czternastu latach transformacji. / *Red. Mirosława Marody*. Warszawa. Wydawnictwo naukowe Scholar. 2004. S. 153-174
14. Dwadzieścia lat transformacji gospodarczej w Polsce. Aspekty systemowe i makroekonomiczne. / Pod redakcją naukową Władysława Balickiego i Andrzeja Małeckiego/ *Nr 24 rok 2009/ ZESZYTY NAUKOWE Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*. Poznan, 2009. 234 s.
15. Czy warto było zmieniać ustroj? Społeczna ocena przemian po 1989 roku. *Centrum Badań Opinii Społecznej*. Warszawa, czerwiec 2013. 18 s.
16. Fiszer J. Efekty transformacji ustrojowej i integracji państw Europy Środkowo-Wschodniej z Unią Europejską. URL: <https://cutt.ly/caarCnD> (дата звернення: 20.05.2020)
17. Dudek A. Historia i polityka w Polsce po 1989 roku. Historycy i politycy: polityka pamięci w III RP, *Wydawnictwo DiG oraz Muzeum Historii Polski, Warszawa* 2011, s. 33-57.
18. Kowalski T. Polska transformacja gospodarcza na tle krajów Europy Środkowej. *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny. rok lxxi - zeszyt 2.2009*. S. 253-278
19. Mysliwiec, M. Polska rewolucyjna, czy polska ewolucyjna? Polska transformacja systemowa w dyskursie socjologicznym. *Соціальна робота. Соціологія : IV Міжнарод. научно-практ. конф. «Університетська наука – 2008» (Мариуполь, 12-16 мая 2008 г.) : сб. статей. / ПГТУ. Мариуполь, 2008. С. 163–169.*
20. Бжезинський З. Стадії посткомуністичних перетворень. Політологія посткомунізму. Політичний аналіз посткомуністичних суспільств. К.: Політична думка. 1995. URL: <http://litopys.org.ua/polpost/pp.htm> (дата звернення: 20.05.2020).
21. Wodzinski R. Zbigniew Brzezinski wobec spraw polski w latach 1977-1999. *Wydawnictwo Adam Marszałek*. Warszawa. 1999. 108 s.
22. Черняк Д. С. Концепція соціальних змін Петра Штомпки: теоретико-методологічний потенціал : дис... канд. соціол. наук: 22.00.01 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2006. 181 с.
23. Ротар Н. Особливості політичної культури як чинник розвитку політичної системи Польщі. *Studia politologica Ucraino-Polona*. 2011. Вип. 1 с. 194-203.
24. Piątek D. Konwergencja instytucjonalna w krajach transformujących się. *Studia I prace wydziału nauk ekonomicznych i zarządzania*. 2014. NR 35, T. 2. S. 475- 489.
25. Bujwid-Kurek E., Mikucka-Wójtowicz D. Transformacja ustroju politycznego wybranych państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej: *Podręcznik akademicki*. Kraków. 2015. 290 s.
26. Kolasa-Nowak A. Transformacja systemowa w interpretacjach polskich socjologów. Tworzenie wiedzy w warunkach zmiany społecznej. *PRINCIPIA LVI* (2012). S. 65-82. URL: <https://cutt.ly/YaaeGYJ> (дата звернення: 20.05.2020).
27. Kołodko G.W., Sukres na dwie trzecie. Polska transformacja ustrojowa i lercje na przyszłość. *Ekonomista*. 2007. nr. 6. S. 799-837.
28. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації Республіки Польща: аналіз джерел та літератури. *Публічне управління: теорія та практика. Збірник наукових праць. Вип. I*. 2010, №1. с.23-28.

29. 25 lat transformacji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. / Pod redakcją Marka Barańskiego i Jerzego Wiśniewskiego. *Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego. Katowice. 2014. 196 s.*
30. Rolski M. Krytyka planu Balcerowicza w ujęciu Gregorza Kolodki oraz Tadeusza Kowalika. URL: <https://cutt.ly/SaaeW8W> (дата звернення: 20.05.2020).
31. Бальцерович Л. Соціалізм, капіталізм, перетворення. Харків. Каравела. 2000. 416 с.
32. Kołodko G.W., Od szoku do terapii. *Ekonomia i polityka transformacji*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1999. 397 s.
33. Колодко Г. Реформы — инструмент, а не самоцель. *Бизнес*, 29.09.2014 г., № 39 URL: <https://www.openforest.org.ua/22391/> (дата звернення: 20.05.2020).
34. Kieżun W. C. Patologia transformacji. *Wydanie uzupełnione*. 2012. Warszawa. 450 s
35. Wos R. Kieżun: Polska Afryką Europy. Transformacja była klasyczną neokolonizacją. *Dziennik Gazeta Prawna. 8 listopada 2013.* URL: <https://forsal.pl/artykuly/744722,kiezun-polska-afryka-europy-transformacja-byla-klasyczna-neokolonizacja.html> (дата звернення: 20.05.2020).
36. Wos R. Nasza hekatomba roku 1990, czyli jak powstało bezrobotcie. *Gazeta Prawna. 6.03.2015.*
37. Wygaszanie Polski. 1989-2015. *Warszawa. Wydawnictwo: BIAŁY KRUK, 2015. 232 s.*
38. Kasprowicz T. Hekatombą był komunizm, nie transformacja. *Respublica. 17.03.2015.* URL: <https://publica.pl/teksty/hekatomba-był-komunizm-nie-transformacja-50413.html> (дата звернення 20.05.2020).
39. Zieliński M. Wokół „Patologii transformacji” Witolda Kieżuna – uwagi krytyczne. *Ekonomia. Wrocław Economic Review. 23/2 (2017). S. 9-34.* URL: <https://cutt.ly/aaaruEM> (дата звернення: 20.05.2020).
40. Zieliński M. Antyprywatyzyzacyjna mitologia. 6.04.2018. *Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR.* URL: [analiza-for-32018-antyprywatyzyzacyjna-mifologia.pdf](#)

References:

1. Antoszewskij A., Kolodij A., Kowalczyk K. (Eds.). (2010). Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty. [Transformation in Poland and Ukraine. Selected aspects]. *Wrocław* [in Polish; in Ukrainian].
2. Draus M., Trefler P. (Eds.). (2014) Polska i Ukraina w dobie transformacji. [Poland and Ukraine in the era of transformation]. *Przemysł* [in Polish; in Ukrainian].
3. Perepelycja G. (2013). Transformatsiini protsesy u krainakh Vyshehradskoi hrupy ta Ukraini: porivnialnyi analiz. [Transformation processes in the Visegrad Group countries and Ukraine: a comparative analysis] K. : Vydavnychi dim «Stylos» [in Ukrainian].
4. Lakhyzha M.I.(2009). Modernizatsiia publichnoi administratsii: teoretychni ta praktychni aspekty. [Modernization of public administration: theoretical and practical aspects]. *Poltava: RVV PUSKU* [in Ukrainian].
5. Lakhyzha M.I. (2012). Modernizatsiia publichnoi administratsii: dosvid Respubliki Polshcha. [Modernization of public administration: the experience of the Republic of Poland]. *Poltava: PolNTU* [in Ukrainian].
6. Kukuruz O. V. (2019) Transformatsiini protsesy v naukovykh pidkhodakh polskykh vchenykh. [Transformational processes in the scientific approaches of Polish scientists]. *Pravova derzhava. Vyp. 30. 458-464* URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe_2019_30_55[in Ukrainian].

7. Zagóra-Jonszta U. (2013). Ocena polskiej transformacji. Rozważania wokół książek M.G. Wozniaka oraz W. Jarmolowicza i K. Szapzec. [Assessment of Polish transformation. Thoughts around M.G. books Wozniak and W. Jarmolowicz and K. Szapzec]. *Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach* 101-111 [in Polish]

8. Zagóra-Jonszta U. (2017). Polscy ekonomiści o przebiegu i skutkach transformacji. *Studia Ekonomiczne*. [Polish economists on the course and effects of transformation]. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Nr 316. 208-219*. [in Polish]

9. Bukraba – Rylska I. (2004). Sociolog czasu transformacji – portret z negatywu. Zmiana czy stagnacja. [Sociologist of transformation time - portrait from negative. Change or stagnation]. *Spoleczenstwo polskie po czternastu latach transformacji. Red. Mirosława Marody. Warszawa. Wydawnictwo naukowe Scholar. 153-174* [in Polish]

10. Kolasa-Nowak A. (2012). Transformacja systemowa w interpretacjach polskich socjologów. Tworzenie wiedzy w warunkach zmiany społecznej [System transformation in the interpretations of Polish sociologists. Creating knowledge in the conditions of social change]. *PRINCIPIA* *LVI* URL: <https://search.proquest.com/openview/a8039b25075f64670426bd9327285341/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1356356>[in Polish]

11. Kołodko G.W., (1999). Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji, [From shock to therapy. Economics and transformation policy]. *Wydawnictwo Poltext, Warszawa* [in Polish]

12. Giza-Poleszczuk A., (2004). Brzydkie kaczątko Europy, czyli Polska po czternastu latach transformacji, Zmiana czy stagnacja? [The ugly duckling of Europe, i.e. Poland after fourteen years of transformation]. *Spoleczenstwo polskie po czternastu latach transformacji, red. M. Marody, Warszawa* [in Polish]

13. Marody M. (2004). (Eds.). Zmiana czy stagnacja. Spoleczenstwo polskie po czternastu latach transformacji. [Change or stagnation. Polish society after fourteen years of transformation]. *Red. Mirosława Warszawa. Wydawnictwo naukowe Scholar*[in Polish]

14. Balickiej W. Małeckiej A. (2009). (Eds.). Dwadzieścia lat transformacji gospodarczej w Polsce. Aspekty systemowe i makroekonomiczne. [Twenty years of economic transformation in Poland. System and macroeconomic aspects]. *Nr 24/ ZESZYTY NAUKOWE Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu/ Poznan* [in Polish]

15. Czy warto było zmieniać ustroj? Spolesna ocean przemian po 1989 roku. [Would it be worth changing the system? A painful ocean of change after 1989]. (2013). *Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa* [in Polish]

16. Fiszer J. (2016) Efekty transformacji ustrojowej i integracji państw Europy Środkowo-Wschodniej z Unią Europejską. [The effects of political transformation and integration of the countries of Central and Eastern Europe with the European Union]. URL: https://www.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/dokumenty/czasopisma/mysl-ekonomiczna-polityczna/2016/MEiP_2_2016_5_Fiszer.pdf[in Polish]

17. Dudek A. (2011). Historia i polityka w Polsce po 1989 roku. [History and politics in Poland after 1989]. *Historycy i politycy: polityka pamięci w III RP, red. Paweł Skibiński, Tomasz Wiścicki, Michał Wysocki, Wydawnictwo DiG oraz Muzeum Historii Polski, Warszawa*[in Polish]

18. Kowalski T. (2009). Polska transformacja gospodarcza na tle krajów Europy Środkowej [Polish economic transformation against the background of Central European countries.] *RUCH PRAWNICZY, EKONOMICZNY I SOCJOLOGICZNY. ROK LXXI* [in Polish]

19. Mysliwiec, M. (2008). Polska rewolucyjna, czy polska ewolucyjna? Polska transformacja systemowa w dyskursie socjologicznym. [Revolutionary Poland or evolutionary Poland? Polish system transformation in sociological discourse]. *Sotsyalnaia rabota*.

Sotsyolohyia : IV Mezhdunar. nauchno-prakt. konf. «Unyversytetskaia nauka – 2008» (Maryupol, 12-16 maia 2008 h.) : sb. statei / PHTU. – Maryupol, [in Polish]

20. Bzhezynskiy Z. (1995). Stadii postkomunistychnykh peretvoren. Politolohiia postkomunizmu. Politychnyi analiz postkomunistychnykh suspilstv. [Stages of post-communist transformations. Political science of postcommunism. Political analysis of post-communist societies]. K.: *Politychna dumka*. [in Ukrainian].

21. Wodzinski R. (1999). Zbigniew Brzezinski wobec spraw polski w latach 1977-1999 [Zbigniew Brzezinski towards Polish affairs in 1977-1999]. *Wydawnictwo Adam Marszalek. Warszawa*. [in Polish]

22. Cherniak D. S. (2006) Kontsepsiia sotsialnykh zmin Petra Shtompky: teoretyko-metodolohichniyi potentsial [Petro Shtompka's concept of social change: theoretical and methodological potential]. *dys... kand. sotsiol. nauk: 22.00.01 / Kyivskiy natsionalnyi un-t im. Tarasa Shevchenka*. K. [in Ukrainian].

23. Rotar N. (2011). Osoblyvosti politychnoi kultury yak chynnyk rozvytku politychnoi systemy Polshchi. [Features of political culture as a factor in the development of the Polish political system]. *Studia politologica Ucraino-Polona. Vyp. 1* [in Ukrainian].

24. Piątek D. (2014). Konwergencja instytucjonalna w krajach transformujacych sie. [Institutional convergence in the transforming regions]. *Studia I prace wydzialu nauk ekonomicznych i zarzadzania. NR 35, 475-489* [in Polish]

25. Bujwid-Kurek E., Mikucka-Wójtowicz D. (2015). Transformacja ustroju politycznego wybranych panstw Europy Srodkowej i Poludniowo-Wschodniej [Transformation of the political system of selected countries of Central and Southeastern Europe]. *Podręcznik akademicki. Kraków* [in Polish]

26. Kolasa-Nowak A. (2012). Transformacja systemowa w interpretacjach polskich socjologów. Tworzenie wiedzy w warunkach zmiany społecznej. [System transformation in interpretations of Polish sociologists. Creating knowledge in the conditions of social change]. *PRINCIPIA* *LVI* *URL: https://search.proquest.com/openview/a8039b25075f64670426bd9327285341/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1356356* [in Polish]

27. Kołodko G.W. (2007) Sukres na dwie trzecie. Polska transformacja ustrojowa i lercje na przyszłosc [Transformacja systemowa w interpretacjach polskich socjologów. Tworzenie wiedzy w warunkach zmiany społecznej] . *Ekonomista* 7 799-837 [in Polish]

28. Lakhyzha M.I. (2010) Modernizatsiia publichnoi administratsii Respubliki Polshcha: analiz dzherel ta literatury. [Modernization of the public administration of the Republic of Poland: analysis of sources and literature]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka. Zbirnyk naukovykh prats. Vyp. 1. , №1. 23-28.*

29. Barańskij M., Wiśniewskiej J. 25 lat transformacji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej (2014). [25 years of transformation in the countries of Central and Eastern Europe]. *Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego. Katowice*. [in Polish]

30. Rolski M. Krytyka planu Balcerowicza w ujeciu Gregorza Kolodki oraz Tadeusza Kowalika [Criticism of Balcerowicz's plan in the view of Grzegorz Kolodka and Tadeusz Kowalik]. *URL: https://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/8_M.Rolski_Krytyka_Planu_Balcerowicza....pdf* [in Polish]

31. Baltserovych L. (2000). Sotsializm, kapitalizm, peretvorennia. [Socialism, capitalism, transformation]. *Kharkiv. Karavela*. [in Ukrainian].

32. Kołodko G.W., (1999). Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji, [From shock to therapy]. Od szoku do terapii. *Ekonomia i polityka transformacji, Wydawnictwo Poltext, Warszawa* [in Polish].

33. G. Kolodko. (2014). «Reform — instrument, a ne samotsel» [Reforms are an instrument, not an end in themselves]. *Biznes № 39, 29.09.2014* г. URL: <https://www.openforest.org.ua/22391/>
34. Kieżun W. C. (2012). Patologia transformacji. [Pathology of transformation]. *Wydanie uzupełnione Warszawa* [in Polish]
35. Wos R. (2013). Kieżun: Polska Afryką Europy. Transformacja była klasyczną neokolonizacją. [Kieżun: Poland - the Africa of Europe. Transformation was a classic neocolonization]. *Dziennik Gazeta Prawna*. URL: <https://forsal.pl/artykuly/744722,kiezun-polska-afryka-europy-transformacja-byla-klasyczna-neokolonizacja.html>[in Polish]
36. Wos R. (2015). Nasza hekatomba roku 1990, czyli jak powstało bezrobotcie. [Our hecatomba of 1990, or how unemployment arose] *Gazeta Prawna* [in Polish]
37. Wygaszanie Polski. 1989-2015 [Blanking of Poland. 1989-2015] (2015).. *Warszawa. Wydawnictwo: BIAŁY KRUK 2015*. 232 s. [in Polish]
38. Kasprowicz T. (2015). Hekatombą był komunizm, nie transformacja. [Hecatomb was communism, not transformation]. *Respublica*. URL: <https://publica.pl/teksty/hekatomba-byl-komunizm-nie-transformacja-50413.html> [in Polish]
39. Zieliński M. (2017) Wokół „Patologii transformacji” Witolda Kieżuna – uwagi krytyczne [Around "Pathology of transformation" by Witold Kieżun - critical remarks]. *Ekonomia — Wrocław Economic Review*. 23/2. 9-34 URL: <https://mises.pl/blog/2017/07/05/zielinski-wokol-patologii-transformacji-witolda-kiezuna-uwagi-krytyczne>[in Polish]
40. Zieliński M. (2018) Antyprywatyzacyjna mitologia. [Anti-privatization mythology]. *Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR*. URL: [analiza-for-32018-antyprywatyzacyjna-mifologia](#). Pdf [in Polish]

УДК: 351/354

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-150-164](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-150-164)

Левон Світлана Борисівна, аспірант кафедри економічної політики та врядування Національної академії державного управління при Президентіві України, головний спеціаліст відділу моніторингу та контролю якості аудитів департаменту стратегічного розвитку та методології Рахункової палати, 0200 м. Київ, вул. М. Коцюбинського, 7, тел.: +38(066)226-64-71, e-mail: Levon_s@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-0433-8423>

ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ЗАКУПІВЛЯМИ

Анотація. У статті на основі систематизації сучасних наукових підходів до виокремлення суттєвих характеристик та чинників запровадження закупівельної діяльності держави в ринковій економіці уточнено зміст понять «державні закупівлі», «публічні закупівлі», «прок'юремент», «система управління публічними закупівлями».

На основі порівняльного аналізу літературних джерел встановлено, що державні або публічні закупівлі (government procurement, public procurement) – це закупівля товарів, робіт і послуг за замовленням держави для задоволення суспільних потреб. В Україні ці два терміни зазвичай використовують як синоніми. У державах із федеральним устроєм під державними закупівлями іноді мається на увазі закупівельна діяльність лише центрального уряду, а під публічними закупівлями – закупівельна діяльність усіх суб'єктів публічної влади. Зважаючи на той факт, що уряди країн усього світу намагаються вирішити задачу поліпшення функціонування системи закупівель як з точки зору правової форми, так і з позицій практичної застосовності. У зв'язку з цим надзвичайно важливим є питання формулювання принципів реалізації системи публічних закупівель.

Детальний аналіз наукової літератури дав змогу виокремити низку підходів до визначення сутності системи управління державними/публічними закупівлі, а саме: функціональний, організаційний (інституційний), системний.

Зроблено висновок, що управління публічними закупівлями повинно діяти в рамках управління соціальним і економічним розвитком як держави, так і певного регіону. Діюча система управління публічними закупівлями потребує постійного удосконалення з метою пошуку найбільш раціональної та прийнятної для нашої економіки моделі розвитку державно-закупівельної діяльності. При розробці необхідного нормативно-правового супроводу реалізації Стратегії реформування публічних закупівель («дорожню карту»)

необхідно враховувати уточнений понятійно-категоріальний апарат дослідження системи управління у зазначеній сфері відносин та закріпити його у положеннях чинного законодавства.

Ключові слова: державні закупівлі, публічні закупівлі, «прок'юремент», управління публічними закупівлями, система управління публічними закупівлями.

Levon Svitlana Borisovna, PhD student of Economic Policy and Governance Chair of the NAPA under the President of Ukraine, Chief specialist of the Audit and Quality Control Section of the Strategic Development and Methodology Department of the Accounting Chamber, 0200 Kyiv, street M. Kotsyubynskoho, 7, tel: +38(066)226-64-71, e-mail: Levon_s@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-0433-8423>.

CONCEPTUAL AND CATEGORY APPARATUS OF RESEARCH OF THE PUBLIC PROCUREMENT MANAGEMENT SYSTEM

Abstract. Based in article on the systematization of modern scientific approaches to highlighting the essential characteristics and factors of introducing government procurement activities in a market economy, the article clarifies the concepts of “public procurement”, “public procurement”, “prosecution”, “public procurement management system”.

Based on a comparative analysis of literary sources, it was established that government or public procurement (government procurement, public procurement) is the procurement of goods, works and services by order of the state to meet public needs. In Ukraine, these two terms are commonly used synonymously. In states with a federal structure, public procurement sometimes refers to the procurement activities of only the central government, and public procurement refers to the procurement activities of all subject public authorities. Given the fact that governments around the world are trying to solve the problem of improving the functioning of the procurement system both in terms of legal form and in terms of practical applicability. In this regard, it is extremely important to formulate the principles for implementing the public procurement system.

A detailed analysis of the scientific literature made it possible to identify number of approaches to defining the essence of the public/public procurement management system, namely: functional, organizational (institutional), systemic.

It is concluded that public procurement management should operate within the framework of social and economic development management of both the state and particular region.

The current public procurement management system requires constant improvement in order to find the most rational and acceptable model of development of public procurement for our activity. In the developing the necessary regulatory and legal support for the implementation of the Public

Procurement Reform Strategy (the “roadmap”), it is necessary to take into account the updated conceptual and categorical apparatus for studying the management system in this area of relations and fix it in the provisions of the current legislation.

Keywords: public procurement, public procurement, procurement, public procurement management, public procurement management system.

Постановка проблеми. Підґрунтям реформування системи публічних закупівель в сучасних умовах України є узгодженість нормативно-правового забезпечення відповідної державно-управлінської діяльності [1]. На жаль, чинне законодавство у цій сфері відносин містить численні суперечливі положення, елементи дублювання й невизначеності. З метою усунення цих проблем необхідно насамперед уточнити понятійно-категоріальний апарат дослідження системи публічних закупівель та закріпити його відповідними законодавчими нормами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Закупівлі за державні кошти є предметом тривалих наукових дискусій як серед іноземних, так і вітчизняних вчених. Серед науковців, які досліджували проблематику здійснення державних/публічних закупівель, слід виділити О. Критенко [2], І. Влялька [3], С. Паппаса [4], В. Новаковця [5], Я. Петруненка [6], А. Олефіра [7], О. Кулака [8], Н. Ткаченко, Ю. Уманціва [9], О. Сидоренка [10], В. Смиричинського [11], Н. Овсянюк-Бердадіну [12], І. Смотрицьку [13], В. Зубаря [14], О. Мельникова [15], Н. Борсука [16], А. Фіца [17], Д. Корепанову-Камську [18], Ю. Даньшину [19] та ін.

Переважна більшість згаданих авторів роблять акцент на виокремленні важливих, але лише окремих ознак відповідної діяльності, не розглядаючи її системно з точки зору державно-управлінських відносин. Крім того, вітчизняні дослідники не застосовують поняття «публічні закупівлі» як загальноприйняте і часто ототожнюють його із поняттями «державні закупівлі», «прок'юремент». Це пояснюється тим, що поняття «публічні закупівлі» в нашій країні почало застосовуватися відносно недавно - із прийняттям у 2016 році Закону України «Про публічні закупівлі» № 922 (далі – ЗУ № 922), а до того часу на законодавчому рівні було закріплено поняття «державні закупівлі». При цьому визначення цих понять подається досить широко. Так, відповідно до положень зазначеного закону публічною закупівлею визнається «придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом» [20]. Така неточність формулювання призводить до термінологічної плутанини навіть у відношенні базової категорії для цієї сфери діяльності. Це ускладнює процес розробки необхідного нормативно-правового супроводу реформи національної системи управління публічними закупівлями і зумовлює потребу в систематизації наукових підходів до термінологічного апарату дослідження відповідних державно-управлінських процесів.

Мета статті. Уточнення змісту понять «публічні закупівлі», «державні закупівлі», «прок'юремент», «система управління публічними закупівлями» на основі систематизації сучасних наукових підходів щодо виокремлення суттєвих характеристик та чинників запровадження відповідної державно-управлінської діяльності в ринковій економіці.

Виклад основного матеріалу. У сучасній фаховій літературі існують різні підходи до тлумачення змісту понять «державні закупівлі» та «публічні закупівлі», які відображають різні аспекти запровадження відповідної діяльності. Так, деякі науковці вважають за необхідне акцентувати увагу переважно на правових характеристиках закупівельної діяльності за бюджетні кошти. Наприклад, О. Критенко вважає, що державні закупівлі – це певна регламентована законодавством діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг з найбільшою ефективністю й найменшими витратами для забезпечення діяльності держави та впливу на розвиток галузей національної економіки й зміцнення соціальної політики [2, с. 25]. С. Паппас зазначає, що публічні закупівлі є сукупністю суспільних правовідносин, що виникають у процесі реалізації замовником публічних потреб у товарах, роботах і послугах за публічні кошти у порядку, встановленому законодавством України [4, с. 72].

Натомість інші дослідники не зводять зміст державно-закупівельної діяльності виключно до її правових характеристик. Вони вважають, що категорія «публічні закупівлі» ширша у порівнянні з категорією «державні закупівлі». Зокрема, В. Новаковець пропонує розглядати державні/публічні закупівлі у вузькому та широкому розумінні. У вузькому сенсі – у прив'язці до фінансової складової відповідної діяльності – державні закупівлі розглядаються ним як специфічний інструмент фінансово-правового регулювання правовідносин щодо формування, раціонального розподілу та ефективного використання публічних фондів, що застосовується у процесі реалізації публічного інтересу при придбанні товарів, робіт і послуг за публічні кошти. У широкому сенсі – в контексті розгляду всього різноманіття управлінських відносин – публічні закупівлі являють собою сукупність суспільних правовідносин, що виникають у процесі задоволення замовником публічних потреб у товарах, роботах і послугах за публічні кошти у порядку, встановленому законодавством України [5, с. 72].

Досить потужну групу представляють ті фахівці, які розглядають зміст державних/публічних закупівель крізь призму завдань і засобів державного регулювання господарських процесів в сучасній ринковій економіці. Наприклад, О. Сидоренко розглядає державні закупівлі як складову механізму державного регулювання економічних процесів [10, с. 89], а Я. Петруненко наголошує, що державна закупівля – це ринкова операція, що залишає за ринком процес «прийняття рішень», максимально використовуючи перевагу конкуренції між усіма зацікавленими постачальниками товарів або послуг на ринку [6, с. 17]. А. Олефір пропонує

державну закупівлю визначити як «засіб державного регулювання економіки шляхом придбання на конкурентній основі замовниками товарів, робіт і послуг у господарських організацій за державні кошти, відповідно до річного плану закупівель» [7, с. 203]. О. Кулак під державними закупівлями розуміє будь-які придбання товарів, що здійснюються державними замовниками за рахунок державних коштів [8, с. 48].

Н. Ткаченко, Ю. Уманців переконані, що при здійсненні державних закупівель передбачається виконання державою різноманітних функцій, орієнтованих на підвищення керованості, запобігання неконтрольованому зростанню витрат, скороченню видатків державного бюджету, управління матеріальними потоками за умови відповідності їх ринковим відносинам. Шляхом укладання державних договорів про закупівлю вирішують соціально-економічні проблеми, забезпечують проведення наукових досліджень, створення і впровадження новітніх технологій і розробок [9, с. 83]. Зазначені автори підкреслюють, що закупівля – це сукупність практичних методів та прийомів, що допомагають максимально забезпечити інтереси замовника при проведенні закупівельної кампанії з допомогою конкурсних торгів [9, с. 83]. У даному випадку необхідно ототожнювати інтереси замовника та інтереси держави у зв'язку з тим, що замовник діє передусім в інтересах держави та/або для задоволення потреб суспільства, окремої соціальної групи чи відповідної територіальної громади.

Водночас В. Смиричинський вважає, що державний ринок є не тільки закупівельною (контрактною) системою, а й основним інструментом державного управління і державного підприємництва (господарювання). Це – державний інститут, що включає організаційний, економіко-правовий і фінансовий елементи. Він функціонує в країнах з розвинутою ринковою економікою і є важливим елементом загальної ринкової інфраструктури, механізмом координації діяльності державних інститутів і господарських суб'єктів [11, с. 37].

При цьому, як справедливо зазначає Н. Борсук, державні закупівлі впливають на економіку комплексно, тобто охоплюють різні сектори, галузі, регіони відповідно до пріоритетів розвитку країни. Тому система державних закупівель розв'язує не тільки завдання забезпечення державних потреб, а й виступає в якості одного із основоположних інститутів державного регулювання, важливого інструмента економічної політики держави [16, с. 90].

Як стверджує О. Фіц, забезпечення якісного здійснення економічної політики держави та виконання нею взятих на себе функцій можливе лише через ефективне використання різних моделей взаємодії між державним та підприємницькими секторами, одним із механізмів реалізації яких є державні закупівлі. За його думкою основною метою розвитку системи державних закупівель є економія бюджетних коштів і скорочення корупції в найбільших

обсягах, що може бути досягнуто тільки за умов централізації закупівель у сукупності з прогресивними методами їх здійснення [17, с. 11].

Уявляється, що акцентування уваги дослідників на різних аспектах здійснення державних закупівель не виключає виокремлення їх найбільш суттєвої, базової ознаки, а саме - публічно-правового характеру закупівель, які використовуються державою для регулювання економіки і розв'язання соціально значущих завдань розвитку країни. Це дозволяє визначити державні/публічні закупівлі як специфічний напрям державно-управлінської діяльності, пов'язаний із придбанням на конкурентній основі замовниками товарів, робіт і послуг у господарських організацій за державні кошти.

Зауважимо, що у ряді західних країн (Німеччина, Данія, Швеція) для характеристики цього специфічного напрямку діяльності держави використовується термін «procurement» (закупівлі). Як правило, у цьому разі мається на увазі сукупність методів, що дають змогу максимально ефективно задовольнити потреби замовника у товарах, роботах та послугах. У згаданій концепції акцент робиться на задоволенні потреб саме замовників – уповноважених органів влади, що з огляду на потреби реалізації концепції сервісної держави виглядає не досить аргументовано. Більш коректним є підхід, який базується на розмежуванні потреб замовника та суспільства (споживача) із забезпеченням пріоритетності реалізації останніх. У цьому зв'язку Корепанова-Камська Д. С. пропонує визначати прок'юремент як систему організації закупівель на кошти федеральних, муніципальних бюджетів, кредити Світового банку, яка застосовується на Заході і базується на принципах гласності, справедливості, економічності, ефективності і підзвітності [18, с. 75].

Більш розгорнуте визначення прок'юременту надає В. Смиричинський. За його тлумаченням прок'юремент – це конкурсна система закупівлі продукції в ринковій економіці, що базується на принципах гласності проведення торгів, справедливості товарного обміну, економічності, ефективності та підзвітності обмінних операцій, обов'язковості виконання контрактних умов [11, с. 12]. Отже, прок'юремент являє собою систему методів і прийомів закупівель, які дозволяють задовольнити першочергові потреби соціально-економічного розвитку країни в умовах конкуренції, що зменшує витрати держави при здійсненні таких закупівель.

Державні або публічні закупівлі (government procurement, public procurement) – це закупівля товарів, робіт і послуг за замовленням держави для задоволення суспільних потреб. В Україні ці два терміни зазвичай використовують як синоніми; у державах із федеральним устроєм під державними закупівлями іноді мається на увазі закупівельна діяльність лише центрального уряду, а під публічними закупівлями – закупівельна діяльність усіх суб'єктів публічної влади [15, с. 129]. Тим не менш, існує певне відмінне смислове значення термінів «державні закупівлі», «публічні закупівлі» та «прок'юремент» (табл. 1).

Таблиця 1

Порівняння змістовних характеристик термінів «державні закупівлі», «публічні закупівлі», «прок'юремент»

Характеристика	Державні закупівлі	Публічні закупівлі	Прок'юремент (закупівлі)
Суб'єкти закупівельної діяльності	<p>Держава через органи державної влади, державні, комунальні організації та підприємства здійснює державні закупівлі товарів, робіт і послуг.</p> <p>Згідно з п. 9 ч. 1 ст. 1 Закону України від 10 квітня 2014 року № 1197-VII «Про здійснення державних закупівель», замовниками вважаються, перш за все, органи державної влади, потім органи місцевого самоврядування та органи соціального страхування, які створюються на основі законодавства. Окрім перелічених осіб, можна вказати також і юридичних осіб, а саме, підприємства, установи, організації, а також їхні об'єднання, які повинні забезпечувати вимоги країни чи територіальної громади, не здійснюючи при цьому свої дії на промисловій чи комерційній основі, які виявляються за наявності однієї з таких ознак: 1) суб'єкт вважається розпорядником, отримувачем державних коштів; 2) суб'єкти державних закупівель мають більшу кількість голосів у вищому органі управління юридичної особи; 3) державна чи комунальна частинка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків у статутному капіталі певного суб'єкта</p>	<p>Згідно з ст. 2 Закону України від 25 грудня 2015 року № 922-VII «Про публічні закупівлі», замовниками вважаються 1) органи державної влади (орган законодавчої, органи виконавчої, судової влади), та правоохоронні органи держави, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад;</p> <p>2) Пенсійний фонд України, цільові страхові фонди зі страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, медичного страхування та страхування на випадок безробіття (далі - органи соціального страхування);</p> <p>3) юридичні особи, які є підприємствами, установами, організаціями (крім тих, які визначені у пунктах 1 і 2 цієї частини) та їх об'єднання, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі, за наявності однієї з таких ознак:</p> <p>юридична особа є розпорядником, одержувачем бюджетних коштів; органи державної влади</p>	<p>Суб'єкти, на які поширюється дія директив ЄС: органи державної влади та інші учасники державного сектора. Для уточнення мети діяльності зазначених суб'єктів в директивах ЄС розрізняють діяльність на комерційній основі та діяльність задля забезпечення суспільних потреб.</p>

Характеристика	Державні закупівлі	Публічні закупівлі	Прок'юремент (закупівлі)
		чи органи місцевого самоврядування або інші замовники володіють більшістю голосів у вищому органі управління юридичної особи; у статутному капіталі юридичної особи державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків; 4) юридичні особи та/або суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність в одній або декількох окремих сферах господарювання, визначених частиною другою цієї статті	
Джерело фінансування закупівельної діяльності	Бюджетне фінансування здійснюється через Державну казначейську службу України. Формується річний план закупівлі відповідно до бюджетного призначення.	Фінансування здійснюється через державний чи місцевий бюджет, власний бюджет підприємства, установи, організації, бюджети цільових фондів, кредити та позики міжнародного валютно-кредитних організацій та інших надходжень в залежності від того, хто виступає замовником.	Фінансування закупівельної діяльності здійснюється з бюджету ЄС та національних бюджетів держав-членів ЄС.
Пріоритетність реалізації інтересів учасників закупівельної діяльності	Здійснюється в інтересах держави та органу, який здійснює закупівлю	Закупівля здійснюється в інтересах громадян: задля надання якісних послуг органам публічної адміністрації чи державним підприємством	Здійснюється в інтересах країн ЄС та спеціально уповноважених органів, які здійснюють закупівлю. Політику європейських державних закупівель розробляє Генеральна дирекція з питань внутрішнього ринку, промисловості підприємництва та малого та середнього бізнесу (DGGROW).
Суб'єкти контролю закупівельної діяльності	Держава контролює процес закупівель через відповідні органи контролю: - Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства; - Державну казначейську службу; - Рахункову палату; - Антимонопольний	Держава контролює процес закупівель через відповідні органи контролю: - Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства; - Державну казначейську службу; - Рахункову палату;	Суб'єкти контролю в країнах ЄС: - Агентство публічних закупівель, що має статус окремого центрального органу виконавчої влади і координується Міністерством економіки; - Вищі палати контролю (аналог Рахункової палати)

Характеристика	Державні закупівлі	Публічні закупівлі	Прок'юремент (закупівлі)
	комітет; - Офіс фінансового контролю	- Антимонопольний комітет; - Офіс фінансового контролю. Громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, до аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі публічних закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органів, уповноважених на здійснення контролю, про виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель та недоліки роботи електронної системи закупівель (портал Dozorro).	України); - Апеляційна палата оскаржень (органи оскарження); - Відомство захисту конкуренції та прав споживачів

Систематизовано автором на основі [1-20]

Аналіз понятійно-категоріального апарату системи публічних закупівель у сучасній фаховій літературі досить часто прив'язується до розгляду термінологічного оформлення специфіки управлінської діяльності держави у цій сфері відносин. Залежно від пріоритетів дослідження цієї проблематики виокремлюються принаймні три основних підходи - функціональний, організаційний (інституційний) та системний.

Функціональний підхід до аналізу системи управління державними/публічними закупівлями представлений у роботах Н Ткаченко, Ю. Уманціва [9], О. Кулака [8], А. Фіца [17] та інших дослідників. Увага згаданих авторів фокусується на визначенні механізмів реалізації функцій держави, орієнтованих на підвищення керованості, запобігання неконтрольованому зростанню витрат, скороченню видатків державного бюджету, управління матеріальними потоками за умови відповідності їх ринковим відносинам. До числа базових функцій відповідної державно-управлінської діяльності дослідники відносять: планування (визначення потреби у закупівлі послуг шляхом аналізу сигналів, що надходять із управляючої системи); моніторинг (безперервне і тривале спостереження за всіма стадіями та кінцевим результатом процесу закупівлі послуг за державні кошти); аналіз (застосування сукупності способів і прийомів дослідження системи державних закупівель послуг із метою задоволення потреб суспільства в послугах та створення конкурентного середовища у сфері

послуг); контроль (створення системи внутрішнього та зовнішнього нагляду щодо забезпечення прозорості та ефективності використання системи державних закупівель послуг); координування (застосування певних важелів впливу з метою надання послуг окремим секторам економічної системи за допомогою закупівель послуг за державні кошти своєчасно і на максимально вигідних умовах); консультування (формування організаційних та інформаційних систем із надання послуг щодо порядку застосування тендерного законодавства та здійснення закупівельного процесу) тощо.

Застосування функціонального підходу до аналізу системи управління державними/публічними закупівлями дозволяє забезпечити узгодженість функцій при концентрації уваги на результатах виконання конкретного виду робіт, а відтак підвищити керованість управління закупівельним процесом. Однак у цьому разі поза увагою дослідників залишаються питання розподілу відповідальності учасників державно-закупівельної діяльності, конкретизації їх завдань, забезпечення скоординованості зусиль та ресурсів. Недостатньо уваги приділяється й проблематиці оцінювання кінцевих результатів здійснення відповідних зобов'язань, адже на практиці непоодинокими є випадки, коли окремі функціональні елементи можуть бути виконані відмінно, а кінцевий результат всього процесу залишається незадовільним.

Організаційний (інституційний) підхід до аналізу системи управління державними/публічними закупівлями відображений у розробках, зокрема, О. Критенко [2], Ю. Даньшиної [19]. Предметом особливої уваги цих дослідників є організаційна структура (сукупність ієрархічно побудованих інституцій), що реалізують функції підготовки, проведення та контролю процедури державних закупівель на основі правил, установлених законодавством у сфері управління державними/публічними закупівлями. Прихильники цього напряму переконані, що дієвість організаційної складової в системі управління державними закупівлями товарів і послуг базуватиметься на врахуванні двох детермінант результативності її функціонування, а саме ступеня відповідності, по-перше, досягнутих результатів визначеним цілям функціонування системи державних закупівель і, по-друге, процесу функціонування організаційної моделі управління об'єктивним вимогам управлінської системи.

Використання зазначеного підходу дозволяє установити чіткі зв'язки між органами влади, які мають відповідні повноваження у сфері управління державними/публічними закупівлями, при визначеності сфери відповідальності кожної ланки за досягнення кінцевого результату. У свою чергу, це створює підґрунтя узгодженості дій виконавців при здійсненні закупівельної діяльності. Однак у цьому разі відчутно зменшуються можливості розгляду зазначеної державно-управлінської діяльності у взаємозв'язку із іншими структурними елементами системи функціонування відповідних державних інституцій.

З огляду на це посилюється значення *системного підходу* дослідження системи управління державними/публічними закупівлями. Цей підхід представлений у роботах О. Сидоренко [10], В. Смиричинського [11], І. Смотрицької [13], В. Зубаря [14], О. Овсянюк-Бердадіної [12], Н. Борсук [16] та інших науковців. Пріоритетне значення у цьому разі має розгляд системи управління державними закупівлями з узгодженим функціонуванням її елементів і частин як єдиного цілого [14, с. 89].

Перевагами даного підходу є те, що при його використанні основний акцент робиться на виявленні різноманітності зв'язків і відношень як у середині досліджуваного об'єкта управління, так і його взаємодії з зовнішнім середовищем. Це дає змогу відслідкувати зв'язки між всіма елементами системи управління державними/публічними закупівлями, чітко визначити потреби їх добудови або ж усунення дублювання між ними, можливості і засоби залучення додаткових ресурсів для досягнення цілей розвитку системи в цілому.

Проте при застосуванні системного підходу розкладання відповідних управлінських процесів на взаємопов'язані процедури як на «вході» з постачальниками, так і на «виході» з покупцями і замовниками не є визначальним чинником проведення необхідного аналізу. Врахування цієї обставини дозволяє певним чином уточнити можливості використання зазначеного наукового підходу, який, на наш погляд, є перспективним з позицій дослідження розвитку управлінської системи закупівельної діяльності держави.

Зрозуміло, що цілісне розуміння сутності управління державними/публічними закупівлями передбачає використання всіх визначених підходів, адже їх взаємозалежність очевидна – без організаційного неможлива реалізація дії функціонального підходу, а застосування системного підходу не можливо без врахування елементів організаційного та функціонального. Лише при комплексному аналізі можна сформулювати цілісне розуміння змістовних характеристик як безпосередньо державних/публічних закупівель, так і системи управління ними, виходячи з єдиних методологічних принципів. Спираючись на викладене пропонуємо під публічними закупівлями розуміти процес придбання товарів, робіт послуг, який здійснюється в інтересах громадян, спрямований на забезпечення високої якості надання послуг з найменшими витратами, базується на чесній і відкритій конкуренції та заснований на принципах недискримінації, транспарентності, справедливості, ефективності, підзвітності.

У цьому зв'язку під системою управлінням публічними закупівлями варто розуміти механізм, який побудований на ієрархічно організованій сукупності елементів між органами влади, юридичними, а також фізичними особами, спрямований на задоволення державних потреб і заснований на

принципах недискримінації, транспарентності, справедливості, ефективності, підзвітності.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведений аналіз наукової літератури дав змогу виокремити низку підходів до визначення сутності понять «публічні закупівлі», «державні закупівлі», «прок'юремент», «система управління публічними закупівлями», а саме: функціональний, організаційний (інституційний), системний.

На основі систематизації цих підходів було здійснено уточнення понятійно-категоріального апарату дослідження системи управління публічними закупівлями. Так, встановлено, що державні або публічні закупівлі (government procurement, public procurement) – це закупівля товарів, робіт і послуг за замовленням держави для задоволення суспільних потреб. В Україні ці два терміни зазвичай використовують як синоніми; у державах із федеральним устроєм під державними закупівлями іноді мається на увазі закупівельна діяльність лише центрального уряду, а під публічними закупівлями – закупівельна діяльність усіх суб'єктів публічної влади.

Щодо змісту поняття «прок'юремент», то воно являє собою систему методів і прийомів закупівель, які дозволяють задовольнити першочергові потреби соціально-економічного розвитку країни в умовах конкуренції, що зменшує витрати держави при здійсненні таких закупівель.

Дійшли висновку, що застосування системного підходу до визначення понятійно-категоріального апарату системи управління публічними закупівлями найбільш прийнятне, оскільки дає змогу розглядати публічні закупівлі комплексно, а це, в свою чергу, створює підґрунтя для прийняття більш виважених управлінських рішень щодо засобів реформування національної системи публічних закупівель і розробки необхідного нормативно-правового супроводу відповідної державно-управлінської діяльності. Лише при комплексному підході до аналізу системи управління можна формувати і розвивати публічні закупівлі, виходячи з єдиних методологічних принципів, що лежать в основі функціонування даної системи управління.

Разом з тим, аналіз наукової літератури засвідчив недостатній рівень дослідженості теоретичних аспектів державно-управлінських відносин у сфері публічних закупівель. На основі проведеного аналізу виявлено, що дотепер термін «система управління публічними закупівлями» ще не застосовується широко як загальноприйняте поняття. Опираючись на виокремлені наукові підходи, з'ясування переваг та недоліків їх застосування в процесі наукових розвідок було запропоноване власне визначення термінів «публічні закупівлі», «система управління публічними закупівлями».

Перспективними напрямками подальших досліджень автор статті вважає дослідження сучасного стану та тенденцій розвитку публічно-закупівельної діяльності в Україні.

Література:

1. Про Стратегію реформування публічних закупівель («дорожню карту»): розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 р. № 175-р. // База даних «Законодавство України». / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80> (дата звернення: 20.05.2020).
2. Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі». *Вісник Академії митної служби України*. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamcudu_2014_1_5.pdf (дата звернення: 20.05.2020).
3. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. КНУ ім. Тараса Шевченка. К., 2009. 219 с.
4. Паппас С. Політика ЄС у сфері державних закупівель. К., 2005. 121 с.
5. Новаковець В. М. Фінансово-правовий механізм регулювання державних закупівель: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ. К., 2012. 252 с.
6. Петруненко Я. В. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. НУ «Одеська юридична академія». Одеса, 2013. 215 с.
7. Олефір А. О. Господарсько-правове забезпечення державних закупівель у сфері охорони здоров'я: теоретичні та практичні аспекти: моногр. Х. : Юрайт, 2012. 456 с.
8. Кулак О. П. Механізми забезпечення розвитку системи державних закупівель в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2013. 205 с.
9. Ткаченко Н. Б., Уманців Ю.М. Макроекономічні аспекти державних закупівель. *Фінанси України*. 2009. № 8. С. 82–88.
10. Сидоренко О. А. Державна політика регулювання ринку зерна в Україні та наслідки її впровадження *Вісник Донецького національного університету*. 2011. Спецвипуск. Т. 2. С. 88–91.
11. Смиричанський В. Про використання логістичних підходів в системі закупівель за державні кошти *Вісник ТНЕУ*. 2008. № 1. С. 37–42.
12. Овсянюк-Бердадіна О. Ф. Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03 / . – Тернопіль, 2009. 253 с.
13. Смотрицкая И. И. Трансформация системы государственных закупок в российской экономике : автореф. дисс. ... докт. екон. наук: 08.00.05. / Институт экономики Российской академии наук. М., 2009. 55 с.
14. Зубар В. В. Формування механізму управління системою державних закупівель в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / ХРІДУ НАДУ при Президентові України. Х., 2010. 25 с.
15. Мельников О. С. Економіко-математична модель оцінки доцільності проведення конкурсних торгів при здійсненні державних закупівель *Економіка України*. 2012. № 9. С. 47–56.
16. Борсук Н. Я. Проблемні питання кваліфікації дій замовників конкурсних процедур закупівлі *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 90–94.
17. Фіц О. Ю. Сучасний стан планування державних закупівель. *Держава та регіони*. 2012. № 2. (Серія «Право та державне управління»). URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Ptdu/2012_2/files/PD212_35.pdf (дата звернення 20.05.2020).
18. Корепанова-Камская Д.С. Принуждение к совершению сделки или отказу от ее совершения как возможный риск прокьюрента. *Законодательство*. 2010. № 6. С. 75.

19. Критенко О. О., Даньшина Ю. В. Функціональний підхід до розкриття сутності інституціонального механізму державного управління системою публічних закупівель *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 198-206.

20. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19_31 (дата звернення: 20.05.2020).

References:

1. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro Stratehiiu reformuvannia publichnykh zakupivel («dorozhniu kartu»)": vid 24.02.2016 r., № 175r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the Public Procurement Reform Strategy ("road map")" from February 24, 2016, №175]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80> [in Ukrainian].
2. Krytenko, O. O. (2014). Teoretychni pidkhody do vyznachennia poniattia «derzhavni zakupivli» [Theoretical approaches to the definition of "public procurement"]. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. (Seriiia «Derzhavne upravlinnia») – Bulletin of the Academy of Customs Service of Ukraine (Series "Public Administration"), 1*. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamcudu_2014_1_5.pdf [in Ukrainian].
3. Vlialko, I. V. (2009). Pravove rehuliuвання derzhavnykh zakupivel v YeS [Legal regulation of public procurement in the EU]. *Candidate's thesis*. Kyiv: KNU im. Tarasa Shevchenka [in Ukrainian].
4. Pappas, S. (2005). *Polityka YeS u sferi derzhavnykh zakupivel [EU policy in the field of public procurement]*. Kyiv [in Ukrainian].
5. Novakovets, V. M. (2012). Finansovo-pravovyi mekhanizm rehuliuвання derzhavnykh zakupivel [Financial and legal mechanism for regulating public procurement]. *Candidate's thesis*. Kyiv: Natsionalna akademiia vnutrishnikh sprav [in Ukrainian].
6. Petrunenko, Ya. V. (2013). Hospodarsko-pravovi osnovy derzhavnykh zakupivel v Ukraini [Economic and legal bases of public procurement in Ukraine]. *Candidate's thesis*. Odesa: NU «Odeska yurydychna akademiia» [in Ukrainian].
7. Olefir, A. O. (2012). *Hospodarsko-pravove zabezpechennia derzhavnykh zakupivel u sferi okhorony zdorovia: teoretychni ta praktychni aspekty [Economic and legal support of public procurement in the field of health care: theoretical and practical aspects]*. Kharkiv: Yurait [in Ukrainian].
8. Kulak, O. P. (2013). Mekhanizmy zabezpechennia rozvytku systemy derzhavnykh zakupivel v Ukraini [Mechanisms for ensuring the development of public procurement in Ukraine]. *Candidate's thesis*. Zaporizhzhia: Klasychnyi pryvatnyi universytet [in Ukrainian].
9. Tkachenko, N. B., Umantsiv, Yu. M. (2009). Makroekonomichni aspekty derzhavnykh zakupivel [Macroeconomic aspects of public procurement]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 8, 82-88 [in Ukrainian].
10. Sydorenko, O. A. (2011). Derzhavna polityka rehuliuвання rynku zerna v Ukraini ta naslidky yii vprovadzhennia [State policy of grain market regulation in Ukraine and the consequences of its implementation]. *Visnyk Donetskoho natsionalnoho universytetu – Visnyk of Donetsk National University*, 2, 88-91 [in Ukrainian].
11. Smyrychanskyi, V. (2008). Pro vykorystannia lohistychnykh pidkhodiv v systemi zakupivel za derzhavni koshty [On the use of logistics approaches in the procurement system for public funds]. *Visnyk TNEU – Bulletin of TNEU*, 1, 37-42 [in Ukrainian].
12. Ovsianiuk-Berdadina, O. F. (2009). Orhanizatsiino-ekonomichni mekhanizm derzhavnykh zakupivel posluh [Organizational and economic mechanism of public procurement of services]. *Candidate's thesis*. Ternopil [in Ukrainian].
13. Smotritskaya, I. I. (2009). Transformatsiya systemy gosudarstvennykh zakupok v rossiyskoy ekonomike [Transformation of the public procurement system in the Russian

economy]. *Extended abstract of doctor's thesis*. Moscow: Institut ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk [in Russian].

14. Zubar, V. V. (2010). Formuvannia mekhanizmu upravlinnia systemoiu derzhanykh zakupivel v Ukraini [Formation of the mechanism of management of the public procurement system in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv: KhRIDU NADU pry Prezydentovi Ukrainy [in Ukrainian].

15. Melnykov, O. S. (2012). Ekonomiko-matematychna model otsinky dotsilnosti provedennia konkursnykh torhiv pry zdiisnenni derzhavnykh zakupivel [Economic and mathematical model for assessing the feasibility of competitive bidding in the implementation of public procurement]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 9, 47-56 [in Ukrainian].

16. Borsuk, N. Ya. (2010). Problemni pytannia kvalifikatsii dii zamovnykiv konkursnykh protsedur zakupivli [Problem issues of qualification of actions of customers of competitive procurement procedures]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava – Scientific Journal «Chronicles of KUL»*, 3, 90-94 [in Ukrainian].

17. Fits, O. Yu. (2012). Suchasnyi stan planuvannia derzhavnykh zakupivel [The current state of public procurement planning]. *Derzhava ta rehiony. (Seriiia «Pravo ta derzhavne upravlinnia») – State and Regions. (Series "Law and Public Administration")*, 2. Retrieved from http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Ptdu/2012_2/files/PD212_35.pdf [in Ukrainian].

18. Korepanova-Kamskaya, D. S. (2010). Prinuzhdenie k soversheniyu sdelki ili otkazu ot ee soversheniya kak vozmozhnyy risk prokyurementa [Coercion to make a transaction or refusal to make it as a possible risk of the procurator]. *Zakonodatelstvo – Legislation*, 6, 75-79 [in Russian].

19. Krytenko, O. O., Danshyna, Yu. V. (2015). Funktsionalnyi pidkhid do rozkryttia sutnosti instytutsionalnoho mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia systemoiu publichnykh zakupivel [Functional approach to the disclosure of the essence of the institutional mechanism of public administration of the public procurement system]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia – Efficiency of public administration*, 42, 198-206 [in Ukrainian].

20. Zakon Ukrainy «Pro publichni zakupivli» : vid 25 hrudnia 2015 roku, № 922-VII [Law of Ukraine "On Public Procurement" from December 25, 2015, № 922-VII]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19> [in Ukrainian].

УДК 351:347.132.15

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-165-176](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-165-176)

Мельниченко Олександр Анатолійович, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри громадського здоров'я та управління охороною здоров'я, Харківський національний медичний університет, пр. Науки, 4, м. Харків, 61022, Україна, +38 (050) 162-73-50, e-mail: mel_doc@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-5021-9025>

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РЕАГУВАННЯМ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ: СУТНІСТЬ ТА ВИДИ

Анотація. Почасти ті, кого безпосередньо це стосується, неспроможні самотужки локалізувати надзвичайні ситуації та ліквідувати їхні наслідки. Саме тому всі причетні до цього процесу суб'єкти (органи державного управління, органи місцевого самоврядування, представники бізнесу) мають консолідувати свої ресурси та зусилля, аби належним чином реагувати на ймовірні та наявні надзвичайні ситуації, тим самим мінімізуючи негативні ефекти від них. Забезпечено подальший розвиток сутності поняття «надзвичайні ситуації» як повне чи часткове унеможливлення життєдіяльності на певній території чи акваторії унаслідок негативного впливу подій техногенного, природного, соціального чи військового характеру, що призводить до істотних соціальних, економічних, екологічних і політичних втрат, мінімізація яких можлива за умови належного реагування органів публічного управління. Витлумачено поняття «механізми публічного управління реагуванням на надзвичайні ситуації» як сукупність доступних способів, методів і засобів регуляторного впливу наділених владою інституцій, які їх використовуються для зменшення негативних ефектів від ймовірних і наявних надзвичайних ситуацій. Механізми публічного управління реагуванням на надзвичайні ситуації складаються з таких елементів: суб'єкти, об'єкти, функції, цілі, принципи, методи та засоби регуляторного впливу. Систематизовано види таких механізмів залежно від: рівня, способу, суб'єкту, об'єкту та цілей впливу. Своєю більшістю, означені механізми використовуються або одночасно (доповнюючи один одного), або ж послідовно (вирішуючи конкретне завдання), залежно від наявної ситуації. Окрім науково обґрунтованого методологічного (розуміння: що, коли, хто і як саме має діяти), також необхідне належне кадрове, організаційне, матеріально-технічне, правове та інформаційне забезпечення.

Ключові слова: публічне управління, надзвичайні ситуації, механізми, реагування, понятійний апарат, методологічне забезпечення, елементи, види.

Melnychenko Oleksandr Anatolievich, Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor, Full Professor of Public Health and Healthcare Management Department, Kharkiv National Medical University, Science avenue 4, Kharkiv, 61022, Ukraine, +38 (050) 162-73-50; e-mail: mel_doc@ukr.net; <https://orcid.org/0000-0001-5021-9025>

MECHANISMS OF PUBLIC EMERGENCY RESPONSE MANAGEMENT: ESSENCE AND TYPES

Abstract. Partly, those who are directly affected by emergencies are unable to localise them and eliminate their consequences on their own. That is why all players involved in this process (public administration, local government, business representatives) should consolidate their resources and efforts to respond appropriately to potential and existing emergencies, thus minimising the negative impact of the latter. The article provides further development of the meaning of the concept of «emergency» as a complete or partial exclusion of life activities in a particular territory or water area due to the negative impact of man-made, natural, social, or military events, leading to significant social, economic, environmental, and political losses, minimisation of which is possible under the condition of a proper response of public administration bodies. The concept of «mechanisms of public emergency response management» was interpreted as a set of available approaches, methods, and means of the regulatory influence of institutions endowed with power, which use them to reduce the negative impact of potential and existing emergencies. Public emergency response management mechanisms consist of the following elements: subjects, objects, functions, goals, principles, methods, and means of regulatory influence. The types of such mechanisms were systematised based on: level, approach, subject, object, and goals of the influence. For the most part, these mechanisms are used either simultaneously (complementing each other) or sequentially (solving a specific task), depending on the situation. In addition to scientifically sound methodological (understanding: what, when, who and how should act), proper human resources, organizational, logistical, legal and information support is also needed.

Keywords: public administration, emergencies, mechanisms, response, conceptual apparatus, methodological support, elements, types.

Постановка проблеми. Почасти ті, кого безпосередньо це стосується, неспроможні самотужки локалізувати надзвичайні ситуації та ліквідувати

їхні наслідки. Саме тому «забезпечення захисту населення та територій у всіх напрямках і на всіх рівнях є найважливішим завданням, що покликана вирішувати сучасна держава» [1, с. 155], яка використовує відповідні механізми державного управління реагуванням на ймовірні та наявні надзвичайні ситуації. Проте наразі до цього процесу дедалі активніше залучаються органи місцевого самоврядування та представники бізнесу, а тому сьогоденні коректніше вести мову про публічне управління реагуванням на ймовірні та наявні надзвичайні ситуації. Хоча ця проблематика не нова для світової науки, проте до теперішнього часу відсутнє усталене методологічне забезпечення цього процесу, що й обумовлює актуальність даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти публічного управління реагування на надзвичайні ситуації відображені в дисертаційних роботах таких науковців: С. Андреев, С. Белай, Л. Жукова, І. Ілляшенко, Г. Іщенко, Н. Клименко, О. Кононенко, М. Куценко, С. Марова, Г. Обиход, В. Одинець, Г. Плосконос, Р. Приходько, Ю. Скиданенко, А. Терент'єва, В. Тищенко, О. Труш та ін. Попри це в науковій спільноті зберігається значний інтерес до цієї проблематики. Так, зокрема, А. Капля, В. Чубань та О. Снісар запропонували використати досвід зарубіжних країн для вдосконалення державного управління систем запобігання і реагування на надзвичайні ситуації [2]. Одним з таких механізмів, на переконання Д. Бірюкова, є державно-приватне партнерство у сфері попередження та реагування на надзвичайні ситуації [3]. М. Кулешов акцентував увагу на необхідності приведення у відповідність до нормативів наявних резервів матеріально-технічних фінансових ресурсів, які органи державної влади мають використати для локалізації та ліквідації надзвичайних ситуацій [4].

Метою статті є вдосконалення методологічного забезпечення публічного управління реагуванням на надзвичайні ситуації, що передбачає подальший розвиток понять «надзвичайні ситуації» та «механізми публічного управління реагуванням на надзвичайні ситуації», а також систематизацію видів таких механізмів.

Виклад основного матеріалу. Передусім слід зазначити, що більшість складних утворень є узагальненим відображенням його складових, тому убачається за доцільне сутність поняття «механізми публічного управління реагуванням на надзвичайні ситуації» розкрити через зміст його складових: «надзвичайні ситуації», «реагування», «публічне управління», «механізми».

Вітчизняні законодавці витлумачили поняття «надзвичайні ситуації» в «Класифікаторі надзвичайних ситуацій» [5], а потім дещо змінили це визначення у «Кодексі цивільного захисту України» [6]. Але це жодним чином не заважає науковцям пропонувати власні тлумачення цього поняття, доволі детальний аналіз основних ознак якого було наведено в одній з попередніх публікацій [7]. При цьому слід зазначити, що окремі визначення

цього поняття є доволі дискусійними. Так, зокрема, Н. Григоренко вважає, що «надзвичайні ситуації» є «синтетичним поняттям, що включає в себе безліч різних елементів (негативний фактор, умови, наслідки, обставини, збиток тощо), які своєю чергою також поділяються на частини» [8, с. 317]. Проте тлумачення було б більш довершеним, якщо б автор акцентувала увагу на сутності поняття, а не на його елементах. Крім того, пропонований їх перелік цілком прийнятний для опису, як приклад, ситуації з підприємством-банкрутом, хоча немає жодного відношення до більшості видів надзвичайних ситуацій. Подібний скепсис стосується й тлумачень, наведених групою російських науковців [9] та у словнику «Webster's» [10]. Характеризуючи наслідки надзвичайних ситуацій, чимало науковців відзначають «ймовірність значних збитків» [7; 8; 10; 11], що є цілком правомірним, але лише стосовно фінансових результатів суб'єктів господарювання, постраждалих від надзвичайних ситуацій; натомість матеріальні, соціальні, екологічні та політичні наслідки є втратами. Також додаткових пояснень потребує думка авторів [1; 11; 12; 13], які визначають надзвичайні ситуації як «несподівані та непередбачені», оскільки більшість з них хоча і є недостатньо контрольованими та небажаними, але все ж можна спрогнозувати їх появу, масштаби та наслідки, а з тим – відреагувати на ймовірні та реальні загрози.

Відзначимо, що подеколи особи, які опинились «у центрі надзвичайної ситуації» (через страх, брак знань, умінь, ресурсів тощо) нібито нічого не роблять. Проте така їхня «бездіяльність», радше за все, свідчить не про відсутність реакції на надзвичайну ситуацію, а про прихований її вияв. У контексті даного дослідження доречними убачається розгляд існуючих тлумачень поняття «реагування». Так, зокрема, Кодекс цивільного захисту України це поняття витлумачено як «скоординовані дії суб'єктів забезпечення цивільного захисту, що здійснюються відповідно до планів реагування на надзвичайні ситуації, уточнених в умовах конкретного її виду та рівня, й полягають в організації робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, припинення дії або впливу небезпечних факторів, викликаних нею, рятування населення та майна, локалізації зони надзвичайної ситуації, а також ліквідації або мінімізації її наслідків, які становлять загрозу життю або здоров'ю населення, заподіяння шкоди території, навколишньому природному середовищу або майну» [6]. Тим самим законодавець вказує на необхідність реагування на наявні, тоді як поза увагою (що є неприпустимим) залишаються ймовірні надзвичайні ситуації. Певною мірою виправити подібну неточність має запропоноване раніше автором тлумачення, згідно з яким реагування передбачає «ліквідування й попередження негативних наслідків техногенних і природних катастроф, погіршення політичної, економічної, соціальної, криміногенної та епідеміологічної ситуації» [14, с. 179]. Тобто, реагувати потрібно практично на будь-які загрози, що можуть призвести до негативних результатів. Тим більше, як відомо, попереджувальні заходи, зазвичай, потребують значно менших витрат

ресурсів, і при цьому, унеможливають чи мінімізують негативні ефекти (передусім, втрати).

Залежно від рівня (державний, регіональний, місцевий, об'єктовий) та характеру (техногенного, природного, соціального, воєнного) надзвичайної ситуації [5; 6], визначено перелік інституцій, які мають належним чином і у визначений спосіб реагувати на наявні загрози. При цьому окрім державних інституцій – Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна (регіональна, місцева) комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій та ін. – дедалі більшу значущість набувають муніципальні та бізнесові структури, які перебирають на себе частину прав, зобов'язань і відповідальності у цій царині. Тому не дивно, що фактично відбувся своєрідний «перехід» від суто державного до публічного управління – «відкритого (у межах власних і делегованих повноважень) впливу наділених владою інституцій на взаємовідносини між державою, місцевим самоврядуванням, бізнесом і населенням задля узгодження їхніх інтересів і максимізації вигод» [15, с. 13]. У контексті даного дослідження мова має йти, передусім, про зменшення негативних ефектів від ймовірних і наявних надзвичайних ситуацій.

Кожна з інституцій, причетних до цього процесу, використовує відповідні механізми впливу. Однак, попри вище згаданий «перехід», науковці здебільшого продовжують акцентувати увагу на визначальній ролі держави, а тому використовують різні (здебільшого, тотожні) поняття, які можна звести до «механізми державного управління в умовах надзвичайних ситуацій». Узагальнення публікацій за даною проблематикою дозволило виділити такі ознаки цього поняття: штучне [16; 17], складне та системне утворення [2]; відповідність базовим принципам і функціям управління [17; 18]; доступні форми, методи, важелі та інструменти впливу [12; 17; 18; 19; 20; 21]; економічне, мотиваційне, організаційне, політичне [22], нормативно-правове [19; 22], інформаційне [20], ресурсне забезпечення [22]; регуляторний вплив на суспільство [17; 18]; визначені терміни [19]; забезпечення ефективного функціонування системи державного регулювання [17; 18]; виявлення, запобігання та нейтралізація загроз [21; 22; 23]; забезпечення безпеки людини та суспільства [24]; досягнення визначеної мети [18; 19; 24] та розв'язання протиріч [17; 18], що виникають між учасниками цього процесу [17]. Слід відзначити, що попри подібність, поняття «механізми державного управління в умовах надзвичайних ситуацій» та «механізми публічного управління реагуванням на надзвичайні ситуації» не є тотожними, оскільки відрізняються переліком інституцій, умовами та способами їх впливу тощо.

Вагомою запорукою високої результативності такого впливу є належне методологічне забезпечення цього процесу. Перелік складових механізмів публічного управління реагуванням на надзвичайні ситуації є тотожним тому, що притаманний механізмам державного управління надзвичайними

ситуаціями: «суб'єкти, об'єкти, функції, цілі, принципи, методи та засоби регуляторного впливу» [21].

У структурі організаційно-правового механізму С. Андреев виокремив «нормативно-правову та організаційну його складові» [12, с. 6]. Однак якщо перша виглядає цілком логічною та обґрунтованою, то друга – є дискусійною. Так, зокрема, визначення переліку суб'єктів державного управління пов'язана з інституціональним, а конкретизація їх цілей, завдань та функцій – зі структурно-функціональним забезпеченням цього процесу; водночас вибір структури, важелів та інструментів впливу належать до питань методології, що є значно ширшим за власне організацію державного управління. Водночас, Є. Маслов вважає, що «основними механізмами державного управління системою цивільного захисту є державна стандартизація, сертифікація, експертиза, державний нагляд і контроль на відповідність вимогам у сфері цивільного захисту, ліцензування, врахування та реалізація вимог цивільної оборони, а також страхування та економічні регулятори (податки, штрафи, санкції на відшкодування збитків, фонди, пільги тощо)» [25]. При цьому автор не наводить аргументи на користь того, чому пропонується ним перелік є саме «механізмами», а не засобами, як це раніше зазначав автор [26, с. 41] і частіше за все розуміють у наукових колах [17; 27; 28]. Подібна зауваження стосується і А. Белоусова, який ототожнив механізми та інструменти державного управління [19, с. 146].

Узагальнення напрацювань провідних науковців і практиків, а також результати власних досліджень у цій царині дозволяють систематизувати види механізмів публічного управління реагуванням на надзвичайні ситуації залежно від:

рівня впливу: державні, регіональні, місцеві, об'єктові;

суб'єкту впливу: органи державного управління, органи місцевого самоврядування, бізнес-структури;

об'єкту впливу: політична, економічна, соціальна, криміногенна та епідеміологічна ситуація; техногенні та природні катастрофи; територіальні органи державного управління; органи місцевого самоврядування; підприємства, організації та установи; населення; територіальні органи управління ДСНС України та підпорядковані їй підрозділи; підрозділи безпосереднього підпорядкування апарату ДСНС України; прокуратура;

цілей впливу: попередження загроз, локалізація надзвичайних ситуацій, ліквідація їх наслідків, відновлення функціонування в звичайному (штатному) режимі;

способу впливу: комплексний [29]; організаційно-правовий [12; 30; 31], організаційний [17; 19; 22; 23; 31], правовий [17; 19; 22; 31; 32], економічний [17; 19], адміністративний, політичний [17], фінансовий [17; 32], контрольний [19], інформаційний, адміністративно-контрольний, морально-

етичного впливу [32]; організаційного, правового, наукового, кадрового, матеріально-технічного, фінансового та соціального забезпечення [30].

Залежно від наявної ситуації, своєю більшістю, означені механізми використовуються одночасно (доповнюючи один одного) або послідовно (вирішуючи конкретне завдання). При цьому важливо, щоб усі учасники цього процесу виважено використовували доступні ресурси та зважали на відповідальність за власні дію чи бездіяльність.

Висновки та перспективи подальших досліджень. На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістали подальшого розвитку такі поняття: «надзвичайні ситуації» – повне чи часткове унеможливлення життєдіяльності на певній території чи акваторії унаслідок негативного впливу подій техногенного, природного, соціального чи військового характеру, що призводить до істотних соціальних, економічних, екологічних і політичних втрат, мінімізація яких можлива за умови належного реагування органів публічного управління; «механізми публічного управління реагуванням на надзвичайні ситуації» – сукупність доступних способів, методів і засобів регуляторного впливу наділених владою інституцій, які їх використовуються для зменшення негативних ефектів від ймовірних і наявних надзвичайних ситуацій. Механізми публічного управління реагуванням на надзвичайні ситуації складаються з таких елементів: суб'єкти, об'єкти, функції, цілі, принципи, методи та засоби регуляторного впливу. Систематизовано види таких механізмів залежно від: рівня, способу, суб'єкту, об'єкту та цілей впливу. Окрім науково обґрунтованого методологічного (розуміння: що, коли, хто і як саме має діяти), також необхідне належне кадрове, організаційне, матеріально-технічне, правове та інформаційне забезпечення. Зважаючи на їх значущість, саме ці аспекти даної проблематики мають стати предметом подальших наукових розвідок.

Література:

1. Дзюндзюк В.Б., Полковніченко Д.Ю. Вплив надзвичайних ситуацій на соціально-економічний розвиток територій. *Державне будівництво*. 2013. № 2. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2013-2/index.html>. (дата звернення: 01.06.2020)
2. Капля А.М., Чубань В.С., Снісарь О.Г. Удосконалення державного управління систем запобігання і реагування на надзвичайні ситуації в Україні з використанням досвіду зарубіжних країн: проблеми та перспективи. *Пожежна безпека: теорія та практики*. 2013. № 14. С. 39–42.
3. Бірюков Д.С. Державно-приватне партнерство у сфері попередження та реагування на надзвичайні ситуації. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 1. С. 164–168.
4. Кулешов М.М. Система реагування на надзвичайні ситуації та механізми управління. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. (Серія «Державне управління»)*. 2017. № 1. С. 314–322.
5. Класифікатор надзвичайних ситуацій. Закон України від 11 жовтня 2010 р. № 457. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>. (дата звернення: 01.06.2020)

6. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>. (дата звернення: 01.06.2020).
7. Мельниченко О.А. Надзвичайні ситуації техногенного характеру: сутність, засоби державного управління. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. (Серія «Державне управління»)*. 2014. № 2. С. 193–202.
8. Григоренко Н.В. Соціально-економічний захист населення під час надзвичайних ситуацій. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2014. № 3. С. 244–250.
9. Эколого-социальные и медико-биологические аспекты чрезвычайных ситуаций / А.А. Ершов, В.Н. Новиков, А.С. Гринин, С.И. Черняев. Калуга: Изд-во Н. Бочкаревой, 2001. 260 с.
10. Webster's New World dictionary of the American language. 2-nd College edition. Washington, 1996. 1196 p.
11. Мягко С.М., Козлов К.А. Распространенность техногенных и природных чрезвычайных ситуаций в России. *Вестник Московского университета*. 1993. № 5. С. 11–15.
12. Андреев С.О. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом на регіональному рівні: автореф. дис. ... к.держ.упр.: 25.00.02. Харків, 2010. 19 с.
13. Труш О.О., Кошкін А.О. Системи підготовки прийняття рішень органами державного управління в умовах надзвичайних ситуацій (інцидентів). *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. № 4. С. 256–262.
14. Мельниченко О.А. Типологізація механізмів державного регулювання. *Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління в Україні*: матеріали ІV всеукр. наук.-практ. конф., 11 жовтня 2012 р. / за ред. В.М. Огаренка, А.О. Монаєнка та ін. Запоріжжя: Вид-во КПУ, 2012. С. 176–179.
15. Мельниченко О.А. Якість публічного управління як запорука добробуту населення країни. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2017. № 1. С. 8–14.
16. Мельниченко А.А. Чрезвычайные ситуации как объект государственного управления. *Вестник Кокшетауского технического института Министерства чрезвычайных ситуаций Республики Казахстан*. Кокшетау: Изд-во КТИ МЧС РК, 2014. № 2. С. 44–50.
17. Мельниченко О.А. Управління структурними зрушеннями: підручник. Харків: Оберіг, 2013. 300 с.
18. Мельниченко О.А. Концептуальні засади механізму державного регулювання рівня та якості життя населення. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. № 1. С. 318–327.
19. Белоусов А.В. Теоретичні підходи до визначення механізмів державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. *Економіка та держава*. 2014. № 7. С. 145–148.
20. Касти Д. Большие системы: связность, сложность и катастрофы. Москва: Наука, 1982. 216 с.
21. Мельниченко О.А. Механізми державного управління надзвичайними ситуаціями: сутність та складові. *Державне будівництво*. 2014. № 1. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2014-1/index.html>. (дата звернення: 01.06.2020).
22. Грига Т.Г. Питання державного регулювання у сфері цивільного захисту. *Організаційно-управлінські, економічні, психолого-педагогічні аспекти забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту*: матеріали V міжнар. наук.-

практ. конф., 29 квітня 2014 р. Черкаси: Вид-во ЧПБ імені Героїв Чорнобиля НУЦЗУ, 2014. С. 23–25.

23. Терент'єва А.В. Державне управління медичним захистом за умов надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру: автореф. дис. ... д.держ.упр.: 25.00.02. Донецьк, 2010. 40 с.

24. Майстро С.В. Теоретичні засади механізму державного управління системою цивільного захисту. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2014. № 3. С. 3–9.

25. Маслов Є.П. Державна політика у сфері цивільного захисту України в умовах надзвичайних ситуацій. // Портал Зеркалова. URL: www.zerkalov.kiev.ua. (дата звернення: 01.06.2020)

26. Майстро С.В. Національний аграрний ринок в умовах глобалізації: механізм державного регулювання: монографія. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. 240 с.

27. Державне управління і менеджмент: навчальний посібник / [кол. авт.]; за заг. ред. Г.С. Одінцової. Харків: Вид-во ХарПІ УАДУ, 2002. 492 с.

28. Латинін М.А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання: монографія. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. 320 с.

29. Іщенко Г.Г. Механізми державного регулювання природно-техногенної безпеки великих міст: автореф. дис. ... к.держ.упр.: 25.00.02. Київ, 2009. 23 с.

30. Доманський В.А. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки): дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Харків, 2004. 201 с.

31. Смірнова О.М. Процес державного регулювання психологічної складової цивільного захисту України. *Держава та регіони. (Серія «Державне управління»)*. 2013. № 3. С. 124–131.

32. Марова С.Ф. Механізми державного управління безпекою життєдіяльності населення техногенних регіонів: автореф. дис. ... д.держ.упр.: 25.00.02. Донецьк, 2010. 46 с.

References:

1. Dzyundzyuk, V.B., Polkovnichenko, D.Yu. (2013). Vplyv nadzvychaynykh sytuatsiy na sotsialno-ekonomichnyy rozvytok terytoryy [The impact of emergencies on the socio-economic development of territories]. *Derzhvne budivnytstvo – State Formation*, 2. Retrieved from <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2013-2/index.html> [in Ukrainian].

2. Kaplya, A.M., Chubar, V.S., Snisar, O.H. (2013). Udosconalennya derzhavnoho upravlinnya system zapobihannya i reahuvannya na nadzvychayni sytuatsiyi v Ukrayini z vykorystannyam dosvidu zarubizhnykh krayin: problemy ta perspektyvy [Improving public administration of emergency prevention and response systems in Ukraine using the experience of foreign countries: problems and prospects]. *Pozhezhna bezpeka: teoriya ta praktyka – Fire safety: theory and practice*, 14, 39–42 [in Ukrainian].

3. Biryukov, D.S. (2014). Derzhavno-pryvatne partnerstvo u sferi poperedzhennya ta reahuvannya na nadzvychayni sytuatsiyi [Public-private partnership in the field of emergency prevention and response]. *Stratehichni prioriteti – Strategic Priorities*, 1, 164–168 [in Ukrainian].

4. Kulyeshov, M.M. (2017). Systema reahuvannya na nadzvychayni sytuatsiyi ta mekhanizmy upravlinnya [Emergency response system and management mechanisms]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrayiny. (Seriya «Derzhavne upravlinnya»)* –

Bulletin of National University of Civil Defense of Ukraine. State Management series, 1, 314–322 [in Ukrainian].

5. Nakaz Derzhspozhyvstandartu Ukrainy “Klasyfikator nadzvychnykh sytuatsii DK 019:2010” from 11.10.2010, № 457 [Order of the State Committee for Technical Regulation and Consumer Policy of Ukraine “Classifier of emergency situations DK 019: 2010” from 11.10.2010 № 457]. (2010). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va457609-10> [in Ukrainian].

6. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy [Code of Civil Protection of Ukraine]. (2013). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 34-35. Art. 458*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/ed20121002> [in Ukrainian].

7. Melnychenko, O.A. (2014). Nadzvychni sytuatsiyi tekhnogenoho kharakteru: sutnist, zasoby derzhavnoho upravlinnya [Emergencies of man-made nature: essence, means of public administration]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrayiny. (Seriya «Derzhavne upravlinnya») – Bulletin of National University of Civil Defense of Ukraine. State Management series, 2, 193–202 [in Ukrainian].*

8. Hryhorenko, N.V. (2014). Sotsialno-ekonomichnyy zachyst naselennya pid chas nadzvychnykh situatsiy [Socio-economic protection of the population during emergencies]. *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya – Theory and Practice of Public Administration, 3, 244–250 [in Ukrainian].*

9. Ershov, A.A., Novikov, V.N., Hranin, A.S., Cherhyayev, S.I. (2001). *Ekoloho-sotsialnyye i medico-biologicheskie aspekty chrezvychnykh situatsiy [Ecologico-social and medico-biological aspects of emergencies]*. Kaluga [in Russian].

10. *Webster's New World dictionary of the American language*. (1996). (2-nd ed.). College edition. Washington [in English].

11. Myahko, S.M., Kozlov, K.A. (1993). Rasprostranennost tekhnogenykh i prirodnykh chrezvychnykh situatsiy v Rossii [Prevalence of man-made and natural emergencies in Russia]. *Vestnik Moskovskoho universiteta – Bulletin of Moscow University, 5, 11–15 [in Russian].*

12. Andreyev, S.O. (2010). Orhanizatsiyno-pravovyy mekhanizm derzhavnoho upravlinnya tsyvilnym zakhystom na rehionalnomu rivni [Organisational and legal mechanism of public administration of civil protection at the regional level]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].

13. Trush, O.O., Koshkin, A.O. (2013). Systemy pidhotovky pryynyattya rishen orhanamy derzhavnoho upravlinnya v umovakh nadzvychnykh situatsiy (intsedentiv) [Systems of preparation of decision-making by public administration bodies in the conditions of emergencies (incidents)]. *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya – Theory and Practice of Public Administration, 4, 256–262 [in Ukrainian].*

14. Melnychenko, O.A. (2012). Typolohizatsiya mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnya [Typology of mechanisms of state regulation]. *Aktualni problemy ta perspektyvy rozvytku publichnoho upravlinnya v Ukrayini – Current problems and prospects for the development of public administration in Ukraine : Proceedings of IV All-Ukrainian scientific-practical conference*. (pp. 176–179). Zaporizhzhya [in Ukrainian].

15. Melnychenko, O.A. (2017). Yakist publichnoho upravlinnya yak zaporuka dobrobutu naselennya krayiny [The quality of public administration as a guarantee of well-being of the country's population]. *Aktualni problemy derzhavnogo upravlinnya – Pressing Problems of Public Administration, 1, 8–14 [in Ukrainian].*

16. Melnychenko, O.A. (2014). Chrezvychnyye situatsii kak obyekt hosudarstvennoho upravleniya [Emergencies as an object of public administration]. *Vestnik Kokshetauskoho tekhnicheskoho instituta Ministerstva chrezvychnykh situatsiy Respubliki Kazakhstan –*

Bulletin of the Kokshetau Technical Institute of the Ministry of Emergencies of the Republic of Kazakhstan, 2, 44–50 [in Russian].

17. Melnychenko, O.A. (2013). *Upravlinnya strukturnymy zrushennyamy [Management of structural changes]*. Kharkiv [in Ukrainian].

18. Melnychenko, O.A. (2007). Kontseptualni zasady mekhanizmu derzhavnoho rehulyuvannya rivnya ta yakosti zhyttya naseleння [Conceptual principles of the mechanism of state regulation of the level and quality of life of the population]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnya – Pressing Problems of Public Administration*, 1, 318–327 [in Ukrainian].

19. Byelousov, A.V. (2014). Teoretychni pidkhody do vyznachennya mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnya ryzykamy vynyknennya nadzvychaynykh sytuatsiy [Theoretical approaches to determining the mechanisms of public emergency risk management]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and state*, 7, 145–148 [in Ukrainian].

20. Kasti, D. (1982). *Bolshiyе sistemy: svyaznost, slozhnost i katastrofy [Large systems: connectivity, complexity and disasters]*. Moscow [in Russian]

21. Melnychenko, O.A. (2014). Mekhanizmu derzhavnoho upravlinnya nadzvychaynymy sytuatsiyamy: sutnist ta skladovi [Mechanisms of public emergency management: essence and components]. *Derzhvne budivnytstvo – State Formation*, 1. Retrieved from <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2014-1/index.html> [in Ukrainian].

22. Hryha, T.H. (2014). Pytannya derzhavnoho rehulyuvannya u sferi tsyvilnoho zakhystu [Issues of state regulation in the field of civil protection]. *Orhanizatsiyno-upravlinski, ekonomichni, psykholoho-pedahohichni aspekty zabespechennya diyalnosti Yedynoyi derzhavnoyi systemy tsyvilnoho zakhystu – Organizational and managerial, economic, psychological and pedagogical aspects of ensuring the activities of the Unified State System of Civil Defense* : Proceedings of the International scientific-practical conference. (pp. 23–25). Cherkasy: Vyd-vo ChIPB imeni Heroiv Chornobylia NUTsZU [in Ukrainian].

23. Terenteva, A.V. (2010). Derzhavne upravlinnya medychnym zakhystom za umov nadzvychaynykh sytuatsiy pryrodnoho i tekhnohennoho kharakteru [State management of medical protection in emergencies of natural and man-made origins]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Donetsk [in Ukrainian].

24. Maystro, S.V. (2014). Teoretychni zasady mekhanizmu derzhavnoho upravlinnya systemoyu tsyvilnoho zakhystu [Theoretical foundations of the mechanism of public administration of the civil defense system]. *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya – Theory and Practice of Public Administration*, 3, 3–9 [in Ukrainian].

25. Maslov, Ye.P. (2011). Derzhavna polityka u sferi tsyvilnoho zakhystu Ukrayiny v umovakh nadzvychaynykh sytuatsiyi [State policy in the field of civil protection of Ukraine under emergencies]. www.zerkalov.kiev.ua. Retrieved from www.zerkalov.kiev.ua [in Ukrainian].

26. Maystro, S.V. (2009). *Natsionalnyy ahrarnyy rynek v umovakh hlobalizatsiyi: mekhanizm derzhavnoho rehulyuvannya [The national agricultural market in the context of globalisation: the mechanism of state regulation]*. Kharkiv [in Ukrainian]

27. Odintsova, G.S. (Eds.). (2002) *Derzhavne upravlinnya i menedzhment [Public administration and management]*. Kharkiv [in Ukrainian].

28. Latynin, M.A. (2006). *Ahrarnyy sektor ekonomiky Ukrayiny: mekhanizm derzhavnoho rehulyuvannya [The agrarian sector of the economy of Ukraine: the mechanism of state regulation]*. Kharkiv [in Ukrainian].

29. Ishshenko, H.H. (2009). Mekhanizmy derzhavnoho rehulyuvannya pryrodno-tekhnohennoyi bezpeky velykykh mist [Mechanisms of state regulation of natural and man-made safety of large cities]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

30. Domanskyy, V.A. (2004). Derzhavne upravlinnya pozhezhoyu bespekoyu Ukrayiny (orhanizatsiyno-pravovyy analiz za materialamy diyalnosti Derzhavnoho departamentu pozhezhnoyi bespeky [Public administration of fire safety of Ukraine (organisational and legal analysis based on the activities of the State Department of Fire Safety)]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].

31. Smirnova, O.M. (2013). Protses derzhavnoho rehulyuvannya psykholohichnoyi skladovoyi tsyvilnoho zakhystu [The process of state regulation of the psychological component of civil defence of Ukraine]. *Derzhava ta rehiony. (Seriya «Derzhavne upravlinnya») – State and regions. Series: Public Administration, 2*, 124–134 [in Ukrainian].

32. Marova, S.F. (2010). Mekhanizmu derzhavnoho upravlinnya bezpekoyu zhyttyediyalnosti naselelnya tekhnohennykh rehioniv [Mechanisms of public administration of life safety of the population of technogenic regions]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Donetsk [in Ukrainian].

УДК: 352.075:004

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-177-194](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-177-194)

Опанасюк Юлія Анатоліївна, кандидат економічних наук, старший викладач кафедри управління, Сумський державний університет, 40007, м. Суми, вул. Римського-Корсакова, 2, тел.: (0542) 68-78-78, e-mail: yu.opanasuk@management.sumdu.edu.ua, <https://orcid.org/0000-0002-9236-8587>

Линник Сергій Олександрович, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри бізнес-економіки та адміністрування Сумського державного педагогічного університету імені А.С.Макаренка, 40002, м. Суми, вул. Роменська, 87, тел.: (0542) 68-59-31, e-mail: lynnykserhiy@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-7489-9838>

Мельник Юлія Миколаївна, кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри бізнес-економіки та адміністрування Сумського державного педагогічного університету імені А.С.Макаренка, 40002, м. Суми, вул. Роменська, 87, тел.: (0542) 68-59-31, e-mail: melnyk.y@sspu.edu.ua, <https://orcid.org/0000-0002-0386-5371>

Гириченко Юлій Григорович, магістр спеціальності «Державна служба» Сумського державного університету, м. Суми, вул. Римського-Корсакова, 2, тел.: (0542) 68-78-78, e-mail: yu.girichenko@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-6025-8172>

УДОСКОНАЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. У статті розглянуто теоретичні та практичні основи інформаційного забезпечення надання адміністративних послуг.

Проаналізовано інформаційне забезпечення при реалізації державної політики. Проаналізовані способи реалізації прав доступу громадян до інформації про діяльність державної влади та органів місцевого самоврядування. Розглянута специфіка інформаційного забезпечення електронного урядування в сфері адміністративних послуг. Визначено особливості розвитку електронного урядування, поняття електронних послуг та особливості функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг.

У вітчизняній практиці відсутні формалізовані вимоги, нормативи та критерії, які визначають ефективність надання адміністративних послуг органами публічного управління різних рівнів. В результаті виникає низка адміністративних проблем, оскільки з-поміж значної кількості програмного забезпечення складно визначити оптимальну універсальну платформу для впровадження системи надання адміністративних послуг.

Зазначена проблематика потребує найшвидшого вирішення та чіткого регламентування з боку державних органів через розроблення національних стандартів.

В європейських країнах якісний, швидкий та безпечний доступ до публічної інформації є основним показником ефективності публічного управління. Нормативне забезпечення розвинених країн може стати прикладом для удосконалення вітчизняної нормативної бази.

В рамках дослідження проведено емпіричний аналіз інформаційного забезпечення Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) органів місцевого самоврядування Сумської області, виділені основні проблеми інформаційного забезпечення ЦНАП та обґрунтовані напрями підвищення результативності системи надання адміністративних послуг.

Метою дослідження є удосконалення інструментарію надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є відносини, що виникають у процесі інформаційного забезпечення процесу надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є інформаційне забезпечення Центрів надання адміністративних послуг.

Методи дослідження: системний аналіз, аналіз, синтез, індукція, дедукція, статистичний аналіз, метод експертних оцінок.

Ключові слова: Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП), публічне управління, адміністративна послуга, електронне урядування, інформаційне забезпечення, електронна послуга, електронний документообіг.

Opanasiuk Yuliia Anatoliivna, PhD (Economics), Senior Lecturer of the Department of Management, Sumy State University, 40007, Sumy, Rimskogo-Korsakova str., 2, tel.: (0542) 68-78-78, e-mail: yu.opanasuk@management.sumdu.edu.ua, <https://orcid.org/0000-0002-9236-8587>

Lynnyk Serhiy Oleksandrovych, PhD (Public Governance), Associate Professor of the Department of Business Economics and Administration, Sumy State Pedagogical University named after Makarenko, 40002, Sumy, Romenska str, 87, tel.: (0542) 68-59-31 e-mail: lynnykserhiy@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-7489-9838>.

Melnyk Yuliia Mykolaivna, PhD (Economics), Associate Professor, Professor of the Department of Business Economics and Administration, Sumy State Pedagogical University named after Makarenko, 40002, Sumy, Romenska str, 87, tel.: (0542) 68-59-31 e-mail: melnyk.y@sspu.edu.ua, <https://orcid.org/0000-0002-0386-5371>.

Hyrchenko Yuliy Hryhorovych, Master of «Public Service», Sumy State University, 40007, Sumy, Rimskogo-Korsakova str., 2, tel.: (0542) 68-78-78, - mail: yu.girichenko@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-6025-8172>

IMPROVEMENT OF LOCAL GOVERNMENT AUTHORITIES ADMINISTRATIVE SERVICES INFORMATION SUPPORT

Abstract. In the article the theoretical and practical bases of administrative services information support are discussed.

Information support in the realization of state policy is analyzed. The ways of implementation of public rights to access information about the activity of state authority and local self-government bodies are examined. The specificity of e-government information support in the field of administrative services is considered. The features of the e-government development, the concept of e-services and the peculiarities of functioning of the Unified State Portal of Administrative Services are defined.

In domestic practice there are no formal requirements, norms and criteria that determine the effectiveness of the administrative services provided by public administration bodies of different levels. As a result, there are numerous organizational problems. It is difficult to determine the optimal universal platform for the implementation into the administrative service system because of the large amount of different software.

These issues require the fastest resolution and precise regulation by public authorities through the development of national standards.

In European countries reliable, fast and secure access to public information is a key indicator of the public administration effectiveness. Regulatory support of highly developed countries can be used as an example for improving the national regulatory framework.

In the study an empirical analysis of the information support of the Administrative Services Centers (ASC) of the local government authorities in Sumy region is conducted, the main problems of ASC information support are identified and directions for improving the efficiency of the administrative service providing system are substantiated.

The purpose of the study is to improve the tools for providing administrative services of local governments.

The subject of the study is the relationships that arise in the process of information support during the administrative services provided by local governments.

The object of the study is the information support for Administrative Services Centers.

Research methods: system analysis, analysis, synthesis, induction, deduction, statistical analysis, expert method.

Keywords: Administrative Services Center (ACS), public administration, administrative service, e-government, information support, electronic service, electronic document flow.

Постановка проблеми. За даними ООН, електронний уряд є ключовим фактором в просуванні Цілей сталого розвитку. Адміністративні послуги повинні бути доступні всім, і електронний уряд має використовувати існуючі і нові технології для забезпечення цілей сталого розвитку. Сьогодні існує ризик нового цифрового розриву, оскільки країни з низькими доходами з поганою інфраструктурою відстають, а вразливі люди ще більше ризикують не мати можливості користуватися новими технологіями. Незважаючи на деякий приріст інвестицій і зростання, багато країн як і раніше не можуть отримати вигоду від інформаційних технологій через поганий зв'язок, високу вартість доступу і відсутність навичок їх використання.

Поняття «електронне урядування» визначається «Концепцією розвитку електронного уряду в Україні» як «форма державного управління, яка сприяє ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційних і телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованого на потреби громадян» [1]. Це визначення містить три основні компоненти: підвищення ефективності державної діяльності, надання адміністративних послуг громадянам та вдосконалення процесу управління, впровадження інформаційної системи національного масштабу.

Отже, одним з напрямом реформування електронного урядування є розширення інформаційного забезпечення надання адміністративних послуг. Основними заходами реформування є впровадження електронної черги, електронного документообігу та інформатизація сфери функціонування Центрів надання адміністративних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Відповідно до Закону України «Про інформацію» під інформацією розуміється «будь-яка інформація і/або дані, які можуть зберігатися на матеріальних носіях або відображатися в електронному вигляді» [2].

Відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації», «публічна інформація – це відображена та документована будь-якими засобами і на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання повноважень, передбачених чинним законодавством, або яка є у

володінні суб'єктів влади, інших розпорядників публічною інформацією, зазначених цим Законом» [3].

Основним нормативно-правовим актом, що визначає державну політику в сфері надання адміністративних послуг, є Закон України «Про адміністративні послуги» [4], згідно з яким «суб'єкти звернення мають право на отримання безкоштовної інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, що передбачає наданням їм безкоштовного доступу до Реєстру адміністративних послуг на Урядовому порталі, функціонування довідки по телефону і інформування через засоби масової інформації».

Теоретичні основи концепції електронного уряду були розглянуті в працях таких вчених, як Баранов О. [5], Колесніченко І. М. [6], Мезенцев А.В. [7] та ін. Проблема упровадження е-урядування в Україні, так в світі займаються Мосій О.Б. [8], Полумієнко С.К. [9], Мацокін А. [10], Клімушин П.С. [11], Серенок А.О. [11]. Інформаційне забезпечення реалізації адміністративних послуг розглядає Міськевич А. [12], Негрич О.М. [13], Щеглюк С.Д. [14], Ющенко Н.В. [15] та ін.

Мета статті. На основі аналізу інформаційного забезпечення діяльності центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) здійснити пошук шляхів його покращення.

Виклад основного матеріалу. Виходячи з досвіду практичного застосування інформаційного забезпечення ЦНАП, найбільш поширеними інформаційно-комунікаційними системами є:

електронні системи черг. Ці системи можуть використовуватися як в поєднанні з автономними інформаційними терміналами (м. Вінниця, м. Луцьк, м. Івано-Франківськ та ін.), так і без них (м. Одеса). «Електронні черги» реалізовані як в автономній версії, яка передбачає фізичну присутність громадянина в ЦНАП, так і в режимі онлайн, через яку можна записатися в ЦНАП через Інтернет.

Ринок розробників систем електронної черги в Україні досить широко представлений, зокрема такими розробниками, як: Servibel (<http://servibell.com.ua/upravlenije-ochedju>), «QSystems» (<http://qsystems.in.ua/>), «Touch.ua» (<http://touch.ua/gotovye-resheniya/gosuchrezhdeniya>), «МГТ» (<http://metatg.com.ua/product/qms-akis>), «Лист» (http://leater.com/system_gration/local_solutions/electronic_distribution_queues/), «Апертум» (<http://apertum.com.ua/>), «EWQ» (<http://ewqsystems.com.ua/>), «Вальтек» (<http://valtek.com.ua/>), «КТС» (<http://www.ccrs.com.ua/resheniya/elektronnaya-ocher.html>) і т. д.;

системи електронного документообігу та обліку адміністративних послуг. На сьогоднішній день серед ЦНАП України найбільш поширені такі системи: «Галерея послуг» (ЦНАП в м. Харкові, м. Києві, Дніпропетровській та Львівській області), «Універсами послуг» (ЦНАП в м. Івано-Франківській та Івано-Франківській області, м. Рівне, м. Суми, м. Тернопіль, м. Ужгород,

м. Чернівці), «АСКОД. Адміністративні послуги» (Луцька і Волинська області, м. Черкаси, м. Чернігів та м. Буча);

системи відеонагляду;

системи запису розмов адміністраторів та суб'єктів звернення при наданні адміністративних послуг;

системи оцінки якості адміністративних послуг;

системи інтеграції фронт- і бек-офісів [16].

Забезпечення ЦНАПів України інформаційними технологіями представлено на рис.1 [17]. Найбільша питома вага припадає на системи електронного документообігу (34%).

В Україні рівень використання електронних адміністративних послуг населенням досить низький. Причиною цього є, перш за все, недостатня робота органів влади в цьому напрямку, яка потребує удосконалення та впровадження відповідних заходів. Запровадження та використання електронних послуг має значні переваги, які представлені в табл.1.



Рис. 1 Технічне забезпечення ЦНАПів (станом на 01.04.2019) [17]

Електронні адміністративні послуги повинні бути доступні 24 години на добу і 7 днів на тиждень, тому владі слід приділяти пильну увагу надійності і безпеки порталів (веб-сайтів), через які надаються ці послуги [15, 18].

Таблиця 1

Переваги надання електронний послуг

Тип адміністративної послуги	Потенційні переваги
Збір, обробка та надання загальної та спеціалізованої інформації	Зменшення витрат на друк, зберігання та транспортування паперових документів. Зменшення кількості запитів інформації від громадян і як наслідок – зменшення витрат
Консультування	Зменшення часу реалізації процесів консультування
Підготовка політичних рішень або законів	Зменшення витрат на транспорт, логістику, зменшення циклу прийняття рішень. Покращення та прискорення процесів управління інформацією
Взаємодія між відомствами	Зменшення витрат на відрядження, витрат на логістику, комунікацію (факси, телефонні розмови). Зменшення витрат на діяльність з координації (наради тощо). Прискорення адміністративних процедур, як наслідок – навантаження на службовців
Загальні процедури обробки заяв, що поступають до державних відомств	Економія часу на обробку інформації відомствами. Прискорення процесів за рахунок виключення невідповідності та нестиківок
Процедури надання сприяння та допомоги	Прискорення процесів. Виключення випадків повторного надання допомоги (шахрайства)
Реалізація процедур закупівель	Забезпечення прозорості процедур та ринку, зменшення цін. Суттєве скорочення вартості реалізації процесів закупівель
Реалізація функцій нагляду та контролю з боку державних відомств	Виключення дублювання робіт. Прискорення процесів

Електронні адміністративні послуги повинні надаватися через Єдиний державний портал адміністративних послуг (<https://my.gov.ua/>) [19], а також через інтегровані з ним інформаційні системи органів державного управління і місцевого самоврядування. Сьогодні через інтернет-ресурси Державного Геокадастру, Міністерства юстиції, Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства економічного розвитку, Державної податкової інспекції, Державної фіскальної служби, Пенсійного фонду України, окремих місцевих ЦНАП вже надаються електронні адміністративні послуги або вони доступні для замовлення в електронному форматі. При наданні електронних адміністративних послуг міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади України для електронної ідентифікації використовуються електронні підписи, або в деяких випадках - BankID. У той же час в рамках проекту «Електронне урядування підзвітності держави та участі громадськості», що фінансується Швейцарською Конфедерацією реалізовано регіональні портали територіального значення у

Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській та Одеській областях, через які жителі відповідних територій можуть отримувати адміністративні послуги в електронному вигляді. Органи місцевого самоврядування великих адміністративно-територіальних одиниць створюють аналогічні мережеві ресурси для надання електронних адміністративних послуг, але для цього потрібні значні фінансові ресурси. На сьогодні у всіх місцевих та обласних ЦНАП є свої інтернет-сайти. В багатьох з них реалізовані електронні черги та надання електронних адміністративних послуг [20].

Розвиток послуг, що надаються через сайти, є ефективним антикорупційним чинником. Такі послуги надаються з максимальною відкритістю, вони виключають необхідність прямого контакту з державними службовцями, їх надання можна відстежувати на сайті. Прозорість в наданні електронних послуг є безпрецедентною. Тому, безперечним позитивним моментом для місцевого самоврядування є введення на офіційному сайті надання послуг, які є реальними не тільки технічно, а й з юридичної точки зору, тобто надання яких через Інтернет не суперечить чинному законодавству України.

Надання електронних адміністративних послуг, як правило, передбачає наявність систем, які гарантують безпеку персональних (персональних) даних, що вводяться користувачем. Така особиста інформація не повинна надаватися іншим користувачам. Крім того, система безпеки включає в себе захист персональних даних від несанкціонованого втручання третіх осіб.

Електронне урядування є важливим інструментом комунікації між громадянами і державою для вирішення важливих питань між державними установами на національному та регіональному рівнях. З 2001 року ООН аналізує тенденції електронного урядування в світі [21]. Дослідження вимірює ефективність електронного уряду в наданні державних послуг і виявляє ефективні моделі розвитку електронного уряду.

Одним з основних показників рівня розвитку є Індекс розвитку електронного уряду - середнє арифметичне 3 індексів [21]:

1. широта і якість онлайн-послуг;
2. рівень розвитку комунікаційної інфраструктури;
3. індекс людського капіталу.

Проаналізуємо показник широти і якості онлайн-послуг, який оцінюється за такими показниками:

- нові інформаційні послуги;
- розширені інформаційні послуги;
- транзакційні послуги;
- підключені послуги [15].

Показник «Широта та якість онлайн-послуг» з 2003 по 2018 роки України та інших країн Європи представлений на рис.2.

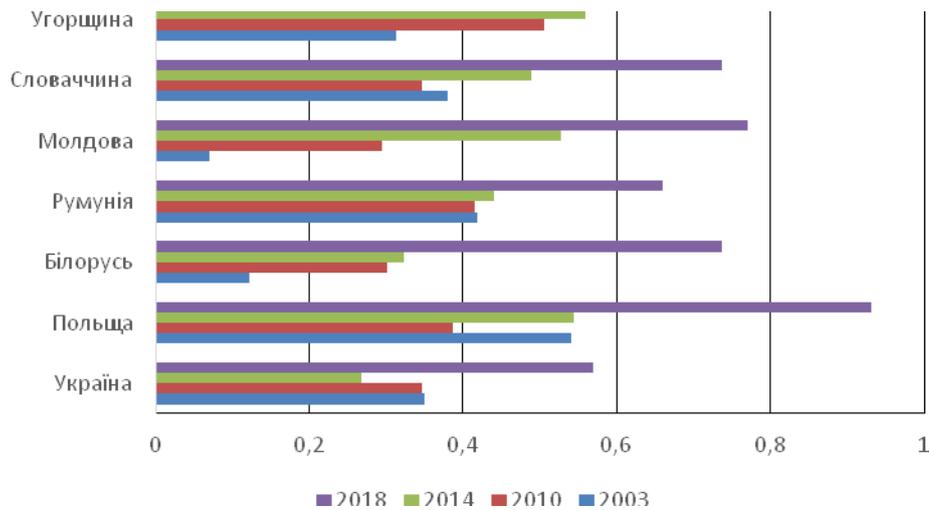


Рис. 2 Показник «Широта та якість онлайн-послуг» (Online Service Index) [15]

Протягом 2014-2019 роках Україна зробила величезний крок у розвитку електронних послуг. Наприклад, навесні 2015 року був запущений перший онлайн-сервіс, пов'язаний з державною установою, був представлений проект по переходу Верховної Ради України на електронний документообіг, крім того, зараз існує чимало сервісів в різних сферах життя [15].

Подальше поширення онлайн-послуг в Україні дозволить втілити концепцію сервісної держави – держави, яка використовує інформаційні системи для зв'язку і взаємодії з громадянами та підприємствами як споживачами своїх послуг.

Найбільш важливою областю електронного уряду є електронні послуги, так як вони стосуються кожного громадянина. Філософія розвитку електронних послуг змінюється. В майбутньому Державне агентство з електронного урядування України планує не тільки створювати нові електронні сервіси, а й оптимізувати їх з урахуванням життєвих і ділових ситуацій. Першим подібним проектом, який в даний час реалізується багатьма агентствами, стала електронна служба «Е-малятко».

Основні проблеми впровадження електронних послуг в Україні наведені на рис.3. Технологічні проблеми визначаються досить низьким технічним та інформаційним забезпеченням. Надання державних послуг в електронному вигляді вимагає розвиненої базової інфраструктури, але насправді її іноді не існує, експлуатуються застарілі інформаційні системи, немає зв'язку між компонентами системи електронного документообігу, а мобільні версії сайтів не адаптовано до потреб смартфонів. Крім того, кількість державних послуг в електронному вигляді значно нижча їх загальної кількості.

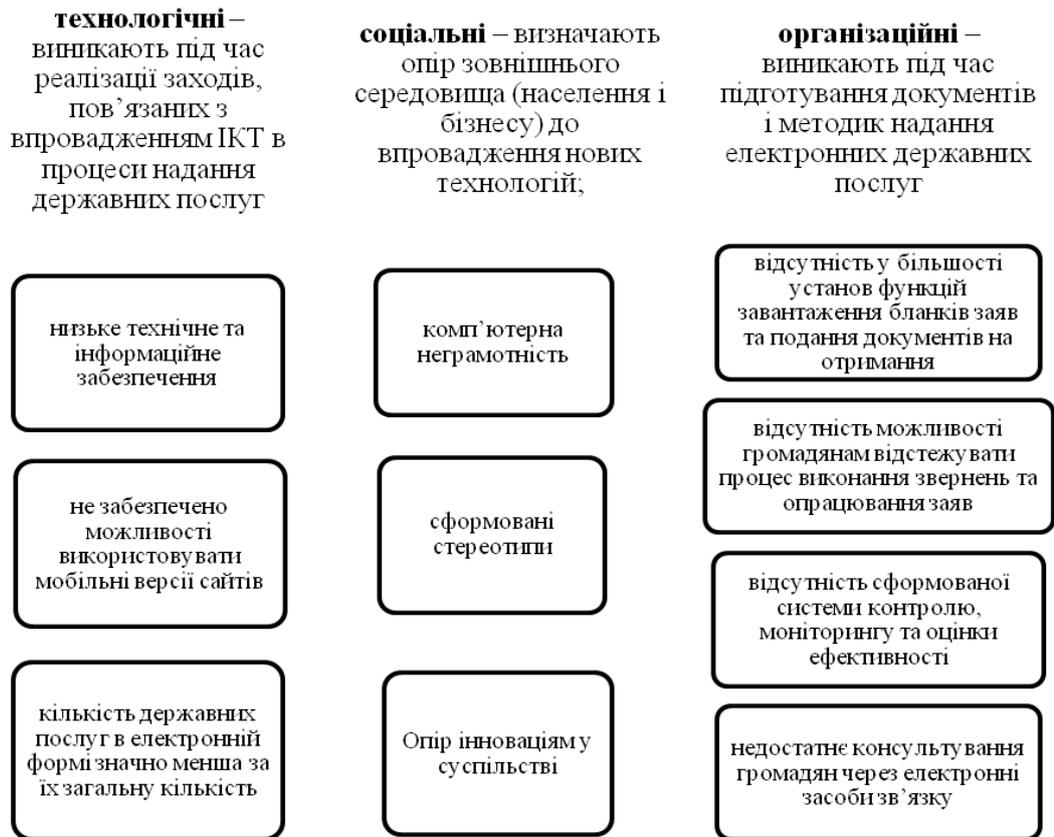


Рис. 3 Класифікація проблем впровадження електронних послуг в Україні

Опір інноваціям в суспільстві, стереотипи, що склалися, комп'ютерна неграмотність являють собою основні соціальні проблеми. Як влада, так і суспільство досить інертно до всього нового, особливо в області інформаційних технологій, тому існує високий рівень недовіри і небажання значної частини населення взаємодіяти в електронній формі з державою і навіть там, де для цього є технічні можливості. Важливим бар'єром є існуючі стереотипи суспільства, яке звикло взаємодіяти з державою за допомогою передової бюрократичної системи на основі паперових документів, а також відсутність громадських консультацій за допомогою електронних засобів отримання державних послуг в електронному вигляді.

З метою усунення виявлених недоліків, що перешкоджають розвитку системи надання електронних державних послуг в умовах інформаційної безпеки, пропонується:

закріпити статус порталу на законодавчому рівні як єдиного механізму надання електронних державних послуг;

розробити стандарти взаємодії між центрами адміністративного обслуговування при районних державних адміністраціях, єдиним державним

порталом адміністративних послуг та офіційними сайтами суб'єктів, що надають державні послуги;

затвердити порядок і політику доступу надавачів послуг до єдиного порталу;

дозволити використання документів в електронному вигляді, що надають результати надання адміністративних послуг;

ввести електронні адміністративні правила в якості окремих документів;

розробити методичні документи, що регламентують розробку адміністративних регламентів для електронних державних послуг;

розробити нормативно-правову базу, що забезпечує умови для зберігання даних в каталогах і реєстрах органів влади з метою обміну такими даними в рамках системи електронного обміну;

ввести зміни в законодавство, що стосуються функціонування електронних адміністративних послуг;

встановити єдині вимоги на державному рівні до систем електронного документообігу [13].

Ще один спосіб поліпшити адміністративні послуги - використовувати мобільні технології. Мобільні технології, які розвиваються швидкими темпами, дають уряду прекрасну можливість надавати адміністративні послуги населенню (включаючи людей в важкодоступних районах і людей, які ніколи не мали доступу до таких послуг). Найбільший соціально-економічний вплив використання мобільних технологій, ймовірно, буде в сільських районах та країнах, що розвиваються, які відчувають нестачу ресурсів через відсутність або обмеженого доступу до фіксованої інтернет-зв'язку. Фактично, деякі урядові установи бачать позитивні моменти у широкому поширенні мобільних технологій, їх впливу і зростаючій кількості користувачів, які отримують доступ до веб-сайтів з мобільних пристроїв. Тим паче, у 2019 році президент анонсував розвиток реформи діджиталізації шляхом розроблення мобільного додатку «Держава в смартфоні». Цей же сервіс можна адаптувати до функцій надання адміністративних послуг.

В роботі проаналізовані районні ЦНАПи та універсами послуг об'єднаних територіальних громад, та виявлені проблеми та недоліки, характерні для більшості з них.

Одним з критеріїв ефективності діяльності Центрів надання адміністративних послуг згідно Методики моніторингу якості надання адміністративних послуг [22] є оцінка інформаційного забезпечення адміністративних послуг. Вона включає такі показники:

наявність веб-сайту чи веб-сторінки ЦНАП. У більшості ЦНАПів органів місцевого самоврядування немає окремого сайту, але є окремі веб-сторінки на сайтах міської ради.

наявність достовірної й чіткої інформації щодо режиму роботи ЦНАП, його місцезнаходження, довідкового телефону (телефонів), факсу й електронної пошти, доїзду. На всіх сторінках районних ЦНАПів

вказаний режим роботи ЦНАПу, його місцезнаходження, склад персоналу ЦНАП та основні документи, що регламентують діяльність ЦНАПу.

повний перелік послуг та інформаційних карток на кожну послугу. Перелік адміністративних послуг викладений на всіх сторінках ЦНАПів, але на деяких він викладений у вкладених файлах, що не забезпечує швидкий доступ до цієї інформації та ускладнює пошук умов надання послуг.

зручність пошуку і розташування матеріалів. Деякі сторінки ЦНАП складно знайти на сайті Міської ради.

стрічка новин про новації у ЦНАП, законодавстві. Більшість сайтів не висвітлюють новини на сторінці, однак на них є перелік та можливість завантаження законодавчих актів, що регламентують діяльність ЦНАП.

можливості у заявника контролю руху справи. У більшості сайтів така можливість відсутня, це пояснюється відсутністю електронної черги та систем електронного документообігу.

У більшості місцевих ЦНАП відсутня автоматизована система керування чергою. Виходячи з відносно невеликої кількості відвідувачів в день (в середньому 123 послуги по всіх районах Сумської області), потреби у встановленні такої системи немає. Взаємодія органів влади відбувається шляхом передачі документів в паперовому вигляді, що призводить до збільшення терміну надання адміністративних послуг. Для надання максимально широкого переліку адміністративних послуг ЦНАПи в основному підключені до Державного реєстру міграційної служби (в разі надання послуги з отримання закордонного паспорту) та Єдиного державного реєстру фізичних осіб та ведення реєстру територіальної громади.

В дослідженні проаналізовані ЦНАПи органів місцевого самоврядування Сумської області та виявлені такі основні проблеми їх інформаційного забезпечення:

- відсутність окремих веб-сайтів ЦНАПу;
- немає можливості у заявника контролю руху справи;
- відсутня автоматизована система керування чергою;
- ЦНАП не підключений до основних державних реєстрів;
- не має електронного документообігу між фронт- та бек-офісом.

Одним з шляхів підвищення ефективності інформаційного забезпечення ЦНАПів є впровадження електронного документообігу між фронт- та бек-офісом.

Найбільш розповсюдженими системами електронного документообігу в органах виконавчої влади України є: «Megapolis. Документообіг» (розробник «Софтлайн»), «АСКОД» (розробник «ІнфоПлюс»), OPTIMA-WorkFlow (розробник «Optima»), «Док Проф» (розробник «Ситронікс»), «MasterDOC»

(розробник «Банкомзв'язок»). Порівняльний аналіз методом експертних оцінок електронних систем представлений у табл. 2.

Таблиця 2

Порівняльний аналіз систем ведення електронного документообігу.

Параметри	«Megapolis. Документообіг»	«АСКОД»	ОРТІМА - WorkFlow	«Док Проф»	«MasterDOC»
Ціна, грн	2 359 000	199 200	1 550 000	400 000	299 900
Організація архівного зберігання документів	1	1	1	1	1
Підготовка проектів документів	1	0	0	0	0
Наявність інструкції для співробітників організації	1	0	0,5	0	0
Автоматизація уніфікованих технологічних процедур діловодства	0	1	1	0	1
Автоматизація процесів опрацювання звернень громадян	0	1	1	1	0
Підтримка версій документів	0	1	0	1	1
Застосування електронного цифрового підпису	0,5	1	0	1	0
Застосування технології штрих-кодування документів	0	1	0	1	1
Колективна робота з документами	0		1	1	1
Розмежування прав доступу	0		1	0	1
Ідентифікація користувачів	1	1	1	1	0
Можливість індивідуального налаштування інтерфейсу користувача	1	1	0	0	0
Опис маршрутів проходження документів	0	1	0	0,5	0
Можливості інтеграції та інформаційної взаємодії з іншими автоматизованими системами	0	1	0	1	0
Реєстрація документів	1	1	1	1	1

Порівняння електронних систем документообігу здійснено кількісно. Для характеристики була використана наступна рейтингова система:

0 балів – можливість не була реалізована;

0,5 бала – неповна реалізація можливості (або за допомогою додаткового програмного забезпечення);

1 бал – можливість повністю реалізована (табл. 2).

Провівши порівняльний аналіз систем електронного документообігу і визначивши всі «+» і «-» кожного з них, зупинимо свою увагу на системі електронного документообігу АСКОД.

Система електронного документообігу АСКОД вже давно використовується в Адміністрації Президента України, НБУ (в процесі

впровадження нової версії АСКОД), Міністерстві оборони України, Генеральному штабі Збройних сил України (в процесі реалізації), АТ «Райффайзен Банк Аваль» та інших організаціях.

Капітальні витрати впровадження системи АСКОД складають приблизно 100 тис. грн. Поточні витрати на впровадження системи електронного документообігу складає приблизно 150 тис. грн. Вони включають техпідтримку, заробітну плату системного адміністратора та оплату хмарного сховища.

На прикладі одного з ЦНАП Сумської області проведений аналіз ефективності впровадження системи електронного документообігу та доведено, що річний економічний ефект складає приблизно 150 тис. грн.

Основні ефекти впровадження електронного документообігу подано в табл. 3.

Таблиця 3
Ефекти після впровадження електронного документообігу

Показник	Економія
Економія робочого часу адміністратора ЦНАП на день	до 1 год
Скорочення кількості візитів в офіс для вирішення проблеми громадян	до 1-2
Зростання рівня компетентності адміністраторів ЦНАП	на 6%
Збільшення кількості громадян, що звертаються до ЦНАПу	на 30%

Організація впровадження системи може бути забезпечена такими заходами:

1. Придбання техніки (в тому числі високошвидкісних сканерів, ручних сканерів для швидкого введення інформації) для персоналу.
2. Купівля серверного обладнання, систем зберігання або хмарної технології.
3. Установка системного програмного забезпечення.
4. Навчання ІТ-персоналу.
5. Аналіз і опис процесів управління, налагодження цих процесів. Цей етап є надзвичайно важливим, основним в подальшій правильній організації впровадження системи.
6. Навчання адміністраторів, підключення їх до системи.
7. Введення в експлуатацію системи (перш за все організація реєстрації документів і обміну документами між установами регіону).
8. Навчання інших співробітників і їх підключення до системи:
введення вхідних документів;
організація підготовки вихідних документів;
формування підсистем збору інформації.
9. Організація комплексної системи захисту інформації.
10. Введення в експлуатацію системи електронного документообігу.

Висновки та напрями подальших досліджень. В роботі проаналізовано інформаційне забезпечення ЦНАП органів місцевого самоврядування, вивчено міжнародний досвід. Більш детально проаналізовано інформаційне забезпечення ЦНАП Сумської області, виявлені основні проблеми та запропоновані напрями їх вирішення.

Шляхами підвищення ефективності інформаційного забезпечення ЦНАПів є:

впровадження електронного документообігу між фронт- та бек-офісом;
запровадження електронних послуг у ЦНАП.

Надання електронних послуг передбачає автоматизацію як фронт-офісу, так і бек-офісу.

У роботі були порівняні основні програмні продукти впровадження електронного документообігу та обрано систему АСКОД для запровадження. Капітальні витрати на впровадження системи Аскольд складають близько 100 тис. грн. Поточні витрати на впровадження системи електронного документообігу складають близько 150 тис. грн. Однак ці витрати принесуть гарний соціальний ефект: до 1 години економії робочого часу адміністратора ЦНАП на день, корочення кількості візитів в офіс для вирішення проблеми громадян до 1-2 днів, зростання рівня компетентності адміністраторів ЦНАП на 6%, збільшення кількості громадян, що звертаються до ЦНАПу на 30%.

Напрямом подальшого дослідження може бути розроблення методики оцінювання ефективності впровадження інформаційного забезпечення на різних рівнях публічного управління.

Література:

1. [Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні](#): розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80> (дата звернення: 20.05.2020).
2. [Про інформацію](#): Закон України від 02.10.1992 №2658-XII. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 20.05.2020).
3. [Про доступ до публічної інформації](#): Закон України від 08.07. 2018 №4652-VI. // База даних «Законодавство України». / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 20.05.2020).
4. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 №5203-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 20.05.2020).
5. Баранов О. Електронний уряд в Україні? Буде! Коли? *Дзеркало тижня*. 2002. № 1 (376). – 18 січня. URL: https://dt.ua/SOCIETY/elektronniy_uryad_v_ukrayini_bude_koli.html (дата звернення: 20.05.2020)
6. Колесніченко І. М. Розвиток електронного урядування в Україні: інституціональний аспект *Бізнес-Інформ*. 2014. № 3. С. 52-57. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2014_3_9 (дата звернення: 20.05.2020).
7. Мезенцев А.В. Електронне урядування, електронна демократія – підходи до визначень Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 1. С. 64-69.

8. Мосій О.Б. Впровадження електронного урядування у діяльності органів місцевого самоврядування *Інфраструктура ринку*. 2018. №24. URL: http://www.market-infr.od.ua/journals/2018/24_2018_ukr/37.pdf (дата звернення: 20.05.2020).
9. Грицяк Н.В., Семенченко А.І., Жиляєв І.Б. Електронна демократія: основи та стратегії реалізації. Частина 3: К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. 84 с.
10. Мацокін А. Електронне урядування: механізм застосування у діяльності ОМС *Місьцеве самоврядування*. 2017. № 11. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/november/issue-11/article-32046.html> (дата звернення: 20.05.2020).
11. Клімушин П.С., Серенок А.О. Електронне урядування в інформаційному суспільстві: монографія Х.: Видво ХарПІ НАДУ "Магістр", 2013.312 с.
12. Міськевич А. Адміністративно-правові засади надання адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення *Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка. Серія : Право*. 2016. Вип. 2. С. 100-104.
13. Негрич О. М. Теоретичні основи розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні *Публічне управління та митне адміністрування*. 2017. № 2 (17). С. 7-11.
14. Щеглюк С.Д. Електронне урядування як інструмент модернізації державного управління міським розвитком *Регіональна економіка*. 2015.№ 2. С. 44-54.
15. Ющенко Н.В., Ковтун М.В. Електронне урядування в Україні: стан та перспективи розвитку *Причорноморські економічні студії*. 2019№ 38-1. С. 152-157.
16. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії і практики: монографія / Р.А. Калюжний, та ін. К. : Акад. ДПС України, 2002. 292 с.
17. Розвиток мережі ЦНАП за I півріччя 2019 року. URL: <https://cnap.in.ua/monitoring-1-half-of-2019/> (дата звернення 20.05.2020)
18. Клименко І.В., Грицяк , Грицяк Н.В. Електронні послуги: навч. посіб.К. : НАДУ при Президентіві України, 2014.100 с.
19. Єдиний державний портал адміністративних послуг –URL: <https://my.gov.ua/> (дата звернення: 20.05.2020).
20. Загальні рекомендації щодо застосування інформаційних технологій у діяльності органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад та створених ними центрів надання адміністративних послуг URL: <http://cnap.in.ua> (дата звернення: 20.05.2020).
21. United Nations (2018). "E-Government Survey 2018. Gearing E-Government to Support Transformation towards sustainable and resilient". URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%-20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf (дата звернення:).
22. Методика моніторингу центрів надання адміністративних послуг URL: <https://www.pravo.org.ua/files/Adminposlugy/metoduka.pdf> (дата звернення: 20.05.2020)

References:

1. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny «Pro skhvalennya Kontseptsiyi rozvytku elektronnoho uryaduvannya v Ukrayini» [Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approving the Concept of E-Government Development in Ukraine»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80> [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrayiny «Pro informatsiyu» [Law of Ukraine «On Information»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> [in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy «Pro dostup do publichnoyi informatsiyi» [Law of Ukraine «On Access to Public Information»] (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> [in Ukrainian].
4. Zakon Ukrainy «Pro administrativni posluhy» [Law of Ukraine «On Administrative Services»] (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> [in Ukrainian].
5. Baranov O. (2002) «Elektronnyi uriad v Ukraini? Bude! Koly?» [E-government in Ukraine? Will! When?]. *Zerkalo nedeli. - Mirror of the week*, 1 (376), p. 5 (January,18) Retrieved from: https://dt.ua/SOCIETY/elektronniy_uryad_v_ukrayini_bude_koli.html [in Ukrainian].
6. Kolesnichenko I. M. (2014) Rozvytok elektronnoho uryaduvannya v Ukraini: instytutsional'nyy aspekt [Development of e-governance in Ukraine: institutional aspect]. - *Biznes-Inform*, № 3, p. 52-57. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2014_3_9. [in Ukrainian].
7. Mieziatsev A. V. (2015). Elektronne uryaduvannya, elektronna demokratiya – pidkhody do vyznachen [E-government, e-democracy — approaches to definitions]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia. - Theory and Practice of Public Administration*, 1, p. 64—69. [in Ukrainian].
8. Mosiy O.B. (2018) Vprovadzhennya elektronnoho uryaduvannya u diyal'nosti orhaniv mistsevoho samovryaduvannya [Implementation of e-government in the activities of local self-government bodies]. *Infrastruktura rynku. - Market infrastructure*. Retrieved from: http://www.market-infr.od.ua/journals/2018/24_2018_ukr/37.pdf [in Ukrainian].
9. Hrytsyak N.V., Semenchenko A.I., Zhylyayev I.B. (2017) Chastyna 3: Elektronna demokratiya: osnovy ta stratehiyi realizatsiyi [E-democracy: Foundations and Strategies for Implementation], Kyiv, 84 p. [in Ukrainian]
10. Matsokin A. (2017) Elektronne uryaduvannya: mekhanizm zastosuvannya u diyal'nosti OMS [E-Governance: Application mechanism of LGA] / *Mistseve samovryaduvannya. - Local Government*. Retrieved from: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/november/issue-11/article-32046.html>. [in Ukrainian].
11. Klimushyn P.S., Serenok, A.O. (2013), Elektronne uriaduvanniav informatsijnomu suspil'stvi [E-governance in the information society], KharRI NADU "Mahistr", Kharkiv, Ukraine, 312 p. [in Ukrainian].
12. Mis'kevych, A. (2016) Administrativno-pravovi zasady nadannya administrativnykh posluh u sferi sotsial'noho zakhystu naseleння [Administrative and legal framework for providing administrative services in the field of social protection of the population] *Naukovi zapysky [Kirovohrads'koho derzhavnoho universytetu imeni Volodymyra Vynnychenka]. Seriya : Pravo*, 2, p. 100-104. [in Ukrainian].
13. Nehrych O. M. (2017) Teoretychni osnovy rozvytku systemy nadannya administrativnykh posluh v Ukraini [Theoretical bases of development the system of providing administrative services in Ukraine], *Publichne upravlinnya ta mytne administruvannya - Public administration and customs administration*, 2 (17), p. 7–11. [in Ukrainian].
14. Schehliuk, S. D. (2015) Elektronne uryaduvannya yak instrument modernizatsiyi derzhavnoho upravlinnya mis'kym rozvytkom [E-government as an instrument for modernizing public management of urban development]. *Rehional'na ekonomika. - Regional Economics*, 2, p. 44—54. [in Ukrainian].
15. Yushchenko N.V., Kovtun M.V. (2019) Elektronne uryaduvannya v Ukraini: stan ta perspektyvy rozvytku [E-Governance in Ukraine: State and Development Prospects]. *Prychornomors'ki ekonomichni studiyi. – Black Sea Economic Studies*, 38-1, p. 152-157. [in Ukrainian].

16. Informatsiyne zabezpechennya upravlins'koyi diyal'nosti v umovakh informatyzatsiyi: orhanizatsiyno-pravovi pytannya teorii i praktyky:[Informational support of managerial activity in the conditions of informatization: organizational and legal issues of theory and practice] (2002), Kyiv, Akad. DPS Ukrayiny, 292 p. [in Ukrainian].
17. Rozvytok merezhi TSNAP za I pivrichchya 2019 roku [Development of the ASC for the first half of 2019] – *cnap.in.ua*. Retrieved from: <https://cnap.in.ua/monitoring-1-half-of-2019/> [in Ukrainian].
18. Klymenko I. V. (2014) Elektronni posluhy [Electronic Services] – Kyiv, NADU pry Prezydentovi Ukrayiny, 100 p. [in Ukrainian]
19. Ofitsiyyny sayt Yedynyy derzhavnyy portal administratyvnykh posluh [State portal of administrative services]. *my.gov.ua* Retrieved from <https://my.gov.ua/> [in Ukrainian].
20. Zahal'ni rekomendatsiyi shchodo zastosuvannya informatsiynykh tekhnolohiy u diyal'nosti orhaniv mistsevoho samovryaduvannya ob'yednanykh terytorial'nykh hromad ta stvorenykh nymy tsestriv nadannya administratyvnykh posluh (2017) [General recommendations on the use of information technologies in the activities of local self-government bodies of the united territorial communities and the centers of administrative services created by them] Retrieved from <http://cnap.in.ua>. [in Ukrainian].
21. United Nations (2018). E-Government Survey 2018. Gearing E-Government to Support Transformation towards sustainable and resilient. *publicadministration.un.org* Retrieved from https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%-20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf [in English].
22. Metodyka monitorynhu tsestriv nadannya administratyvnykh posluh [Methods for monitoring administrative service centers] (2014). *pravo.org.ua* Retrieved from <https://www.pravo.org.ua/files/Adminposluga/metoduka.pdf> [in Ukrainian].

УДК: 354:342

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-195-203](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-195-203)

Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: 050-922-15-35, e-mail: pkoi@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-0758-346X>

ІНФОРМАЦІЙНА ВІДКРИТІСТЬ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОСНОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Анотація. У статті системно проаналізовано проблему забезпечення інформаційної відкритості системи публічного управління як основи національної безпеки. Інформаційна відкритість органів публічного управління є ключовим інструментом для боротьби з корупцією, а також формування практичних засад забезпечення національної безпеки.

Обґрунтовано, що інформаційна відкритість системи публічного управління – це формування механізмів забезпечення надання інформації органами публічного управління безпосередньо або опосередковано з метою формування дієвого діалогу та співпраці з громадськістю, формування ефективних державно-управлінських рішень з важливих питань життєдіяльності суспільства.

Запропоновано розробити Стратегію розвитку інформаційного суспільства на 2021-2031 роки, де передбачити: по-перше, дієві механізми інформаційної відкритості, зокрема, проведення публічних звітувань органів державного управління та місцевого самоврядування; по-друге, впровадження механізмів громадського оцінювання такого звітування та наслідки щодо негативного оцінювання; по-третє, визначити основні загрози, які виникають внаслідок відсутності принципу відкритості у співпраці органів публічного управління та громадськості, визначення ефективних механізмів забезпечення такої співпраці.

Ключові слова: публічне управління, органи публічного управління, прозорість, транспарентність, відкритість, інформаційна прозорість, система національної безпеки.

INFORMATION OPENNESS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM AS A BASIS FOR ENSURING NATIONAL SECURITY

Abstract. The article attempts to systematically analyze the problem of ensuring the information openness of the public administration system as a basis

for national security. Information openness of public administration bodies is a key tool for combating corruption, as well as the formation of practical foundations for national security.

The author substantiates that the information openness of the public administration system is the formation of mechanisms to ensure the provision of information by public administration directly or indirectly in order to form an effective dialogue and cooperation with the public, effective public administration decisions on important issues of society.

The article proposes to format a Strategy for the development of the information society for 2021-2031, which provides: first, real mechanisms of information openness, in particular, public reporting of public administration and local government; second, the introduction of mechanisms for public evaluation of such reporting and the consequences for negative evaluation; thirdly, to identify the main threats arising from the lack of the principle of openness in cooperation between public administration bodies and the public, to identify effective mechanisms for ensuring such cooperation.

Key words: public administration, public administration bodies, transparency, transparency, information transparency, national security system.

Постановка проблеми. Проблема відкритості органів державної влади та місцевого самоврядування є основою формування громадянського суспільства, формування дієвої співпраці громадськості з органами публічної влади, опрацювання важливих державно-управлінських рішень з урахуванням усіх зацікавлених стейкхолдерів.

Надання оперативної достовірної інформації з метою формування ефективних рішень певних державно-управлінських проблем є також основою формування національної безпекою України. Саме інформація виступає основою розуміння діяльності органів державної влади у той чи іншій ситуації. Від якісної інформаційної кампанії органу публічної алоди залежить підтримка та розуміння населення важливих кардинальних реформ та їх постійне удосконалення.

Крім того, від оперативності надання відповідної інформації щодо прийняття важливих державно-управлінських реформ залежить і підтримка громадськості таких реформ, що в свою чергу формує позитивне ставлення до дій органів публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему відкритості та прозорості діяльності органів влади досліджували такі науковці, як: Е. Афонін, О. Бабінова, І. Василенко, Ю. Габермас, Н. Гудима, Д. Гунін, І. Жаровська, В. Мельниченко, І. Ібрагімова, В. Комаровський, С. Телешун, Є. Тихомирова та ін. Усі зазначені науковці акцентували увагу на різних аспектах забезпечення відкритості та прозорості органів влади, визначали складові відкритості та прозорості діяльності органів влади, але розробки

щодо інформаційної відкритості системи публічного управління як основи забезпечення національної безпеки відсутні.

Метою статті є системний аналіз інформаційної відкритості системи публічного управління як основа забезпечення національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Загалом поінформованість суспільства є одним з основних чинників його прогресивного розвитку, невід'ємною умовою демократії участі та важливою передумовою діяльності органів публічної влади. Забезпечення громадян, їх об'єднань та органів публічної влади інформацією, яка необхідна для реалізації ними своїх функцій, здійснюється, з одного боку, шляхом постійного технологічного вдосконалення діяльності засобів масової інформації, а з іншого – завдяки своєчасному конституційно-правовому регулюванню засад цього процесу. Причому головним завданням засобів масової інформації є передусім об'єктивне інформування суспільства про все, що становить або може становити інтерес для нього або його складових частин [1, с. 69].

На нашу думку, інформаційна відкритість органів публічного управління є ключовим інструментом для боротьби з корупцією, а також формування практичних засад забезпечення національної безпеки. Адже надання об'єктивної інформації щодо прийняття або реалізації важливих державно-управлінських рішень знімає соціальну напругу населення, зменшує супротив реформам, збільшує довіру населення до органів публічної влади.

Крім того, маніпулювання інформацією органами публічної влади призводить до викривленого сприйняття державно-управлінських рішень та прогресивних реформ, водночас замовчування такої інформації призводить до спротиву реформам та важливим рішенням.

Стратегічними засади національної безпеки є не тільки забезпечення військової безпеки населення країни, її кордонів, територій, а й забезпечення інформаційною безпекою. Інформаційна безпека – це стан захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави від інформаційних війн, негативних інформаційних впливів, несанкціонованого створення, розповсюдження, використання свідомо спрямованої із визначеною метою неповної, невчасної, невірогідної та упередженої інформації. Тому, від інформаційної відкритості органів публічної влади залежить і формування заходів з забезпечення інформаційної безпеки, яка є основою національної безпеки України.

На сьогодні спостерігається ситуація, коли населення не поінформовано про важливі кроки Уряду України, Парламенту України, органів місцевого самоврядування щодо карантинних обмежень та подальших кроків зазначених органів влади щодо продовження карантину в країні та регіонах. У зв'язку з цим, громадяни не розуміють подальших дій органів публічної влади та не підтримують такі обмеження, а внаслідок цього населення не дотримуються карантинних обмежень, що призводить до збільшення

захворюваності населення країни. Тобто інформаційна відкритість органів державної влади відіграє важливу роль у дотриманні таких карантинних обмежень і зменшенні захворюваності. Часто населення не обізнано з питань причин запровадження суворих карантинних заходів, не дотримуються карантину у зв'язку з обмеженням доступу до інформації щодо поширення хвороби та її наслідки. Тому питання інформаційної відкритості органів публічної влади є стратегічним питанням забезпечення національної безпеки України.

Такий підхід дає змогу розширити систему стримувань і противаг адміністративній владі за допомогою права на інформацію та громадський контроль, який це право активізує [2]. Підвищення відкритості органів влади спрямоване на:

- демократичний розвиток;
- інструмент забезпечення підконтрольності влади;
- засіб підвищення активності громадян, їхньої свідомості і політичної культури;
- результат розвитку комунікацій між різними учасниками демократичного процесу;
- форму реалізації права громадян на повну й об'єктивну інформацію. [3, с. 41].

Відкритий доступ до інформації дозволяє підвищити відповідальність державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, позитивно впливає на ефективність боротьби з корупцією, зі зловживанням службовим становищем.

Інформаційна відкритість системи публічного управління – це формування механізмів забезпечення надання інформації органами публічного управління безпосередньо або опосередковано з метою формування дієвого діалогу та співпраці з громадськістю, формування ефективних державно-управлінських рішень з важливих питань життєдіяльності суспільства.

Головним механізмом забезпечення відкритості системи публічного управління в системі національної безпеки є закони України «Про інформацію», «Про звернення громадян», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про інформаційні агентства», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних», «Про державну таємницю», розпорядження Кабінету Міністрів України «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації» та ін.

Відповідно до Закону України «Про інформацію» основними напрямками державної інформаційної політики як основи національної безпеки є:

забезпечення доступу кожного до інформації;
забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;
створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства;
забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень;
створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування;
постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів;
забезпечення інформаційної безпеки України;
сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору [4].

Право на інформацію забезпечується:
створенням механізму реалізації права на інформацію;
створенням можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів;
обов'язком суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення;
обов'язком суб'єктів владних повноважень визначити спеціальні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації;
здійсненням державного і громадського контролю за додержанням законодавства про інформацію;
встановленням відповідальності за порушення законодавства про інформацію [4].

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [5] право на доступ до публічної інформації гарантується: обов'язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом; визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє; максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації; доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством; здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації; юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації [5].

Доступ до публічної інформації відповідно до цього Закону здійснюється на принципах:

- 1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;

2) вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього Закону, крім обмежень, встановлених законом;

3) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак [5].

Важливими механізмами у забезпеченні інформаційної відкритості системи публічного управління як основи національної безпеки є запровадження трьох механізмів, що ґрунтуються на використанні низки електронних інструментів.

1. Електронні петиції. Відповідно до статті 23 Закону України «Про звернення громадян» громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний вебсайт органу, якому вони адресовані, або веб-сайт громадського об'єднання, що здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. В електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначають дату початку збору підписів та інформацію щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію [6].

2. ProZorro – електронна система публічних закупівель, яка прийшла на зміну паперовим державним тендерам, інформація про які зазвичай не була доступна широкій громадськості. Відповідно до статті 1 Закону України «Про публічні закупівлі», має бути створено веб-портал уповноваженого органу з питань закупівель, що є інформаційно-телекомунікаційною системою, до складу якої належать модуль електронного аукціону і база даних. Він є частиною електронної системи закупівель та забезпечує створення, зберігання й оприлюднення всієї інформації про закупівлі, проведення електронного аукціону, автоматичний обмін інформацією, документами та користування сервісами з автоматичним обміном інформацією, доступ до якого здійснюється за допомогою мережі Інтернет. Функціонування веб-порталу уповноваженого органу уможлиблюється, зокрема, завдяки наданню авторизованим електронним майданчикам платного доступу до модуля електронного аукціону та бази даних. Порядок надання доступу та розмір плати встановлює Кабінет Міністрів України [7].

3. Електронне декларування. Відповідно до ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції», особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством [8].

Електронне декларування стало справжнім революційним проривом, оскільки вперше в історії України було надано доступ для широкої громадськості до способу життя високо посадовців з метою виявлення порушень антикорупційного законодавства [9].

Разом з тим, на сьогодні існує проблема відсутності відкритості у діяльності органів публічного управління, адже, по-перше, органи публічного управління не завжди вчасно інформують громадськість про важливі державно-управлінські рішення, з метою уникнення негативного ставлення, по-друге, відсутність реальних інформаційних кампаній щодо роз'яснення рішень, які стратегічно впливають на життєдіяльність суспільства, по-третє, відсутність інформаційної культури у населення та негативного ставлення до всіх дій органів державної влади та місцевого самоврядування.

Одним із стратегічних механізмів забезпечення інформаційної відкритості системи публічного управління як основи забезпечення національної безпеки є формування Стратегії розвитку інформаційного суспільства на 2021-2031 роки, де передбачити реальні механізми інформаційної відкритості, зокрема, проведення публічних звітувань органів державного управління та місцевого самоврядування, впровадження механізмів громадського оцінювання такого звітування та наслідки щодо негативного оцінювання.

Так, оцінювання громадськості повинні проходити не лише дії органів державного управління та місцевого самоврядування, а й результати діяльності керівників таких органів, їх наслідки та подальші дії.

Крім того, у Стратегії розвитку інформаційного суспільства на 2021-2031 роки потрібно визначити основні загрози, які виникають внаслідок відсутності принципу відкритості у співпраці органів публічного управління та громадськості, визначення ефективних механізмів забезпечення такої співпраці.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Автором обґрунтовано, що інформаційна безпека – це стан захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави від інформаційних війн, негативних інформаційних впливів, несанкціонованого створення, розповсюдження, використання свідомо спрямованої із визначеною метою неповної, невчасної, невірогідної та упередженої інформації. Тому, від інформаційної відкритості органів публічної влади залежить і формування заходів з забезпечення інформаційної безпеки, яка є основою національної безпеки України. Автором з'ясовано, що інформаційна відкритість системи публічного управління – це формування механізмів забезпечення надання інформації органами публічного управління безпосередньо або опосередковано з метою формування дієвого діалогу та співпраці з громадськістю, формування ефективних державно-управлінських рішень з важливих питань життєдіяльності суспільства.

Виокремлено основні заходи забезпечення інформаційної відкритості органів публічної влади та запропоновано розробити та затвердити Стратегію розвитку інформаційного суспільства на 2021-2031 роки. Зазначена стратегія передбачатиме формування інформаційної відкритості органів публічної влади як основи національної безпеки України.

У перспективі подальших розвідок передбачено проаналізувати систему інформаційної відкритості органів державної влади за кордоном, визначення закономірностей розвитку інформаційної відкритості.

Література:

1. Нестерович В. Ф. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державної влади як передумова утвердження демократії участі. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016. № 2 (12). С. 67-77.
2. Сірант О.Р. Відкритість інформації одна з умов розвитку громадянського суспільства в Україні. URL: <http://aphd.ua/publication-172/> (дата звернення 03.07.2020).
3. Тихомирова Є. Б. Транспарентність і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення в Україні. *Наукові записки. Політичні науки*. 2002. Том 20. С. 40-43.
4. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // База даних «Законодавство України». / ВР України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
5. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 №2939-17 // База даних «Законодавство України». / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення 03.07.2020).
6. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // База даних «Законодавство України». / ВР України. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 03.07.2020).
7. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 №922-19 // База даних «Законодавство України». / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення 03.07.2020).
8. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014. №1700-18 // База даних «Законодавство України». / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення 03.07.2020).
9. Е-декларування: перші підсумки. URL: <http://bbc.in/2fiBKXm>. (дата звернення 03.07.2020).

References:

1. Nesterovych, V. F. (2016) Pryntsyvy vidkrytosti ta prozorosti v diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady yak peredumova utverdzhennia demokratii uchasti [Principles of openness and transparency in the activities of public authorities as a prerequisite for the establishment of participatory democracy]. *Filosofski ta metodolohichni problemy prava - Philosophical and methodological problems of law*, 2 (12), 67-77 [in Ukrainian].
2. Sirant, O.R. Vidkrytist informatsii odna z umov rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini [Openness of information is one of the conditions for the development of civil society in Ukraine.]. Retrieved from <http://aphd.ua/publication-172/> [in Ukrainian].
3. Tykhomyrova, Ye. B. (2002) Transparentnist i vidkrytist diialnosti vlady ta shliakhy yikh zabezpechennia v Ukraini [Transparency and openness of government and ways to ensure

them in Ukraine]. *Naukovi zapysky. Politychni nauky – Proceedings. Political science*, 20, 40-43 [in Ukrainian].

4. Zakon Ukrainy pro informatsiiu [Law of Ukraine on Information] *zakon.rada.gov*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> [in Ukrainian].

5. Zakon Ukrainy pro dostup do publichnoho informatsii [Law of Ukraine on access to public information] *zakon.rada.gov*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> [in Ukrainian].

6. Zakon Ukrainy pro zvernennia hromadian [Law of Ukraine on citizens' appeals] *zakon.rada.gov*. Retrieved from <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].

7. Zakon Ukrainy pro publichni zakupivli [Law of Ukraine on Public Procurement.] *zakon.rada.gov*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> [in Ukrainian]

8. Zakon Ukrainy pro zapobihannia koruptsii [Law of Ukraine on Prevention of Corruption] *zakon.rada.gov*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> [in Ukrainian].

9. E-deklaruvannia: pershi pidsumky [E-declaration: the first results]. Retrieved from <http://bbc.in/2fiBKXm>. [in Ukrainian].

УДК 351.88: 327.39

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-204-215](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-204-215)

Резніков Валерій Володимирович, кандидат економічних наук, доцент, докторант навчально-науково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту України, 61024, м. Харків, вул. Лермонтовська, 28, тел. (050) 632-16-93, e-mail: osvita00@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3579-3114>

ШЛЯХИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ВИКЛИКІВ

Анотація. Орієнтиром розвитку України в сучасних умовах є країни-члени Європейського Союзу, які мають ефективнішу систему державного управління, де громадяни є більш захищеними у своїх правах, мають вищий рівень життя та впевненість у майбутньому. Шлях до цього орієнтиру пролягає для України через процес європейської інтеграції – внутрішні реформи, викорінення корупції, адаптацію до європейських стандартів, економічну інтеграцію та політичну асоціацію з ЄС. Тому актуальними є питання формування та реалізації нової державної політики у сфері європейської інтеграції, яка відповідає існуючим викликам сьогодення.

Деяке зниження показника підтримки євроінтеграції серед населення України в останні роки може свідчити про зниження ефективності та результативності державної політики у сфері європейської інтеграції, яка потребує трансформації у відповідних напрямках її реалізації в сучасних умовах глобальних викликів для України.

Результативність державної політики у сфері європейської інтеграції України значною мірою залежить від вчасного виконання нашою державою Угоди про асоціацію з ЄС, яку в частині секторальної інтеграції Україна має завершити не пізніше кінця 2023 р., а загалом усі положення Угоди, мають бути виконані не пізніше 31 грудня 2025 р.

Трансформація державно політики у сфері європейської інтеграції передбачає відповідну зміну вектору вирішення політичних, правових, економічних, соціальних, екологічних, гуманітарних питань з урахуванням змін у процедурі вступу для країн-претендентів та у відповідності з існуючими європейськими стандартами. А можливість членства України в Європейському Союзі має стати стратегічним напрямом модернізаційних перетворень в державі, спрямованих на побудову демократичної соціальної держави з міцною економікою та розвинутим громадянським суспільством.

Ключові слова: європейська інтеграція, державна політика у сфері

європейської інтеграції, Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Rychnikov Valeriy Volodymyrovych, PhD in Economic Sciences, associate professor, doctoral student of educational-scientific-production center, National University of Civil Protection of Ukraine, 61024, Kharkiv, Str. Lermontovs'ka, 28, tel.: (050) 632-16-93, e-mail: osvita00@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3579-3114>

WAYS OF STATE POLICY TRANSFORMATION IN THE SPHERE OF EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE IN CONDITIONS OF GLOBAL CHALLENGES

Abstract. The benchmark for Ukraine's development in modern conditions is the member states of the European Union, which have more effective system of public administration where citizens are more protected in their rights, have a higher standard of living and confidence in the future. The path to this landmark lies for Ukraine through the process of European integration - internal reforms, eradication of corruption, adaptation to European standards, economic integration and political association with the EU. Therefore, the issues of formation and implementation of a new state policy in the sphere of European integration, which meets the existing challenges of today, are relevant.

Some decrease in the rate of support for European integration among the population of Ukraine may indicate a decrease in the effectiveness and efficiency of state policy in the sphere of European integration in recent years which requires modernization in the relevant areas of its implementation in today's global challenges for Ukraine.

The effectiveness of Ukraine's state policy in the sphere of European integration largely depends on the timely implementation by our country of the Association Agreement with the EU which in terms of sectoral integration Ukraine must complete no later than the end of 2023 and in general all provisions of the Agreement to be performed no later than December 31 2025.

In modern conditions the state policy in the sphere of European integration of Ukraine must undergo certain transformation which involves a corresponding change in the vector of political, legal, economic, social, environmental, humanitarian issues taking into account changes in the accession procedure for candidate countries and in accordance with existing European standards. And the possibility of Ukraine's membership in the European Union should become strategic direction of modernization transformations in the state aimed at building a democratic welfare state with a strong economy and a developed civil society.

Keywords: European integration, state policy in the sphere of European integration, Association Agreement between Ukraine and the European Union.

Постановка проблеми. Орієнтиром розвитку України в сучасних умовах є країни-члени Європейського Союзу, які мають ефективнішу систему державного управління, де громадяни є більш захищеними у своїх правах, мають вищий рівень життя та впевненість у майбутньому. Шлях до цього орієнтиру пролягає для України через процес європейської інтеграції – внутрішні реформи, викорінення корупції, адаптацію до європейських стандартів, економічну інтеграцію та політичну асоціацію з ЄС. Тому актуальними є питання формування та реалізації нової державної політики у сфері європейської інтеграції, яка відповідає існуючим викликам сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляду особливостей формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України присвятили свої публікації такі дослідники, як Емерсон М., Пашков М., Шульга Д., Якименко Ю. та ін. Однак чимало питань стосовно напрямів трансформації державної політики у сфері європейської інтеграції України в сучасних умовах залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення напрямів трансформації державної політики у сфері європейської інтеграції України в умовах глобальних викликів.

Виклад основного матеріалу. Динаміку ставлення громадян України до Європейського Союзу та специфіку процесів європейської самоідентифікації населення нашої країни можна проаналізувати за результатами соціологічних опитувань Центру Разумкова [1], згідно з якими кількість прихильників євроінтеграції постійно переважала над її противниками.

На ставлення громадян України до різних векторів інтеграції – європейської чи євразійської, вплинули Революція гідності у грудні 2013 – січні 2014 рр., яка відстояла європейський курс розвитку України, а також російська агресія, яка фактично зняла з порядку денного євразійський вектор інтеграції для України. Якщо протягом довоєнних років (2011-2013 рр.) частка прихильників євразійської інтеграції складала близько третини респондентів, то в подальші роки частка симпатиків Євразійського економічного союзу (колишнього Митного союзу країн СНД) знизилась – у 2015 р. до 15,9%, а в 2017 р. – до 7,8%. Відповідно зросла частка прихильників євроінтеграційного шляху.

Сьогоднішній рівень і характер проєвропейських симпатій українського суспільства відмічається якісно новим характером мотивації. Громадяни, з одного боку, вже більш реально усвідомлюють складнощі і тривалість євроінтеграції, а з іншого усвідомлюють природність для України саме європейського шляху, й у т.ч. як засобу збереження національної державності у протистоянні агресивному російському впливу.

Отже, частка громадян, які тією чи іншою мірою відчують себе європейцями, відчують свою належність до культури та історії європейського співтовариства у 2017 р. порівняно з 2009 р. зросла з 31,4% до

40,3%. Водночас, частка респондентів, які не ототожнюють себе з Європою зменшилася з 63,4% до 50,4%. Наведена динаміка виглядатиме досить оптимістично на фоні часового масштабу формування загальноєвропейської ідентичності в рамках ЄС.

Досить показовою ілюстрацією рівня проєвропейських настроїв в українському суспільстві є потенційна готовність громадян голосувати на гіпотетичному референдумі за вступ України до ЄС. З 2014 р. спостерігається тенденція зростання європейських симпатій в суспільстві: в грудні 2017 р. вже майже 60% українських громадян підтримували вступ України до ЄС. [1].

Однак в подальшому можна спостерігати тенденцію до сталості і, навіть, деякого зниження показника підтримки євроінтеграції серед населення України.

Так, наприклад, в опитуванні, проведеному групою Рейтинг з 30 квітня по 10 травня 2019 р., вступ України в ЄС підтримували 57%, що нижче за показник грудня 2017 р. І це при тому, що Україна потрапила в число країн, чие населення в переважній більшості позитивно ставиться до Євросоюзу (такі результати показало [опитування](#) людей в 33 країнах, проведене американським дослідницьким центром Pew, яке показало, що 79% українців позитивно ставляться до Євросоюзу, а вище ці показники тільки у двох країн – членів ЄС: Польщі (84%) і Литви (83%) та Південній Кореї – 80% [2]).

Деяке зниження показника підтримки євроінтеграції серед населення України в останні роки може свідчити про зниження ефективності та результативності державної політики у сфері європейської інтеграції, яка потребує трансформації у відповідних напрямках її реалізації в сучасних умовах глобальних викликів для України.

Ефективність та результативність державної політики у сфері європейської інтеграції України значною мірою залежить від вчасного виконання нашою державою Угоди про асоціацію з ЄС (далі – УА), яку в частині секторальної інтеграції Україна має завершити не пізніше кінця 2023 р., а загалом всі положення Угодимають бути виконані не пізніше 31 грудня 2025 р. [3].

За результатами виконання УА, 28 січня 2020 р. в Брюсселі пройшло вже Шосте засідання Ради асоціації Україна – Європейський Союз (спільне засідання українського Уряду та Європейської Комісії), на якому сторони обговорили низку важливих питань та ухвалили спільну заяву, у якій ЄС відзначив суттєвий прогрес реформ в Україні.

Окрему увагу в контексті виконання УА приділено співпраці у сфері охорони навколишнього природного середовища та боротьбі з наслідками змін клімату. Зокрема, сторони домовилися про подальші кроки задля захисту довкілля та зниження рівнів викидів вуглецю у рамках Європейської зеленої угоди та погодилися надалі спільно впроваджувати амбітну політику

із захисту довкілля, зокрема, для виконання зобов'язань за Паризькою кліматичною угодою.

Рада асоціації звертає увагу на важливість залучення регіонів України до євроінтеграції та ініціативу Уряду з відкриття регіональних офісів євроінтеграції, які сприятимуть зв'язкам українських регіонів з ЄС. Сторони також підтвердили спільний намір продовжити роботу над відкриттям курсів Коледжу Європи для українських державних службовців.

У тексті заяви сторони також підтримали зацікавленість України розширити участь у програмах ЄС, зокрема таких як «Креативна Європа» та «Горизонт Європа» і відзначили необхідність прискорення адаптації законодавства України у сфері транспорту і важливість якнайшвидшого укладення Угоди про спільний авіаційний простір.

Рада асоціації підкреслила важливість медіа плюралізму, збереження свободи вираження поглядів і ЗМІ та привітала вирішальну роль, яку громадянське суспільство продовжує відігравати у цій сфері, погодившись з необхідністю швидкого та ретельного розслідування нападів на громадських активістів та журналістів. При цьому наголошується, що реформа Служби безпеки України та посилення демократичного нагляду за сектором безпеки залишаються ключовими.

В цілому, Європейський Союз підтвердив непохитну підтримку незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України в межах її міжнародно визнаних кордонів, позитивно відзначив зусилля України з мирного врегулювання на Донбасі і рішуче засудив порушення територіальної цілісності та суверенітету України, яке розпочалося актами агресії збройних сил Росії з лютого 2014 р. [4].

Отже, Україна має послідовно виконувати своє «домашнє завдання», адже дедалі більше поставатиме питання про прийняття рішень ЄС про інтеграцію України до внутрішнього ринку ЄС у відповідних секторах, як це передбачено Угодою про асоціацію між сторонами.

Так, у 2020 р. Україна має забезпечити прогрес у секторальній інтеграції у рамках УА [5]:

- укладення угоди АСАА;
- визнання еквівалентності систем санітарного та фітосанітарного захисту у ключових секторах сільськогосподарських товарів;
- визнання авторизованих економічних операторів;
- приєднання України до єдиної транзитної системи ЄС (NCTS);
- оновлення Додатку XVII-3 та укладення угоди про взаємне визнання електронних довірчих послуг між Україною та ЄС;
- рішення органів асоціації про доступ до ринку державних закупівель на рівні завершеного третього етапу Індикативного плану;
- підписання угоди про спільний авіаційний простір.

До позитивних змін в контексті євроінтеграційних прагнень України,

можна відзначити той факт, що завдяки останнім законодавчим новаціям Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції та профільний Віце-прем'єр-міністр у жовтні 2019 р. отримали право подавати власні проекти актів на розгляд Кабінету Міністрів України [6].

Однак, окрім цього, необхідно посилити повноваження Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції щодо аналізу та контролю нормативно-правових актів, які виносяться на розгляд Уряду.

Також доцільно зберегти відповідний профільний комітет у Верховній раді та посади заступників профільних міністрів з питань євроінтеграції (нажаль, є намагання їх скасувати), оскільки вони є складовою координаційного механізму державного управління у сфері євроінтеграції та сприяють виконанню УА. Взагалі, на наш погляд, доречним є створення окремого міністерства, відповідального за весь напрямок європейської інтеграції України.

Окрім того, вважаємо, що має змінитися політика «Східного партнерства» Європейського Союзу до країн, які активно прагнуть євроінтеграції. Так, три Угоди про асоціацію ЄС з Грузією, Молдовою та Україною, стали найбільшим досягненням ЄС в рамках ширшого Східного партнерства. Саме ці три країни (в тому числі Україна), на відміну від Білорусі чи Азербайджану, а також частково Вірменії, серйозно налаштовані на економічну та політичну інтеграцію з ЄС в рамках зазначеного партнерства.

Тим більше, що в 2019 р. Єврокомісія ініціювала відкриту «структурну консультацію» із зацікавленими сторонами щодо майбутнього Східного партнерства шляхом поглиблення процесу інтеграції у форматі цих Угод про асоціацію через запровадження «тристоронізації» відносин з ЄС, тобто колективного обговорення всіх питань, що становлять спільний інтерес, налагодження процесу спільних зустрічей ЄС та зазначених країн на міністерському та експертному рівнях. Наприклад, сторони можуть започаткувати спільну «Раду асоціації ЄС та трьох країн УА», а також різні формати для зустрічей із галузевими радами ЄС або робочими групами Ради ЄС, такими, як COEST (Робоча група ЄС з питань Східної Європи та Центральної Азії).

Усе це має бути націлено на пошук широких ґрунтовних ініціатив через застосування двох концептів: «оновлення» та «модернізація» Угоди про асоціацію з ЄС.

Так, оновлення Додатків до текстів УА згідно з переглянутим законодавством ЄС – це процес, передбачений угодами, який триває на практиці. З моменту укладання угод законодавство ЄС було суттєво оновлено у багатьох галузях політик, і тому угоди потребують великої кількості суто технічного оновлення, що наразі і відбувається.

Окрім того, є можливість для якісного поглиблення зазначених угод, тобто їх «модернізації». Так, Україна, Грузія та Молдова висунули чимало

відповідних пропозицій, які можуть слугувати поступовими практичними кроками з модернізації угод, а саме: більш повна інтеграція в енергетичний союз, єдиний цифровий ринок, транспортну політику та інфраструктурні зв'язки, єдину європейську мережу розрахунків, ініціативи у сфері правосуддя, нові зміни в кібербезпеці тощо.

Ці можливості могли б посприяти новому важливому політичному поштовху, якого прагнуть зазначені країни і це цілком відповідає гаслу «більше підтримки за більше реформ» («More for more»), яке ЄС вже протягом певного часу використовує у своїх заявах щодо політики сусідства. З іншого боку, це додаткові можливості для забезпечення необхідного рівня зовнішньої та безпекової політики в різних сферах [7].

Таким прикладом може служити спеціальна програма допомоги країнам-учасникам «Східного партнерства» в боротьбі з наслідками пандемії коронавірусної хвороби «V4EastSolidarity program» в рамках діяльності Міжнародного вишеградського фонду країн «Вишеградської групи» [8].

Коли порівнюють українські євроінтеграційні реформи з реформами, які пройшли раніше країни Східної Європи, часто наголошуються, що ці країни мали перевагу, адже у них була перспектива членства ЄС, чого наразі позбавлена Україна. І хоча багато східноєвропейських країн мали перевагу у вигляді перспективи членства в ЄС, однак водночас це не виправдовує того факту, що Україна далеко не завжди впроваджує дієві та результативні реформи, необхідні для успішного подолання євроінтеграційного шляху. В той же час, у нашої країни, щоб повторити євроінтеграційний шлях успіху інших країн, є все необхідне, в тому числі Угода про асоціацію, яку потрібно ефективно використовувати шляхом відповідної трансформації державної політики у сфері європейської інтеграції.

Так, Угода про асоціацію між Україною та ЄС є угодою про «політичну асоціацію та економічну інтеграцію». У той час, як «економічна інтеграція» є усталеним терміном, термін «політична асоціація» не має жодного пояснення у тексті Угоди, відсутній в системі права ЄС і не достатньо досліджений науковцями.

Тобто ті питання, які Європейський Союз у політичному діалозі з Україною визначає як пріоритетні, недостатньо врегульовані в УА. Тому відповідні статті Розділу II «Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики» та Розділу III «Юстиція, свобода та безпека» УА містять лише загальні формулювання.

Разом з тим, низка політичних принципів визначена у тексті УА, як її «основні елементи», а саме:

повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод;

повага до принципу верховенства права;

повага до принципів суверенітету й територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності; протидія розповсюдженню зброї масового знищення, пов'язаних з нею матеріалів та засобів їхньої доставки.

Більше того, ці «політичні» положення УА практично відповідають формулюванню першого – політичного – Копенгагенського критерію членства у ЄС: «Стабільність інституцій, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу та захист меншин» [9].

Тобто, виконання політичної частини УА («політичної асоціації»), вочевидь, наблизить Україну до відповідності першому критерію членства у ЄС, виконання якого необхідне перед початком переговорів про вступ в Євроспільноту.

В цьому контексті слід зазначити, що у лютому 2020 р. Європейська комісія прийняла нові правила розширення ЄС, які передбачають більшу вагу держав-членів у переговорах з кандидатами про вступ до цього співтовариства.

Так, Європейська комісія пропонує державам-членам ЄС вносити більш систематичний внесок у процес вступу, в тому числі за допомогою моніторингу на місцях через своїх експертів, шляхом безпосередньої участі в щорічних звітах і за допомогою галузевої експертизи. У держав-членів також буде більше можливостей регулярно переглядати і контролювати загальний прогрес.

Документ передбачає створення додаткових стимулів для країн-претендентів, які показують позитивні результати. Серед них – збільшення фінансування, якщо країни показують прогрес у реформах, і тісніша співпраця з міжнародними фінансовими інститутами для посилення підтримки. Якщо ж країни демонструватимуть відкат чи затримку в проведенні необхідних реформ, це може призвести до санкцій – наприклад, припинення фінансування або переговорів про вступ. Також документ передбачає можливість нового відкриття вже закритих глав у переговорах. Обсяг та інтенсивність фінансування ЄС можуть бути скориговані в бік зниження (виняток – підтримка громадянського суспільства). Водночас вигоди від тіснішої інтеграції, наприклад, доступ до програм ЄС чи односторонні поступки в доступу до ринків можуть бути скасовані.

Нова методологія вступу в ЄС буде застосовуватися до Албанії, Боснії і Герцеговині, Косова і Північної Македонії. Адже ці нові правила були розроблені після того, як ЄС у жовтні 2019 р. вкотре відмовився починати переговори щодо вступу з Північною Македонією та Албанією, адже ці країни не показали достатнього прогресу в проведенні реформ, не достатньо боролися з корупцією та надто слабо працювали над зміцненням верховенства права [10].

Слід зазначити, що рушійною силою зміни правил розширення ЄС стала Франція. А ключовою у реформованому підході до процесу приєднання до ЄС стала ідея «поступової асоціації».

Раніше розширення ЄС відбувалося шляхом відкриття переговорів про приєднання із країнами-кандидатами, які охоплюють 35 окремих сфер європейського права і після того, як кандидати погоджувалися здійснити необхідні реформи, їх приймали, як повноправних членів співтовариства.

Зараз, в новій французькій моделі вступ буде семикроковим процесом, впродовж якого кандидати отримуватимуть доступ до обраних програм та фондів ЄС, перш ніж прийти до повноправного членства.

Сім кроків – це: (I) верховенство права та основні права; (II) освіта та наука; (III) зайнятість та соціальні справи; (IV) фінансові справи; (V) єдиний ринок, сільське господарство та рибальство; (VI) закордонні справи; (VII) та – інші.

Якщо країни-кандидати завершили перший крок, вони можуть, наприклад, вступати до Євроюсту. На другому етапі країни можуть отримати доступ до наукової програми «Горизонт 2020», на третьому – брати участь у програмі обміну студентами Erasmus+. Крок четвертий може забезпечити приєднання до банківського союзу ЄС, а крок п'ятий – наділить країни-кандидати правами на структурні фонди – багатомільярдні субсидії. Завершення переговорів, відповідне кожному кроку, здійсненому країною, відкриває можливість участі у відповідних програмах ЄС, бути пов'язаним з певною відповідною галузевою політикою та отримати певне цільове фінансування. Кінцевою метою залишається повне та цілковите приєднання країни до ЄС [11].

Отже, Європейський Союз змінює правила приєднання країн, які дещо ускладнюють цю процедуру. Нові правила мають велике значення і для України, адже якщо країна робить крок назад у реформах чи зупиняє їх, ЄС може не просто призупинити переговори, а розпочати все спочатку або знову повернутися до тих глав, які вже були закриті. Водночас, за новими правилами країна, яка результативно працює, має шанс завершити переговори про приєднання навіть швидше, аніж це відбувалося за правилами вступу, які діяли раніше.

Тобто Європейський Союз не закриває двері для вступу нових країн-членів із впровадженням нової процедури, і та країна, яка насправді бажає та наполегливо працює отримує відповідні можливості, хоча шлях стає дещо складнішим, що потрібно враховувати Україні при формуванні та реалізації державної євроінтеграційної політики в середньостроковій перспективі.

І лише від України значною мірою залежить, коли саме вона зможе стати повноправним членом Європейського Союзу, тим більше, що у цьому питанні у нашої країни є чимала підтримка від населення країн ЄС.

Так, як свідчать результати соціопитування, проведеного у 2019 р., 48% мешканців Німеччини, Франції, Великої Британії, Італії, Нідерландів, Польщі

та Литви підтримують вступ України до Євросоюзу, а переважна більшість (79%) вважають, що Україна стане членом ЄС в найближчому майбутньому [12].

Висновки та перспективи подальших досліджень. В сучасних умовах державна політика у сфері європейської інтеграції України має зазнати певної трансформації, яка передбачає відповідну зміну вектору вирішення політичних, правових, економічних, соціальних, екологічних, гуманітарних питань з урахуванням змін у процедурі вступу для країн-претендентів та у відповідності з існуючими європейськими стандартами. А можливість членства України в Європейському Союзі має стати стратегічним напрямом модернізаційних перетворень в державі, спрямованих на побудову демократичної соціальної держави з міцною економікою та розвинутим громадянським суспільством, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Література:

1. Якименко Ю., Пашков М. Україна на шляху до ЄС: оцінки, думки і сподівання громадян. / Центр Разумкова. URL: <http://razumkov.org.ua/statti/ukraina-na-shliakhu-do-yes-otsinky-dumky-i-spodivannia-hromadian> (дата звернення: 20.05.2020).
2. Україна виявилася найдоброзичливішою до Євросоюзу країною. / UA.NEWS URL : <https://ua.news/ua/ukrayna-okazalas-samoj-bлагоzhelatelnoj-k-evrosoyuzu-stranoj/> (дата звернення: 20.05.2020).
3. Шульга Д. Євроінтеграція-2020: що має стати пріоритетом у виконанні Угоди з ЄС. / вебпортал Євроінтеграція. URL: <https://www.euointegration.com.ua/articles/2020/01/13/7104931/> (дата звернення: 20.05.2020).
4. Рада асоціації Україна-ЄС високо оцінила плани українського Уряду та результати на шляху інтеграції України з Євросоюзом: спільна заява. / Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/rada-asociaciyi-ukrayina-yes-visoko-ocinila-plani-ukrayinskogo-uryadu-ta-rezultati-na-shlyahu-integraciyi-ukrayini-z-yevrosoyuzom-spilna-zayava> (дата звернення: 20.05.2020).
5. Україна домовилися з ЄС про оновлення Угоди про асоціацію. / Інтернет видання Epravda. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2020/01/28/656384/> (дата звернення: 20.05.2020).
6. Віце-прем'єр-міністр з європейської та євроатлантичної інтеграції отримав право подавати власні законопроекти на розгляд Кабміну. / Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/catalog/ministerstvo-cifrovoyi-transformaciyi> (дата звернення: 20.05.2020).
7. Емерсон М. Виграшний хід ЄС: як має змінитися політика щодо Східного партнерства / вебсайт Євроінтеграція. URL: <https://www.euointegration.com.ua/experts/2019/12/16/7104071/> (дата звернення: 20.05.2020).
8. Кулеба Д. Украина готова к усилению экономической интеграции с ЕС. / Інтернетвидання цензор. URL : https://biz.censor.net.ua/news/3187979/ukraina_gotova_k_usileniyu_ekonomicheskoyi_integratsii_s_es_kuleba (дата звернення: 20.05.2020).

9. Шульга Д. Євроінтеграція-2020: що має стати пріоритетом у виконанні Угоди з ЄС. / Вебсайт євроінтеграція. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/01/13/7104931/> (дата звернення: 20.05.2020).
10. Єврокомісія на вимогу Франції підготувала нові правила розширення ЄС. / вебсайт євроінтеграція. / Вебсайт євроінтеграція. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/02/5/7105990/> (дата звернення: 20.05.2020).
11. Франція оприлюднила нову модель розширення ЄС. / Вебсайт євроінтеграція. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/11/19/7103215/> (дата звернення: 20.05.2020).
12. Україна в ЄС: Німеччина різко міняє курс. / Інтернт видання znaj.ua. URL: <https://znaj.ua/politics/ukrayina-v-yes-nimechchyna-rizko-minyaye-kurs>. (дата звернення: 20.05.2020).

References:

1. Yakymenko, Y. & Pashkov, M. *Ukrayina na shlyakhu do YES: otsinky, dumky i spodivannya hromadyan*. [Ukraine on the way to the EU: assessments, thoughts and hopes of citizens]. (n.d.). razumkov.org.ua. Retrieved from: <http://razumkov.org.ua/statti/ukrayina-na-shlyakhu-do-yes-otsinky-dumky-i-spodivannya-hromadian>. [in Ukrainian].
2. *Ukrayina vyavylasya naydobrozhyshchoy do Yevrosoyuzu krayinoyu*. [Ukraine turned out to be the most friendly country to the European Union]. (n.d.). ua.news. Retrieved from: <https://ua.news/ua/ukrayna-okazalas-samoj-bлагоzhelatelnoj-k-evrosoyuzu-stranoj/>. [in Ukrainian].
3. Shul'ha, D. *Yevrointehratsiya-2020: shcho maye staty priorytetom u vykonanni Uhody z YES*. [European integration-2020: what should become a priority in the implementation of the Agreement with the EU]. (n.d.). eurointegration.com.ua. Retrieved from: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/01/13/7104931/>. [in Ukrainian].
4. Rada asotsiatsiyi Ukrayina-YES vysoko otsynyla plany ukrayins'koho Uryadu ta rezul'taty na shlyakhu intehratsiyi Ukrayiny z Yevrosoyuzom: spil'na zayava. [The EU-Ukraine Association Council praised the plans of the Ukrainian Government and the results on the path of Ukraine's integration with the European Union: a joint statement]. (n.d.). kmu.gov.ua. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/news/rada-asociaciyi-ukrayina-yes-visoko-ocinila-plani-ukrayinskogo-uryadu-ta-rezultati-na-shlyahu-integraciyi-ukrayini-z-yevrosoyuzom-spilna-zayava>. [in Ukrainian].
5. *Ukrayina domovylysya z YES pro onovlennya Uhody pro asotsiatsiyu*. [Ukraine has agreed with the EU to renew the Association Agreement]. (n.d.). pravda.com.ua. Retrieved from: <https://www.pravda.com.ua/news/2020/01/28/656384/>. [in Ukrainian].
6. Vitse-prem'yer-ministr z yevropeys'koyi ta yevroatlantychnoyi intehratsiyi otrymav pravo podavaty vlasni zakonoproekty na roz'hlyad Kabminu. [The Deputy Prime Minister for European and Euro-Atlantic Integration has the right to submit his own bills to the Cabinet of Ministers]. (n.d.). kmu.gov.ua. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/catalog/ministerstvofirovoyi-transformaciyi>. [in Ukrainian].
7. Emerson, M. *Vyhrashnyy khid YES: yak maye zminytsya polityka shchodo Skhidnoho partnerstva*. [Winning move of the EU: how to change the policy of the Eastern Partnership]. (n.d.). eurointegration.com.ua. Retrieved from: <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2019/12/16/7104071/>. [in Ukrainian].
8. Kuleba, D. *Ukraina gotova k usileniyu ekonomicheskoy integratsii s YES*. [Ukraine is ready to strengthen economic integration with the EU]. (n.d.). biz.censor.net.ua. Retrieved from: https://biz.censor.net.ua/news/3187979/ukrayna_gotova_k_usileniyu_ekonomicheskoyi_integratsii_s_es_kuleba. [in Russian].
9. Shul'ha, D. *Yevrointehratsiya-2020: shcho maye staty priorytetom u vykonanni Uhody*

z YES. [European integration-2020: what should become a priority in the implementation of the Agreement with the EU]. (n.d.). *eurointegration.com.ua*. Retrieved from: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/01/13/7104931/>. [in Ukrainian].

10. Yevrokomisiya na vymoju Frantsiyi pidhotuvala novi pravyla rozshyrennya YES. [At the request of France, the European Commission has prepared new rules for EU enlargement]. (n.d.). *eurointegration.com.ua*. Retrieved from: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/02/5/7105990/>. [in Ukrainian].

11. Frantsiya oprylyudnyla novu model' rozshyrennya YES. [France has unveiled a new model for EU enlargement]. (n.d.). *eurointegration.com.ua*. Retrieved from: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/11/19/7103215/>. [in Ukrainian].

12. Ukrayina v YES: Nimechchyna rizko minyaye kurs. [Ukraine in the EU: Germany is changing course dramatically]. (n.d.). *znaj.ua*. Retrieved from: <https://znaj.ua/politics/ukrayina-v-yes-nimechchyna-rizko-minyaye-kurs>. [in Ukrainian].

УДК 35.08:316.46]:001.8

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-216-227](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-216-227)

Сурай Інна Геннадіївна, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби, Національна академія державного управління при Президентіві України, Україна, 03057, м.Київ, вул. А.Цедіка, 20, тел.: (044)4556953, e-mail: suray.inna@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-4377-2724>

ОСОБЛИВОСТІ ДОСЛІДЖЕННЯ ФЕНОМЕНУ ЛІДЕРСТВА В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ (МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ)

Анотація. Метою статті є розкриття особливостей дослідження (методологічний аспект) феномену лідерства в публічному управлінні. Феномен лідерства надзвичайно багатогранний за своїми проявами і функціями, залежить від історичних епох, типів політичних систем, конкретної ситуації, особливостей лідерів і їх конституюєнтів та інших факторів. На сьогодні актуальним залишаються питання методології дослідження феномену лідерства в публічному управлінні України, яка дозволить сформулювати правильні (вивірені) пропозиції для практичного їх застосування на практиці. У статті при висвітленні особливостей дослідження лідерства в публічному управлінні України акцентовано увагу на таких методологічних аспектах: використання наукових підходів, розробок вітчизняних та зарубіжних вчених, застосування феноменологічного підходу, спеціальних методів дослідження, емпіричних методів тощо. Результатами проведеного дослідження підтверджено: різницю в підходах вітчизняних та іноземних учених до дослідження лідерства в публічному управлінні; відсутність критичної розбіжності між теоретичними підходами до лідерства представниками північно-американської наукової школи та підходами до лідерства у практиці публічного управління США, Канади; помилковість сліпого застосування (без відповідних емпіричних досліджень) напрацювань зарубіжних вчених для розробки пропозицій з лідерства в публічному управлінні України; недостатність аналізу та узагальнення теоретичних підходів учених при дослідженнях лідерства в публічному управлінні; необхідність перевіряти теорії лідерства в публічному управлінні України емпіричними дослідженнями; необхідність більш широкого використання феноменологічного підходу для визначення атрибутів ефективних лідерів в публічному управлінні України, а також спеціальних методів дослідження:

опитування, тестування, нестандартизоване інтерв'ю, метод експертного оцінювання, прикладні програми комплексної обробки даних тощо.

Ключові слова: лідерство, феномен, публічне управління, особливості дослідження, методологічний аспект, методи.

Suray Inna Gennadiivna, Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of public administration and public service of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Ukraine, 03057, 20, A.Tsedika Str., Kyiv, tel.: (044)4556953, e-mail: suray.inna@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-4377-2724>

FEATURES STUDY OF THE PHENOMENON OF LEADERSHIP IN PUBLIC ADMINISTRATION (METHODOLOGICAL ASPECT)

Abstract. The purpose of the paper is to reveal the peculiarities of research (methodological aspect) of the phenomenon of leadership in public administration. The phenomenon of leadership is extremely multifaceted in its manifestations and functions, depends on historical epochs, types of political systems, specific situation, characteristics of leaders and their constituents, and other factors. Today, the methodology for researching the phenomenon of leadership in public administration of Ukraine remains relevant, it will allow formulating faithful (verified) proposals for their practical application. The paper focused on the following methodological aspects to highlight the features of research of the leadership in public administration of Ukraine: the use of scientific approaches, the latest developments of domestic and foreign scientists, the application of the phenomenological approach, special research methods, empirical methods, etc. The results of the study confirmed: the difference in the approaches of domestic and foreign scientists to the study of leadership in public administration; lack of critical discrepancy between the theoretical approaches to the leadership of the North American Science School and the practical approaches to the leadership in public administration in the USA, Canada; the fallacy of the blind application (without proper empirical research) of foreign scientists' studies to develop proposals for the leadership in public administration in Ukraine; failure to rely solely on the analysis and generalization of the theoretical approaches of scientists in the study of leadership in public administration; the need to test leadership theories in public administration of Ukraine through empirical research; the need for broader use of the phenomenological approach to identify the attributes of effective leaders in public administration in Ukraine, as well as specific research methods: interviewing, testing, non-standard interviewing, peer review, integrated data processing applications, etc.

Keywords: leadership, phenomenon, public management, features of research, methodological aspect, methods.

Постановка проблеми. Феномен лідерства виникає і реалізується тільки в суспільному середовищі. Феномен лідера – це визнання, виявлення, застосування природних психофізичних, розсудливо-розумових та розпорядчо-організаційних відмінностей між людьми. Саме ці відмінності, особливі властивості та їх застосування характеризує лідерство як вплив на інших людей. Як явище лідерство відоме ще з давніх-давен, а з 80-х рр. XX ст. воно стає предметом вивчення різних наук, досліджуються шляхи і способи розвитку лідерських якостей особи [1, с. 73].

Феномен лідерства виявляє себе в процесі взаємодії, під час якої одні особи (лідери) знають і виражають потреби й інтереси інших (конституентів) і в такий спосіб досягають престижу і впливу, а інші (їх прихильники, конституенти) добровільно віддають їм частину своїх владних повноважень для здійснення цілеспрямованого представництва і реалізації власних інтересів. Феномен лідерства надзвичайно багатогранний за своїми проявами і функціями, залежить від історичних епох, типів політичних систем, конкретної ситуації, особливостей лідерів і їх конституентів та інших факторів [1, с. 76].

Актуальним і на сьогодні залишається дослідження лідерства в публічному управлінні, зокрема політичного та організаційного лідерства. В Україні практикою публічного (насамперед, державного) управління затребувані лідери. “Лідерство” є складовою вимог до професійної компетентності керівників органів влади України. З огляду на це актуальним залишаються питання методології дослідження феномену лідерства в публічному управлінні України, яка дозволить сформулювати правильні (вивірені) пропозиції для практичного їх застосування на практиці.

В Україні науковцями в галузі науки “Державне управління” лідерство досліджено вкрай мало. Для розкриття особливостей дослідження феномену лідерства в публічному управлінні у статті нами наведено **аналіз досліджень і публікацій** А.Д. Пахарєва (дис. д-ра політ. наук, 2003), Л.Л. Приходченко (дис. канд. наук з держ. упр., 2002), А.Є. Ключнікова (дис. д-ра філософії з організаційного лідерства, 2014), С.Л. Держановської (дис. канд. наук з держ. упр., 2017), П.О. Хаїтова (дис. канд. наук з держ. упр., 2017), І.М. Грищенко (дис. д-ра наук з держ. упр., 2017) та ін.

Метою статті є розкриття особливостей дослідження (методологічний аспект) феномену лідерства в публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Зауважимо, що А.Д. Пахарєвим представлено та систематизовано історіографічний матеріал з проблеми політичного лідерства, вироблений *світовою* політичною думкою протягом історії цивілізації; проаналізовано й подано феномен політичного володарювання, який міститься у *наукових працях політичних мислителів Росії та України*; подано характеристику українських наукових досліджень стосовно політичного лідерства на підставі наукових поглядів та оцінок

видатних мислителів [2]. На його думку це сприяє розробці сучасних методик формування політичного лідерства на засадах вітчизняної історії та національних традицій. Крім цього, А.Д. Пахарєвим комплексно подано та обґрунтовано теоретико-методологічні засади феномену політичного лідерства, проаналізовано особливості становлення політичного лідерства за умов формування нових політичних систем на пострадянському просторі. За результатами дослідження ним обґрунтовано ідею необхідності розвитку сучасного політичного лідерства в Україні на пріоритетах людських прав і свобод як необхідних атрибутів демократичного становлення та розвитку громадянського суспільства та правового державотворення [2, с. 1-29].

Позицію щодо політичного лідерства, яка несе в собі елемент особливої місії або призначення, має Г.Г. Почепцов. Він вважає, що лідер – це особа, яка має інакші джерела розуму і є батьком нації. Такий лідер концентрує в собі увесь набір ролей, очікуваних від нього його послідовниками, ідентифікується з ідеалами групи чи усього населення, вбирає в себе позитивні емоції і відчуває відданість з боку своїх послідовників. Для Г.Г. Почепцова сутність політичного лідера – це, перш за все, його імідж як сконструйований яскравий образ з певним набором характеристик, затребуваних його послідовниками, прихильниками, симпатиками, який запам'ятовується ними, притягує та мотивує до спільних організованих дій [3].

Л.Л. Приходченко під час дослідження проблем становлення політичного лідерства на регіональному рівні (на прикладі Південного регіону) [4] не тільки визначає основні теоретико-методологічні підходи до аналізу політичного лідерства як такого та регіонального політичного лідерства у вітчизняній і зарубіжній літературі, а і послуговується *емпіричними даними*. Її дослідження мало емпіричний етап, а саме: 1) аналіз серії репрезентативних опитувань громадської думки й соціального самопочуття населення Південного регіону, проведеного згідно з розробкою наукової теми кафедри філософських і соціально-політичних наук інституту; 2) вторинний аналіз масивів інформації, набутої в моніторингових репрезентативних опитуваннях громадської думки експертів, щорічно здійснюваних інформаційно-аналітичним відділом ОРІДУ УАДУ при Президентові України (за активної участі дисертанта); 3) репрезентативне опитування випускників і слухачів інституту стосовно змісту й форми навчальної програми (розробка анкети, опитування й аналіз проведені дисертантом за сприяння інформаційно-аналітичного відділу); 4) вивчення документальної інформації органів державної влади й управління. Це дослідження має хронологічні й географічні межі: протягом 10-и років становлення незалежності України, на прикладі Південного регіону [4]. Зауважимо, що серед критичних зауважень, висловлених Л.Л. Приходченко [4] *недостатність практичних досліджень, які б дали можливість чітко*

визначити сутність і природу, характерні риси загальнонаціонального й регіонального лідерства в період становлення незалежності (України – авт.).

І.М. Грищенко розкрито поліваріантність підходів до визначення сутності лідерства, проведено декомпозицію поняття “лідерство” для виокремлення його істотних ознак у системі місцевого самоврядування та здійснено аналіз стилів і узагальнення класифікацій лідерства. Дослідниця [5] вказує на існування кількох традиційних методологічних підходів до визначення лідерства – соціологічний, психологічний та політичний. І.М. Грищенко виокремлено кардинально протилежні підходи до розуміння сутності лідерства, які полягають у тому, що частина науковців сприймає лідерство як прерогативу харизматичних особистостей, а інша доводить, що лідерство – це процес, за допомогою якого люди дають вихід усьому найкращому в собі і в інших людях.

Ми акцентуємо увагу на тому, що І.М. Грищенко вказує на *різницю в підходах* до лідерства вітчизняних і зарубіжних учених. Зокрема, американські науковці визначають лідерство як процес стимулювання і націлювання групи на вирішення або прийняття загальних завдань і дієву турботу про засоби, що ведуть до досягнення цих цілей [5]. На противагу американським, сучасні вітчизняні вчені дещо по-іншому підходять до визначення лідерства і в центр уваги ставлять особу лідера. Водночас, дослідницею [5] для з'ясування сутності лідерства проведено *аналіз та узагальнення підходів вітчизняних і зарубіжних учених* до визначення поняття лідерства залежно від його сутнісних проявів та запропоновано виділяти дев'ять основних підходів до його трактування через: пояснення лідерства як процесу взаємодії в групі між лідером і членами групи/послідовниками; використання різних форм впливу, спрямованих на спонукання членів групи до досягнення спільної мети; оточення лідера у відносинах “лідер – послідовники”, що засновані на міжособистісних стосунках і взаємній відповідальності за досягнення спільних цілей групи; сприйняття лідерства як влади однієї чи групи осіб, спрямованої згори донизу із використанням управлінського статусу для спонукання членів групи робити те, що необхідно для досягнення спільних цілей; статус та повноваження особи, і через індивідуально-психологічний феномен особистості лідера, тобто як суто психологічне явище, за якого домінуючим фактором лідерства є набір у індивіда певних індивідуально- особистісних рис; реакцію на певну ситуацію, яка склалася в певний конкретний період і яка потребує вирішення; визначення лідерства як явища, що виникає лише тоді, коли з'являється соціально-історична потреба людей в організації своєї діяльності для задоволення особистих і колективних потреб в оптимальні терміни з оптимальним результатом; пояснення лідерства як феномену, що не має кордонів, яке наскрізно пронизує всі сфери людського буття і засноване на міжособистісних відносинах, авторитеті, впливі, відповідальності, реалізації керівництва, пов'язаного з прийняттям рішень, задоволенням потреб,

досягненням цілей та ін. І.М. Грищенко обґрунтовано, що для системи місцевого самоврядування важливо враховувати весь спектр підходів до визначення лідерства як явища. Також обґрунтовано нове бачення сучасного лідерства в системі місцевого самоврядування в Україні, яке полягає у: зміні підходів до бачення (візії) діяльності кожного з елементів цієї системи; переходу ролі лідера від командира до оповідача; від ролі архітектора системи до ролі провідника змін і служителя людям [5].

П.О. Хаїтовим на підставі аналізу наукових досліджень обґрунтовано, що лідерство на державній службі має низку особливостей і є *історично обумовленим конструктом* управлінських взаємодій у даній сфері соціальних відносин [6, с. 68]. Ним запропоновано теоретичну модель вивчення лідерства, до якої увійшли компоненти теорії трансформаційного лідерства Б. Басса і Б. Аволіо, а також компоненти ситуаційної теорії лідерства Ф. Фідлера. Для її перевірки введений в якості критерію ефективності *показник ступеня задоволеності членів колективу поведінкою суб'єкта управління*. Соціально-управлінська реконструкція феномену лідерства дозволила дослідити саму сутність цього компонента управлінської діяльності, особливості впливу факторів, виходячи з різних статусних характеристик суб'єкта і об'єкта управління: положення в посадовій ієрархії, статі, віку, стажу, освіти і т. ін. [6, с. 172-173].

Зауважимо, що під час типологічного аналізу лідерства на державній службі П.О. Хаїтовим були використані *спеціальні соціологічні методи*: опитування, тестування, нестандартизоване інтерв'ю, метод експертного оцінювання, прикладні програми комплексної обробки даних [6, с. 16]. З метою вивчення цього феномену на державній службі було проведено *емпіричне дослідження*. Емпірична інтерпретація досягається шляхом повної редукації значення понять теорії до їх емпіричних ознак. Позиціонуючи лідерство як процес управлінської взаємодії, який здійснюється на базі особистісних характеристик, що перевищує межі формальної організаційної структури, результатом якого є синергетичний ефект на основі згуртування (інтеграції) членів організації (групи), отримуємо можливість вивчення його в контексті сформульованих сутнісних ознак. В якості основної моделі дослідження використано лідерська частина моделі, яка запропонована М. Бассом і Б. Аволіо [7]. Однак, для всебічного аналізу феномена лідерства концепція трансформаційного лідерства доповнена ситуаційною діадою, запропонованої Ф. Фідлером. Використання даної концепції дозволило додати до моделі М. Басса і Б. Аволіо, орієнтованої в основному на характеристики соціально-психологічного плану і якою не враховано ситуаційність управління, важливий фактор оцінки діяльності керівника – орієнтацію на управлінську обстановку. Розглядаючи лідерство як основний показник ресурсу ефективного управління, Ф. Фідлер зосередив увагу на ситуації, виходячи з якої поведінка лідера в колективі визначається: відносинами між керівником і членами колективу; структурованістю роботи;

владної позицією лідера в організації [8]. На основі цих показників при встановленні їх кореляційних залежностей з рівнем продуктивності діяльності колективу оцінюється ефективність управління, укладена в континуумі “авторитарний стиль – демократичний стиль” або “інструментально орієнтований стиль – особистісно орієнтований стиль”. Слід зауважити, що особистісно-стильова змінна моделі операційно виражається оцінкою, що дається лідером найменш ефективному співробітнику [6, с. 86]. Таким чином, ці чинники стосовно стильового наповнення поведінки керівника інтерпретуються в двовимірній системі координат: стиль, орієнтований на міжособистісні відносини; стиль, орієнтований на завдання (результат) і являють собою імовірнісну (ситуаційну) модель ефективності управління. Також показники стилю лідерства, при якому керівник при виконанні своїх управлінських функцій орієнтується на кінцевий результат або на міжособистісні відносини, можуть розглядатися в якості предмета емпіричної типологізації лідерів на державній службі. Ситуаційний характер лідерства в концепції Ф. Фідлера є необхідним елементом при вивченні лідерства на державній службі, що пояснюється динамічністю процесу управління з позиції вимог, що пред'являються до керівництва суспільством. Таким чином, п'ятий компонент, який використовується для вивчення феномена лідерства на державній службі - це ситуаційність результативного управління.

Ці поняття відображені в емпіричному інструментарії дослідження, де респонденти відзначають важливі для себе лідерські характеристики, які при подальшій обробці можна інтерпретувати як окремі чинники, і потім виділяють типи керівників стосовно органів виконавчої влади. Критерієм ефективності прояву в управлінській діяльності заявленої моделі дослідження обрана ступінь задоволеності членів колективу різними формами управлінської активності суб'єкта управління. Це відображено в питаннях-індикаторах і дозволить простежити особливості та динаміку прояви компонентів теоретичної моделі дослідження в системі суб'єкт-об'єктних управлінських взаємодій на державній службі. Для збору емпіричного матеріалу в рамках дисертаційного дослідження О.П. Хаїтовим було розроблено дві анкети, які допомогли діагностувати категорію “лідерство” з позиції суб'єкт-об'єктних управлінських взаємодій. Вибір опитувань в якості способу отримання інформації пояснюється його незамінністю як прийому отримання інформації про суб'єктивний світ людей, їх схильності, мотиви діяльності, думки. Два види анкет, одна з яких призначена для експертного інтерв'ювання, мають подібну структуру, що забезпечує легкість в обробці, а також сприяє перевірці гіпотез: виявлення чинників, побудови типологічної моделі лідера на основі зіставлення думок про керівника підлеглих (в нашому випадку це спеціалісти різних категорій) і безпосередньо керівників структур виконавчої влади різних рівнів [6, с. 87-88].

При дослідженні механізмів реалізації політико-управлінського лідерства у сфері безпеки та благополуччя дітей (досвід Канади для України) С.Л. Держановською [9] з'ясовано, що представники північноамериканського наукового співтовариства виокремлюють низку принципів, які характеризують сучасні тенденції політико-управлінського лідерства: проактивності, взаємовигідності, делегування повноважень, людиноцентричності, доленосності, вимірювання особистості (оцінювання її професійних та особистісних якостей), консолідації зусиль національних лідерів, еліт і коаліцій, громадських об'єднань, високих ціннісних орієнтирів [9, с. 12]. При цьому, дослідниця виокремлює та визначає поняття “консолідація зусиль на політико-управлінському рівні” як об'єднання ресурсів, знань, професійних навичок, компетенцій, повноважень усіх зацікавлених сторін, які беруть участь у виробленні політичної волі та процесі прийняття рішень для врегулювання певних важливих питань державного значення [9, с. 32]. С.Л. Держановською встановлено безпосередній зв'язок динаміки політичних процесів і тенденцій, який характерний для Канади та США, і розвитку (осучаснення) механізмів реалізації політико-управлінського лідерства цих країн, що активно вносить зміни в концептуальне розуміння, формує оновлені пріоритети і традиції [9, с. 183]. На думку, С.Л. Держановської українській науковій школі бракує комплексних підходів до вивчення вказаного об'єкта дослідження (реалізації політико-управлінського лідерства – *авт.*) та виокремлення принципів реалізації успішного лідерства на вищому державному рівні [9, с. 27]. Слід звернути увагу на те, що не має критичної розбіжності між принципами політико-управлінського лідерства, які обґрунтовані північно-американськими науковцями та які, застосовуються у практиці публічного управління цих держав.

На думку І.М. Патлах, досвід США цікавий тим, що під час розробки моделі компетенцій проводяться глибокі наукові дослідження, виходячи не тільки з поточних, а й з майбутніх вимог до компетенції керівників. Керівники є центральним фактором формування корпоративної культури у виконавчих органах влади, які зорієнтовані на інновації [10]. Так, представники Школи глобального лідерства та підприємництва доктори Брюс Е. Уїнстон і Кетлін Паттерсон (Regent University) [11] у своєму дослідженні “Визначення лідерства” розглянули 160 наукових публікацій, які містили визначення, шкалу або конструкції лідерства та адаптували знайдене до сфери політики.

Також зауважимо, що Екс-голова Цивільної служби Республіки Польща Ян Паства у світлі реформування державної служби характеризує лідерство наступним чином: “Незважаючи на те, що *концепція лідерства може бути зрозумілою по-різному в різних культурах*, це в основному визначається як процес, що складається з серії постійних взаємодій між лідером та іншими. Лідерство також стосується впливу, бо лідери мотивують

інших людей робити певні речі, і це має місце у груповому контексті, включаючи багатьох індивідуалів та загальну мету” [12].

Цікавим, зокрема з методологічної точки зору, є крос-культурне дослідження атрибутів ефективного лідерства в Україні та Росії, виконаного А.Є. Ключніковим [13] у США (Regent University). Основне припущення цього дослідження полягає в тому, що *не існує єдиного прототипу лідерства, який можна застосувати повсюдно у будь-якій культурі* [14]. У цьому дослідженні важливим є: опрацювання автором значного масиву наукових джерел, насамперед у США; достатня обґрунтованість того, чому застосування західних теорій лідерства в Росії та Україні без сутнісного розуміння бачення лідерства росіянами та українцями, може бути помилкою; використання об’єктивних експериментальних методів; удосконалення методології дослідження лідерства в публічному управлінні.

Зокрема, А.Є. Ключніков доречно використовує *феноменологічний підхід* для вивчення та визначення атрибутів ефективних лідерів. Феноменологічний підхід пропонується як такий, що “визначає “сутність” людського досвіду” (Creswell, 2003, p. 15 [15]) і сприяє глибшому розумінню сенсу (Patton, 2002 [16]) [13, с.13]. Автор доводить, що феноменологічний підхід є найкращими для роз’яснення сутнісних основ явища, оскільки зосереджується на суб’єктивному досвіді індивіда, а не на будь-якій причинності або гіпотезах. Феноменологія зосереджується на тому, як індивіди розуміють свій досвід і трансформують їх у свідомість як на індивідуальному, так і на груповому рівнях [13, с. 51-54]. Феноменологічний підхід не передбачає припущень до моменту встановлення фундаментальної основи для судження (Creswell, 2012 [17]). Такий підхід дозволяє глибше зануритися в досвід російських і українських респондентів і дає широке розуміння того, що робить лідера ефективним. Цей підхід захищає від використання заздалегідь визначеного розуміння лідерства, яке впливає із західних культурних цінностей, реалій і мови, і дозволяє виокремити і проаналізувати первинну точку зору.

До цього ж, використання А.Є. Ключніковим *нарративного інтерв’ю* для збору даних дослідження та акцентування на *критичних інцидентах* (як на позитивному, так і негативному досвіді респондентів) дозволяють виявити сутнісні моменти феномену лідерства, а також розрізнити відмінності у сприйнятті його представниками різних держав (України та Росії). Використання для інтерв’ю *сучасних засобів комп’ютерного спілкування* (Інтернет, Skype) та використання відповідних програм для обробки таких інтерв’ю є інструментами, що забезпечують *якість дослідження*. Також, застосування *методу Ментальних карт* (Mind maps) та використання при цьому *програмного забезпечення TheBrain* (TheBrain Technologies, 2012 [18]) дозволило обробити інформацію без заздалегідь визначеної структури і тому встановити нові, без упередженого впливу дослідника, зв’язки та контексти характеристик явища, що досліджується. Така гнучкість дозволила

досліднику створювати і підтримувати постійно змінювану структуру зв'язків між конструкціями і ідеями, що в кінцевому підсумку допомогло сформулювати науково обґрунтовані атрибути лідера. За результатами дисертаційного дослідження А.Є. Ключніков [13] дійшов висновку, що сприйняття ефективних лідерів в Росії та Україні має певну схожість. На основі аналізу даних автором названо 10 атрибутів ефективних лідерів (авторитарність, патерналізм, професіоналізм, інтелект, політика не втручання, харизма, ентузіазм, мораль, довіра, свобода). Водночас, дослідник зауважує, що у цій схожості є прихована відмінність. І саме на рівні відтінків смислу ця відмінність набуває важливого значення. А.Є. Ключніков чітко описує ці відмінності у дисертації.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, при розкритті особливостей дослідження (методологічний аспект) феномену лідерства в публічному управлінні результатами проведеного дослідження підтверджено:

- різницю в підходах вітчизняних та зарубіжних учених до дослідження лідерства в публічному управлінні;
- відсутність критичної розбіжності між теоретичними підходами до лідерства представниками північно-американської наукової школи та підходами до лідерства у практиці публічного управління США, Канади;
- помилковість сліпого застосування (без відповідних емпіричних досліджень) напрацювань зарубіжних вчених для розробки пропозицій з лідерства в публічному управлінні України;
- недостатність спиратися лише на аналіз та узагальнення теоретичних підходів учених при дослідженнях лідерства в публічному управлінні;
- необхідність перевіряти теорії лідерства в публічному управлінні України емпіричним дослідженнями;
- необхідність більш широкого використання феноменологічного підходу для визначення атрибутів ефективних лідерів в публічному управлінні України, а також спеціальних методів дослідження: опитування, тестування, нестандартизоване інтерв'ю, метод експертного оцінювання, прикладні програми комплексної обробки даних тощо.

Подальші наукові дослідження у цьому напрямку мають стосуватися феноменологічного підходу та спеціальних методів дослідження лідерства в публічному управлінні.

Література:

1. Сурай І. Еліти в державному управлінні: феномен лідерства. *Вісник НАДУ*. 2011. № 4. С. 70–76.
2. Пахарев А. Д. Політичне лідерство: історико-політологічний контекст і сучасне становище : автореф. дис... д-ра політ. наук: 23.00.02. Київ. 2003. 32 с.
3. Почепцов Г. Імідж лідера (політичного і не тільки). Кіровоградська обласна універсальна наукова бібліотека [сайт]. URL: <http://library.kr.ua>.

4. Приходченко Л.Л. Проблеми становлення політичного лідерства на регіональному рівні (на прикладі Південного регіону): автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2002. 20 с.
5. Грищенко І. М. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку лідерства в системі місцевого самоврядування: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04. Київ, 2017. 36 с.
6. Хайтов П.О. Розвиток трансформаційного лідерства на державній службі: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.03. Дніпро, 2017. 212 с.
7. Bass В.М. Leadership and Performance Beyond Expectations. New York: Free Press. 1985. 466 p.
8. Fiedler F. E. The contingency model and the dynamics of leadership process. *Journal of Contemporary Business*. 2003. V. 3. P. 23–35.
9. Держановська С. Л. Механізми реалізації політико-управлінського лідерства у сфері безпеки та благополуччя дітей (на прикладах досвіду Канади): дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2017. 242 с.
10. Патлах І. М. Інноваційність як ключова компетенція сучасного лідера державної служби. URL: <http://www.trn.ua/articles/5931/> (дата звернення: 20.05.2020).
11. Winston Bruce E., Patterson Kathleen. Definition of leadership. Regent University. URL: http://www.regent.edu/acad/global/publications/ijls/new/vol1iss2/winston_patterson.doc/winston_patterson.htm (дата звернення: 20.05.2020).
12. Паства Я. Чому для ефективного врядування потрібен розподіл між політичною та адміністративною сферами? *Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки* : матеріали XVIII Міжнар. конгресу з підготовки вищих державних службовців, Київ, 15-17 червня 2005 р. Київ : К.І.С., 2005. С. 11–13.
13. Kliuchnikov, A. A Cross-Cultural Study of Effective Leadership Attributes in Ukraine and Russia. Regent University: Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in Organizational Leadership. 2014. 158 p.
14. Lord, R. G., Brown, D. J., Harvey, J. L., & Hall, R. J. Contextual constraints on prototype generation and their multilevel consequences for leadership perceptions. *The Leadership Quarterly*, 2001. 12(3). P. 311-338.
15. Creswell, J. W. Research design: Qualitative, quantitative, and mixed method approaches (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage. 2014.342 p. URL: <http://fe.unj.ac.id/wp-content/uploads/2019/08/Research-Design-Qualitative-Quantitative-and-Mixed-Methods-Approaches.pdf> (дата звернення: 20.05.2020).
16. Patton, M. Q. Qualitative research and evaluation methods (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage. 2002. 598 p.
17. Creswell, J. W. Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage. 2012. 442 p.
18. TheBrain. TheBrain Technologies. Los Angeles, CA. 2012.

References:

1. Suray, I. (2011). Elity v derzhavnomu upravlinni: fenomen liderstva [Elites in public administration: the phenomenon of leadership]. *Visnyk NADU – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 4, 70-76 [in Ukrainian].
2. Pakhariev, A.D. (2003). Politychne liderstvo: istoryko-politolohichniy kontekst i suchasne stanovyshche [Political leadership: historical and political context and current situation]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
3. Pocheptsov, H. (n.d.). Imidzh lidera (politychnoho i ne tilky) [Image of the leader (political and not only)]. *library.kr.ua*. Retrieved from <http://library.kr.ua> [in Ukrainian].

4. Prykhodchenko, L.L. (2002). Problemy stanovlennia politychnoho liderstva na rehionalnomu rivni (na prykladi Pivdennoho rehionu) [Problems of formation of political leadership at the regional level (on the example of the Southern region)]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
5. Hryshchenko, I.M. (2017). Teoretyko-metodolohichni zasady formuvannia ta rozvytku liderstva v systemi mistsevoho samovriaduvannia [Theoretical and methodological principles of formation and development of leadership in the system of local self-government]. *Extended abstract of doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
6. Khaitov, P.O. (2017). Rozvytok transformatsiinoho liderstva na derzhavnii sluzhbi [Development of transformational leadership in the civil service]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Dnipro [in Ukrainian].
7. Bass, B.M. (1985). *Leadership and Performance Beyond Expectations*. New York: Free Press [in English].
8. Fiedler, F.E. (2003). The contingency model and the dynamics of leadership process. *Journal of Contemporary Business*, 3, 23-35 [in English]
9. Derzhanovska, S.L. (2017). Mekhanizmy realizatsii polityko-upravlinskoho liderstva u sferi bezpeky ta blahopoluchchia ditei (na prykladakh dosvidu Kanady) [Mekhanizmy realizatsii politico-upravlinskoho liderstva u sferi bezpeky ta holobolochcha ditei (na prykladakh dosvidu Kanady)]. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
10. Patlakh, I.M. Innovatsiinist yak kliuchova kompetentsiia suchasnoho lidera derzhavnoi sluzhby [Innovation as a key competence of a modern leader of the civil service]. *Formuvannia rehionalnoho lidera: vyklyky sohodennia – Formation of a regional leader: challenges of today* : All-Ukrainian scientific-practical conference with international participation. (pp. 72-84). Khmelnytskyi [in Ukrainian].
11. Winston, B.E., Patterson, K. (2006). An Integrative Definition of Leadership. *International Journal of Leadership Studies*, 1(2), 6-66. Retrieved from http://www.regent.edu/acad/global/publications/ijls/new/vol1iss2/winston_patterson.doc/winston_patterson.htm [in English]
12. Pastva, Ya. (2005). Chomu dlia efektyvnoho vriaduvannia potriben rozpodil mizh politychnoiu ta administratyvnoiu sferamy? [Why is there a division between the political and administrative spheres for effective governance?]. S. V. Sokolyk (Eds.). *Demokratychnyi rozvytok: vyshchi derzhavni sluzhbovtsi ta polityko-administratyvni stosunki – Democratic development: senior civil servants and political-administrative relations* : proceedings of 18th International Congress on the Training of Senior Civil Servants. (pp. 11-13). Kyiv: K.I.S. [in Ukrainian].
13. Kliuchnikov, A.A. (2014). Cross-Cultural Study of Effective Leadership Attributes in Ukraine and Russia. *Doctor's thess*. Regent University [in English].
14. Lord, R.G., Brown, D.J., Harvey, J.L., & Hall, R.J. (2001). Contextual constraints on prototype generation and their multilevel consequences for leadership perceptions. *The Leadership Quarterly*, 12(3), 311-338 [in English].
15. Creswell, J.W. (2003). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed method approaches*. (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage [in English].
16. Patton, M.Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods*. (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage [in English].
17. Creswell, J.W. (2012). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage [in English].
18. Site of TheBrain. www.thebrain.com. Retrieved from <https://www.thebrain.com> [in English].

УДК 35.07:330.32

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-228-238](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-228-238)

Тарабан Світлана Василівна, кандидат наук з державного управління, начальник відділу прогнозування та зведення інформації управління аналітики, прогнозування та зведення інформації Департаменту економіки і міжнародних відносин Харківської обласної державної адміністрації, 61022, м. Харків, майдан Свободи, 5, Держпром, 3-й під'їзд, 8-й поверх, тел.: +380506776711, e-mail: svetlana_taraban@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-3417-8547>.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНО-ПРИВАБЛИВОГО КЛІМАТУ В РЕГІОНІ – СТРАТЕГІЧНИЙ ПРІОРИТЕТ РОЗВИТКУ ХАРКІВЩИНИ

Анотація. У статті розглянуто процеси надходження інвестицій в економіку Харківської області, висвітлено особливості проведення інвестиційної діяльності в регіоні. Зазначено, що у лютому 2020 року прийнято Стратегію розвитку Харківської області на 2021–2027 роки, однією із стратегічних цілей якої є: «Забезпечення інвестиційно-привабливого клімату в регіоні і створення інноваційної та інвестиційної інфраструктури». Проведено аналіз динаміки обсягів надходжень прямих іноземних інвестицій до Харківської області за 2009-2019 роки, який дозволив виявити періоди найбільш значних коливань. Виконано порівняльний аналіз обсягів залучених прямих інвестицій (акціонерного капіталу) в регіони України на кінець 2019 року та визначено, що Харківська область посідає дев'яте місце серед регіонів України за цим показником. Проаналізовано обсяги надходжень прямих інвестицій (акціонерного капіталу) з країн світу в Харківську область на кінець 2019 року і з'ясовано, що переважну частку складають надходження з країн ЄС. Проведено структурний аналіз прямих іноземних інвестицій за видами економічної діяльності на кінець 2019 року, встановлено пріоритетні галузі економіки Харківщини, до яких іноземні інвестори вважають доцільним вкладати кошти. Проаналізовано динаміку та структуру капітальних інвестицій в Харківській області. Вивчено структуру капітальних інвестицій в регіоні у 2019 році за джерелами фінансування, а також за видами економічної діяльності. Досліджено обсяг капітальних інвестицій по містах і районах Харківської області за 2018 рік та визначено, що майже 2/3 всіх капітальних інвестицій спрямовується в місто Харків. У результаті проведеного дослідження динаміки та структури обсягів прямих

іноземних інвестицій в Харківську область та капітальних інвестицій виявлено, що спостерігається суттєва диспропорція та підтверджується моноцентричний характер інвестиційного розвитку Харківщини. Визначено шляхи активізації залучення прямих іноземних інвестицій та капітальних інвестицій з метою забезпечення інвестиційно-привабливого клімату в регіоні.

Ключові слова: інвестиційна діяльність, іноземні інвестиції, капітальні інвестиції, іноземні інвестори, динаміка, структура, інвестиційно-привабливий клімат.

Taraban Svitlana Vasylivna, PhD in Public Administration, Chief of the Department for forecasting and summarizing information, Governing of analytics, forecasting and summarizing information of the Department of Economics and International Relations of the Kharkiv Regional State Administration, 61022, Kharkiv, Svobody Square, 5, Gosprom, 3rd entrance, 8th floor, tel.: +380506776711, e-mail: svetlana_taraban@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-3417-8547>.

ENSURING INVESTMENT-ATTRACTIVE CLIMATE IN THE REGION - STRATEGIC PRIORITY OF DEVELOPMENT OF KHARKIV REGION

Abstract. The article deals with the processes of inflow of investments into the economy of Kharkiv region, highlights the peculiarities of investment activity in the region. It was noted that in February 2020 the Strategy for the Development of the Kharkiv Region for 2021-2027 was adopted, one of the strategic goals of which is: “Ensuring an investment-attractive climate in the region and creating an innovative and investment infrastructure”. The analysis of the dynamics of the volume of direct foreign investment in the Kharkiv region for 2009-2019 was analyzed, which allowed us to identify periods of the most significant fluctuations. A comparative analysis of the volume of attracted direct investments (share capital) in the regions of Ukraine as of the end of 2019 is made and it is determined that Kharkiv region ranks ninth among the regions of Ukraine in this indicator. The volume of direct investment (share capital) income from the countries of the world to the Kharkiv region at the end of 2019 is analyzed and it is determined that the major part is from the EU countries. A structural analysis of foreign direct investment by type of economic activity at the end of 2019 has been conducted, priority sectors of the Kharkiv region’s economy have been identified, to which foreign investors consider it advisable to invest. The dynamics and structure of the capital investments in the Kharkiv region are analyzed. The structure of capital investments in the region in 2019 by sources of financing, as well as by types of economic activity is studied. The volume of capital investments by cities and districts of the Kharkiv region for 2018 is investigated and it is determined that

almost 2/3 of all capital investments are directed to the city of Kharkiv. As a result of a study of the dynamics and structure of foreign direct investment volumes in the Kharkiv region and capital investments, it is revealed that a significant disproportion is observed and the monocentric nature of the investment development of the Kharkiv region is confirmed. The ways of intensifying the attraction of foreign direct investment and capital investments in order to ensure an attractive investment climate in the region are identified.

Keywords: investment activity, foreign investments, capital investments, foreign investors, dynamics, structure, investment-attractive climate.

Постановка проблеми. Успішний розвиток регіонів та територіальних громад не можливий без активізації інвестиційної діяльності, нарощення внутрішніх і зовнішніх інвестицій в економіку областей, міст, об'єднаних територіальних громад (далі - ОТГ). Лише ефективне використання наявного потенціалу та вмиле залучення всіх можливих джерел інвестування (місцевий і державний бюджет, інвестиції діючих компаній, залучення нових інвесторів, кредити банків та інші позикові інструменти тощо) може гарантувати динамічний соціально-економічний розвиток територій. Тому особливої актуальності набувають питання, пов'язані з вивченням умов створення сприятливого інвестиційного клімату регіону, підвищення рівня його інвестиційної привабливості, залученням інвестицій і їх ефективним використанням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значну увагу вивченню проблем та шляхів залучення інвестицій в економіку України, аналізу сучасного стану інвестиційної діяльності та питанням покращення інвестиційного клімату в країні приділяли такі вчені, як: А. Непран [3], Г. Филюк [5] та ін..

Вагомий внесок у вивчення сучасних напрямків і пріоритетів регіонального розвитку, інвестиційних процесів, що відбуваються, зробили вітчизняні науковці, зокрема, А. Дегтяр [2], Н. Третяк [4] та ін.

Питання впливу інвестиційної діяльності на економічний розвиток територій досліджено в роботах таких економістів: Б. Данилишин [1], О. Гаврилукта ін.

Метою статті є дослідження інвестиційних процесів в економіці Харківської області, статистичний аналіз динаміки та структури обсягу прямих іноземних інвестицій та капітальних інвестицій, визначення шляхів активізації їх залучення та забезпечення інвестиційно-привабливого клімату в регіоні.

Виклад основного матеріалу. Залучення інвестицій в Харківський регіон завжди було і є одним з головних пріоритетів діяльності місцевих органів влади.

Рішенням сесії Харківської обласної ради від 27.02.2020 № 1196-VII схвалено Стратегію розвитку Харківської області на 2021–2027 роки. Одна із

стратегічних цілей Стратегії – «Забезпечення інвестиційно-привабливого клімату в регіоні і створення інноваційної та інвестиційної інфраструктури» – містить декілька операційних цілей і завдань, спрямованих на забезпечення позиціонування Харківщини, як одного з найкращих місць вкладення інвестицій та створення необхідних умов для інвестування.

Оперативна ціль 4.1. «Організація системи залучення та супроводження міжнародних і вітчизняних інвестицій» передбачає: створення інституцій залучення та супроводу закордонних і вітчизняних інвесторів; міжнародну промоцію інвестиційної привабливості регіону; налагодження тісної співпраці з вітчизняними й іноземними інвесторами та інституціями щодо залучення інвестицій тощо [6].

Харківською обласною державною адміністрацією здійснювались заходи щодо сприяння зміцненню інвестиційного потенціалу економіки області, збільшенню обсягів інвестицій в реальний сектор економіки шляхом активного залучення всіх джерел фінансування, підвищення ефективності їх використання для досягнення стабільного соціально-економічного розвитку регіону.

Багато років успішно реалізують свої проекти у Харківській області такі провідні міжнародні компанії, як: ПрАТ «Філіп Морріс Україна», ТОВ «Нестле Україна», ТОВ «Амкор Тобакко Пекеджинг Україна», Харківське відділення ПАТ «САН ІнБев Україна», АТ «Новий Стиль», ТОВ «Східно-українська компанія «Малтюрорп», спільне українсько-британське підприємство «Українська чаєрозжувальна фабрика «Ахмад Ті» тощо.

За даними Головного управління статистики у Харківській області, за 2019 рік до регіону надійшло 84,5 млн. дол. США прямих інвестицій (акціонерного капіталу), вибуло 11,7 млн.дол. США. Абсолютний приріст, з урахуванням зміни вартості акціонерного капіталу нерезидентів (37,2 млн.дол.США, у тому числі курсова різниця склала 36,2 млн.дол.США), склав 110,0 млн.дол.США, темп до початку року склав 116,9% [7].

В цілому станом на 31.12.2019 загальний обсяг прямих інвестицій (акціонерного капіталу), залучених в область, склав 762,5 млн. дол. США (рис. 1), у розрахунку на одну особу населення – 287,6 дол. США.

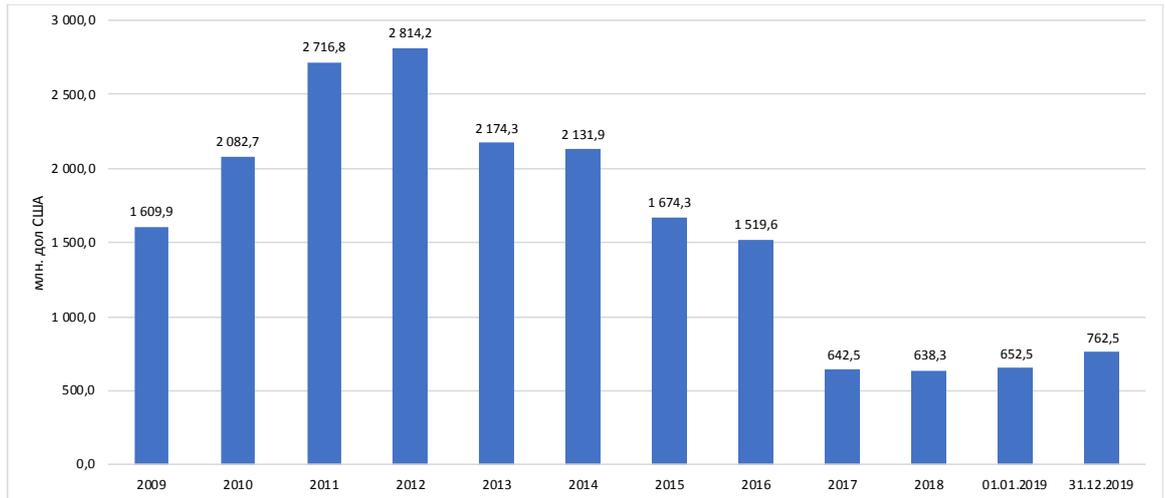


Рис. 1. Обсяг прямих інвестицій (акціонерного капіталу) в економіці Харківської області (2009 – 2019 рр) [8].

За обсягом залучених прямих інвестицій (акціонерного капіталу) Харківська область посідає дев'яте місце серед регіонів України (рис. 2).

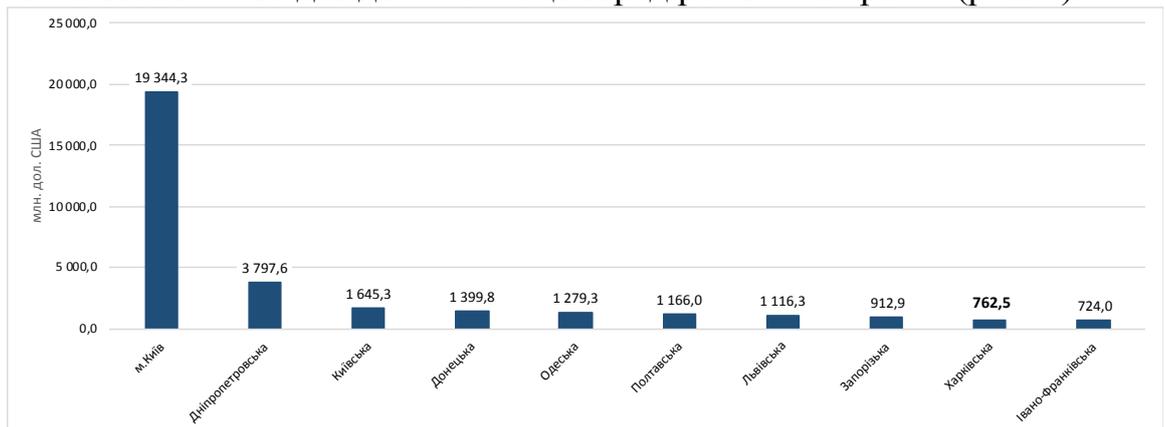


Рис. 2. Обсяг залучених прямих інвестицій (акціонерного капіталу) в регіони України на 31.12.2019 [9].

Харківська область була й залишається доволі привабливою для інвесторів. Близько 80 країн світу інвестують у Харківщину. Найбільші обсяги прямих інвестицій (акціонерного капіталу) у 2019 році надійшли з Кіпру, Великої Британії, Нідерландів, Віргінських Островів (Брит.), Швейцарії, Франції, США та Польщі. Переважну частку загального обсягу прямих інвестицій (акціонерного капіталу) – 78,8% (станом на 31.12.2019) – складають надходження з країн ЄС, що становить 600, 7 млн. дол. США (рис. 3).

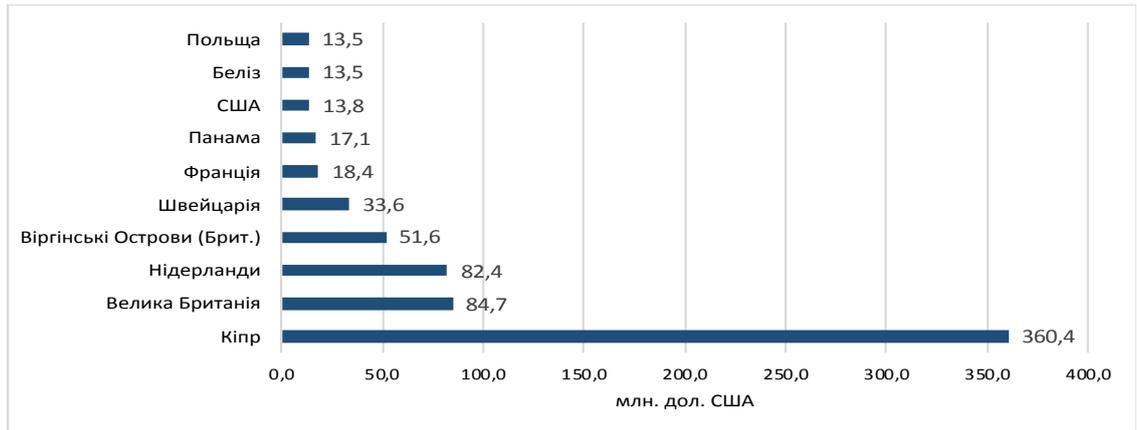


Рис. 3. Прямі інвестиції (акціонерний капітал) з країн світу в Харківській області (за найбільшими обсягами) станом на 31.12.2019 [7].

У розрізі адміністративно-територіальних одиниць Харківської області розподіл акціонерного капіталу є нерівномірним: 54% від загального обсягу залучених прямих інвестицій надійшло в обласний центр; 41% надійшло у чотири райони – Харківський, Чугуївський, Дергачівський та Барвінківський. Решта районів та міст обласного значення залучили всього близько 5% (рис. 4). Водночас, потенціал обласного центру, а також міст, районів та ОТГ області є значним, і у найближчі 5-7 років вони можуть прийняти значно більші обсяги інвестицій.

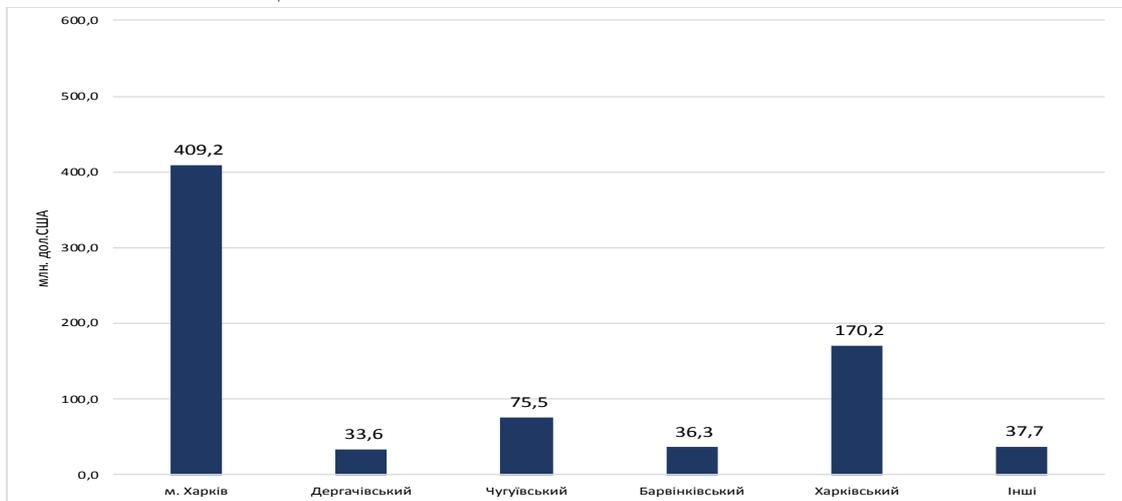


Рис. 4. Прямі інвестиції (акціонерний капітал) по містах обласного значення та районах Харківської області станом на 31.12.2019 [10].

Стосовно видів економічної діяльності, то, станом на 31.12.2019, понад третина всіх прямих іноземних інвестицій (37,2%) надійшла в промисловість – це 283,4 млн. дол. США, з яких переважна більшість – 281,1 млн. дол. США (36,9%) – у переробну промисловість.

Значні обсяги прямих іноземних інвестицій акумульовано у сфері фінансової та страхової діяльності – 16,5%, у сфері операцій з нерухомим майном – 16,3%, у сільськогосподарській сфері – 9,4%, в організаціях, що

здійснюють діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування – 8,3%, на підприємствах з оптової та роздрібною торгівлі – 5,9% (рис. 5.).



Рис. 5. Прямі інвестиції (акціонерний капітал) в економіці області за видами економічної діяльності станом на 31.12.2019 [7].

Впродовж 2019 року підприємствами та організаціями Харківської області за рахунок усіх джерел фінансування було освоєно понад 22,5 млрд. грн. капітальних інвестицій, що на 5,7% більше, ніж у 2018 році.

Головним джерелом фінансування капітальних інвестицій залишаються власні кошти підприємств та організацій, зокрема у січні-грудні 2019 року вони становили 10,8 млрд. грн. (47,8% загального обсягу). На другій позиції – кошти місцевих бюджетів – 4,9 млрд. грн. (21,8%), далі - кошти населення на будівництво житла – понад 2,9 млрд. грн. (13%), кошти державного бюджету – майже 1,3 млрд. грн. (5,7%), кредити банків та інші позики – 942,5 млн. грн. (4,2%). Кошти іноземних інвесторів є несуттєвим джерелом капітальних інвестицій [11].

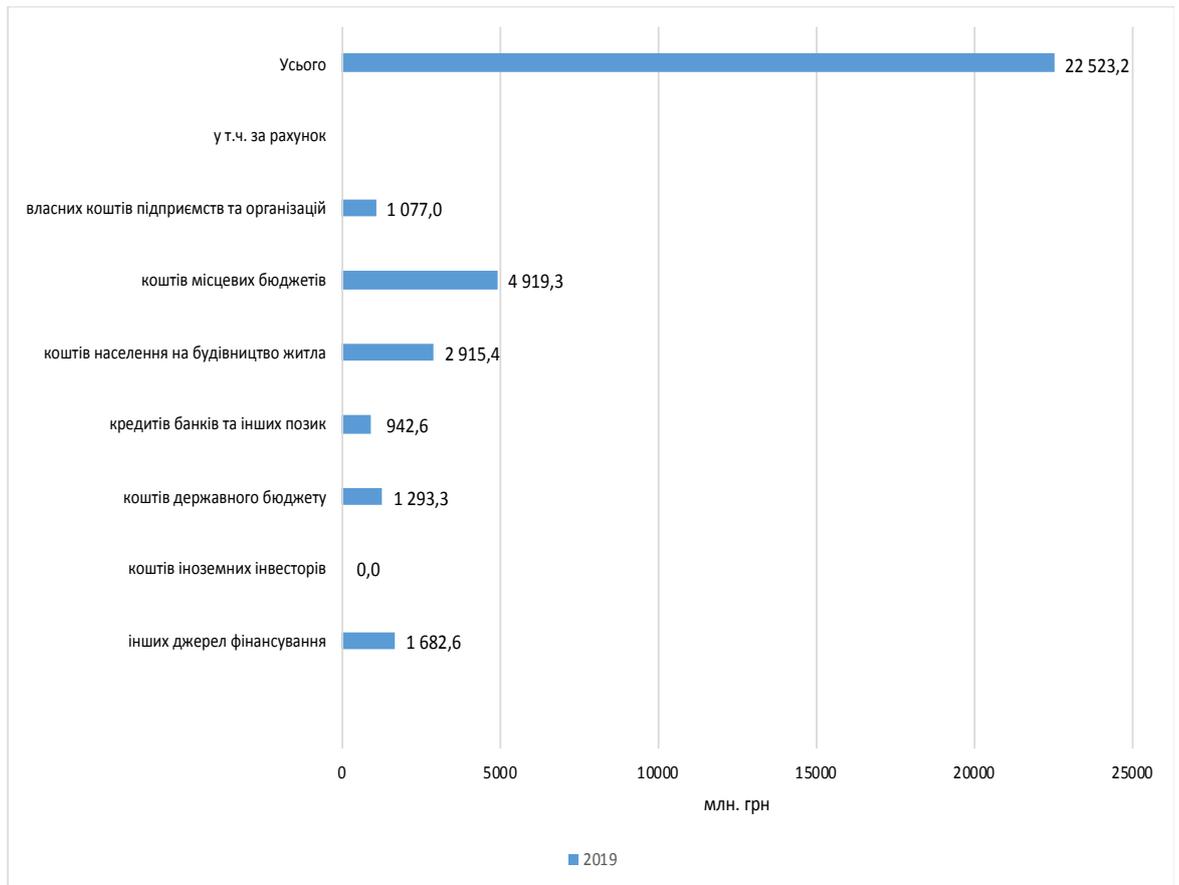


Рис. 6. Капітальні інвестиції у Харківській області за джерелами фінансування у січні-грудні 2019 року

За видами економічної діяльності найбільші обсяги капітальних інвестицій спрямовані у розвиток промисловості – 5473,3 млн грн (24,3% до загального обсягу), у т.ч. переробну промисловість – 4089,2 млн грн; будівництва – 4944,6 млн грн (22,0% до загального обсягу); сільського, лісового та рибного господарства – 2672,4 млн грн. (11,9% до загального обсягу) (рис. 7).

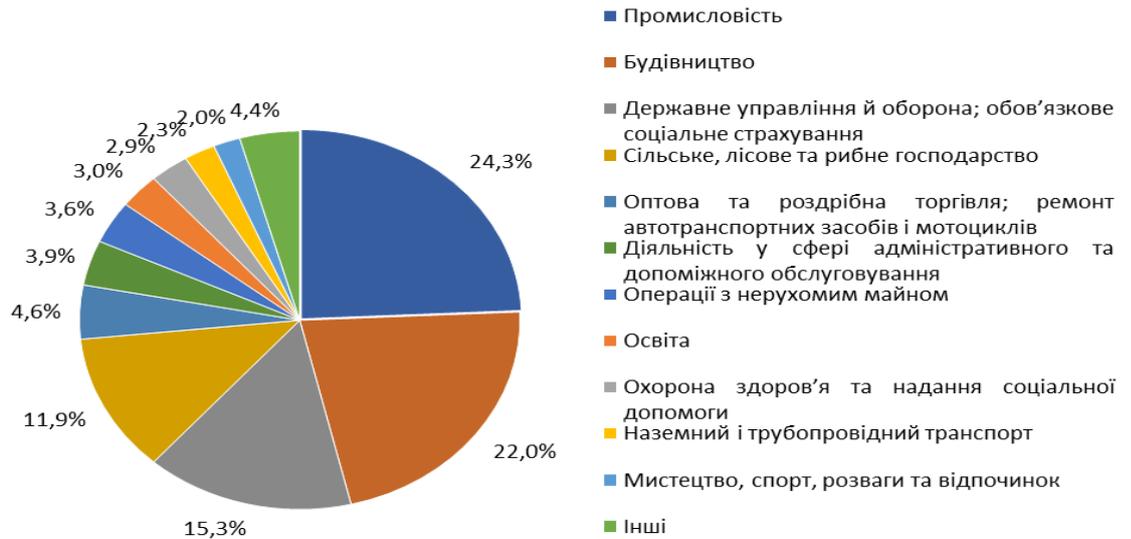


Рис. 7. Структура капітальних інвестицій у Харківській області за видами економічної діяльності у 2019 р.

Щодо територіального розподілу (рис. 8.), то майже 2/3 всіх капітальних інвестицій спрямовується в місто Харків. У 2018 році цей показник складав 15169,5 млн грн, що у розрахунку на одну особу становило 10,6 тис грн. Водночас, всі інші міста і райони освоїли лише третину від усього обсягу капітальних інвестицій (8381,8 млн грн), що становить 6,8 тис. грн. на одного мешканця [12].

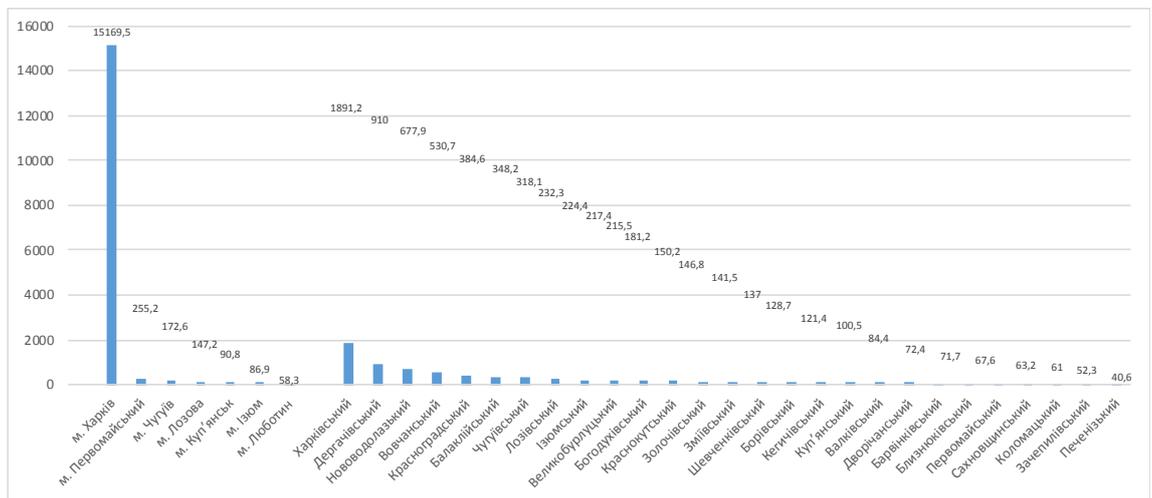


Рис. 8. Капітальні інвестиції по містах і районах Харківської області за 2018 рік (тис. грн.).

Висновки та перспективи подальших досліджень. У результаті проведеного дослідження динаміки та структури обсягу прямих іноземних інвестицій в Харківську область та капітальних інвестицій виявлено, що спостерігається суттєва диспропорція та підтверджується моноцентричний характер інвестиційного розвитку Харківщини. Такий стан справ вимагає

посиленої уваги до розвитку інвестиційного процесу в містах, районах та ОТГ області, а також забезпечення дотримання балансу інтересів влади, територіальних громад/мешканців регіону та бізнесу.

Харківська обласна державна адміністрація спільно з Харківською обласною радою, органами місцевого самоврядування на місцях, маючи на меті досягнення стратегічно важливих цілей розвитку регіону, територіальних громад, повинні забезпечити для інвесторів привабливість вкладення коштів у регіональну економіку, гарантувати безпеку ведення бізнесу, виступати в якості його рівноправних партнерів.

Література:

1. Данилишин Б. М., Корецький М. Х., Дацій О. І. Макроекономічне регулювання інвестиційних процесів: монографія. Ніжин: Аспект-Поліграф. 2007. 204 с.
2. Реалізація політики інноваційно-інвестиційного розвитку економіки на регіональному рівні: монографія. А. О. Дегтяр та ін. Х.: Магістр, 2008. 144 с.
3. Непран А. В. Формування та використання фінансового потенціалу інвестиційної діяльності в Україні / А. В. Непран. *Фінанси України*. 2016. № 9. С. 111-127. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2016_9_9.
4. Третяк Н. М. Фактори формування інвестиційного клімату в Україні. *Фінансовий простір*. 2013. № 3. С. 165-170. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fin_pr_2013_3_24.
5. Филюк Г. М. Інвестиційна складова в інноваційній системі України. *Банківська справа*. 2008. № 1(79). С. 43-51.
6. Стратегія розвитку Харківської області на 2021–2027 роки. [URL: <http://www.kharkivoda.gov.ua> (дата звернення: 20.05.2020)].
7. Соціально-економічне становище Харківської області за січень-лютий 2020 року. Статистичний бюлетень. URL: <http://kh.ukrstat.gov.ua/statystychnyi-biuleten-sotsialno-ekonomichne-stanovyshche-kharkivskoi-oblasti-za-2020-rik> (дата звернення: 20.05.2020).
8. Інвестиції (акціонерний капітал) в економіці Харківської області за видами економічної діяльності (2010-2018). URL: <http://kh.ukrstat.gov.ua/investicii-zov-dijal/2884-pryami-investitsiji-aktsionernij-kapital-v-ekonomitsi-kharkivskoji-oblasti-za-vidami-ekonomichnoji-diyalnosti-2010-2018> (дата звернення: 20.05.2020).
9. Прямі інвестиції (акціонерний капітал) в економіці України по регіонах (2010-2019). URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>(дата звернення: 20.05.2020).
10. Прямі інвестиції (акціонерний капітал) по містах обласного значення та районах Харківської області. URL.: <http://kh.ukrstat.gov.ua/priami-investytsii-aktsionernyi-kapital-po-mistakh-oblasnoho-znachennia-ta-raionakh> (дата звернення: 20.05.2020).
11. Соціально-економічне становище Харківської області за січень 2020 року. Статистичний бюлетень. URL.: <http://kh.ukrstat.gov.ua/statystychnyi-biuleten-sotsialno-ekonomichne-stanovyshche-kharkivskoi-oblasti-za-2020-rik> (дата звернення: 20.05.2020).
12. Харківська область у 2018 році (статистичний щорічник). URL: <http://kh.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 20.05.2020).

References:

1. Stratehiia rozvytku Kharkivskoi oblasti na 2021–2027 roky. [Strategy for the development of Kharkiv region for 2021-2027]. (2020). *kharkivoda.gov.ua*. Retrieved from <http://www.kharkivoda.gov.ua> [in Ukrainian].
2. Sotsialno-ekonomichne stanovyshe Kharkivskoi oblasti za sichenliutyi 2020 roku. Statystychnyi biuleten. [The socio-economic situation of Kharkiv region in January-February 2020. Statistical bulletin]. (2020). *kh.ukrstat.gov.ua*. Retrieved from <http://kh.ukrstat.gov.ua/statystychnyi-biuleten-sotsialno-ekonomichne-stanovyshe-kharkivskoi-oblasti-za-2020-rik> [in Ukrainian].
3. Priami investytsii (aktsionernyi kapital) v ekonomitsi Kharkivskoi oblasti za vydamy ekonomichnoi diialnosti (2010-2018). [Direct investment (share capital) in the economy of Kharkiv region by type of economic activity (2010-2018)]. (2020). *kh.ukrstat.gov.ua*. Retrieved from <http://kh.ukrstat.gov.ua/investicii-zov-dijal/2884-priami-investitsiji-aktsionernij-kapital-v-ekonomitsi-kharkivskoji-oblasti-za-vidami-ekonomichnoi-diyalnosti-2010-2018> [in Ukrainian].
4. Priami investytsii (aktsionernyi kapital) v ekonomitsi Ukrainy po rehionakh (2010-2019). [Direct investment (equity) in the economy of Ukraine by region (2010-2019)]. (2020). *ukrstat.gov.ua*. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].
5. Priami investytsii (aktsionernyi kapital) po mistakh oblasnoho znachennia ta raionakh Kharkivskoi oblasti. [Direct investments (share capital) in cities of regional importance and districts of Kharkiv region]. (2020). *kh.ukrstat.gov.ua*. Retrieved from <http://kh.ukrstat.gov.ua/priami-investytsii-aktsionernyi-kapital-po-mistakh-oblasnoho-znachennia-ta-raionakh> [in Ukrainian].
6. Sotsialno-ekonomichne stanovyshe Kharkivskoi oblasti za sichen 2020 roku. Statystychnyi biuleten. [The socio-economic situation of Kharkiv region for January 2020. Statistical bulletin]. (2020). *kh.ukrstat.gov.ua*. Retrieved from <http://kh.ukrstat.gov.ua/statystychnyi-biuleten-sotsialno-ekonomichne-stanovyshe-kharkivskoi-oblasti-za-2020-rik> [in Ukrainian].
7. Kharkivska oblast u 2018 rotsi (statystychnyi shchorichnyk). [Kharkiv region in 2018 (statistical yearbook)]. (2019). *kh.ukrstat.gov.ua*. Retrieved from <http://kh.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].
8. Investytsii (aktsionernyi kapital) v ekonomitsi Kharkivskoi oblasti za vydamy ekonomichnoi diialnosti (2010-2018). URL: <http://kh.ukrstat.gov.ua/investicii-zov-dijal/2884-priami-investitsiji-aktsionernij-kapital-v-ekonomitsi-kharkivskoji-oblasti-za-vidami-ekonomichnoi-diyalnosti-2010-2018> [in Ukrainian].
9. Priami investytsii (aktsionernyi kapital) v ekonomitsi Ukrainy po rehionakh (2010-2019). URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].
10. Priami investytsii (aktsionernyi kapital) po mistakh oblasnoho znachennia ta raionakh Kharkivskoi oblasti. URL: <http://kh.ukrstat.gov.ua/priami-investytsii-aktsionernyi-kapital-po-mistakh-oblasnoho-znachennia-ta-raionakh> [in Ukrainian].
11. Sotsialno-ekonomichne stanovyshe Kharkivskoi oblasti za sichen 2020 roku. Statystychnyi biuleten. URL: <http://kh.ukrstat.gov.ua/statystychnyi-biuleten-sotsialno-ekonomichne-stanovyshe-kharkivskoi-oblasti-za-2020-rik> [in Ukrainian].
12. Kharkivska oblast u 2018 rotsi (statystychnyi shchorichnyk). URL: <http://kh.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].

УДК: 351

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-239-249](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-239-249)

Хассун Мухамед Абдель Маджет, аспірант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, вулиця Фрометівська, 2, Київ, 02000, тел.: 044 490 9505, email: hassunmuhamed@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-2103-5651>

АНАЛІЗ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДИПЛОМАТИЧНИХ ВІДНОСИН

Анотація: визначено, що, на сучасному етапі розвитку державного управління у сфері дипломатичних відносин, важливим аспектом дослідження є аналіз науково-теоретичних основ механізмів державного управління цього напрямку: дефініцій термінів «державна політика», «механізм державного управління», «дипломатія», «дипломатичні відносини» та інших з цим пов'язаних визначень, що дозволить збільшити результативність діяльності системи державного управління, у цілому. Обґрунтовано, що державна політика комплексно характеризує діяльність держави у відповідній сфері, визначає стратегічні цілі та завдання влади, а розв'язання конкретних громадських проблемних питань є однією з її частин.

Відмічено, що головним засобом впровадження державно-виконавчої влади є саме механізм управління нею. Одночасно, будучи єдиним комплексом окремих елементів соціуму у їх органічному взаємозв'язку, а, також, поєднанням певних процесів та закономірностей, суб'єкт цього механізму визначає інтереси та потреби суспільного розвитку, утворює рішення та дії, на цій основі, і, нарешті, впроваджує у життя рішення відповідних проблем, зважаючи на державно-владний контекст.

Обґрунтовано, що у ракурсі системної концепції, механізм державного управління включає взаємозв'язки між її суб'єктом і об'єктом управління, забезпечує здійснення функцій держави у рамках законодавчо закріпленої сфери державно-управлінського впливу та сприяє цілісності системи державного адміністрування. Зроблено висновок про те, що в енциклопедичних визначеннях дипломатія використовується як синонім зовнішньої політики держави. Отже, поняття дипломатичної діяльності ототожнюється з поняттям зовнішньої політики. Однак, така точка зору не досить детально розкриває зміст терміну та є не цілком коректною. Адже визначення дипломатії є набагато вужчим, ніж визначення зовнішньої політики і є, скоріше, однією зі складових зовнішньої політики, засобом її здійснення, що встановлює взаємозв'язки між суб'єктами зовнішньополітичних зносин.

Ключові слова: механізми державного управління, дипломатичні відносини, зовнішньополітичні зносини, потреби суспільного розвитку, захист інтересів держави.

Hassun Muhamed Abdel Majid, Postgraduate Student, Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 2 Frometivska Street, Kyiv, 02000, tel.: 044 490 9505, email: hassunmuhamed@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-2103-5651>

Analysis of the conceptual-categorical apparatus of state policy in the field of diplomatic relations

Abstract: it is determined that, at the present stage of the development of public administration in the field of diplomatic relations, an important aspect of the research is the analysis of the scientific and theoretical foundations of the mechanisms of public administration in this area: definitions of the terms «public policy», «mechanism of public administration», «diplomacy», «diplomatic relations» and other related definitions, which will increase the effectiveness of the public administration system as a whole. It is substantiated that state policy comprehensively characterizes the activities of the state in the relevant sphere, defines the strategic goals and tasks of the authorities, and the resolution of specific public problems is one of its parts.

It is noted that the main means of implementation of the state-executive power is the mechanism of its management. At the same time, being the only complex of individual elements of society in their organic interconnection, as well as by combining certain processes and patterns, the subject of this mechanism determines the interests and needs of social development, approves decisions and actions, on this basis, and, finally, implements solutions to relevant problems, taking into account the state-governmental context.

It is substantiated that in the context of the system concept, the mechanism of public administration includes the interconnections between its subject and the object of management, ensures the implementation of the functions of the state within the framework of legislatively fixed sphere of governmental influence and promotes the integrity of the system of public administration. It is concluded that in encyclopedic definitions, diplomacy is used as a synonym for foreign policy. Thus, the concept of diplomatic activity is identical with that of foreign policy. However, such a view does not sufficiently disclose the meaning of the term and is not entirely correct. Indeed, the definition of diplomacy is much narrower than the definition of foreign policy and is, rather, one of the components of foreign policy, a means of its implementation, which establishes relations between the subjects of foreign policy relations.

Keywords: mechanisms of public administration, diplomatic relations, foreign policy relations, needs of social development, protection of interests of the state.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку державного управління у сфері дипломатичних відносин, важливим аспектом дослідження є аналіз науково-теоретичних основ механізмів державного управління цього напрямку: дефініцій термінів «державна політика», «механізм державного управління», «дипломатія», «дипломатичні відносини» та інших з цим пов'язаних визначень, що дозволить збільшити результативність діяльності системи державного управління, у цілому. Ефективність даної системи залежить від вдалого функціонування структур, що забезпечують цілеспрямоване та скоординоване управління міжнародними дипломатичними процесами держави, дієвий вплив управлінських механізмів на міжнародний дипломатичний розвиток країни, впровадження у життя цілей та завдань державного управління у сфері дипломатичних відносин, які слід реалізовувати у відповідних напрямках суспільного існування.

В контексті даного дослідження, необхідно відзначити практичну важливість, актуальність дослідження та визначення понятійно-категоріального апарату державної політики у сфері дипломатичних відносин. Насамперед, це передбачає аналіз поглядів вітчизняних дослідників галузі державного управління у висвітленні теоретичних засад, ключових термінів та категорій державної політики у сфері дипломатичних відносин та типологізацію підходів до їх класифікації [1].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Впродовж останнього часу, вивчення механізмів державного управління у сфері дипломатичних відносин перебуває у сфері наукових пріоритетів багатьох вітчизняних науковців, серед яких: Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Б. Гаєвський, Н. Дацій, О. Драган, М. Круглов, І. Кринична, В. Малиновський, О. Оболенський, Р. Рудницька, Ю. Тихомиров, О. Федорчак та ін. Однак, на сьогоднішній день, має місце «криза» змістовної інтерпретації та одностайності у термінологічному значенні цього поняття, незважаючи на значну кількість досліджень сфери публічного адміністрування у напрямі теоретико-методологічного розвитку суті механізмів державного управління.

Мета статті. Метою статті є аналіз понятійно-категоріального апарату державної політики у сфері дипломатичних відносин.

Виклад основного матеріалу. Основним елементом терміну «державна політика у сфері дипломатичних відносин» є поняття державної політики. Висвітлення цього терміну вітчизняними науковцями подано у табл. 1.

Таблиця 1.
Аналіз визначення поняття «державна політика» вітчизняними
авторами

Автор	Визначення поняття
<i>О. Кілієвич, В. Тертичка [2]</i>	Організований органами державної влади напрям дій (або бездіяльності), зорієнтований на вирішення комплексу взаємопов'язаних проблем або певної проблеми соціуму
<i>І. Розпутенко [3]</i>	Сукупність дій повноважних органів влади, спрямованих на досягнення відповідних цілей та роботу у відповідних напрямках діяльності, спрямованих на вирішення певних суспільних проблем
<i>В. Купрій [4]</i>	Комплекс безперервних, циклічних, послідовних дій, функціональних взаємодій складових, інституційних структур та засобів, які направлені на досягнення відповідного результату
<i>Е. Афонін [5]</i>	Діяльність органів державної влади та їх посадових осіб щодо реалізації визначеної політики, спрямованої на регулювання політичних, соціальних та економічних процесів у суспільстві
<i>Р. Кобець [6]</i>	Процес затвердження органами влади рішень для розв'язання відповідних важливих проблем соціуму, який цілеспрямовано реалізовується повноважними органами влади та інституціями відповідних сфер діяльності, а, також, послідовне введення їх у дію
<i>А. Мерзляк [7]</i>	Система комплексних дій, стратегічно направлених цілей та положень повноважних державно-владних органів, яка орієнтована на розв'язання потреб, чи проблем, які виникли на даному етапі розвитку держави, які визначають курс впровадження у життя цих цілей, у ході організаційно-управлінської діяльності у сфері суспільного розвитку з обов'язковим урахуванням інтересів громадян

Як бачимо (табл.1), у державно-управлінській науці поняття «державної політики» розглядається не достатньо широко та розгалужено, щоб повністю розкрити його зміст та не є цілком коректним. Проаналізуємо кожне з визначень окремо.

О. Кілієвич, В. Тертичка розкривають поняття «державна політика» не тільки як дії, але і як утримання від них (бездіяльність). В контексті цього визначення, влада окреслюється як носій політики, а політика – як заходи, вжиті державними структурами, які мають можливість вибору як саме діяти та чи робити взагалі що-небудь.

З позиції І. Розпутенка «державна політика» визначається як реакція на громадські проблемні питання. Така точка зору не виявляє повного змісту цього терміну, адже державна політика, основним завданням якої є розв'язання конкретного громадського проблемного питання, визначає коротко терміновість своєї діяльності, а звідси впливає, що вона втратить

своє функціональне значення тоді, коли це питання буде вирішене. До того ж впровадження та реалізація державної політики залежить не тільки від присутності певного проблемного питання у відповідній сфері життєдіяльності країни.

Одночасно, з визначеними характеристиками цього поняття можна сказати що «державна політика» здійснюється безперервно. Отже, можна зробити висновок, що державна політика комплексно характеризує діяльність держави у відповідній сфері, визначає стратегічні цілі та завдання влади, а розв'язання конкретних громадських проблемних питань є однією з її частин. З цієї точки зору, мають вагому роль у державно-управлінській науці визначення «державної політики», подані В. Купрієм та Е. Афоніним. Можна погодитись з цим визначенням у контексті функціонування державної політики, як безперервного процесу, заснованого на монопольному праві країни розв'язувати відповідні проблеми.

Термін «державна політика» предметно розглядає у своїх роботах Р. Кобець. На нашу думку, дане поняття є дещо двозначним. З одного боку, державна політика розглядається як процес ухвалення рішення, яке реалізується державними структурами, а з іншого – як хід підготовки та реалізації політики у відповідній сфері, що є складним процесом взаємодії суб'єктів структури, у кожного з яких є свої цілі та завдання.

Найбільш комплексним та показовим, на нашу думку, є визначення А. Мерзляка, в якому державна політика визначається як засіб гармонізації та інтегрованості суспільства, наслідком ефективного функціонування якого буде покращення якості життя людей та забезпечення стабільності у всіх сферах їхньої діяльності.

У контексті наукових поглядів М. Круглова [8, с. 111], механізм державного управління визначається як комплекс організаційних, економічних, політичних і мотиваційних способів безпосереднього впливу учасників процесу державного управління на діяльність об'єктів, які забезпечують координацію інтересів суб'єктів державного управління, які взаємодіють між собою. У рамках цього визначення, можна зробити висновок, що комплексний механізм державного управління повинен бути системним і охоплювати та координувати усі сфери діяльності управління державою: політику, економіку, право та інші.

Цікавим є визначення механізму державного управління дане Г. Атаманчуком [9, с. 86], який розглядає його як організовану, згідно певних принципів, складну структурну систему, яка направлена на вирішення цілей та завдань публічного адміністрування. Я, частково, погоджуюся із даною думкою, адже головним засобом впровадження державно-виконавчої влади є саме механізм управління нею. Одночасно, будучи єдиним комплексом окремих елементів соціуму у їх органічному взаємозв'язку, а, також, поєднанням певних процесів та закономірностей, суб'єкт цього механізму визначає інтереси та потреби суспільного розвитку, утверджує рішення та дії,

на цій основі, і, нарешті, впроваджує у життя рішення відповідних проблем, зважаючи на державно-владний контекст.

Беручи до уваги позицію Ю. Тихомирова [10, с. 482-483], який під механізмом державного управління розуміє сукупність прийомів координації та функцій адміністрування, що засновані на виявленні цілей, науковому та практичному їх обґрунтуваннях, процесі еволюції системи керування, яка гарантує здійснення завдань та досягнення стратегічних цілей у процесі управління, можна погодись з цією думкою, адже вона дозволяє визначати механізми державного управління як результативний інструмент для пізнання дійсності та обґрунтованого впливу на суспільні процеси реалізації державних функцій.

Достатньо глибоко вивчали структуру і зміст механізмів державного управління І. Драган, І. Дацій, І. Кринична [11, с. 53-54], О. Оболенський. Науковці сходяться у думці, що механізм державного управління представляє собою системну єдність органів місцевого самоврядування та центральних органів державної влади, діяльність яких заснована на відповідних законодавчо закріплених положеннях, реалізація яких базується на функціональному розподілі влади та наявності важливих ресурсів. Погоджуючись з авторами, можна зважено говорити, що у ракурсі системної концепції, механізм державного управління включає взаємозв'язки між її суб'єктом і об'єктом управління, забезпечує здійснення функцій держави у рамках законодавчо закріпленої сфери державно-управлінського впливу та сприяє цілісності системи державного адміністрування.

Н. Нижник та О. Машков [12, с. 37] розробили своє бачення поняття «механізм державного управління», згідно з яким він окреслюється як самостійний компонент системи адміністрування, який забезпечує безпосередній вплив на велике різномайття факторів, від стану яких залежать результати та наслідки функціонування об'єкта управління. Узагальнюючи позицію авторів, можна зробити висновок, що процеси управлінської діяльності у загальній системі управління виникають та функціонують в межах окремих організаційних структур, що має вагомий вплив на усі сфери розвитку держави

Механізм державного управління, у розумінні В. Авер'янова [13, с. 35] – це система відповідних повноважних органів державної влади, яка забезпечує досягнення цілей державного управління відповідно від їх правового статусу та норм, які регламентують процеси організації та реалізації вказаними структурами свого функціонального призначення. На мою думку, згідно даного визначення через механізм державного управління виконується реалізація владних повноважень, що гарантує владі її автономність та легітимність. Отже, у певному порядку виникають владні відносини: відповідний інтерес окремої соціальної групи трансформується у суспільно-важливу політичну мету і тільки після цього, через механізм впровадження, мета перетворюється у суспільні владні відносини. Тому,

можна зробити висновки, що незалежними складовими системи будь яких владних відносин є функціонування та реалізація цієї системи та певний механізм створення таких відносин.

Одним з найуніверсальніших, на мою думку, визначень поняття «механізм державного управління» є трактування, яке було запропоновано у науковому доробку О. Федорчака [14]. На основі фундаментального дослідження терміну, визначено, що механізм державного управління – системний інструмент державно-владних органів, визначений для практичної реалізації державного управління та досягнення цілей, що ставить перед собою держава, який має відповідну структуру та методи впливу на об'єкт адміністрування відповідно до нормативно-правового, інформаційного та інших видів забезпечення. Однозначно, можна сказати, що у даному понятті, у повному обсязі, визначено структуру механізму державного управління, головними складовими якої, безпосередньо, є методи, важелі, інструменти, політика, правове та інші види забезпечення.

У контексті дослідження державної політики у сфері дипломатичних відносин, вважаю за потрібне проаналізувати наявні, на сьогоднішній день, вітчизняні наукові розробки концептуально-теоретичного напрямку, який стосується визначення поняття «дипломатія», що закономірно пояснює актуальність питання розробки методологічного базису у вивченні сфери дипломатичних відносин як специфічного виду міжнародної діяльності.

Великий тлумачний словник української мови [15, с. 297] приводить таке визначення дипломатії як «діяльність керівництва держави та специфічних структур зовнішніх відносин в напрямі реалізації міжнародної зовнішньої політики та захисту інтересів держави за кордоном».

Найбільш розгалужену дефініцію даного терміну в словниках трактує Українська дипломатична енциклопедія [16], у якій вказано, що дипломатія – «це спосіб реалізації зовнішньополітичної діяльності, внутрішнього регулювання державної влади, офіційна діяльність керівників держав та урядів, представницьких посадових осіб акредитуючих країн за кордоном та в державі».

Можна зробити висновок, що в енциклопедичних визначеннях дипломатія використовується як синонім зовнішньої політики держави. Отже, поняття дипломатичної діяльності ототожнюється з поняттям зовнішньої політики. Але, на мою думку, така точка зору не досить детально розкриває зміст терміну та є не цілком коректною. Адже визначення дипломатії є набагато вужчим, аніж визначення зовнішньої політики і є, скоріше, однією зі складових зовнішньої політики, засобом її здійснення, що встановлює взаємозв'язки між суб'єктами зовнішньополітичних зносин.

В процесі дослідження, важливим аспектом у визначенні поняття дипломатії є дослідження вітчизняних вчених, які ми розглянемо нижче.

Найпростішим визначенням, на мою думку, є термін, запропонований Є. Онацьким [17], який окреслює поняття дипломатії як мистецтво досягати

жаданого у міжнародних відносинах за допомогою переговорів. Тут має місце процес звуження значення дипломатії до одного із методів державного управління, який, також, має важливе значення, але не забезпечує виконання низки інших функцій і тому не є багатограним та всеохоплюючим для реалізації державної політики у сфері дипломатичних відносин.

За словами О. Сагайдака [18, с. 62], дипломатія є наукою про публічне адміністрування у сфері міжнародних відносин та, одночасно, мистецтвом ведення переговорів керівниками держав та урядів, органами зовнішніх відносин, а, також, пояснює участь суб'єктів дипломатичних відносин у визначенні зовнішньополітичного курсу держави та його впровадження, реалізацію мирними засобами задля захисту інтересів держави та громадян.

Погоджуюся з таким визначенням, адже така позиція майже з усіх сторін окреслює поняття дипломатії та встановлює причинно-наслідкові зв'язки діяльності державних органів та структур у сфері дипломатичних відносин з захистом інтересів держави та окремих громадян для реалізації сукупності зовнішньополітичних функцій держави у сфері міжнародних відносин.

Розглянемо дефініцію поняття «дипломатія», сформульовану П. Шляхтуном [19, с.427]: комунікації між державами, її органами влади у сфері зовнішніх відносин та комплекс інструментів їх безпосередньої реалізації шляхом здійснення офіційної діяльності керівників держав, урядів, органів міжнародних відносин та дипломатів, які підтримують процес досягнення цілей та завдань зовнішньополітичної діяльності задля забезпечення захисту інтересів держави та її громадян за кордоном. З цієї позиції, науковець розкриває сутність дипломатії не зовсім коректно, адже показовим є її визначення, в першу чергу, як комунікації, а вже потім як офіційної діяльності органів зовнішніх відносин.

Глибоко розкриває зміст поняття дипломатії В. Матвієнко [16, с. 629] в Українській дипломатичній енциклопедії: це офіційна діяльність глав держав та урядів, відомств закордонних справ, дипломатичних представництв та інших органів зовнішніх зносин з реалізації цілей і завдань зовнішньої політики держави, а, також, захисту прав та інтересів держави, її установ і громадян за кордоном лише мирним шляхом, засобами переговорів і домовленостей. Отже, у такому контексті визначення поняття дипломатії дає змогу встановити її вирішальну критеріальну характеристику у галузі публічного адміністрування, а саме – застосування переговорів та домовленостей як основного засобу досягнення мирними засобами повноцінних стосунків між суверенними державами.

А. Панов [20, с. 6] окреслює дипломатію як інструмент довгострокової дії зовнішньої політики держави, який підтримує офіційні міждержавні відносини, здійснює представництво країни в акредитуєчій державі, або у взаємодії з міжнародними організаціями, відстоює правові інтереси держави, громадян держави та юридичних осіб. Беручи за основу вищезазначене

тлумачення, можемо визначити, що основною ознакою дипломатії є довгостроковість діяльності, що має важливе значення у державно-управлінській науці у сфері дипломатичних відносин.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, розглянувши думки щодо визначення поняття дипломатії у роботах вітчизняних науковців можна зробити висновки про її основні характерні ознаки, серед яких:

є організаційно-політичним інструментом для реалізації зовнішньополітичного курсу держави;

представляє собою офіційну діяльність керівників держав та державних повноважних структур;

довгостроковість діяльності;

дипломатію часто розглядають у комплексі понятійно-категоріального апарату зовнішньої політики держави та міжнародних відносин;

суб'єктами дипломатії виступають глави уряду та легітимні інституції (урядові установи та структури у сфері дипломатичних відносин та окремі індивіди-дипломати);

містить сукупність засобів і методів досягнення цілей та завдань зовнішньої політики держави, а, також, відстоювання та правового захисту законних інтересів держави та громадян за кордоном;

головними засобами здійснення дипломатії є переговори і домовленості.

Література:

1. Кравченко О. М. Теоретичні підходи до визначення поняття “механізм державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток : електронне наукове фахове видання*. 2009. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=56> (дата звернення:20.05.2020).

2. Кілієвич О. І., Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження : метод, рек. . К.: НАДУ, 2009. 88 с.

3. Енциклопедичний словник з державного управління / Ю.П. Сурмін, та ін. К.: НАДУ, 2010. 820 с.

4. Купрій, В.О. Організації громадянського суспільства як суб'єкти вироблення державної політики: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 Національна академія держ. управління при Президентіві України. К., 2007. 20 с.

5. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / Е. А. Афонін та ін. К.: НАДУ, 2010. 300 с.

6. Кобець Р. Аналіз політики для потреб лобістської кампанії : навч. посіб. К.: Фонд Європа XXI: Т-во Лева, 2007. 212 с.

7. Мерзляк А. В., Кравченко Т. В. Державна політика у сфері управління соціальними ризиками: сутність, формування та реалізація. *Наук.-виробн. журнал «Держава та регіони». Серія «Державне управління»* 2011. № 1. URL: <https://cutt.ly/oaRCWu2> (дата звернення:20.05.2020).

8. Круглов М. И. Стратегическое управление компанией. Москва: Русская деловая литература, 1998.С.111.

9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Омега-Л, 2005.584 с.

10. Тихомиров Ю. А. Курс административного права й процессаМ.: 1998.С. 482-483

11. Оболенський О.Ю. Державна служба: підручник. К.: КНЕУ, 2006.С. 53-54.

12. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. К.: 1998. 160 с.
13. Державне управління в Україні: навч. посіб. / В. Б. Авер'янов. К., 1998. 350 с.
14. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління *Демократичне врядування: зб. наук. пр.* Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 1. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf (дата звернення: 20.05.2020)
15. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Ірпінь : ВТФ "Перун", 2007. 1734 с.
16. Українська дипломатична енциклопедія : у 2-х т. / редкол.: Л. В. Губерський (голова) та ін. К. : Знання України, 2004. Т. 1. 760 с.
17. Дипломатія. *Українська мала енциклопедія* : 16 кн. : у 8 т. / проф. Є. Онацький. Буенос-Айрес, 1958. Т. 2 : Д — Є, кн. 3. С. 344.
18. Сагайдак О. П. Дипломатичний протокол і етикет : 2-ге вид. К., 2006. 380 с.
19. Шляхтун П. П. Політологія: історія та теорія: Підручник К.: Центр учбової літератури, 2010. 472 с.
20. Панов А.В. Дипломатична і консульська служба: монографія. Ужгород, ПП «АУТДОР-ШАРК». 2015. 270 с.

References:

1. Kravchenko, O.M. (2009). Teoretichni pidhodi do viznachennja ponjattja "mehanizm derzhavnogo upravlinnja" [Theoretical approaches to the definition of the concept of "mechanism of public administration"]. *Derzhavne upravlinnja: udoskonalennja ta rozvitok – Public administration: improvement and development*, 3. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=56> [in Ukrainian]
2. Kilievich, O.I. & Tertichko, V.V. (2009). *Derzhavna politika: analiz ta mehanizmi її vprovadzhennja [State policy: analysis and mechanisms for its implementation]*. K: NADU [in Ukrainian].
3. Surmin, V.D. Bakumenko, Mikhnenko, A.M. (2010). *Enciklopedichnij slovník z derzhavnogo upravlinnja [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]*. K: NADU [in Ukrainian].
4. Kupriy, V.O. (2007). Organizacii gromadjans'kogo suspil'stva jak sub'ekti viroblennja derzhavnoi politiki [Civil society organizations as subjects of public policy making]. Extended abstract of candidate's thesis. Kiev: Kiev [in Ukrainian].
5. Afonin, E.A. Bereznyi, Ya V. & Valevsky, O.L. (2010). *Konceptual'ni zasadi vzaemodii politiki j upravlinnja [Conceptual foundations of policy-management interaction]*. K: NADU [in Ukrainian].
6. Kobets, R. (2007). *Analiz politiki dlja potreb lobists'koї kampanii [Policy Analysis for the Lobbying Campaign]*. Kyiv: T-vo Leva [in Ukrainian].
7. Merzlyak, A.V. (2011) State Policy in the Field of Social Risk Management: Essence, Formation and Implementation [Derzhavna politika u sferi upravlinnja social'nimi rizikami: sutnist', formuvannja ta realizacija]. *Derzhava ta regioni - States and Regions*, 1. Retrieved from: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2010_4/files/DU410_40.pdf
8. Kruglov, M. I. (1998). *Strategicheskoe upravlenie kompaniej [Strategic management of the company]*. Moscow: Russkaja delovaja literatura [in Russian].
9. Atamanchuk, G.V. (2005). *Teorija gosudarstvennogo upravlenija [The theory of government]*. Moscow: Omega-L [in Russian].
10. Tikhomirov, Yu. A.. (1998). *Kurs administrativnogo prava j processa [Course of administrative law and process]*. Moscow: [in Russian].
11. Obolensky, O.Yu. (2006). *Derzhavna sluzhba [Public service]*. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].

12. Nizhnik, N.R. (1998). *Sistemnij pidhid v organizacii derzhavnogo upravlinnja* [Systematic approach in the organization of public administration]. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
13. Averyanov, V.B. (1998). *Derzhavne upravlinnja v Ukraïni* [Public Administration in Ukraine]. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
14. Fedorchak, O.V. (2008). *Klasifikacija mehanizmiv derzhavnogo upravlinnja* [Classification of mechanisms of public administration]. *Demokratichne vrjaduvannja – Democratic governance*, 1. Retrieved from http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf
15. Busel, V.T. (2007). *Velikij tlumachnij slovnik suchasnoï ukraïns'koï movi* [The Great Interpretive Dictionary of Modern Ukrainian]. Kyiv: Perun [in Ukrainian].
16. Gubersky, L. (2004). *Ukraïns'ka diplomatichna enciklopedija* [Ukrainian Diplomatic Encyclopedia]. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
17. Onatsky, E. (1958). *Ukraïns'ka mala enciklopedija* [Ukrainian Small Encyclopedia]. (Vols. 1-7). Donetsk: YuhoVostok [in Ukrainian].
18. Sagaidak, O.P. (2006) *Diplomatichnij protokol i etiket* [Diplomatic protocol and etiquette]. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
19. Shljahtun, P. P. (2010) *Politologija: istorija ta teorija* [Political Science: History and Theory]. Kyiv: Centr uchbovoï literaturi [in Ukrainian].
20. Panov, A.V. *Diplomatichna i konsul's'ka sluzhba* [Diplomatic and consular services]. Uzhgorod; PP «AUTDOR-ShARK» [in Ukrainian].

Журнал

Науковий вісник: Державне управління

Випуск № 3(5) 2020

Підписано до друку 30.06.2020 р. Формат 60x90/8. Папір офсетний.
Друк офсетний. Гарнітура Times New Roman.
Ум. друк. арк. 8,2. Наклад 100 прим.
Зам. 1

«АА Тандем» Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
Державного реєстру видавців серія ДК No2899 від 13.06.2016 р.

Надруковано рекламним агентством
«GoToPrint» Адреса, Україна, Київська обл., м. Київ, вул. Льва Толстого, 63
тел. +38073 996 46 57, +38050 771 27 31, e-mail: gotoprint@gmail.com