

ISSN: 2616-6216 (print)

ISSN: 2707-9597 (online)

<https://pard.mk.ua>

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

Науковий журнал

***PUBLIC ADMINISTRATION AND
REGIONAL DEVELOPMENT***

Academic journal

Заснований у 2018 році

*Включено до переліку наукових фахових видань України з
питань державного управління
(Категорія «Б»), Наказ Міністерства освіти і науки
України від 17.03.2020 №409)*



№ 8. 2020

Видавець:
Чорноморський національний університет
імені Петра Могили

Головний редактор:

Ємельянов В.М. – доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України

Заступники головного редактора:

Беглиця В.П. – доктор наук з державного управління, професор

Сорока С.В. – доктор наук з державного управління, професор

Члени редакційної колегії:

Антонова Л.В. – доктор наук з державного управління, професор

Домбровська С.М. – доктор наук з державного управління, професор

Євтушенко О.Н. – доктор політичних наук, професор

Жовнірчик Я.Ф. – доктор наук з державного управління, професор

Криштанович М.Ф. – доктор наук з державного управління, професор

Лопушинський І.П. – доктор наук з державного управління, професор

Плеханов Д.О. – доктор наук з державного управління, професор

Сиченко В. В. – доктор наук з державного управління, професор

Стоян О.Ю. – доктор наук з державного управління, доцент

Хаджирадєва С.К. – доктор наук з державного управління, професор

Abbas Mardani – Ph.D. in Philosophy Management, University of South Florida (Tampa, Florida, USA)

Bartosz Hordecki – PhD, Professor of Political Science, Adam Mickiewicz University (Poland)

Günter Walzenbach – Associate Professor in Political Science, American University of Armenia, College of Humanities and Social Sciences (Yerevan, Armenia)

Magdalena Musiał-Karg – Professor, dr hab., Adam Mickiewicz University (Poland)

Vainius Smalskys – Doctor of Social Science, Mykolas Romeris University, Director of Institute of Public Administration, Professor (Kaunas, Lithuania).

Відповідальний секретар:

Штиршов О.М. – кандидат наук з державного управління, доцент

Технічний секретар:

Тимофєєв С.П. – кандидат наук з державного управління, доцент

© Чорноморський національний
університет імені Петра Могили

54003, м. Миколаїв,

вул. 1-а Воєнна, 2а.

(0512) 76-71-92

© Видавництво:

Ємельянова Т.В.

54001, Миколаїв,

пров. Суднобудівний, 7.

(0512) 47-74-48

Рекомендовано до друку: Рішенням науково-методичної ради Інституту державного управління, Чорноморського національного університету імені Петра Могили. (Протокол № 5 від 26.06.2020 р.)

Свідectво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
серія KB № 23245-13085P від 04.04.2018 р.

ISSN: 2616-6216 (print)

ISSN: 2707-9597 (online)

<https://doi.org/10.34132/pard>

ІНДЕКСАЦІЯ ЖУРНАЛУ



INDEX COPERNICUS



ЗМІСТ

Лукін Сергій

Кореляція суспільних феноменів «публічний простір»
та «держава».....345

Негода В'ячеслав Пропозиції щодо удосконалення правових
механізмів з реалізації реформи територіальної організації влади та
місцевого самоврядування на засадах децентралізації.....369

Євтушенко Олександр, Лушагіна Тетяна

Об'єднані територіальні громади Миколаївської області в
умовах децентралізації: індикатори ефективності396

Лізаковська Світлана

Європейські стандарти взаємодії органів публічної
влади з інститутами громадянського суспільства422

Андріяш Вікторія, Громадська Наталя

Ефективність прийняття державно-управлінських
рішень: особливості використання політичного аналізу.....445

Псюк Михайло, Сергієнко Лариса

Нормативно-правове забезпечення державного
регулювання космічної галузі України.....471

Подольчак Назар, Карковська Вероніка

Кластерний підхід до підвищення престижу публічної служби.....511

Багмет Михайло, Гаркуша Анна

Досвід країн ЄС відносно розроблення та реалізації
моделей державної інформаційної політики.....515

Доценко Тетяна

Кар'єра публічних службовців в умовах реформування системи державного управління в Україні.....541

Коваленко Наталія

Децентралізація публічної влади в контексті сучасного розвитку України.....563

Криштанович Мирослав

Особливості розвитку інвестиційної діяльності у сільському господарстві України.....584

Сиченко Віктор, Хитько Майя

Проблемно-цільові засади стратегічного планування розвитку системи освіти регіону.....596

Шульга Анастасія, Суріна Наталія

Соціальний захист дитинства в Україні:
нормативно-правове забезпечення та сучасний стан
(на прикладі Миколаївської області).....618

Николаєва Валентина

Сучасні інновації у державному управлінні системою соціальної роботи: переваги та перепони.....654

CONTENT

Lukin Serhij

Correlation of social phenomena «public space» and «state».....365

Negoda Vyacheslav

Suggestions to improve legal arrangements for the implementation of the reform of the territorial organization of power and local government through decentralization389

Evtushenko Alexander, Lushahina Tetyana

Mykolaiv region and its united territorial communities in terms of decentralization: the indicators of efficiency417

Lizakowska Svitlana

European standards of interaction between public authorities and civil society organizations441

Andriyash Viktoria, Hromadska Natalya

Efficiency of public administration decision making: features of use of political analysis466

Psiuk Mykhaylo, Sergiienko Larysa

Regulatory and legal support of state regulation of the space industry of Ukraine489

Podolchak Nazar, Karkovska Veronika

Cluster approach to increasing the prestige of public service.....496

Bagmet Mykhaylo, Harkusha Anna

The experience of EU countries regarding the development and implementation of state information policy models.....535

Dotsenko Tetiana

Career of civil servants in the conditions of reforming the
system of public governance in Ukraine..... 559

Kovalenko Nataliia

Decentralization of public authority in the context modern
development of Ukraine 579

Kryshtanovych Myroslav

Peculiarities of development of investment activity in agriculture
of Ukraine 593

Sychenko Viktor, Khytko Maiya

Problem-goal principles of strategic planning of the regional
education system development 614

Shulga Anastasia, Surina Natalia

Social protection of childhood in Ukraine: legal provision
and current state (on the example of Mykolaiv region)..... 647

Nykolaieva Valentyna

Modern innovations in public administration of the social
work system: advantages and obstacles 675

УДК 35.072.2(091)(4+73)

DOI: 10.34132/PARD2020.08.01

КОРЕЛЯЦІЯ СУСПІЛЬНИХ ФЕНОМЕНІВ «ПУБЛІЧНИЙ ПРОСТІР» ТА «ДЕРЖАВА»

Лукін С.Ю., канд. екон. наук, доцент, директор закладу післядипломної освіти «Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при Київській обласній державній адміністрації», м. Київ, Україна.

У статті досліджується диференціація публічної сфери, яка розглядається на основі еволюції інституту монарха в процесі буржуазно-демократичних трансформацій в Європі і США, переходу від концепції феодально-станової репрезентації влади до буржуазно-демократичної концепції. Методологія дослідження включає в себе використання історичного і логічного методів, які дозволяють на основі вивчення теорії та практики державного управління простежити становлення публічного простору, а також визначити його основні елементи та взаємозв'язки між ними. Основними висновками проведеного дослідження є наступні положення: публічний простір багато в чому залежить від репрезентації влади в умовах інформатизації державного управління, а також розвитку засобів масової інформації в умовах масової демократії; державна влада бере на себе функції координації публічного простору та публічної політики; відбувається консолідація суспільної влади в мережевому публічному просторі; подолання «рефеодалізації» публічної сфери можливо на основі досягнення державою і суспільством нових політичних компромісів; публічні актори потребують постійної підтримки з боку суспільства в умовах кризи публічності.

Ключові слова: публічна сфера, публічний простір, держава, феномен, діалог.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Рационально-критична дискусія щодо публічної сфери стає все більш складною через тривалі зміни політичних, економічних і соціокультурних процесів, соціальної фрагментації сучасних суспільств, а також практики неоліберальної модернізації в сучасному світі. Більш того, дискусії щодо публічної сфери ускладнюються в цілому постмодерністськими трендами в політиці і культурі, плюралізмом суб'єктивно сконструйованих у суспільстві політичних просторів, прискоренням соціальної динаміки, що розмивають більш або менш точно визначення меж сфери діяльності державних інститутів, елементів і акторів публічної сфери. По суті відбувається становлення ілюзорної або маніпулятивної публічності, опосередкованої символічними практиками влади, які надбудовуються над публічною сферою.

Проблема пошуку та винайдення справедливого суспільного устрою й встановлення ефективного балансу між державою та індивідом в усі віки є однією з головних проблем філософії пізнання, усвідомлення мети, сенсу і функцій суспільного розвитку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Класиком дослідження публічного простору став відомий німецький соціолог і філософ Ю. Габермас, якому належить характеристика публічного простору: «створений приватними індивідами, які збираються разом як громадськість і артикулюють проблеми суспільств». О. Котуковим розглянуто поняття «публічний простір». Серед українських фахівців у сфері державного управління, які досліджували різні просторові форми, потрібно виділити роботи таких дослідників, як В. Бакуменко, М. Білинська, В. Гошовська, В. Дзюндзюк, В. Князєв, В. Корженко, О. Лазор, О. Коротич, Я. Радиш, І. Розпутенко, В. Скуратівський, С. Телешун та інші.

Ідеї діалогічної демократії розроблялись Е. Гіденсом, М. Каллоном, С. Лавеллем, Б. Латуром та іншими зарубіжними політологами, соціологами і філософами. У західноєвропейській політичній науці існує думка, що в одному типологічному ряді сучасних моделей демократії поряд з демократією участі та деліберативною або дискурсивною демократією знаходиться ще одна – діалогічна демократія.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті – є визначення природи феноменів «публічний простір» та «держава», особливостей інституційного діалогу держави і публічної сфери.

Викладення основного матеріалу дослідження. Пліуралізм публічного простору, в якому діє державна бюрократія, обмежений рамками своїх повноважень, де представники бізнес-спільноти відстоюють свої комерційні інтереси, суспільні актори і окремі індивіди, полягає в тому, що воно багато в чому залежить від активності індивідів, які діють крім або навіть поза рамками комерційних інтересів або адміністративних правил, здійснюючи при цьому своє право на свободу зборів і асоціацій, свободу вираження поглядів та свободу друку і відстоюючи тим самим інтереси всього суспільства або сприяючи вирішенню проблем, що роблять істотний вплив на суспільний розвиток. У рамках публічного простору такий тип комунікації індивідів вимагає спеціальних засобів та інформаційно-комунікаційних технологій для передачі інформації і впливу на тих, хто її отримує – на численні аудиторії державних і громадських інститутів [3].

Публічний простір сам по собі є політичним. Це місце, де розвивається дискурс, де стає видно, що потрібно регіону, а точніше, що потрібно людям. Тому що громадський простір характеризується людьми, які його збирають. Часто вони навіть не знають, що вони є. Навіть лавка в парку, на якій можна ненадовго зробити паузу, відіграє соціальну (політичну) роль виключно через своє місцезнаходження або через місце, де воно не має бути. Публічний простір завжди був ареною політичних дій, здебільшого в сенсі опору чи заколоту. Наприклад, площа Тяньаньмень (Пекін), площа Тахрір (Каїр) або парк Гезі (Стамбул) увійшли в історію, також є безліч інших прикладів. Очікується, що демократія надасть опір у публічному просторі. Демонстрації, художні втручання, акції протесту – все це не тільки дає можливість демократичній системі, а й сама система потребує цього [21].

В якості історичних прикладів тоталітарних урбаністичних громадських просторів можна привести римські форуми,

класицистські ансамблі (Франція, Нансі, пл. Станіслава Лещинського), неокласицистські ансамблі (Вашингтон), націонал-соціалістичні і фашистські ансамблі (Університетське містечко в Римі епохи Муссоліні, містобудівні роботи Шпеєра), площі в радянських містах, і тоталітарних зелених просторів: Марсові поля у великих європейських містах, палацово-паркові комплекси абсолютизму (Версаль, Шенбрунн, Хофбург).

У свою чергу, в якості прикладів історично сформованих демократичних урбаністичних просторів можна назвати грецькі поліси, агори, площі перед ратушами (Синьоріями) в містах-республіках, Монмартр у Парижі як протокреативний простір.

Прикладами історично сформованих демократичних «зелених» просторів є парки Лондона (Гайд-парк, Кенсінгтонські сади), парки, ліси та бульвари османовського Парижа (Люксембурзький сад, Булонський ліс), Пратер (Відень), народні парки Мюнхена і Берліна [4, с 2-3].

Обидва принципи – диференціації та гомогенізації – породжують набір опозицій, через які окремих район набуває набір відмінних рис і ними ж відшкодовує місту своєрідність його простору в цілому. Однією з найбільш загальних і фундаментальних опозицій у спонтанній характеристиці міста є опозиція центру/околиць.

У Парижі відмінність між правим і лівим берегом, на які посилається майже офіційний туристичний альбом або соціологічний текст як на щось природне для звичайного сприйняття парижанина, насправді не таке вже й природне. Його використання засноване на історичній компетентності та/або знанні специфічних відмінностей, що визначається сферою престижного споживання. Якщо ця опозиція і є чимось природним, вона характеризує форми найбільш легітимного і глибокого присвоєння міського простору, точніше, привласнення цим простором тіла, щільно вбудованого в його «природний порядок».

Автори доводять, що дизайн простору відображає процес конвертації нетрадиційних соціокультурних практик у загальному соціальному середовищі міста. Автентичність міста представлена

як результат усвідомлення відмінності повсякденних традицій локальних спільнот.

Поняття «публічності» з часів перших держав є невід’ємною властивістю демократії і супроводжує всі процеси в громадянському суспільстві. Як соціологічний феномен воно отримало розвиток у вигляді понять «публічного простору» (Х. Арендт) і «публічної сфери» або «публічності» (поняття *die Öffentlichkeit* Ю. Хабермаса). В цілому вони розуміли публічність як невід’ємну якість, властиву людському співтовариству, і форму колективної рефлексії. Публічність можна охарактеризувати як раціональний консенсус, процес вирішення проблеми в житті громадянського суспільства, що стосується всіх однаково. Публічній сфері властивий формат комунікацій в єдиному часі, місці та просторі, особиста взаємодія між учасниками, раціональне, критичне мислення, відсутність ієрархій і свобода слова.

Необхідно відзначити, що поняття публічності не можна розглядати поза поняттям приватності. Приватність протилежна у своїх характеристиках: вона має емоційно-сугестивну природу, базується не на рівності, а на прийнятті соціальних, часом асиметричних ролей. Метою приватної комунікації стає тимчасовий баланс її учасників і маніпуляція. Також можна дати таку характеристику: сфера приватного – це все те, що не є предметом законної стурбованості інших. Два полюси одного і того ж процесу демонструють явища, що відбуваються у суспільстві, політиці, комунікативній сфері, міжособистісних відносинах. Як точки на одній шкалі, вони є індикаторами, але в той же час взаємодіють між собою і переходять одна в одну [12, с. 35].

Про публічну сферу писали К. Шмідт (парламентська публічна сфера), Х. Арендт (антична публічна сфера), Ю. Хабермас (буржуазний публічний простір) та ін. При цьому всі вони констатують занепад публічної сфери і зникнення публіки як активних громадян, які прагнуть у ході публічного діалогу обговорити якісь актуальні політичні проблеми. Однак поява Інтернету породила надії, що завдяки технологічному прориву публічна сфера поступово витісняється з соціальної реальності,

буде відновлена у вигляді вільної від зовнішнього контролю дискусії і обміну інформацією в блогосфері і соціальних мережах, де тепер вже на дискурсивній основі формується і виробляється громадська думка [14].

Для кращого розуміння поняття і ширшої концепції публічної сфери та її значення для сучасного державного управління необхідно звернутися до історії. Так, в кінці XVIII століття у багатьох європейських країнах спостерігалась криза абсолютистських режимів, що призвела до розвитку революційних процесів у Франції і північноамериканських колоніях Великобританії, сприяла появі Першої Французької республіки і утворення Сполучених Штатів Америки. У результаті практика публічних політичних дискусій була закріплена та інституціоналізована в процесі прийняття перших конституцій та стала невід'ємним елементом сфери державного управління і продемонструвала значний етап у розвитку публічної сфери в рамках становлення громадянського суспільства, що характеризується зміщенням балансу сил і інтересів від аристократії на користь буржуазії[3].

Протягом Середніх віків не існувало конституційно-правового закріплення самостійності і незалежності публічної сфери від сфери державної активності, що була уособлена фігурою монарха, хоча приватна сфера вже в ті часи мала свою сферу автономії. Протягом цієї історичної епохи влада монарха характеризувалася практично необмеженою самостійністю у «публічній сфері» і контролем за тими процесами і акторами, які в ній діяли (публічна сфера складалася зі сфери активності короля і тих, з ким він безпосередньо працював, зокрема, в рамках прийнятих процедур і самого церемоніалу влади).

Статус феодала, який діяв в рамках феодальної драбини на чолі з монархом, на якому б рівні феодальної піраміди він не перебував, не мав відношення до сучасних категорій «публічної сфери» і «приватної сфери», так як носій цієї владної позиції не міг самостійно представляти її в публічному просторі, а повинен був демонструвати її як продовження влади вищого феодала - монарха, не виступаючи самостійним актором публічної сфери і не маючи простору для політичної ініціативи, хоча і володіючи економічною

автономією. Концепція феодально-станової репрезентації влади, що склалася в Середньовіччі, могла бути виправданою і застосовною аж до епохи буржуазно-демократичних революцій, що супроводжувалася процесами прийняття перших конституцій і зміною правил та складу учасників публічної сфери [22].

Криза даної концепції була пов'язана з процесами переходу до капіталістичного ладу і вимагала побудови централізованого чиновницько-адміністративного апарату, влада якого вже не була пов'язана з феодально-становою репрезентацією влади, хоча авторитет політичної влади, як і раніше продовжував залежати від авторитету глави держави. Така структура репрезентації влади багато в чому була продовженням добуржуазної соціальної структури репрезентації владних позицій і статусів тих чи інших її елементів. Однак репрезентація в рамках сучасної публічної сфери, наприклад, державних інститутів чи депутатського корпусу, не має нічого спільного з середньовічною репрезентацією влади, при якій публічна сфера безпосередньо пов'язана з діяльністю правителя. До тих пір, поки глава держави, пов'язані з ним представники аристократії і духовенства виступали єдиними учасниками публічної сфери, і практично не існувало публічного громадського або цивільного актора, інтереси якого могли б відстоювати інститути парламентаризму або інституціоналізовані майданчики громадської дискусії, продовжувала існувати феодально-становою репрезентація влади.

Розвиток публічної сфери поступово призвів до складання нової «публічної влади», яка формувалася в рамках будівництва центральних інститутів влади з європейської моделі національної держави. Постійне здійснення цими інститутами своєї діяльності щодо забезпечення зовнішнього і внутрішнього суверенітету держави, заснованої на систематичному адміністративному управлінні, формуванні регулярної армії і централізованому оподаткуванні, відображали, з одного боку, домінування держави над регіональними підсистемами, раніше представлені феодами, з іншого боку, виникли як результат суспільного договору, відображаючи інтереси держави, аристократії і буржуазії, що зароджувалася, розширювали масштаби своєї діяльності в процесі будівництва колоніальних імперій.

У XX столітті публічна сфера отримала свій подальший розвиток в рамках держави загального добробуту, а також в умовах поширення масової демократії. Незважаючи на те, що ліберальна модель публічної сфери зберегла своє значення в нормативному відношенні, так як передбачала більшу відкритість і доступність інформації для суспільства, вона не могла в чистому вигляді застосовуватися в умовах вдосконалення масової демократії у формі держави загального добробуту. Ліберальна модель завжди включала в себе ідейно-ціннісні компоненти, які в кінцевому підсумку відповідали соціальним очікуванням населення, схильним до динаміки з плином часу. Так, форми, в яких публічна сфера виражала себе, до розвитку якої волали прихильники ліберальної моделі, почали змінюватися ще в часи Чартистського руху в Англії (1836-1848 рр.) і Лютневої революції 1848 р. у Франції, продовжуючи вдосконалюватися і в наші дні. У зв'язку з подальшим вдосконаленням засобів масової інформації і пропаганди, публічна сфера вийшла не тільки за рамки суто державних інтересів, але й за рамки інтересів буржуазії, реагуючи на інтереси громадянського суспільства, представленого масовим виборцем. У підсумку на рубежі XX-XXI століть публічна сфера остаточно втратила не тільки свою соціальну ексклюзивність і дискримінаційність, вона по суті втратила свою внутрішню зв'язність і монолітність, створені буржуазними соціальними інститутами і відносно високим рівнем освіти її виробників і споживачів. Конфлікти, до цього сконцентровані в приватній сфері, почали поширюватися в рамках розширення публічної сфери. Так, конфлікт різних політико-адміністративних і економічних груп інтересів щодо можливості і необхідності підтримки саморегулюючого характеру капіталістичної економіки призвів до впровадження механізмів її державного регулювання та стратегічного планування, при цьому особливу роль у подоланні цього конфлікту зіграла інституціоналізація політичного дискурсу та його опосередкування засобами масової інформації [10, с. 357].

Публічна сфера, яка спочатку не мала виступати медіатором для згладжування суперечностей між політико-адміністративними й економічними групами інтересів, стала несподівано корисним

простором конкуренції приватних і державних інтересів. На сучасному етапі публічна сфера багато в чому пов'язана з процесами інформатизації та нормотворчої діяльності держави в умовах масової демократії, відбиває сформований баланс суспільних і державних інтересів. При цьому громадські і державні актори регулярно залучаються у публічну дискусію щодо того чи іншого значимого питання за допомогою публічних інформаційних майданчиків та інститутів. У нормативних актах більшою чи меншою мірою також знаходиться відображення конфлікт суспільних і державних інтересів, що політична воля держави прагне подолати у формі досягнення юридичних компромісів на основі загального легітимного і публічно значущого знаменника – суверенної волі народу. В просторі публічної сфери також діють політичні партії, громадські рухи та неурядові організації, що вступають у безпосередню взаємодію з державою і спираються на підтримку своєї діяльності в медійному просторі. Завдяки переплетінню публічної та громадської сфер державна влада з необхідністю бере на себе низку функцій у сфері управління публічним простором і публічною політикою. При цьому суспільна влада, яка консолідується в мережевому публічному просторі, поступово бере на себе відповідальність за розвиток країни і набуває нових політичних функцій. У сучасних умовах це призводить до подолання глухого кута стиснення і «рефеодалізації» публічної сфери, пошуку з боку державної і суспільної влади нових варіантів досягнення політичних компромісів як між собою, так і всередині кожної з них [18, с. 10].

Як інститут громадянського суспільства діалог між владою і суспільством має виконувати і, частково, вже виконує низку функцій: контроль над інститутами влади, протидія їх прагненню відійти від вирішення важливих соціально-економічних проблем. Як правильно зазначає Ф. Шміттер, інститути громадянського суспільства мають становити, в сукупності систему «потенційного опору сваволі і тиранії правителів, будь-то незаконні узурпатори або фанатична більшість». [17] Також діалог між владою та громадянським суспільством сприяє політичній соціалізації громадян, визначає громадянські форми поведінки і тим самим формує політичну

культуру суспільства в цілому, сприяє зняттю напруги в суспільстві, мобілізує громадян до участі у вирішенні важливих соціально-значущих проблем.

Одним з основних елементів інституціоналізації діалогу між владою і громадянським суспільством є принцип зворотного зв'язку, який розглядається в різних аспектах і сферах суспільного життя. Л. Петрушенко під управлінням за допомогою зворотного зв'язку розумів «зв'язок між керованими і керуючими для передачі усвідомленої (або контрольованої) інформації від керованого до керуючого пристрою і разом з тим один з елементів управління зворотним зв'язком». [11, с.28.] О. Шабров принцип зворотного зв'язку розглядає як найважливіший елемент у механізмі політичного управління. Науковий апарат кібернетичної науки він застосував для створення так званої політичної кібернетики, в якій особлива роль належить політичному зворотному зв'язку. [16, с. 171-172].

Держава впливає на громадянське суспільство, його структури. Але разом з тим воно має і зворотний вплив. Структури громадянського суспільства здатні чинити вплив, насамперед на правотворчу діяльність держави, критикуючи законопроекти, вносячи в них доповнення, зміни або пропонуючи нові [6, с. 36-40.]. У комунікативній рівності ролей полягає головний демократичний принцип громадсько-політичного (цивільного) діалогу. Звичайно, за своєю суттю політика – це боротьба за домінування, суперництво, змагання за владу. Проте діалог з участю держави й громадянського суспільства має інституційні обмеження, правила організації та проведення, з якими повинні рахуватися всі учасники комунікації. Тому політична нерівність суб'єктів діалогу, об'єктивно існуюча в соціально стратифікованому суспільстві, долається (має долатися) завдяки писаним і неписаним нормам і принципам інституційного діалогу, його регламенту та офіційному модератору, що стежить за дотриманням симетрії з боку всіх учасників інтеракції. Діалог держави і громадянського суспільства, хоча і містить в собі управлінські елементи, але не зводиться до одностороннього управління громадянським суспільством з боку держави. Держава приймає закони, на основі яких функціонують інститути та

організації громадянського суспільства. Але й громадянське суспільство через свої інститути так само впливає на державу в ході суспільного діалогу з владою, розуміється гранично широко. Тут на перший план виходить не стільки управлінський аспект політичного зворотного зв'язку, скільки її комунікативно-дискурсивний аспект в дусі політичної філософії Ю. Хабермаса. Завдяки цьому діалогічний зворотний зв'язок виступає як механізм узгодження інтересів, досягнення консенсусу і компромісу на основі принципів громадянської (політичної) культури суспільства. [6, с. 37] Процес комунікації між державою та громадянським суспільством характеризується різним ступенем розвиненості діалогової інтеракції і сприяє інституціоналізації діалогу. Даний процес характеризується різними моделями комунікації.

Перший варіант – це державна підтримка розвитку масових суспільних організацій або «модель садівника». Тут у ролі «садівника» повинні виступити органи загальнодержавної, регіональної та місцевої влади. В процесі двосторонньої взаємодії влада приймає законодавчо-нормативні акти, що сприяють зародженню і розвитку масових суспільних організацій, як основи громадянського суспільства. В ході цього процесу буде поступово вибудовуватися суб'єкт-суб'єктний двосторонній зворотний зв'язок на основі становлення та розвитку діалогу суспільства і влади, що ініціюється державою. Другий варіант – це соціально-політичне партнерство у взаємодії органів влади та самодіяльних громадських організацій, коли держава розуміє важливість існування сильного громадянського суспільства. При цьому влада не намагається керувати громадянським суспільством, а «бере участь у різних формах діалогу з масовими громадськими організаціями, у вигляді переговорних майданчиків і в інших формах». [15 с. 48] І, нарешті, третя модель, «модель архітектора». В ході її можливого здійснення громадянське суспільство самостійно формує публічну політику, пропонуючи вирішення певних проблем». Це три найбільш сприятливі моделі для розвитку партнерських відносин між владою і суспільством, яке буде супроводжуватися розвитком між ними комунікації в її діалоговому варіанті.

Враховуючи, що сучасна демократія інституціоналізується у сфері публічної політики в процесі взаємодії держави і громадянського суспільства, ми можемо стверджувати, що існує тісний взаємозв'язок між двома політичними процесами: процесом інституціоналізації діалогу держави і громадянського суспільства та процесом поступового становлення діалогічної демократії, в тому числі і України. Наприклад, в такому її інноваційному модусі, як електронна демократія.

З нашого погляду, інституалізація діалогу держави і громадянського суспільства латентно обумовлює і процес інституціоналізації діалогічної демократії. І, навпаки, інституціоналізація демократії (деліберативної, участі, діалогічної моделі) об'єктивно пов'язана з інституціоналізацією діалогу держави і громадянського суспільства. При цьому під демократією, слідом за Дж. Кіном, ми розуміємо особливий тип політичної системи, в якій інститути громадянського суспільства і держави мають тенденцію функціонувати як два необхідні елементи, як окремі і які одночасно стикаються, різні і разом з тим взаємозалежні, внутрішні зчленування в системі, де влада завжди може стати предметом публічного обговорення, компромісу і угоди» [9, с. 20]. Визначальну роль громадянського суспільства в процесі інституціоналізації новітніх моделей демократії поділяють Дж. Коен та Е. Арато, які у своєму фундаментальному дослідженні громадянського суспільства в контексті політичної теорії помітили з цього приводу таке: «Наша головна теза полягає в тому, що на рівні громадянського суспільства демократія може йти набагато далі, ніж на рівні політичного та економічного співтовариств, так як в першому координуючі механізми комунікативної взаємодії мають фундаментальний пріоритет» [8, с. 206.]. А для «інституційного існування повністю розвиненого громадянського суспільства» з нормативної точки зору необхідні два роди прав: по-перше, ті, які забезпечують автономію особистості, і, по-друге, ті, що мають справу з вільною комунікацією» [7].

Із сучасних західних дослідників першим про інституціоналізацію діалогу заявив Б. Барбер у своїй праці, яка отримала світове визнання, під назвою «Сильна демократія: політика участі

для нового століття», що вийшла ще в 1984 році [19]. При цьому, щоправда, автор не використовує сам термін «діалог», а звертається до його еквіваленту, називаючи діалог розмовою (talk). У зв'язку з цим зауважимо, що іменник «talk» перекладається з англійської і як «розмова», і як «діалог», і як «бесіда». Крім цього, поняття «talks» позначає ще й переговори. У французькому виданні книги Б. Барбера англійське слово «talks» переведено на французьку саме як «діалог» [20].

Моделі взаємовідносин між громадянським суспільством і державою отримали розгляд у новітній роботі польського соціолога Е. Внук-Липинського. Описуючи інституційні умови і передумови для розвитку громадянського суспільства, вчений називає наступні (Рис. 1):



Рис. 1 Умови і передумови для розвитку громадянського суспільства [5, с. 191-192]:

Якщо «йти від супротивного» у разі відсутності першого фактора, коли публічний простір є недоступним для інституціоналізації громадських сил, але повністю підконтрольним недемократичній державі, поява автономних від держави організацій та об'єднань, що становлять інституціональний контекст громадянського суспільства, стає неможливим. У такому разі публічний простір наповнюється квазідержавними організаціями та об'єднаннями, контрольованими державою, а також формуються різноманітні неформальні дисидентські угруповання, що функціонують поза публічного простору.

Виникнення громадянського суспільства було безпосередньо пов'язане з процесом еволюції комунікаційного простору міського середовища, що включає в себе активну взаємодію людей,

відкритість і плюралізм ідейного простору, утворення стійких соціальних зв'язків. Подальшому зміцненню громадянського суспільства сприяло формування автономного простору взаємодії незалежних економічних суб'єктів, що беруть участь в економічних процесах як на державному, так і на міжнародному рівнях. Свобода підприємництва та економічний вибір індивіда, на думку А. Сміта, поступово сприяли зниженню ролі держави в регулюванні економічних процесів [13]. Таким чином, вільні економічні ринки перетворили приватні та колективні економічні стимули на суспільні блага і чесноти, при цьому самі по собі ці ринки не могли виступати механізмом раціонального публічного обговорення цілей і пріоритетів суспільного розвитку.

Громадянське суспільство, з одного боку, виступає простором функціонування громадських спілок та асоціацій, з іншого боку, воно є результатом постійної конкуренції індивідів у процесі задоволення своїх потреб. Це не виключає того факту, що частина громадян буде діяти виключно в своїх приватних інтересах або навіть всупереч суспільним інтересам. Тому сенс більшої свободи громадянського суспільства і полягає в праві людей самостійно здійснювати такі колективні зусилля, які не тільки захищають їх інтереси, а й сприяють зміцненню суспільної гармонії в умовах відсутності будь-якого генерального плану здійснення суспільного прогресу.

Сучасне розуміння громадянського суспільства зводиться до того, що воно представлено в публічному просторі різноманітними і численними інституціями та формами прояву громадянської активності. Громадянське суспільство – це багатогранне і диференційоване поєднання різноманітних інститутів і суб'єктів – юридичних осіб та незареєстрованих організацій, які здійснюють соціально-корисну діяльність у різних сферах суспільного життя, створюючи умови для самореалізації громадян їх об'єднань, забезпечення приватних потреб та інтересів, а також, по мірі становлення громадянського суспільства, поступового перерозподілу між цивільними інститутами і державою за вирішення важливих завдань у ході просування принципів партиципаторної демократії та розширення політичної участі.

Як «сцена» міської повсякденності й водночас як простір вільного формування громадської думки та участі громадян у політичних процесах публічний простір є однією з ключових категорій розуміння урбаністичного способу життя й демократичного управління.

У науковому середовищі існують різні підходи до визначення, структури елементів і функцій громадянського суспільства. Найчастіше під громадянським суспільством розуміється сфера суспільства, що характеризується високим рівнем самоврядування індивідів і добровільно сформованими асоціаціями та організаціями громадян, яка захищена від прямого втручання і регламентації з боку органів державної влади [1, с. 2].

Але сучасне використання терміну «громадянське суспільство» сфокусовано не тільки на тих асоціаціях, які є ексклюзивними й прихильними соціальній справедливості та демократичній участі.

Публічний же простір є середовищем для вироблення громадської думки. Варто погодитись з О. Котуковим, що в сучасному демократичному суспільстві ознаками публічного простору є:



Рис. 2 Ознаки публічного простору [2, с. 71].

Наклавши основні характеристики громадянського суспільства на ознаки публічного простору, стає очевидним той факт, що розширення участі громадянського суспільства в публічних процесах на основі багатосторонніх комунікацій можливе тільки при створенні державою реальних умов для суспільних інститутів і готовності в організаційному плані і на рівні самосвідомості самого громадянського суспільства до такої діяльності. Для забезпечення принципу зворотного зв'язку під патронатом держави було ініційовано створення спільних з громадянським суспільством інституцій. Поява нових інституціоналізованих мережевих структур, що включають державу і громадянське суспільство, була обумовлена кількома причинами одночасно.

По-перше, українська держава як інститут у сучасних умовах змушена була відповідно до прийнятих зобов'язань впроваджувати нові, адекватні свого часу, форми взаємодії з іншими учасниками публічного процесу.

По-друге, державна модель управління традиційного типу вже не в змозі була регулювати стосунки у сучасній, нехай ще й не до кінця відкритій системі тільки ієрархізованим шляхом, виконуючи роль наглядача і роздаючи директивні вказівки, оскільки реакція на такий варіант управління, як правило, веде до глибоких кризових процесів. У прагненні виконувати координуючі функції, державна влада в Україні змушена була створювати мережеві практики публічної взаємодії, забезпечуючи їх правовими основами та фрагментовано створюючи інституціональні структури в практичному публічному просторі за участю громадянського суспільства.

На основі різних форм і технологій громадської та цивільної участі недержавні актори вбудовуються в професійно-управлінську діяльність державних структур, тим самим реалізуючи публічний капітал товариства. Важливо, що без активної позиції держави розширення впливу інститутів громадянського суспільства на управлінські завдання неможливо. Держава створює умови для реального впливу громадян та інститутів громадянського суспільства на прийняття державно-політичних рішень за

допомогою розширення відкритості та прозорості діяльності органів влади, підвищення стандартів якості державного управління, надання доступних і якісних державних послуг населенню на всій території, підвищення добробуту населення і зростання підтримки та довіри населення державі як організатору та керівнику соціальних колективних дій. Розвиток публічної політики стає важливим показником здатності держави до ефективного управління. Орієнтація на досягнення публічності держави закладається в ідеологію сучасних адміністративних реформ, де стратегія модернізації державного управління полягає в створенні нового, відкритого типу взаємодії держави і суспільства.

Кластер—це об'єднання декількох однорідних або подібних елементів, який може розглядатися як самостійна одиниця, що володіє певними заданими властивостями. Поняття «кластер» відноситься до числа багатofункціональних з точки зору можливостей його застосування. Цей концепт широко застосовується в різних наукових дисциплінах. У тому числі, у технічних, у природничих науках і з соціально-гуманітарних наук. Головне призначення кластерного підходу (кластеризації діалогу) полягає в агрегації безлічі однотипних, і в той же час відмінних один від одного діалогів в групі або, точніше, кластери діалогу.

Між цими горизонтально розташованими кластерами діалогу існують глибокі відмінності (за цілями, стратегіями, модусів діалогічних інтеракцій і т. д.), але всередині кластерів об'єднані, хоча і відмінні один від одного, але, в той же час, типологічно близькі групи і види (підвиди) діалогічних дискурсів. У пропонованому нами кластерному підході до класифікації діалогічних дискурсів держави та громадянського суспільства ми частково спираємося на підхід до діалогу, запропонований канадським філософом і логіком Д. Уолтоном, який зазначав, що «в політичному дискурсі використовуються елементи декількох типів діалогу – критичної дискусії, переговорів, обговорення, діалогу, спрямованого на отримання інформації, спору» [23]. Уолтоновська теорія діалогічних типів володіє високою евристичністю. До-

повнена позааргументованим підходом до типології діалогу, вона покладена нами в обґрунтування демаркації основних кластерів діалогу держави і громадянського суспільства, конструйованих в континуумі публічної політики між її двома полюсами: конфлікту (конкуренції) і партнерства (кооперації). На підставі даного методологічного підходу, запропонованого на основі типології аргументативних діалогів Д. Уолтоном, ми виокремлюємо із загального масиву діалогічних дискурсів сім основних кластерів діалогу держави і громадянського суспільства. Дану кластерну класифікацію ми для спрощення сприйняття звели в таблицю, розміщену нижче.

Таблиця 1

**Кореляційна типологія діалогу держави
і публічного простору**

	Вид співвідношення	Мета акторів	Призначення і сенс
1	Партнерство	Інтеграція соціуму. Демонстрація лояльності. Зміцнення сформованих взаємин або встановлення співробітництва. Формування і підтримання позитивного іміджу.	Отримання преференцій, збереження статусу-кво, досягнення єдності та стабільності. Зміцнення довіри і легітимності
2	Інформаційно-пошуковий діалог	Запит, одержання або надання інформації	Обмін інформацією, поглядами, позиціями, думками, отримання нових знань
3	Дослідницький діалог	Проведення громадських експертиз та консультацій. Соціологічні дослідження, фокус-групи. Політичний консалтинг. Аналітичні центри та «фабрики думки». Знаходження і перевірка доказів.	Підтвердження або спростування існуючих думок, поглядів і робочих гіпотез

продовження таблиці 1

4	Деліберативний діалог	Узгодження загальних цілей, дій, методів і визначення найбільш прийняттого рішення проблеми. Координація дій влади і організацій громадянського суспільства.	Дискурсивний вибір найкращого способу дій для реалізації соціально значущих інтересів. Легітимація прийнятих рішень. Досягнення суспільного консенсусу
5	Дебати, дискусії, полеміка	Критика, переконання. Вплив на громадську думку й суспільну свідомість.	Роз'яснення своєї позиції. Консолідація і завоювання прихильників. Прагнення послабити або підірвати аргументи політичних конкурентів.
6	Публічні суперечки, скандали. Інформаційна війна та маніпулятивні технології..	Критика, викриття, компромат. Підрив репутації політичних супротивників. Дискредитація і делегітимізація опонентів. Монополізація публічної політики та публічної сфери	Утвердження власного погляду. Дезорієнтація прихильників опонента. Прагнення до перемоги, утримання або завоювання влади.

У кластерній констеляції модусів діалогу держави і громадянського суспільства, особливо в умовах публічної політики сучасної України, як і в її історичній ретроспективі, згода і єдність, точно так само як конфлікти, завжди грали і, ймовірно, ще досить довго будуть грати істотну роль. Партнерство у спілкуванні вищих осіб держави зі своїми прихильниками будується не на політичних аргументах, а на соціально-психологічних, економічних та прагматичних аспектах комунікації влади і соціуму. У тому числі, як на довірі, так і на конформізмі, мімікрії, лестошах, страху, догоджанні, патерналізмі і на інших сервільних взаєминах влади і громадян, держави і суспільства. Тому зводити діалог держави і громадянського суспільства виключно до аргументативних різновидів дискурсу, як це зробив Д. Волтон, було б помилкою. Точно так само як і до виключно одного кооперативного або ж конфліктного формату інтеракцій.

Висновки. Основними висновками проведеного дослідження є наступні положення: публічна сфера багато в чому залежить від репрезентації влади в умовах інформатизації державного управління, а також розвитку засобів масової інформації в умовах масової демократії; державна влада бере на себе функції координації публічного простору та публічної політики; відбувається консолідація суспільної влади в мережевому публічному просторі; подолання «рефеодалізації» публічної сфери можливо на основі досягнення державою і суспільством нових політичних компромісів; публічні актори потребують постійної підтримки з боку суспільства в умовах кризи публічності.

Процес інституціоналізації діалогу держави і громадянського суспільства складається з ряду етапів, які відрізняються один від одного динамікою, глибиною і широтою інституціоналізації діалогу, кожен з яких сприяє все більшій хабітуалізації і рутинізації діалогу, перетворенню його в звичну норму комунікації держави, громадян та їх асоціацій в режимі діалогічного дискурсу. Сенс і призначення інституційного діалогу полягає в підвищенні якості і ефективності нової моделі дискурсивного управління на основі партнерства держави та громадянського суспільства в процесі спільного обговорення, вироблення і прийняття соціально і політично значущих рішень. Творення такої комунікативної системи вимагає значних зусиль і чималої кількості часу. В кінцевому підсумку, стійке функціонування такої інноваційної соціокомунікативної системи буде означати інституціоналізацію діалогу держави і громадянського суспільства і трансформацію існуючих раніше комунікативних практик у новий соціально-політичний інститут суспільства.

Стаття надійшла до редакції: 16.03.20

For purposeful control of the communicative processes in the sphere of interaction of state and civil society is imperative to understand the different dialogical types. The analysis of the classical liberal model of the public sphere and the public sphere in the formation of the welfare state in the twentieth century allows to reveal the role and importance of media in the development of publicity of public and state actors. The research methodology includes the use of historical and logical methods based on the study of the theory and practice of public administration to trace the formation of the public sphere, as well as identify its main elements and the relationships between them.

ISSN 2616-6216. Publ. upr. reg. rozvit. 2020, 8: 345-368

receive continued support from the community in a crisis of publicity.

Keywords: *public sphere, public space, state, phenomenon, dialogue*

Received: 16.03.20

References

1. Bilokopitov D.V. (2016) Sutnist gromadyanskogo suspilstva ta jogo funkcziji v suchasnikh umovakh [The essence of civil society and its function in modern conditions] Aktualni problemi derzhavnogo upravli nnya , 1(49), pp. 1-8
2. Kotukov O. (2015) Teoretichni zasadi formuvannya publichnogo ta publichno-politichnogo prostoriv [Theoretical basis for the formation of public and public political spaces] Efektivnist derzhavnogo upravlinnya. Zbirnik naukovikh pracz, issue. 43, pp. 65–73.
3. Kosorukov A. A. (2017) Transformatsiia publichnoi sfery v teorii i praktytisi derzhavnoho upravlinnia [Transformation of the public sphere in the theory and practice of public administration]. Polityka i Suspilstvo, 8. – 36 S. - 47. DOI: 10.7256/2454-0684.2017.8.20966 Retrieved from [http:// nbpublish.tsom/library_read_artislsle.php?id=20966](http://nbpublish.tsom/library_read_artislsle.php?id=20966)
4. Batalyna T.S. (2017) Analiz osobennostej formyrovanya obschestvennoho prostranstva. Byznes y dyzajn reviu. T. 1. № 1(5). S. 11[in Russian].
5. Vnuk-Lypynskij E. (2012) Sotsyolohyia publychnoj zhyzny [Sociology of public life]. Moscow [in Russian].
6. Horbacheva N.B. (2014) Suschnost y sodержanye kommunykatsyy kak sotsyokul'turnoho iavleniya [Analysis of the features of the formation of public space]. Nauchno-metodycheskij elektronnyj zhurnal Kontsept, 7, 36-40 [in Russian].
7. Zajtsev A.V. (2014) Ynstytutsyonalyzatsiya dyaloha hosudarstva y hrazhdanskoho obschestva v kontekste normatyvnoj modely dyalohycheskoj demokratyy [Institutionalization of dialogue between the state and civil society in the context of the normative model of dialogue democracy] Sotsyodynamyka. 7, 64 - 82. DOI: 10.7256/2306-0158.2014.7.12541 Retrieved from [http:// nbpublish.com/library_read_article.php?id=12541](http://nbpublish.com/library_read_article.php?id=12541) [in Russian].
8. Zajtsev A.V. (2013) Publychnaia sfera kak pole dyaloha hosudarstva y hrazhdanskoho obschestva [The public sphere as a field of dialogue between the

state and civil society] Vestnyk Kostromskoho hosudarstvennogo unyversyteta ym. N.A. Nekrasova, 19, 1, 203-206 [in Russian].

9. Kyn Dzh. (2001) Demokratiya y hrazhdanskoe obschestvo [Democracy and Civil Society]. (M.A. Abramov, Trans). Moscow: Prohress-Tradytiya. [in Russian].

10. Myroshnychenko Y.V. (2014) Publychnaia polytyka kak zontychnaia kontseptsyia polytycheskoj nauky [Public policy as an umbrella concept of political science]. Hosudarstvennoe upravlenye. Elektronnyj vestnyk, 47, 357 [in Russian].

11. Petrushenko L.A. (1997) Pryntsyp obratnoj svyazi. (Nekotorye fylosofskye y metodolohycheskye pryntsypy upravleniya) [Feedback principle. (Some philosophical and methodological principles of management)]. [in Russian].

12. Sakovykh E.S. (2012) Dyalektyka pryvatnosti y publychnosti v virtual'nom prostranstve [Dialectics of privacy and publicity in the virtual space] Mezhdunarodnyj zhurnal yssledovaniy kul'tury, 3 (8), 35–41 [in Russian].

13. Smyt A. (2007) Yssledovaniye o pryrode y prychynakh bohatstva narodov [Research on the nature and causes of the wealth of peoples] M.: Eksmo [in Russian].

14. Trakhtenberh A.D. (2006) Runet kak publychnaia sfera: khabermasovskiy ydeal y realnost [Runet as a public sphere: Habermas ideal and reality] POLYTEKS. – 2006, 2. Retrieved from: <http://politex.info/content/view/158/40/> [in Russian].

15. Khabermas Yu. (2000) Moralnoe soznaniye y kommunikativnoe dejstviye [Moral consciousness and communicative action]. (D.V. Skliadnaya, Trans). SPb. [in Russian].

16. Shabrov O.F. (1999) Polytycheskaia kybernetyka [Political Cybernetics]. Polytycheskaia entsyklopediya. 2. Retrieved from http://shabrov.mfo/statji/pol_kib.htm [in Russian].

17. Shmytter F. (1996) Razmyshleniya o hrazhdanskom obschestve y konsolydatsyy demokratyy [Reflections on civil society and the consolidation of democracy]. Polys. 5 [in Russian].

18. Yarskaya-Smirnova E.R., Romanov P.V. (2013) Publichnaya sfera: programma issledovaniya / Publichnaya sfera: teoriya, metodologiya, keis stadi: kollektiv. monogr. / pod red. E.R. Yarskoi-Smirnovoi i P.V. Romanova (Biblioteka «Zhurnala issledovaniy sotsial'noi politiki») [in Russian].

19. Barber B. (1984) *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. – Berkeley: University of California Press, Ltd. London, England, [in English].
20. Barber B. (1997) *Démocratie forte* / Benjamin R. – Desclée de Brouwer [in English].
21. Demokratie braucht den öffentlichen Raum Retrieved from <https://www.austriandemocracylab.at/demokratie-braucht-den-oeffentlichen-raum/> [in English].
22. Habermas L(2015).: *democracy and the public sphere*. Pluto Press, 2005. Retrieved from https://uniteyouthdublin.files.wordpress.com/2015/01/ebooksclub-org__jürgen_habermas__democracy_and_the_public_sphere__modern_european_thinkers_.pdf [in English].
23. Walton D. (1992) *Types of Dialogue, Dialectical Shifts and Fallacies // Argumentation Illuminated*. F. H. van Eemeren et al. (eds.). Amsterdam. [in English].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Лукін Сергій Юрійович: Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при Київській обласній державній адміністрації, площа Лесі Українки, 1 м. Київ, 01601, Україна.

Serhij Lukin: Center of retraining and professional development of employees of state agencies, local governments, state enterprises, institutions and organizations Kyiv Regional State Administration, 1, Lesya Ukrainka Square, Kyiv, 01601, Ukraine.

E-mail: serge.lukin77@gmail.com

ORCID.ORG./ 0000-0001-6516-5605

Зазначено, що найбільш оптимальною може бути модель децентралізації в Україні, яка корелюється з Основним законом держави і національним законодавством та спрямована на формування ефективної системи місцевого самоврядування, в якій ключовою ланкою буде базовий рівень – спроможні та самодостатні територіальні громади.

Надано пропозиції щодо удосконалення правових механізмів з реалізації реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації де головною домінантою є сучасна реформована Конституція яка стає підґрунтям міцного місцевого самоврядування і запорукою сильної виконавчої влади на місцях – що є важливим індикатором самодостатньої держави .

Ключові слова. *Міське самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, територіальна організація влади, децентралізація влади, територіальні громади, фінансові ресурси, функції та повноваження.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. В Європейській хартії місцевого самоврядування визначено, що «Міське самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [3].

Система місцевого самоврядування безперечно є необхідною умовою становлення демократичної правової держави. Одна із особливостей місцевого самоврядування порівняно з іншими органами публічної влади полягає в тому, що головним суб'єктом в системі місцевого самоврядування є територіальні громади, жителі яких беруть безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення.

Міське самоврядування гарантується Конституцією України, разом з тим, закріплена Конституцією модель місцевого самоврядування недостатньо ефективна і в неповній мірі відповідає загально-визнаним принципам функціонування місцевого самоврядування в країнах розвинутої демократії, зокрема положенням Європейської Хартії місцевого самоврядування [3]. Більшу частину питань місце-

вого розвитку, особливо на рівні сіл, селищ, міст районного значення вирішуються місцевими державними адміністраціями. Відсутнє реальне місцеве самоврядування на регіональному і субрегіональному рівнях, де районні та обласні ради, які не мають власних виконавчих органів, зобов'язані делегувати свої самоврядні повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям.

Це, в свою чергу, суттєво зменшило відповідальність органів місцевого самоврядування за виконання своїх повноважень, а також понизило рівень професіоналізму їх посадових осіб, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призвело до низької ефективності управлінських рішень.

Тому серед принципів оптимальної організації публічної влади, здатної забезпечувати ефективне управління країною на всіх її рівнях, належить принцип децентралізації державної влади на відповідні територіальні рівні, в першу чергу на базовий – на рівень територіальних громад та відновлення повноправного місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях.

З іншого боку суттєві диспропорції, відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування одних територіальних громад у складі інших, їх подрібненість призвело до нераціональної територіальної організації влади, що спонукає до конфліктів компетенцій як між органами місцевого самоврядування різних територіальних рівнів, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Подібною є ситуація з функціонуванням органів місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади на рівні районів.

Також, можна зазначити, що основними проблемами у сфері адміністративно-територіального устрою України, які істотно впливають на ефективність територіальної організації влади є: застарілість моделі адміністративно-територіального устрою України, яка не відповідає сучасним викликам; надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць, насамперед сільських та селищних рад та й окремих міст; існування анклавів, екславів, невизнаність

меж багатьох адміністративно-територіальних одиниць; наявність значних диспропорцій у рівнях соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць; відсутність законодавчої бази достатньої для формування нової територіальної основи діяльності органів місцевого самоврядування.

Отже, процес децентралізації повноважень виконавчої влади, передачі фінансових ресурсів має відбуватися одночасно із формуванням нової територіальної основи організації системи місцевих органів влади та із створенням правових передумов до оптимізації існуючої системи адміністративно-територіального устрою, тобто дослідження цього питання є актуальним і потребує окремого розгляду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичні питання організації, правового регулювання і практики застосування місцевого управління в Україні, проблеми державного управління, публічного управління та адміністрування, співвідношення централізації та децентралізації, знайшли відображення в роботах вітчизняних науковців і практиків: Т.Безверхнюк, О.Васильєвої, П.Ворони, І.Дегтярьової, В.Ємельянова, І.Коліушка, В.Колтун, В.Куйбіди, О.Лебединської, В.Мамонової, І.Розпутенка, С.Хаджирадієвої, В.Федоренко В.Шарого та ін. Разом з тим, не до кінця дослідженими, а тому й невирішеними залишаються проблеми, пов'язані зі формуванням нової системи територіального устрою України, розбудови ефективного місцевого самоврядування, а також проведення повноцінної децентралізації.

Формулювання цілей (постановка завдання). Метою статті є окреслення існуючих актуальних проблем і надання пропозицій щодо законодавчого врегулювання питань з формування нового адміністративно-територіального устрою для створення спроможного місцевого самоврядування, розбудови дієвої системи територіальної організації влади та вчасного завершення реформування місцевого самоврядування та децентралізації повноважень виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. З прийняттям Урядом у 2014 році Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (далі – Концепція) [2] і плану за-

ходів з її реалізації, в Україні дано старт найскладнішій реформі, яка спрямована на створення і підтримку 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. За висновками зарубіжних експертів, саме реформа децентралізації, на сьогодні визнана однією з найуспішніших реформ, яка ефективно впроваджується в країні [2].

На сьогодні в Україні відбувається доволі масштабне горизонтальне перетворення системи державного управління, куди входять зразу декілька базових реформ. Зазначене стосується не тільки реформи місцевого самоврядування, а й реформи адміністративно-територіального устрою та зміни системи територіальної організації виконавчої влади загалом. Слід зазначити, що таких комплексних, масштабних завдань одночасно не вирішували ні поляки, ні більшість європейських країн. Польща, яка має сталі традиції системи влади, реформувала адміністративно-територіальний устрій ще в 1970-х роках, а вже в 1990-х успішно провела децентралізацію. В Україні ж сьогодні, по суті, ламається ще радянська модель територіально-адміністративного устрою та місцевого і регіонального управління державою загалом.

Фактично, відбувається квазіреформа і через об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) у країні створюються нові суб'єкти адміністративно-територіального устрою. Станом на 1 травня 2020 року вже створено 1070 ОТГ, у які добровільно об'єдналися майже 4882 українських сіл, селищ і міст. Не ввійшли в процес об'єднання близько 6140 громад, що становить понад 55% від загальної кількості, а за кількістю жителів об'єднаних громад (включно з містами обласного значення) туди перейшло 73%. Безумовно, не всі ОТГ вже зараз мають достатню спроможність для ефективного розвитку, однак вже наявні результати від процесу об'єднання, показали, що обраний шлях щодо формування базового рівня адміністративно-територіального устрою правильний та має низку позитивних тенденцій.

Проте, основна проблема, яка сьогодні стає все більше актуальною в тому, що ОТГ утворювалися нерівномірно, часто безсистемно

в розрізі областей та районів і одна частина території перейшла під юрисдикцію громад, а інша продовжує залишатися у сфері компетенції районних рад та районних державних адміністрацій. Також не врегульованою залишається проблема і в межах територій ОТГ, бо їх юрисдикція не поширюється на територію, що перебуває за межами населених пунктів і не закріплена в жодному з наявних законодавчих актів, який би врегульовував питання адміністративно-територіального устрою. Тобто критично важливо прийняти такий закон, закріпити юридичний статус нових громад і перевести реформу з базового на субрегіональний (районний) та регіональний рівні. Однак комплексно вирішити проблеми з формування нової системи організації влади на цих двох рівнях можна тільки шляхом внесенням змін до Конституції.

Вважаємо, що на сьогодні реформа децентралізації влади, саме на принципах добровільності об'єднання громад, себе практично вичерпала, у більшості територіальних громад, що не об'єдналися, відсутня достатня мотивація, а районні органи влади у своїй більшості чинять опір добровільному об'єднанню. В результаті, зараз склалася ситуація, коли по суті на рівні громад існує два різних типи організації місцевого самоврядування – одні функціонують та живуть у форматі децентралізації з повноваженнями й ресурсами, а інші несуть на собі тягар ще радянської системи й управляються з рівня місцевих державних адміністрацій, що створює нерівні умови для жителів територіальних громад, які ще не об'єдналися. Тому виникає необхідність, щоб на центральному рівні були прийняті відповідні рішення для завершення процесу формування спроможних громад в обов'язковому порядку. Бо у разі, якщо у 2020 році не буде завершено територіальну реформу, то така розбалансована система влади заморозиться ще на наступних п'ять років. Крім цього, восени мають відбутися чергові вибори до органів місцевого самоврядування, тому вони мають пройти в єдиному форматі в нових об'єднаних спроможних громадах. Інакше в Україні ще більш поглибитися соціально-економічний розрив між старою та новою системами місцевого самоврядування, що призведе до ручних механізмів управління і до диспропор-

цій в розвитку громад та різних рівнів якості адміністративних та комунальних послуг.

Також у зв'язку з активним формуванням спроможних громад та збільшенням кількості районів, в яких утворено одну чи декілька ОТГ, які охоплюють всю територію району, Уряду та Парламенту необхідно першочергово визначитися щодо доцільності збереження таких районів, як самостійних адміністративно-територіальних одиниць та прийняти відповідні рішення. Так, в Україні загалом налічується 490 районів, у яких утворені районні ради та районні державні адміністрації, які мають однакові функції, проте навантаження відрізняється через різний розмір їх площі територій та кількісний склад населення районів. Наприклад, як засвідчує сайт <https://decentralization.gov.ua> існує 6 районів з населенням до 10 тисяч жителів, а у 9 районах – понад 100 тисяч жителів, у 3 районах – понад 150 тисяч.

З іншого боку, 26 районів вже повністю охоплені ОТГ, 173 райони на 50% і більше покриті ОТГ. Переважна більшість повноважень перейшла саме до громад від органів влади районного рівня. Тобто система управління на рівні районів повністю розбалансована і вимагає невідкладного впорядкування в межах нових районів. За різними експертними думками, прогнозована кількість нових районів повинна становити близько від 100 до 120, які за принципами утворення та своїми параметрами будуть більш однорідними. Вимагає також перегляду структура та чисельність райдержадміністрацій та інших територіальних органів виконавчої влади у таких районах з метою усунення дублювання повноважень, конфлікту інтересів, оптимізації витрат державного бюджету на утримання невиправданої чисельності державних службовців.

Слід зазначити, що у процесі децентралізації влади, коли здійснюється передача повноважень і ресурсів громадам, повинна паралельно відбуватися побудова сильної системи територіальної виконавчої влади. Зараз функції і повноваження змішані, а до сфери компетенції обласних і районних державних адміністрацій віднесено функції і держави, і місцевого самоврядування. Так, на сьогодні обласні й районні ради позбавлені можливості в повному обсязі ви-

конувати функції місцевого самоврядування, не маючи законодавчих підстав для формування власних виконавчих органів. Усе це, за шаблоном радянської адміністративно-командної системи державного управління, виконують облдержадміністрації та райдержадміністрації.

Тому, щоб посилити, як місцеве самоврядування, так і центральну владу на місцях, функції й повноваження потрібно чітко розвести та закріпити за кожним рівнем органів виконавчої влади та рівнями місцевого самоврядування. Тобто, необхідно чітко окреслити коло компетенцій та передати основну частину повноважень і фінансів на найбільш низовий рівень - громадам [7].

Погоджуємося з фахівцями що «запровадження реформи з децентралізації управління має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Вони також акцентують увагу на тому що, головні завдання децентралізації на середньострокову перспективу полягають у завершенні формування спроможних територіальних громад на всій території країни, посиленні інституційної та ресурсної спроможності громад, запровадженні стратегічного планування розвитку ОТГ, розбудові інфраструктури громад, підвищенні якості надання всього спектру публічних послуг населенню» [9].

Звісно, найбільш логічним і оптимальним шляхом законодавчого врегулювання питання адміністративно-територіального устрою України мав би бути шлях із внесення відповідних змін до Конституції України. Це передбачається Концепцією і було запропоновано у проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» – реєстр. № 2217 від 01.07.2015 [10], який був підтриманий парламентом у першому читанні. Так, у статті 133 даного законопроекту було запропоновано запровадити більш чітку систему адміністративно-територіального устрою України, яку мали б складати такі адміністративно-територіальні одиниці як: громади, райони, регіони.

Аналогічні пропозиції були і у проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» - реєстр.

№ 2598 від 13.12.2019 [11]. У статті 133 даного законопроекту було запропоновано запровадити систему адміністративно-територіального устрою України, що складається з адміністративно-територіальних одиниць: громади, округи, області, Автономна Республіка Крим.

Проте, у зв'язку з тим, що прийняття змін до Конституції є складним і тривалим політичним процесом, що багато законопроектів не розглядається у Верховній Раді України, виникає необхідність проведення реформи та прийняття законодавства в межах норм чинної Конституції. Звісно, це ускладнює і обмежує можливості Уряду і Парламенту в прийнятті системних рішень, які могли б забезпечити комплексність реформи. Але для того, щоб чергові місцеві вибори провести на новій територіальній основі, необхідно прийняти низку найбільш невідкладних рішень, зокрема: затвердити Урядом перелік спроможних громад та межі їх територій; за поданням Кабінету Міністрів України внести до Верховної Ради України проекти рішень щодо утворення нових та ліквідацію нинішніх районів, а також змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку із утворенням (ліквідацією) районів.

Тому, для забезпечення успішного завершення реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації, вважаємо, що потрібно, в першу чергу, здійснити формування нового законодавчого поля шляхом продовження роботи щодо удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи з метою врегулювання всіх аспектів і низки проблемних питань.

По-перше, необхідно здійснити зміцнення конституційно-правових засад місцевого самоврядування, підвищення ефективності системи місцевого самоврядування. Чинні норми Конституції України не в повній мірі відповідають положенням Європейської хартії місцевого самоврядування, що обмежує створення оптимальних умов для сприяння подальшому розвитку форм безпосередньої демократії та децентралізації влади, визначення раціональної про-

сторової основи організації влади для забезпечення децентралізації, доступності та якості надання адміністративних послуг, посилення спроможності та відповідальності громад за свій розвиток, створення передумов стійкого розвитку територій.

Зміни повинні стосуватися удосконалення територіальної організації влади та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування, окремих положень Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою. Зокрема, доцільно запровадити такий перелік адміністративно-територіальних одиниць: громада, район, область, Автономна Республіка Крим, зазначивши, що громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України. Необхідно також установити, що порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, районів, областей, а також порядок утворення, найменування і перейменування та віднесення поселень (сіл, селищ, міст) до відповідної категорії має регулюватися на законодавчому рівні. Важливо також запровадити конституційну норму, що зміна меж, найменування і перейменування громад та поселень має здійснюватися з урахуванням думки їх мешканців, як це передбачено статтею 5 Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Серед важливих питань, що вимагає унормування на конституційному рівні - утворення виконавчих органів обласних і районних рад та зміна повноважень місцевих державних адміністрацій на статус префектного типу. Не менш важливим є необхідність закріплення норми, яка стане балансом та забезпечить рівновагу між фінансовими ресурсами та обсягом повноважень органів місцевого самоврядування які закріплені у чинному законодавстві України, також важливим моментом є те що рівень компетенції місцевого самоврядування має бути пропорційним обсягам наявних фінансових ресурсів.

Доцільно також імплементувати ще одну норму Європейської Хартії положенням, відповідно до якого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності.

З децентралізацією зменшуються (передаються місцевому самоврядуванню) повноваження місцевих державних адміністрацій

та інших територіальних органів виконавчої влади, що частково послаблює систему виконавчої влади в регіонах. Тому з метою збалансування повноважень та забезпечення законності рішень органів місцевого самоврядування та інших органів влади доцільно посилити роль місцевих адміністрацій (префектів), зокрема у таких життєво важливих сферах як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини.

Також за для виконання головних завдань, а зокрема повага та додержання Конституції України та її законів органами місцевого самоврядування, контроль за діяльністю територіальних органів центральних органів виконавчої влади та їх рівнем виконання та додержання Конституції України та її законів варто створити в цій системі інститут префектів.

По-друге, необхідно сформуванати територіальну основу для організації системи місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади шляхом затвердження адміністративно-територіального устрою на рівні громад і районів. З цією метою необхідно завершити розроблення обласними державними адміністраціями і затвердити Кабінетом Міністрів України перспективні плани територій спроможних громад, які 100% покриватимуть територію областей. При цьому необхідно провести оцінку спроможності існуючих ОТГ та провести розрахунки щодо спроможності проектних громад [6], щоб не допустити утворенню нових громад, які не мають відповідної інфраструктури та ресурсів і не в змозі будуть активізувати економічні процеси, щоб забезпечити ефективний місцевий розвиток та надання своїм мешканцям належної якості публічних послуг. Допущення практики створення частини громад з низьким рівнем спроможності - малочисельних, з нерозвинутою інфраструктурою, недостатніми кадровими ресурсами - нівелює сутність реформи з децентралізації, понижує рівень довіри до неї.

Вважаємо, що модель формування майбутніх спроможних громад має бути затверджена Урядом з урахуванням перспективних планів територій спроможних громад. З цією метою 16 квітня 2020 року Верховна Рада прийняла в цілому законопроект № 2653 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який

дає повноваження Уряду визначати адміністративні центри та території територіальних громад, також визначено можливість звернутися до Верховної Ради щодо законодавчих ініціатив з питань створення та ліквідації районів, що дає можливість завершити процес формування спроможних територіальних громад та утворити нові райони [16]. Оскільки, частиною 29 статті 85 Конституції України визначено «серед іншого у повноваженнях Верховної Ради України утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів, то тепер вищезгаданий законодавчий акт врегульовує питання утворення нових районів».

Так, на сьогодні завершується розроблення перспективних планів формування громад по всій країні. Станом на 25 травня 2020 року Уряд вже затвердив перспективні плани 21 області і планується повне завершення цього процесу.

Слід зазначити, що крім прийнятого проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» №2653, де зазначено що Уряд має повноваження щодо подачі до парламенту проектів законів з питань утворення та ліквідації районів, в свою чергу Мінрегіон створив низку рекомендації та критеріїв щодо шляхів їх формування в системі адмінтерустрою на субрегіональному (районному) рівні.

Зокрема, основними критеріями є: створення району у межах однієї області; територія повинна бути цілісною у географічному плані та нерозривною (без анклавів та ексклавів), чисельний склад району має налічувати не менше, ніж 150 тисяч осіб, також обов'язковою умовою є наявність транспортної логістики з дорогами які мають тверде покриття та відстанню не більш як 60 кілометрів від адміністративного центру.

Також Методикою пропонуються принципи визначення адмінцентру та надано рекомендації щодо особливостей визначення районів з нестандартними параметрами та особливостями. При цьому запропоновані Методичні рекомендації мають виключно інформаційний характер та не встановлюють норм права. При розробці

таких Методичних рекомендацій враховувалися норми Директиви №1059/2003 Європейського Парламенту і Ради «Про створення загальної класифікації територіальних одиниць для статистики (NUTS)» від 26 травня 2003 року.

На сьогодні Мінрегіоном завершується процес фахового та експертного обговорення проектів нового «районування» по всіх областях. Вся інформація щодо проектних районів розміщена на сайті «Децентралізація» за посиланням: <https://decentralization.gov.ua/new-rayons/> [3].

По-третє, необхідно забезпечити стабільність державної фінансової підтримки об'єднаних територіальних громад. Одним із джерел такої підтримки упродовж останніх років була субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ, яка виділяється з 2016 року і розподіляється пропорційно до площі громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів.

Однак, ця субвенція була спрямована на підтримку процесу добровільного об'єднання громад. З прийняттям рішення про затвердження нових територіальних громад і проведення на цій основі чергових виборів, вимагає перегляду підходів у підтримці, в тому числі і фінансової, новоутворених громад. Доцільно прийняти інші законодавчі рішення, які могли б гарантувати таку державну підтримку. Зазначені пропозиції могли б бути частково вирішеними з прийняттям законопроекту «Про внесення змін до статті 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо фінансової підтримки державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст: проект закону України від 30.03.2018 реєстр. №8213 [11].

Протягом останніх років Державний фонд регіонального розвитку фінансує проекти відповідно до стратегій розвитку регіонів і Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року. З обласного рівня результати для схвалення передаються на рівень національний (міжвідомча комісія Мінрегіону України), а КМУ затверджує цей перелік. Отже, сьогодні створено серйозну інституційну й законодавчу базу, працює прозора онлайн-платфор-

ма ДФРР, де можна бачити всі подані проекти, усі регіони отримали рівні можливості на регіональний розвиток [19].

По-четверте, завершити формування нового адміністративно-територіального устрою до наступних місцевих виборів у терміни, які дозволять їх провести у 2020 році на новій територіальній основі базового та субрегіонального рівнів [8].

Слід зазначити, що Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування Верховної Ради України підтримав зазначену позицію [17].

Також Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування підтримав основні завдання з формування ефективного місцевого самоврядування та органів державної влади на новій територіальній основі та першочергові завдання на 2020 рік [18].

Про необхідність завершення формування спроможних громад до місцевих виборів у 2020 році заявляють і міжнародні представники, зокрема, спеціальний посланник уряду ФРН з питань реформування управління і децентралізації в Україні Георг Мільбрадт. Він зазначає наступне: «В Україні стоїть одна з найважливіших задач – це розбити зацентралізовану структуру і надати спроможності місцевому самоврядуванню, щоб вони були не розкидані і не знесилені. І ця соціальна реконструкція відбувається на підтримку нових локальних політичних сил. Сильні муніципалітети та міста, які отримують свої бюджетні надходження і податки, розвиваючи свою місцеву економіку, це є допомогою розвитку малих, середніх підприємств і надає поштовх інновацій та компетенція. Тому це дуже чудова ідея – після Революції Гідності розпочати саме з децентралізації і створити її як ключовий елемент цього процесу реформ. За останні роки Україна досягла дуже вагомих здобутків зокрема побудувала вже серйозну платформу для успіху. Так протягом 2014-2019 років зросла кількість чоловіків та жінок у віці до 40 років, які покращують державні послуги на місцевих рівнях в новостворених ОТГ. Стосовно опитувань в Україні, децентралізація стала найпопулярнішою реформою за останні 3 роки. Однак все ще залишається багато чого, що потрібно зробити – так наразі триває активне добровільне об'єднання громад на місцевому рівні.

Станом на 1 травня 2020 року в державі нараховувалось 1070 новоутворених об'єднаних громад що налічує більше 11 мільйонів мешканців, але ще великий відсоток тих мешканців які не є в громадах і планують утворюються в майбутньому, то додадуть понад 3 тисячі 300 колишніх територіальних пунктів. В цілому в Україні на сьогодні 7 тисяч 900 громад не є об'єднаними і залишаються ще на мапі України багато таких білих плям. Треба якомога більше встигнути до наступних місцевих виборів які відбудуться в восени 2020 року, тому що президентські та парламентські вибори в 2019 році вже створили певні обмеження щодо просування реформ. Особливо важливою є нагальна потреба прийняти важливі законопроекти і закони що є успіхом всієї реформи, зокрема внесення змін до основного закону щодо конституювання процесу децентралізації. Цім процесам передувала жвава дискусія в експертному середовищі, у місцевому самоврядуванні і у суспільстві, яка тривала із січня 2020 року, результатом якої стало представлення доопрацьованого тексту Законопроекту щодо змін у Конституцію коли запропоновані зміни були відкликани з Парламенту для доопрацювання які тривали протягом півроку і в червні були остаточно затверджені Комісією з питань правової реформи які покликані закріпити реформовану систему місцевого самоврядування та територіальної організації влади і децентралізацію владних повноважень.

Тобто є надія на позитивне голосування цього законопроекту у Верховній Раді у вересні 2020 року хоча розуміємо що цього нелегко досягти. Також варто зазначити що разом з Міністерством регіонального розвитку було обрано 17 проектів законів, які, вважаються, дуже важливими для реформи децентралізації і вони були погоджені спільноти донорів і Європейською радою [17].

Важливим є той аспект що новий адміністративно-територіальний устрій має стати територіальною основою для формування децентралізованої системи територіального управління, що забезпечить максимально ефективне використання суспільних ресурсів, стійке економічне зростання на засадах сталого розвитку, підвищення стандартів життєдіяльності людей, зазначають науковці Національного інституту стратегічних досліджень [9].

Тому, важливим кроком є визначення щодо нової системи адміністративно-територіального устрою з урахуванням принципу субсидиарності, повноважень органів місцевого самоврядування та повноважень місцевих органів виконавчої влади.

Зокрема, вважаємо, що система адміністративно-територіального устрою України потребує більш чіткого законодавчого визначення, яку мають складати лише адміністративно-територіальні одиниці і допоміжний рівень - райони у великих містах. Водночас, слід законодавчо визначити і розмежувати поняття «населений пункт» (село, селище, місто) та «адміністративно-територіальна одиниця», оскільки, як вже зазначалося, у чинному адміністративно-територіальному устрої закладено складні утворення з територіальних громад, органи самоврядування яких здійснюють свою діяльність практично в межах однієї території – ради в радах (так звані «матрьошки»). Потребують чіткого врегулювання питання утворення, реорганізації чи ліквідації населених пунктів, найменування, перейменування адміністративно-територіальних одиниць, ведення реєстру адміністративно-територіальних одиниць та документів, що підтверджують їх існування, порядок встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів виконавчої влади, АР Крим, органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою, тощо.

Одним із кроків до вирішення вищезазначених проблем може стати прийняття Парламентом закону про засади адміністративно-територіального устрою України, який був внесений Урядом і повернутий для повторного внесення (реєстр. № 2804 від 24.02.2020) [14], який визначає засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць.

Нормами статей цього Законопроекту пропонується залишити трирівневу систему адміністративно-територіального устрою, такі як: регіональний (АР Крим, області), субрегіональний (райони в АР Крим та в областях), базовий (громади) та допоміжний (райони в містах) рівень.

При цьому передбачено, що районний рівень має бути більш

впорядкований і відповідати європейським стандартам.

Крім того, у законопроекті більш чітко визначено поняття «**громада**», як адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, яка складається з одного або декількох населених пунктів та земель за їх межами. Громада «є територіальною основою для здійснення місцевого самоврядування жителями населених пунктів, що розташовані на території громади, формування і діяльності органів місцевого самоврядування».

Також у законопроекті визначається порядок утворення, реорганізації, ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів встановлення та зміна їх меж; перенесення адміністративних центрів громад та районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл та селищ та міст, зміни меж села, селища, міста; порядок найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів. Крім того, у законопроекті пропонується запровадити державну реєстрацію адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, підстави та порядок зняття з обліку в Державному реєстрі.

До першочергових завдань відноситься прийняття парламентом постанови про утворення та ліквідацію районів по кожній з областей, визначивши їх перелік, а також склад громад у кожному районі та межі кожного з районів.

Доцільним на нашу думку є те що водночас необхідно прийняти Закон України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку із утворенням (ліквідацією) районів.

У цьому законі необхідно врегулювати низку важливих питань, що виникатимуть у зв'язку із утворенням (ліквідацією) районів, зокрема:

- врегулювати питання правонаступництва районних рад районів, ліквідованих Верховною Радою України, після їх припинення як юридичних осіб та визначення порядку передачі до комунальної власності територіальних громад окремих об'єктів спільної власності територіальних громад, які знаходяться на території цих тери-

торіальних громад, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, встановлених Бюджетним кодексом України;

- надати повноваження Кабінетом Міністрів України вирішувати питання утворення, реорганізації і ліквідації, найменування та перейменування місцевих державних адміністрацій;

- встановити, що утворена територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків реорганізованих територіальних громад з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою утвореною територіальною громадою;

- врегулювати питання виконання бюджетів реорганізованих територіальних громад, інших розпорядників бюджетних коштів, бюджетних установ до формування нових органів місцевого самоврядування та прийняття відповідних бюджетів;

- врегулювати порядок встановлення (зміна) меж територій територіальних громад в натурі (на місцевості), встановлення (зміна) меж районів у натурі (на місцевості);

- інших питань.

Отже, вважаємо, що слід запровадити трьохрівневу систему адміністративно-територіального устрою України та адміністративно-територіальні одиниці відповідних рівнів: регіонального (АР Крим, області), субрегіонального (райони в АР Крим та в областях), базового (громади) та допоміжного (райони в містах) рівнів.

Крім вищезазначених важливих кроків щодо реалізації реформи, важливими питаннями, які необхідно врегулювати є:

- розробка та запровадження системи адміністративного нагляду за дотриманням законності рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг;

- продовження зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів шляхом поглиблення бюджетної децентралізації. З цієї метою потрібно забезпечити відповідність фінансових ресурсів власним і делегованим повноваженням, підвищити інструменти спроможності органів місцевого самоврядування щодо ефективного управління бюджетними ресурсами, посилити, зокрема в частині удосконалення механізмів адміністрування місцевих податків і зборів;

- посилення координації процесів здійснення секторальної децентралізації, оскільки децентралізація влади, як один з головних принципів формування спроможного місцевого самоврядування, реформування системи органів місцевого самоврядування та секторальні реформи у відповідних сферах, повинні узгоджуватися між собою з урахуванням основних положень Концепції і бути синхронізовані як змістовно так і в часі.

Крім того, враховуючи, що поглиблення процесів та результати децентралізації мають суттєвий вплив на розвиток громад та регіонів, також доцільно переглянути окремі підходи до державної регіональної політики.

Слід також зазначити, що наділення повноваженнями, фінансовими ресурсами не можуть забезпечити або гарантувати всі переваги, пов'язані з децентралізацією. Вибудовуючи перспективні моделі організації системи територіальної організації влади, крім питання фінансового потенціалу, важливим питанням є наявність людського та кадрового потенціалу, особливо це має значення під час формування спроможних самодостатніх громад. Недостатньо кваліфікований кадровий потенціал може бути одним з аргументів для обмеження або відтермінування реформування місцевого самоврядування та передачі децентралізованих повноважень до виконавчої влади.

Висновки. В цілому вважаємо, що реалізація окреслених завдань та прийняття першочергових законів та рішень Уряду забезпечить втілення Концепції та забезпечить перехід країни на нову модель багаторівневого врядування, а також сприятиме підвищенню ефективності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань поліпшення якості життя людини у територіальних громадах через становлення ефективного місцевого самоврядування як інституту спроможної публічної влади, ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку всіх територій України на новій просторовій основі та здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики.

Підсумовуючи, слід зазначити, що найбільш оптимальною може бути модель децентралізації в Україні, яка спрямована на формування ефективної системи місцевого самоврядування, в якій ключовою

ланкою буде базовий рівень – спроможні громади, здатні взяти на себе і забезпечити виконання переважної більшості власних і делегованих повноважень. Що ж до системи органів влади на субнаціональному (регіональному) і субрегіональному рівнях, то їх пріоритетне призначення для функціонування місцевих органів виконавчої влади. Що ж до виборних органів - рад, то з урахуванням принципу субсидіарності та необхідності забезпечення збалансованого регіонального розвитку, їх утворення є доцільним на обласному рівні.

Тому необхідно, не пізніше як до чергових місцевих виборів створити всі законодавчі та організаційні передумови для завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, що дасть можливість створити спроможні громади та сприятиме їх сталому розвитку. В подальшому вбачається детально дослідити саме питання створення законодавчих та організаційних передумов для завершення реформи.

Підтримуємо думку що, сучасна реформована Конституція стане підґрунтям міцного місцевого самоврядування і запорукою сильної виконавчої влади на місцях – а це дві сторони самодостатньої держави, які мають забезпечити стабільний місцевий та регіональний розвиток України як правової держави із забезпеченням прав громадян, їхньої безпеки – що є умовою успіху не тільки будь-якої реформи, а й країни загалом.

Стаття надійшла до редакції: 27.05.20

The main problem that is becoming increasingly relevant today is that UTCs were formed unevenly, often unsystematically in the context of regions and districts, and one part of the territory came under the jurisdiction of communities, but the other one remains within the competence of district councils and district state administrations. In addition, the problem within the territories of the UTCs remains unresolved since their jurisdiction does not extend to the territory outside the settlements and is not enshrined in any of the existing legislative acts that would regulate the issue of ATS. Thus, it is important to adopt such a law, consolidate the legal status of new communities and redirect the reform from the basic to the subregional (district) and regional levels.

389

issue of administrative and territorial structure of Ukraine should be the way of introducing relevant amendments to the Constitution of Ukraine. This is provided by the Concept and has been suggested in some draft laws. However, due to the fact that the adoption of amendments to the Constitution is a complex and long-term political process and that none of the bills are considered in Parliament, there is a need for reform and adoption of legislation within the current Constitution. This fact definitely complicates and limits the ability of the Government and Parliament to make systemic decisions that could ensure the comprehensiveness of the reform. However, in order to hold the next local elections on a new territorial basis, it is necessary to make a number of the most urgent decisions, in particular the list of competent communities and the boundaries of their territories should be approved by the Government; the draft decisions on the formation of new districts and the liquidation of current ones as well as the amendments to certain legislative acts on streamlining certain issues of activity and organization of public authorities, local governments in connection with the formation (liquidation) of districts should be submitted to the Parliament at the request of the Government.

Therefore, it is believed that in order to ensure the successful completion of the reform it is necessary to form a new legislative environment by continuing to improve the legislative and regulatory framework for the reform with the purpose of regulation of all aspects of a number of issues, as follows:

- to strengthen the constitutional and legal foundations of local government, to increase the efficiency of the system of local government. The changes should concern the improvement of the territorial organization of power and the strengthening of the constitutional and legal status of local government, specific provisions of the Constitution of Ukraine concerning ATS. In particular, it is advisable to introduce the following list of administrative and territorial units such as community, district, region, Autonomous Republic of Crimea, by noting that the community is the primary unit in the system of administrative and territorial structure of Ukraine.

- to form a territorial basis for the organization of the system of local government and local executive bodies by approving the administrative and territorial structure at the level of communities and districts.

- to complete the formation of a new ATS by the time the next local election comes, within a time frame that would allow it to be held in 2020 on a new territorial basis of the basic and subregional levels.

- to decide on the new system of the ATS taking into account the principle of subsidiarity, the powers of local governments and local executive bodies.

We believe that the implementation of the outlined tasks and the adoption of the priority laws and decisions of the Government will ensure the transition of the country to a new model of multilevel governance and contribute to the enhancement of the effectiveness of local governments in addressing issues of improvement of the quality of life in local communities through the establishment of effective local government as an institution of capable public authority, the efficient use of public resources, the sustainable development of all territories of Ukraine on a new spatial basis and the ability to adequately respond to social and economic challenges.

Keywords: local government, administrative and territorial structure, territorial organization of power, decentralization of power, territorial communities, financial resources, powers and authority.

Received: 27.05.20

References

1. Evropeiska Khartiia mistsevoho samovriaduvannia [European Charter of Local Self-Government] Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].

2. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy Kontseptsiiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: vid 02 kvitnia 2014 roku №333-r [The concept of reforming local self-government and territorial organization

of power in Ukraine] Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].

3. Detsentralizatsiia - odna z naibilsh prohresuiuchykh reform: Natsionalna Rada reform predstavyla zvit za 9 misiatsiv 2016 roku [Decentralization is one of the most progressive reforms: the National Reform Council presented a report for 9 months of 2016]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/3599> [in Ukrainian].

4. Nehoda, A. Z Konstytutsiiei chy bez, krytychno vazhlyvo zavershyty detsentralizatsiiu do mistsevykh vyboriv [With or without the Constitution, it is critical to complete decentralization before local elections]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/12271?page=9> [in Ukrainian].

5. Pavliuk, A.P. Formuvannia obiednanykh terytorialnykh hromad: stan, problemni pytannia ta shliakhy yikh vyrishennia [Formation of united territorial communities: state, problem issues and ways to solve them]. Analitychna zapyska – Analytical note. Retrieved from http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf [in Ukrainian].

6. Proekt Zakonu Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlad) : reiestr. № 2217a vid 01.07.2015 [Draft Law on Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning decentralization of power) register. № 2217a dated 01.07.2015]. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812. [in Ukrainian].

7. Proekt Zakonu Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlad) : reiestr. № 2598 vid 13.12.2015 [Draft Law on Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning decentralization of power) register. № 2598 dated 13.12.2015]. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=67644 [in Ukrainian].

8. Metodychni rekomendatsii shchodo otsinky rivnia spromozhnosti terytorialnykh [Methodical recommendations for assessing the level of territorial capacity]. Retrieved from http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Metod.recom_spromozhnist.gromad.pdf [in Ukrainian].

9. Projekt Zakonu Ukrainy Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : vid 20.12.2019, reiestr. № 2653 [Draft Law of Ukraine on Amendments to the Law of Ukraine On Local Self-Government in Ukraine dated 20.12.2019, register. № 2653]. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=67740 [in Ukrainian].

10. Boiko, O. Shcho take reforma subrehionalnoho rivnia administratyvno-terytorialnoho ustroiu v Ukraini [What is the reform of the subregional level of administrative-territorial organization in Ukraine]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/columns/12415> [in Ukrainian].

11. Projekt Zakonu Ukrainy Pro vnesennia zmin do stat' 10 Zakonu Ukrainy Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad shchodo finansovoi pidtrymky derzhavoiu dobrovilnoho obiednannia terytorialnykh hromad sil, selyshch, mist : vid 30.03.2018 №8213 [Draft Law of Ukraine On Amendments to Article 10 of the Law of Ukraine «On Voluntary Association of Territorial Communities» Concerning Financial Support by the State of Voluntary Association of Territorial Communities of Villages, Settlements, Cities: dated March 30, 2018 №8213]. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63767 [in Ukrainian].

12. Nehoda, V. 600 dniv do novoho administratyvno-terytorialnoho ustroiu krainy: shcho za tsei chas treba zrobyty [600 days before the new administrative-territorial organization of the country: what needs to be done during this time]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/9950> [in Ukrainian].

13. Stenohrama zasidannia Komitetu z pytan derzhavnogo budivnytstva, rehionalnoi polityky ta mistsevoho samovriaduvannia 28 liutoho 2018 roku [Transcript of the meeting of the Committee on State Building, Regional Policy and Local Self-Government on February 28, 2018]. Retrieved from <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/40862.pdf> [in Ukrainian].

14. Stenohrama zasidannia Komitetu z pytan orhanizatsii derzhavnoi vlady, mistsevoho samovriaduvannia, rehionalnoho rozvytku ta mistobuduvannia 5 travnia 2020 roku [Transcript of the meeting of the

Committee on the organization of state power, local self-government, regional development and urban planning on May 5, 2020]. Retrieved from http://komsamovr.rada.gov.ua/documents/dijal_komit9skl/zasid_kom9skl/81131.html [in Ukrainian].

15. Proekt Zakonu Ukrainy Pro zasady administrativno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy : reiestr. № 2804 vid 24.01.2020 [Draft Law of Ukraine on Principles of Administrative-Territorial Organization of Ukraine register. № 2804 dated 24.01.2020]. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986 [in Ukrainian].

16. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine] Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page> [in Ukrainian].

17. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad : vid 08 kvitnia 2015 roku № 214 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the Methodology for the formation of affluent territorial communities of April 8, 2015 № 214]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].

18. Zakon Ukrainy Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad : vid 5 liutoho 2015 roku № 157-VIII [Law of Ukraine On Voluntary Association of Territorial Communities of February 5, 2015 № 157-VIII]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/ed20150714> [in Ukrainian].

19. Shtyrov, O., & Hirzhev, A. (2019). Реалізація механізмів державної підтримки регіонального розвитку на прикладі Миколаївської області. Публічне управління та регіональний розвиток, (5), 645-668. <https://doi.org/10.34132/pard2019.05.09>

Відомості про авторів / Information about the Authors

Негода В'ячеслав Андронович: Національна академія державного управління при Президентові України, вул. Антона Цедіка, 20 м. Київ, 03057, Україна.

Vyacheslav Negoda: National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 20, Anton Tsedyk St., Kyiv, 03057, Ukraine.

E-mail: nehoda@minregion.gov.ua

ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ МИКОЛАЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ІНДИКАТОРИ ЕФЕКТИВНОСТІ

Євтушенко О.Н., д-р політ. наук, професор, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Лушагіна Т.В., канд. політ. наук, старший викладач Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

У статті розкривається проблема суб'єктивних чинників, що сприяють ефективності розвитку територіальних громад. В багатьох дослідженнях звертається увага на економічне становище об'єднаних територіальних громад, матеріальне ресурсне забезпечення, організаційно-правові основи функціонування місцевого самоврядування, вивчення різного досвіду зарубіжних країн тощо. Проте, важливо звернути увагу на інший фактор ефективної діяльності громад – активність та зацікавленість самих членів громади у реалізації заходів щодо сприяння ефективному розвитку ОТГ. В цьому контексті запропоновано визначити і проаналізувати індикатори ефективності об'єднаних територіальних громад в умовах реформи децентралізації. Для ілюстрації основних положень були обрані ОТГ Миколаївської області - Веселинівська ОТГ, Воскресенська ОТГ, Олександрівська ОТГ. Зазначені громади були утворені у 2016 році, мають приблизно однакову чисельність членів територіальної громади та є селищними громадами.

В процесі дослідження було проаналізовано стратегії розвитку ОТГ із зроблено висновки, що формальний підхід до формування стратегії означає, що у громади немає чіткого плану свого майбут-

нього розвитку, що може призвести до низького рівня активності громадян в майбутньому при всіх можливих заходах її підвищення. Також в процесі дослідження акцентовано увагу на здатність об'єднаної територіальної громади діяти в інтересах всієї громади, а не її окремої одиниці – цей принцип має визначальне значення у комунікативній здатності громади. Як результат, маємо наступні індикатори, що впливають на ефективний розвиток громади: людські ресурси, розумна громада, стратегія розвитку і місцева ідентичність.

В статті обгрунтовано, що успішний розвиток об'єднаних територіальних громад має і суб'єктивні фактори, що безпосередньо впливають на фінансову спроможність та розвиток матеріальної бази територіальної громади. А зацікавленість місцевого населення до більш активної участі в управлінні місцевими справами, прискорює процеси формування громадянського суспільства в Україні.

Ключові слова: децентралізація, об'єднана територіальна громада, територіальна громада, стратегії розвитку ОТГ, критерії порівняння ОТГ, рівень громадянської активності громади, ресурси, індикатори ефективності.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Реформа децентралізації й створення об'єднаних територіальних громад (далі ОТГ) в Україні потребує подальших аналітичних досліджень проблем, що пов'язані з їх ефективним функціонуванням та розвитком. Децентралізація надала можливість ОТГ, а точніше місцевому населенню, оперативного прийняття рішень щодо розвитку своєї громади й регіону, зробивши перерозподіл повноважень та ресурсів між органами державної влади і місцевого самоврядування на користь останніх.

Проте, надання прав, повноважень і ресурсів, в першу чергу фінансових (обсяг яких повинен відповідати повноваженням) неодмінно передбачає і виконання низки обов'язків. Фактично, ефективна діяльність ОТГ стала гуртуватися на принципі активності членів громади в прийнятті управлінських рішень щодо покращення соціально-економічного розвитку територій.

Процес децентралізації та створення ОТГ розпочався ще в 2014 році з прийняття низки законів що збільшило податкову й дохідну базу бюджетів ОТГ. Проте, за результатами Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (станом на 10 січня 2020 року) у 2015-2019 рр. створено 1029 ОТГ, що включають 4698 територіальних громад, що об'єдналися чи приєдналися (42,9% від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 рр.). В свою чергу необ'єднаними залишаються 6263 територіальні громади (57,1% від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р.) [4]. Після об'єднання одні територіальні громади починають працювати і стають спроможними та ефективними, інші – залишаються на тих же позиціях. Враховуючи кількість громад, що об'єдналися та кількість громад, що залишаються необ'єднаними, виникає питання: чому одні ОТГ досягають успіху у своєму розвитку, а інші – ні? Ефективність діяльності територіальної громади багато в чому залежить від стратегічного бачення її розвитку, що включає майбутні шляхи залучення інвестицій та вкладання їх в проекти, що мають максимально сприяти забезпеченню життєдіяльності громади. Саме щоб дати відповідь на поставлене питання, пропонуємо розглянути стратегії розвитку ОТГ на прикладі Миколаївської області.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання децентралізації в Україні й ефективного функціонування ОТГ є досить актуальним і водночас проблемним, що зумовило наукові пошуки в різних сферах щодо найбільш оптимальної моделі децентралізації. Комплексне дослідження особливостей та моделей децентралізації в Україні та світі представлено в працях М. Дацишина та А.Ткачука. Проблеми управління ресурсоефективністю ОТГ є об'єктом досліджень І. Чикало. Становлення та діяльність територіальних громад досліджують М. Бриль, О. Врублевський, О. Данчева, А. Сеїтосманов, Е. Чубаров. Також в процесі реалізації реформи децентралізації гостро постало питання локальної ідентичності умови розвитку об'єднаних територіальних громад. Саме цю тематику розкриває Я. Котенко. Такі дослідники як Г. Борщ, В. Вакуленко, Н. Гринчук, Ю. Дехтяренко звертають увагу на ресурсне забезпечення територіальних громад та їх маркетинг.

Досліджуючи проблеми локальної організації влади в Україні ми аналізували децентралізацію влади через відкритість системи управління для рішень «знизу», тобто на рівні територіальної громади, через відхід від бюрократизації, заорганізованості тощо [2]. Але в процесі розвитку ОТГ відкритості системи управління для ефективної діяльності громади виявляється недостатньо. Треба щоб і громада була політично і соціально активною, що може бути зумовлено ментальними, соціально-психологічними чинниками регіону. Проте, незважаючи на широкий спектр досліджень із питань децентралізації, в практичній площині залишаються невирішеними низка питань, зокрема особливостей чи критеріїв успішності ОТГ в Україні, чи залежать вони від регіону, психо-емоційного стану громади, наявності природних ресурсів та свідомого ставлення громади, її мешканців до прийняття рішень.

Мета статті – на основі аналізу та систематизації наукових досліджень та практики децентралізації в Миколаївській області розглянути та виділити індикатори ефективності об'єднаних територіальних громад.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Актуальність та мета дослідження, визначили певні завдання, які необхідно розкрити:

- розглянути особливості активної участі членів територіальних громад у процесі прийняття рішень;
- розкрити теоретичні засади ресурсозабезпечення ОТГ;
- охарактеризувати критерії порівняння ОТГ;
- проаналізувати ефективність діяльності ОТГ Миколаївської області;
- надати висновки та рекомендації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Досить важливим аспектом в дослідження ефективних механізмів розвитку територіальних громад є розуміння самими членами громад поняття «розвиток», «стратегічне планування», «ефективне ресурсозабезпечення» тощо. Так, Тлумачний словник сучасної української мови визначає розвиток як «процес вдосконалення, покращення чогось; процес зміни якості чогось, перехід від одного якісного стану до ін-

шого, вищого» [13, с. 392]. Тобто, розвиток територіальної громади передбачає вдосконалення та покращення надання адміністративних послуг громадянам, створення якісно нових, кращих соціально-економічних умов для життєдіяльності членів громади.

В свою чергу, стратегічне планування – це довготривалий творчий процес із певним алгоритмом дій, який покликаний вирішити питання забезпечення сталого розвитку територіальної громади. Сталий розвиток територій забезпечується поєднанням екологічних, економічних та соціальних складових розвитку. Саме за таких умов можливе створення комфортного середовища, підвищення якості життя сільського населення [14, с. 91].

Розвиток та стратегічне планування ОТГ можливе за формування ефективної системи ресурсозабезпечення, що за визначенням І. Чикало є рівнем використання ресурсів територіальної громади, що характеризує відношення вироблених територіальною громадою економічних благ та наданих суспільних послуг із витратами ресурсів, витрачених у процесі їх створення. Відповідно, управління ресурсоефективністю має бути комплексною системою заходів і дій суб'єктів управління щодо раціоналізації використання ресурсів, здійснюваних на засадах підвищення якості навколишнього природного середовища та створення умов для ресурсозабезпечення громади у довгостроковому періоді [16, с. 146].

Досить значна кількість сучасних досліджень щодо ефективного розвитку територіальних громад зосереджено в економічній та фінансовій сферах, проте в цьому дослідженні зосереджено увагу на нематеріальних ресурсах, що також сприяють розвитку ОТГ і є невід'ємними складовими їх успіху. Вираховуючи критерії ефективності ОТГ варто враховувати деякі чинники. Зокрема, світорозуміння та сприйняття територіальною громадою основних проблем та прагнення до їх вирішення. В цьому випадку мова йде про те, на скільки члени територіальної громади вірять у свої сили та можливості реально брати участь у прийнятті рішень місцевого значення. Тобто, на скільки члени територіальної громади розуміють те, що вони можуть щось змінити. Можливо, такий світоглядний підхід може викликати певні дискусії, але психоло-

гічний клімат територіальної громади є основою для її подальшої ефективності, спроможності та є визначальним фактором у розбудові громадянського суспільства. Цей фактор досить важливий також при дослідженні розвитку територіальних громад певного регіону країни.

Так, наприклад, у 2017 році громадська організація «Інформаційно-аналітичний центр «Рецтинг Про» провела дослідження щодо рейтингів міст України. Зокрема, у розділі «Рейтинг можливостей міст» (індекс задоволення можливостями міста) м. Миколаїв, що є обласним центром Миколаївської області, зайняв 21 місце із 24 (Рис. 1).



Рис. 1. Рейтинг можливостей міст [7]

Відповідно, зрозуміло, що зазначені показники для м. Миколаєва говорять про низький рівень громадянської активності територіальної громади, оскільки члени громади не вірять, що можуть впливати на прийняття політичних рішень.

Також важливим фактором є ресурси, а саме розуміння того,

що можна вважати ресурсами територіальної громади. Автори децентралізації наголошують, що у багатьох випадках сама територіальна громада не правильно розуміє, що значить поняття «ресурси». Досить часто найбільш вагомими своїми ресурсами громади вважають вигідне географічне положення (при цьому виникає питання критеріїв такого «вигідного» положення) чи то багате історичне минуле. Ці два фактори безумовно відіграють важливу роль, але найголовнішим ресурсом територіальної громади є її люди, її молодіжний потенціал. Адже, якщо молодь покидає громаду у пошуках працевлаштування, то у такої громади немає майбутнього навіть при вигідному географічному положенні із багатою історією. Як зазначає з цього приводу А. Ткачук, що ключовий внутрішній ресурс громади полягає саме у людському вимірі: у спроможності членів громади – гуртом та індивідуально – за рахунок своїх знань, навичок та взаємодії щодня робити внесок у розвиток громади» [12, с. 6-7].

У науковій літературі в загальному підході прийнято розподіляти ресурси на матеріальні та нематеріальні. Проте, О. Ольшанський зазначає, що у наукових дослідженнях існує досить широкий спектр класифікаційних ознак, за якими здійснюється упорядкування видів ресурсів, зокрема:

- за територією – міжнародні, номінальні, регіональні, міжрегіональні;
- за складом – матеріальні, фінансові, трудові, природні та ін.;
- за походженням – первинні, вторинні;
- за обсягом – вільні, обмежені;
- за економічним змістом – власні, запозичені, залучені;
- за часом користування – постійні, тимчасові;
- за сферою використання – виробничі, оборотні, невиробничі тощо [5, с.221].

І. Чикало при вивченні особливостей управління ресурсоефективністю ОТГ запропонував свою схему ресурсів територіальної громади, що є досить цікавою для подальшого нашого дослідження (Рис.2):

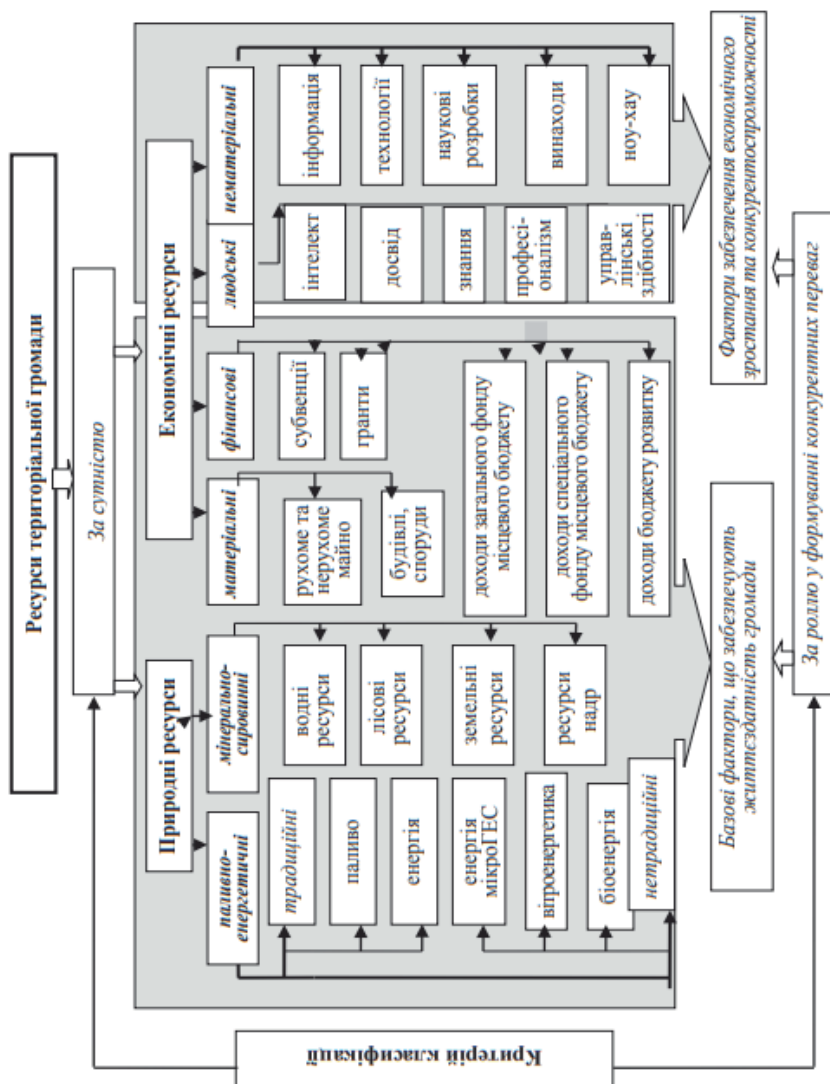


Рис.2. Ресурси територіальної громади [16, с. 146]

Ще один важливий компонент стратегічного розвитку ОТГ – розумна громада – передбачає застосування нових технологій для розвитку громад, залучення фінансових донорів та співпрацю з іншими громадами. Наприклад, мова може йти про гранти на запровадження альтернативної енергетики чи то створення та реалізація програми щодо зменшення сміттєвироблення в громаді, чи то екологічні проблеми. Тобто, «розумна громада» громада прагне не використовувати якнайбільше ресурсів, а шукає шляхи їх раціонального використання.

Одним із ключових факторів успішності громад – уміння стратегічно планувати своє майбутнє.

Як наголошують дослідники, виконання стратегій розвитку ОТГ базується на наступній системі принципів управління процесом їх реалізації, а саме:

- забезпечення змістовного взаємозв'язку стратегії з іншими плановими документами щодо поточної та перспективної діяльності з розвитку громади та її території;
- «першого керівника», відповідно до якого загальне керівництво та вся повнота відповідальності за реалізацію стратегії покладається на першу особу – селищного (сільського) голову;
- своєчасності та попередження;
- персональної відповідальності;
- відкритості та прозорості для громадськості (регулярне оприлюднення звітів з виконання стратегії на сайті відповідної ОТГ);
- поточної науково-комунікаційної підтримки процесів реалізації стратегії;
- несуперечності зі стратегіями більш високого рівня [17, с. 58].

Стратегічне планування розвитку ОТГ – це комплекс напрямків щодо розвитку громади. Цей документ не має бути формальністю, а має відповідати реальним потребам територіальної громади, світобаченню громади щодо її місця в загальному розвитку регіону.

Також треба підкреслити, що не менш важливе значення має – місцева ідентичність. Місцева або територіальна ідентичність – це «сприйняття індивідом себе як представника певної «уявленої спільноти», яка ґрунтується на єдності території проживання, історії

та традицій, соціокультурного досвіду, ціннісних орієнтацій та способу життя. Вона може виникати з об'єктами різного масштабу та змісту такими, як місце проживання, мікрорайон, район, локальна община, село, селище, місто, територіальна громада, регіон, країна, субконтинент, континент, або земна куля» [3, с. 11]. Якщо населення громади не усвідомлює себе як єдине ціле, а виступає за інтереси тільки свого населеного пункту, досить складно говорити у такому випадку про ефективність діяльності громади, адже основні зусилля будуть направлені на врегулювання різного роду конфліктів.

Отже, враховуючи вищезазначені чинники, кожна територіальна громада має виробити свої індикатори ефективного розвитку, що притаманні саме їй.

Саме зазначені фактори мають бути в основі діяльності ОТГ та формуванні їх індикаторів успішності територіальних громад Миколаївської області. В цьому контексті для дослідження було обрано три об'єднані територіальні громади Миколаївської області: Веселинівська ОТГ, Воскресенська ОТГ, Олександрівська ОТГ. Зазначені громади були утворені у 2016 році, мають приблизно однакову чисельність членів територіальної громади та є селищними громадами (див. табл. 1).

Таблиця 1

Загальна характеристика досліджуваних ОТГ відповідно до 2016 року

(складено за інформацією сайту <https://decentralization.gov.ua/>)

Загальна інформація	Веселинівська ОТГ	Воскресенська ОТГ	Олександрівська ОТГ
Дата створення	18 грудня 2016 року	18 грудня 2016 року	11 грудня 2016 року
Кількість рад, що об'єдналися	5	3	3
Кількість старостинських округів	4	2	2
Площа ОТГ	432.0 км кв.	192.4 км кв.	288.49 км кв.
Чисельність населення громади	11733	11113	9239

Якщо розглянути ОТГ, що представлені у таблиці 1, то може виникнути декілька питань. Зокрема, чому при різній площі, головний ресурс громади – населення – майже однаковий? Або ж чому у Веселинівській ОТГ на один квадратний кілометр припадає приблизно 27 осіб, а у Воскресенській – приблизно 58 осіб і у Олександрівській – 32 особи?

Для відповіді на питання необхідно дослідити вихідні фактори на момент створення ОТГ, які можемо назвати одними із базових, що забезпечують життєдіяльність громади – охорона здоров'я та освіта. Як вже зазначалося, в цьому дослідженні ми визначили основним ресурсним потенціалом громади – її жителів, зокрема молодь. Тому зазначені фактори є одними із визначальних при збереженні молодіжного потенціалу.

Отже, зважаючи на те, що Веселинівська ОТГ є районним центром, тут є лікарня, а в інших двох ОТГ – відсутня. Проте, станція швидкої допомоги є лише у Воскресенській ОТГ. Фельдшерсько-акушерські пункти та амбулаторії, поліклініки є в усіх трьох об'єднаних громадах (Рис. 3).



Рис. 3. Вихідні показники на 2016 рік у сфері охорони здоров'я
(складено за інформацією сайту <https://decentralization.gov.ua/>)

Ще одним вихідним показником на етапі об'єднання є наявність навчальних закладів різних рівнів. Адже, інколи трапляється ситуація, коли об'єднана громада є досить показовою у економічній сфері, проте в освітній (наприклад, за результатами ЗНО) значно відстає, що спричинено наявністю та конкурентоспроможністю навчальних закладів. Так, у Веселинівській ОТГ є школа I ступеня, школи I-II ступенів, школи I-III ступенів, дитячі садки, заклади позашкільної освіти, заклади культури, заклади фізичної культури. У Воскресенській та Олександрівській ОТГ деякі позиції відсутні (Рис. 4).



Рис. 4. Вихідні показники на 2016 рік у сфері освіти
(складено за інформацією сайту <https://decentralization.gov.ua/>)

Отже, маючи вихідні дані, розглянути індикатори можливого ефективного розвитку ОТГ, що досліджуються. Для розрахунку використаємо наступні критерії:

- Ресурси (для даного дослідження під позицією «ресурси» розуміємо уміння ОТГ залучати донорські кошти, співпрацювати із бізнесом чи меценатами). У цьому значенні позитивним є досвід Олександрівської ОТГ, зокрема колишньої Трикратської сільської

ради, в якій було створено Фонд розвитку села, до якого відповідно до рішення загальних зборів мешканців села здійснюється накопичення коштів для вирішення місцевих проблем. Станом на 2017 рік кожен мешканець перераховує кошти в сумі 10 грн. на рік, з яких формується даний фонд. Очікується поширення даної практики на всю територію ОТГ.

• Розумна громада. Олександрівська ОТГ – одна з 25 об'єднаних територіальних громад України, які отримали практичну підтримку в рамках I туру реалізації партиципативного стратегічного планування, який є частиною програми ДОБРЕ. Програма фінансується USAID (United States Agency for International Development - Агенція міжнародного розвитку США) та реалізується через міжнародний консорціум, лідером якого є Global Communities, одним з партнерів Фундація розвитку місцевої демократії - Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL) з Польщі. Діяльність проекту концентрується на різносторонній консультаційній підтримці новостворених територіальних громад.

Воскресенська об'єднана територіальна громада стала переможцем у відборі проекту “Енергоефективність у громадах II”, який впроваджується компанією «Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH» за дорученням Федерального міністерства економічного співробітництва та розвитку Німеччини (BMZ) та Програми «U-LEAD з Європою».

Цей проект надасть технічну та організаційну підтримку для створення та вдосконалення власної системи муніципального енергоменеджменту. В рамках нового проекту було обрано 30 пілотних ОТГ (серед яких і Воскресенська), які матимуть змогу взяти участь у новому проекті з вересня 2018 року до жовтня 2019 року. Окрім досвіду українських міст та демонстрації прикладів найкращої практики, муніципалітети, які прийматимуть участь, матимуть змогу долучитися до серії тренінгів та інших видів навчання, які будуть охоплювати як спільні теми, так і конкретні проблеми кожної ОТГ. Крім того, буде створений механізм співфінансування для підтримки різних кроків міст на шляху до інтегрованої системи енергоменеджменту [1].

Також, Воскресенська ОТГ розробила «План дій сталого енергетичного розвитку Воскресенської об'єднаної громади до 2030 року».

Отже, в цьому розділі варто визначити 2 індикатори ефективного розвитку – бути активними (брати участь у різного роду грантових проектах), а також удосконалюватися – залучати спеціалістів високого рівня до розробки програм, стратегій та проектів (починаючи від головних документів, що визначають майбутнє громади до розробки символіки). В сучасному інформаційному світі для максимізації прибутку кошти треба вкладати в людські та нематеріальні ресурси.

- Стратегічне планування

1) Стратегія розвитку Веселинівської ОТГ – документ, реалізація якого орієнтована на 2018-2025 роки і включає наступні розділи: методологія та опис процесу роботи, оцінка фактичного стану розвитку території ОТГ, головні чинники стратегічного вибору, цілі та пріоритети розвитку громади, план реалізації стратегії, система управління, моніторингу та оновлення стратегії та додатки. Робота на Стратегією виконувалася за сприяння Програми «U-LEAD з Європою» [9].

2) Стратегія розвитку Воскресенської територіальної громади орієнтована на три роки – з 2019 – 2021 рр. Структура документу: методологія та опис процесу роботи, головні чинники стратегічного вибору, цілі та пріоритети розвитку ОТГ, план реалізації стратегії, система управління, моніторингу та оновлення стратегії, додатки. Підготовка Стратегії відбувалася у відповідності до методології, запропонованої Програмою для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою» (U-LEAD with Europe: Ukraine – Local Empowerment, Accountability and Development Programme) [10].

3) Досить цікавою в контексті цього дослідження є Стратегія розвитку Олександрівської ОТГ. Даний документ розрахований на впровадження протягом 2017-2025 років і підготовлений за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), а зміст є відповідальністю Фонду Розвитку Місцевої Демократії (FRDL). Структура документа передбачає наступні розділи: процес та ме-

тодологія опрацювання стратегії, висновки з діагнозу умов місцевого розвитку, висновки з соціологічного дослідження умов життя та якості публічних послуг в об'єднаній громаді, SWOT-аналіз, бачення розвитку громади, стратегічні та операційні цілі, показники впливу, збіжність між стратегією розвитку громади та іншими стратегічними документами, потенційні джерела фінансування реалізації стратегії, система впровадження стратегії, детальний план заходів (короткотривала перспектива до 2020 року), додатки [11].

Бачення розвитку Олександрівської ОТГ – «Олександрівська ОТГ – спокійна, безпечна та цілісна громада, яка забезпечує комфортні умови життя та відпочинку, що дають привабливі можливості для працевлаштування» [11].

Також, в Стратегії розвитку Олександрівської ОТГ зроблено спробу застосування гендерного підходу:

- створення інформаційного центру ведення бізнесу (в т.ч. – навчання з створення та розвитку бізнесу для жінок) – заплановано спеціальні тренінги для жінок як започаткувати і розвивати власну підприємницьку діяльність;

- створення дорадчо-консультативного органу при селищному голові – координаційної ради з питань підприємництва та інвестицій з дотриманням принципів гендерної рівності – забезпечення визначеної відсоткової участі жінок в роботі цього органу;

- надання консультацій та навчання в рамках Інформ Центру (зелений туризм, зміни в законодавстві, кластери, велотуризм, діяльність громадських організацій, інноваційне сільське господарство, проектний менеджмент, і т.д.), в т.ч. – навчання для жінок – заплановано визначений відсоток участі жінок-клієнтів Центру;

- розробка Програми «Інвентаризації та утримання доріг Олександрівської ОТГ», в подальшому її реалізація відповідно до визначеного графіку (в т.ч. з врахуванням потреб проїзду дитячих візочків) – забезпечення потреб молодих мам, які будуть їздити з дитячими возиками, під час реалізації інвестицій;

- проектування системи соціального захисту в ОТГ, що включатиме інституції та людей, приватний сектор та некомерційні організації, та її подальше впровадження – напрацювання комплексної

системи підтримки найбільш потребуючих мешканців громади (в тому числі жінок, що знаходяться в важкій життєвій ситуації);

запровадити бюджет участі з дотриманням принципів гендерної рівності та визначенням одним з пріоритетних напрямків підтримку проектів, спрямованих на задоволення потреб жінок (з метою реалізації громадських ініціатив) – виділення коштів на реалізацію проектів в інтересах жінок [11]. Таблиця 2.

Отже, розглядаючи основні стратегічні цілі ОТГ, варто зазначити, що у Вееселинівської та Воскресенської ОТГ Стратегії розвитку є дещо формалізованими, а діагностика місцевих проблем майже ідентична, що ще раз говорить про формальний підхід.

В свою чергу Олександрівська ОТГ створила документ, що показує реальний стан справ в ОТГ та можливі шляхи їх вирішення в майбутньому. Саме створення реальної, а не формальної стратегії розвитку громади є наступним індикатором успішного розвитку Олександрівської ОТГ.

- Місцева ідентичність

Проблема місцевої ідентичності членів територіальної громади є досить важливою у загальній «формулі успіху», хоча часто трапляється, що саме цьому питанню в громаді досить мало приділяється уваги. Знову для порівняння: серед головних проблем, що заважають розвитку Олександрівської ОТГ визначено: відсутність бачення роботи адміністрації після проведених змін та погляд на результати змін скрізь призму окремих громад, а не єдиної; пасивність мешканців у вирішенні важливих проблем; відсутність місцевої преси, громада не видає жодного друкованого органу, погано поставлена комунікація з населенням, не вистачає управлінців і лікарів, небагато громадських організацій, відсутність лідерів; відсутність відчуття спільноти. Бракує також партнерських громад [11].

При розробці Стратегії розвитку ОТГ, було проведено соціологічне дослідження щодо умов життя та якості публічних послуг в об'єднаній громаді (дослідження проводилося в березні – квітні 2017 року, вибірка стратифікована до населених пунктів у громаді і складала 356 домогосподарств (також резервні: 234) з 8 населених пунктів; дослідження репрезентативне на рівні громади, але не на

Таблиця 2

**СТРАТЕГІЧНІ ТА ОПЕРАЦІЙНІ ЦІЛІ ОТГ
(СКЛАДЕНО НА ОСНОВІ ДЖЕРЕЛ [9-11])**

Веселинівська ОТГ	Воскресенська ОТГ	Олександрівська ОТГ
<i>Економічне зростання громади:</i> 1. Покращення умов для розвитку малого та середнього підприємництва та залучення інвестицій. 2. Зменшення рівня безробіття серед низькокваліфікованих верств населення. 3. Підвищення туристичного потенціалу громади.	<i>Економічний розвиток громади як аграрно-промислового та туристичного центру:</i> 1. Покращення інвестиційної привабливості громади та створення умов для залучення інвестицій. 2. Розвиток туризму.	<i>Створення сприятливих умов для економічного розвитку та інвестицій:</i> 1. Створення сприятливих умов розвитку малого та середнього бізнесу 2. Підтримка розвитку інноваційного сільського господарства, ефективної енергетики та туризму 3. Забезпечення привабливих умов обслуговування потенційного інвестора 4. Промоція громади та її ресурсів
<i>Розвиток та створення комфортних умов життєдіяльності на території громади:</i> 1. Збереження навколишнього природного середовища. 2. Розвиток інженерної інфраструктури для надання якісних житлово-комунальних послуг. 3. Комплексний розвиток населених пунктів громади.	<i>Створення комфортних умов життя на території громади:</i> 1. Збереження навколишнього природного середовища 2. Розвиток інженерної інфраструктури для надання якісних житлово-комунальних послуг. 3. Формування доступної та якісної системи освіти. 4. Розширення можливостей для забезпечення культурних, духовних потреб та здорового способу життя. 5. Забезпечення належного рівня охорони здоров'я мешканців громади	<i>Покращення якості проживання та транспортного сполучення на території громади:</i> 1. Розвиток технічної інфраструктури (вода і каналізація, транспортна інфраструктура, сміття, освітлення) та охорона навколишнього середовища 2. Розвиток суспільної інфраструктури (об'єкти освіти та культури, спорту і відпочинку, охорони здоров'я, соціальної сфери) 3. Підвищення рівня громадської і пожежної безпеки та правопорядку
<i>Розвиток освітнього, культурного середовища, забезпечення здорового способу життя та соціальної захищеності:</i> 1. Формування доступної та якісної освітньої системи, що відповідає вимогам суспільства. 2. Сприяти поліпшенню якості медичного обслуговування. 3. Покращення якості та ефективності соціальних послуг. 4. Підвищення освітнього, духовного, спортивного та культурного рівня населення громади. 5. Збереження національних та культурно-історичних традицій громади.	<i>Створення та розвиток ефективної системи управління об'єднаної громади:</i> 1. Підвищення ефективності управління публічними фінансами, їх розподілу та використання. 2. Підвищення рівня громадської свідомості	<i>Забезпечення надання якісних послуг в сферах соціального забезпечення та охорони здоров'я, створення умов для умов розвитку особистості, внутрішньої інтеграції та відпочинку</i> 1. Ефективне управління громадою (соцсфера, охорона порядку, пожежна...) 2. Підвищення якості надання послуг в сфері соціального захисту та охорони здоров'я 3. Підвищення якості надання послуг в сфері культури, освіти та відпочинку 4. Активізація та внутрішня інтеграція громади

рівні окремих населених пунктів; похибка – 5%). В результаті дослідження було з'ясовано:

- на питання наскільки задоволені чи не задоволені проживанням в громаді, більшість – 36,5% відповіли посередньо. Кількість опитаних скоріше незадоволені та дуже незадоволені склали 10,4%. Скоріше задоволені та дуже задоволені – 46,6% та 6,5% відповідно;

- на питання «Якби б у вас була така можливість, чи хотіли б Ви кудись переїхати – проживати в іншому місці, поза нашою об'єднаною громадою?», надали відповідь скоріше ні і рішуче ні 38,5% та 31,2% відповідно. Посередньо відповіли 9,8%. Та скоріше так /рішуче так 17,4%/3,1% відповідно;

- на питання, «Як ви оцінюєте якість життя у громаді», було отримано більше позитивних відповідей, ніж негативних. Але, 59,8% відповіли посередньо. Скоріше добре/дуже добре – 31,5%/1,7% відповідно. Та лише 5,2%/1,7% відповіли скоріше погано/дуже погано відповідно;

- на запитання стосовно оцінювання факту створення самої об'єднаної громади: 38,6% відповіли – посередньо, 28%/6,6% - скоріше добре/дуже добре, 9,1%/2,9% - скоріше погано/дуже погано. А 14,9% опитуваних взагалі не змогли надати відповідь з рівнем оцінки [11].

Зважаючи на зазначені результати опитування населення, виявляється, що громада сама не досить розуміє свої права і обов'язки, можливості та перспективи розвитку. Тому одним із пріоритетних напрямків розвитку Олександрівської ОТГ має стати формування місцевої ідентичності – коли всі члени об'єднаної територіальної громади пропонують загальну стратегію розвитку, а не кожне село – свою окрему.

«Низьку громадську ініціативність та активність членів громади» як одну із головних місцевих проблем, визначили Веселинівська та Воскресенська ОТГ. Хоча у Веселинівській ОТГ досить широкий спектр громадських організацій:

1. Громадська організація «Рада сільськогосподарських роботодавців Веселинівського району миколаївської області».

2. Веселинівська районна асоціація воїнів-афганців «Герат».

3. Веселинівська районна громадська організація асоціація підприємців.

4. Веселинівська районна громадська організація інвалідів «Благосвіт».

5. Веселинівська районна громадська організація «Асоціація фермерів та приватних землевласників Веселинівського району».

6. Веселинівська районна громадська організація «Федерація футболу».

7. Веселинівська районна громадська організація учасників ліквідації наслідків аварії на чорнобильській атомній електростанції.

8. Громадська організація «Веселинівська селищна громадська організація жінок «Пектораль».

9. Громадська організація «Збереження природної та культурної спадщини «Чичиклія».

10. Громадська спілка «Шанувальників природи».

11. Громадська організація «Веселинівська лікарняна каса».

12. Громадська організація «Веселинівська спілка патріотичних сил».

13. Громадське формування з охорони громадського порядку «Тайфун».

14. Орган самоорганізації населення селища Веселинове «За щасливе дитинство» [9].

Також серед проблем, що впливають на місцеву ідентичність членів Веселинівської ОТГ є: відсутність можливості для самореалізації та низький рівень задоволення розиткових потреб; відсутність якісного та сучасного медичного обладнання для належного медичного обслуговування; низька екологічна свідомість жителів громади, що призводить до великої засміченості території громади через несанкціоноване викидання сміття [9].

Отже, основним індикатором ефективного розвитку територіальної громади в контексті місцевої ідентичності є організації комунікації між членами громади, проведення спільних заходів, що могли б об'єднати громаду – свята, суботники тощо. Доводити до відома членам громади інформацію щодо їх прав та обов'язків, залучати громаду до обговорення проблемних питань та прийняття

рішень. Головне правило успішної громади – необхідно розраховувати на самих себе, а не чекати дотацій від держави. Як показують приклади, успішною стає та громада, яка є «розумною» - вміє знайти фінансування від донорських, меценатських, грантових проєктів; не боїться навчатися новому; витрачає фінанси не на малі тимчасові прибутки, а вміє вкладати гроші в людський потенціал, зокрема заохочувати молодь до розвитку та виховувати таким чином місцеву ідентичність, що є досить сильним, а інколи і рушійним почуттям.

Таким чином, в результаті проведеного аналізу маємо наступні результати:

- перший індикатор успішного розвитку територіальної громади – *людський ресурс*, що приймає активну участь у вирішенні місцевих справ. Великі міграційні потоки з громади призводять до втрати громадою будь-яких перспектив в майбутньому. Саме збереження людського потенціалу, створення нових робочих місць та умов для розвитку молоді надасть в майбутньому можливість залучати нові фінансові потоки;

- другим індикатором є *здатність громади до раціонального використання наявних ресурсів, створення «розумної громади»*, яка б вкладала кошти на далеку перспективу, а не в малі виснажливі проєкти (наприклад, Воскресенська ОТГ);

- третім індикатором є *усвідомлення ОТГ можливості залучати кошти від донорських, меценатських, грантових суб'єктів*, тобто, не треба боятися навчатися і реалізовувати нові проєкти, які до цього часу мало задіяні в українських громадах (наприклад, Олександрівська ОТГ);

- четвертим індикатором є *стратегічне планування – бачення конкретних шляхів розвитку територіальної громади*, що має ґрунтуватися на детальному вивченні проблем, можливостей та перспектив ОТГ. Для цього треба проводити постійний реальний моніторинг в середині громади, а для цього залучати професіоналів. Найголовнішою помилкою є те, що керівництво громади інколи думає, що все знає про проблеми громади і відштовхується від своєї суб'єктивної думки, яка може бути помилковою. А вданому питанні обов'язково треба відштовхуватись від принципу об'єктивізму і мати верифіко-

вані результати моніторингу (наприклад, Олександрівська ОТГ);

- п'ятий індикатор – *місцева ідентичність*. У нашому дослідженні з даним індикатором мають проблеми всі ОТГ. Незважаючи на шість років децентралізації громади звикли чекати дій від держави та місцевої влади, але аж ніяк не від себе, що зумовлено недостатньою освіченістю громадян, що є однією з причин низької активності членів територіальної громади у прийняття місцевих рішень.

Як бачимо, площа ОТГ та кількість територіальних громад, що входять в ОТГ не мають визначального значення для ефективного розвитку ОТГ. Громади можуть мати багаті природні ресурси, проте зовсім не вміти ними користуватися. Інколи малі ОТГ, але які мають зазначені індикатори ефективної діяльності є набагато успішними за великі.

Стаття надійшла до редакції: 26.02.20

Tetyana Lushahina, Candidate of Political Science, Senior Lecturer, Department of Political Science, Black Sea National University of Petro Mohyla, Mykolaiv, Ukraine

The study analyzes UTC's strategies of development and concluded that a formal approach to strategy formation means that the community does not have a clear plan for its future development, which can lead to low activity in the future with all possible measures to increase it. The study also focuses on the ability of a united territorial community to act in the interests of the whole community, rather than its individual unit - this principle is crucial in the communicative ability of the community.

As a result, we have the following indicators that influence the effective development of the community: human resources, smart community, strategy of development and local identity.

The article substantiates that the successful development of united territorial communities has subjective factors that directly affect the financial capacity and development of the material base of the territorial community. And the interest of local population in more active participation about the management of local affairs accelerates the processes of formation of Ukraine's civil society.

Keywords: decentralization, united territorial community, territorial community, UTC's strategies of development, UTC's comparison criteria, the level of communities' civic activity, resources, indicators of efficiency.

Received: 26.02.20

References

1. Voskresenska obiednana terytorialna hromada stala peremozhtsem u vidbori proektu «Enerhoefektyvnist u hromadakh II». (2018). Retrieved from <http://voskresenska.rada.today/2174-2/> [in Ukrainian]
2. Yevtushenko O.N. & Lushahina T.V. (2017). Rozvytok lokalnoi orhanizatsii vlady v umovakh detsentralizatsii: yevropeiskyi dosvid ta ukraïnski realii [Development of local government in the context of decentralization: European experience and Ukrainian realities]. Problemy mizhnarodnykh vidnosyn. 12. Retrieved from <http://vmv.kymu.edu.ua/v/p12/15.pdf> [in Ukrainian]
3. Kotenko Ya. (2016) Lokalna identychnist yak umova rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad (navchalnyi modul). [Local identity as a condition for the development of united territorial communities (training module)]. Kyiv: IKTs «Lehalnyi status». [in Ukrainian]
4. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia stanom na 10 sichnia 2020 r.(2020). [Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy]. Retrieved from <http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf> [in Ukrainian]
5. Olshanskyi O. (2013) Resursne zabezpechennia rozvytku terytorii:

dvovymirnyi pidkhid. [Resource provision of territory development: a two-dimensional approach]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, 4, 220-225. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_4_37. [in Ukrainian]

6. Palchuk V. (2018) *Stratehiia rozvytku OTH yak putivnyk spromozhnosti hromad*. [OTG development strategy as a community capacity guide]. *Ukraina: podii, fakty, komentari*, 22. 45–54. Retrieved from <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2018/ukr22.pdf>. [in Ukrainian]

7. Reitynhy mist Ukrainy (2017). Retrieved from http://RATING_Pro_Ratings_of_Ukrainian_cities_032017.cdr [in Ukrainian]

8. Borshch H. A., Vakulenko V. M., Hrynychuk N. M., Dekhtiarenko Yu. F., Ihnatenko O. S., Kuibida V. S., Tkachuk A. F., Yuzefovych V. V. (2017). *Resursne zabezpechennia obiednanoi terytorialnoi hromady ta yii marketynh: navch. posib*. Kyiv. [in Ukrainian].

9. *Stratehiia rozvytku Veselynivskoi obiednanoi terytorialnoi hromady na 2018-2025 roky*. Retrieved from <http://veselynivska-gromada.gov.ua/strategiya-rozvitku-veselinivskoi-obednanoi-teritorialnoi-gromadi-na-20182025-roki-1549012796/> [in Ukrainian]

10. *Stratehiia rozvytku Voskresenskoï obiednanoi terytorialnoi hromady na 2019-2021 roky*. Retrieved from <http://voskresenska.rada.today/wp-content/uploads/2019/11/27.11.19.pdf> [in Ukrainian]

11. *Stratehiia rozvytku hromady na 2017 – 2025 rr. Oleksandrivska selyshchna obiednana terytorialna hromada* [*Stratehiia pidhotovlena Radoslavom Sharleia ta Andriiem Kavuntsem, na vykon. zavdannia Fundatsii Rozvytku Mistsevoi Demokratii v ramkakh proektu «Detsentralizatsiia prynosyt krashchi rezultaty ta efektyvnist (DOBRE)» za finansovoi pidtrymky USAID*]. Retrieved from <https://oleksandrivskaotg.gov.ua/storage/static-pages/documents/5d04f9403dc0c4ed6a97b08a5fb9cfb2.pdf> [in Ukrainian]

12. Tkachuk A.F., Datsyshyn M. (2016). *Vnutrishni ta zovnishni resursy dlia rozvytku hromady abo Chomu brak hroshei ne ye pervynnoiu problemoiu hromady? (navchalnyi modul)*. [Internal and external resources for community development or Why is the lack of money not the primary problem of the community? (training module)] K. : IKTs «Lehalnyi status». 6-7. [in Ukrainian]

13. Zabiika I.M. (2007). *Tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy: Blyzko 50000 sl*. Kyiv: Arii. [in Ukrainian]

14. Bryl M., Vrublevskiy O., Dancheva O., Seitosmanov A., Chubarov E.

(2018). Uspishna terytorialna hromada: buduemo razom. Kharkiv : Vydavnychyi budynok Faktor. [in Ukrainian]

15. Fermerski hospodarstva oblasti zmozhut otrymaty finansovu pidtryмку za biudzhetnoiu prohramoiu. (2017). Retrieved from <http://veselynivska-gromada.gov.ua/news/08-38-47-19-07-2017/> [in Ukrainian]

16. Chykalo I. (2017) Upravlinnia resursoefektyvnistiu obiednanoi terytorialnoi hromady. [Resource efficiency management of the united territorial community]. Derzhava ta rehiony. Seriya: Derzhavne upravlinnia. 2 (58),144–151. [in Ukrainian]

17. Chykarenko I. A., Chykarenko O. O., Ushakova A. S. (2018). Dosvid stratehichnogo upravlinnia rozvytkom ob`iednanykh terytorialnykh hromad. [Experience of strategic management of development of the united territorial communities] Aspekty publichnogo upravlinnia, T. 6, 10, 54-61. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2018_6_10_9. [in Ukrainian]

Відомості про авторів / Information about the Authors

Євтушенко Олександр Никифорович: Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників 10, м. Миколаїв, 54003, Україна.

Alexander Evtushenko: Institute of Public Administration Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG./ 0000-0002-5161-3312

E-mail: alnievt@ukr.net

Лушагіна Тетяна Вікторівна: Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників 10, м. Миколаїв, 54003, Україна.

Tetyana Lushahina: Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG./ 0000-0001-8599-2923

E-mail: t.lushagina@gmail.com

УДК 35.072.2+[323.2:316.325](4-6ЄС)
DOI: 10.34132/PARD2020.08.04

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Лізаковська С. В., канд. наук з держ. упр., доцент, Військово-морська академія імені Героїв Вестерплатте в Гдині, Польща

У статті проаналізовано стандарти співпраці влади і громадянського суспільства, визначено сутність, завдання і форми взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства.

Висвітлено регламентуючі документи Європейського Союзу щодо взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства.

Окреслено принципи та стандарти взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства.

Проаналізовано особливості, специфіку та умови ефективної взаємодії громадянського суспільства й органів публічної влади в країнах-членах ЄС.

Показано що у більшості країн ЄС законодавство передбачає створення спеціальних органів, які діють на постійній основі, наприклад, консультативні органи з питань захисту прав споживачів та довкілля, охорони здоров'я за участю відповідних інститутів громадянського суспільства, що відіграють ключову роль у процесах прийняття рішень органами публічної влади у визначених їх компетенціями сферах.

Встановлено, що ефективною моделлю взаємодії громадянського суспільства і органів публічної влади є співпраця за умов певного збігу інтересів та ціннісних установок окремих громадян і соціальних груп з органами публічної влади.

Ключові слова: взаємодія, взаємозв'язок, громадянське суспільство, демократія, державна влада, комунікація, співпраця, управління, цінності.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Громадянське суспільство є невід’ємною частиною громадського, суспільно-політичного, культурного життя країн-членів Європейського Союзу. Рада Європи у Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (стаття 11) гарантує право громадян на зібрання та об’єднання.

З кінця XX ст. все більше країн прагнуть реалізувати такі принципи демократичного врядування як відкритість влади, участь громадян у суспільно-політичних процесах, відповідальність органів влади перед сувереном (народом), ефективність діяльності, узгодженість дій. Це передбачає формування відповідних інститутів та механізмів, які дозволяють більш ефективно враховувати потреби громадян. В країнах ЄС є нормою та стандартом залучення жителів конкретного населеного пункту до вирішення проблем громади. Крім того, ефективність та якість вирішення великого спектру питань локального значення та реалізація відповідних повноважень органами місцевого самоврядування залежить від взаємодії місцевої влади з населенням територіальної громади. Народ як суверен влади згідно з Жаном Боденом є основою держави. В нормативно-правових документах ЄС громадяни мають бути поінформовані про всі важливі ініціативи в їх територіальній громаді, ознайомлені з планами, які запропонували їх представники на різних рівнях влади та офіційні особи. Більша взаємодія місцевих рад та громадян має гарантувати ефективність прийняття та реалізації раціональних рішень складних завдань, сприятиме поліпшенню місцевих політичних обставин [7].

Встановлено, що сучасні ринкові відносини та в умовах соціальної трансформації, доцільним є залучення нових суб’єктів до реалізації публічних політик, тобто передбачається конструктивна взаємодія інститутів влади на локальному ті національному рівнях і громадського суспільства.

На вітчизняному рівні суспільно-політичні зміни мають відбуватися за участю самих громадян, жителів територіальних громад, які при підтримці та за узгодженням з органами місцевого самоврядування та представницькими органами державної влади на місцях, будуть залучатися до різноманітних ініціатив.

В країнах Європейського Союзу поширеним є делегування владою вирішення різного рівня проблеми інститутам громадянського суспільства.

Як зазначають науковці Н. Гавкалова, М. Грузд у своїй науковій праці щодо взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства, що вітчизняний досвід взаємовідносин між публічною владою та інститутами громадянського суспільства свідчить про відсутність універсальних шляхів ефективної взаємодії означених інституцій, що пов'язано з національною специфікою, економічними, політичними та соціальними умовами, які відображають культуру, історію та традиції країни [4, с. 282].

Метою статті є визначення та аналіз європейських стандартів взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства та характеристика можливостей їх імплементації у вітчизняну практику.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Співпраця та взаємодія інститутів громадянського суспільства і владних структур досліджували вітчизняні і зарубіжні науковці такі як В. Войтков, Н. Гавкалова, М. Годзюр, М. Грузд, В. Гуцов, Л. Загайнов, І. Ібрагімова, М. Ільїн, Л. Ільчук, В. Карлов, Г. Колісник, С. Кравченко, Т. Крушельницька, А. Куюмджиева, Н. Ларіна, А. Матвієнко, А. Михненко, Н. Розенблом, В. Роман, Л. Рубан, Ф. Рудич, С. Ситник, І. Ткаченко, Л. Фугель, Л. Шинелова, І. Шумляєва та інші.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). У процесі аналізу нормативно-правової бази та наукових розробок, а також дослідження розвитку й удосконалення взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства в ЄС, були сформульовані наступні завдання:

- проаналізувати сутність і специфіку регламентуючих документів Європейського Союзу щодо взаємодії органів публічної влади з громадянським суспільством;
- окреслити засади і стандарти взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства;
- вивчити умови і критерії ефективної взаємодії вищезазначених суб'єктів;

- висвітлити результати вдалої співпраці влади з громадськістю на прикладі деяких країн Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Початки взаємодії влади з організаціями, які відносять до інститутів громадянського суспільства (об'єднання громадян, ініціативні групи), можна вже відслідкувати в Конвенції Європейської економічної комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища з 1998 р. та Основоположних принципах статусу громадських організацій у Європі з 2002 р.

Також вже Римськими договорами (1957 р.), які вважаються основоположними договорами Європейського Союзу було зафіксовано залучення економічних та соціальних груп інтересів до процесу формування спільного ринку. З цією метою був створений Європейський економічний та соціальний комітет, який безпосередньо взаємодіє з представницькими органами організацій громадянського суспільства держав-членів Європейського Союзу.

Єдиний Європейський акт 1986 р., який передбачав формування єдиного ринку, а також Маастрихтський договір 1992 р., Амстердамський договір 1997 р. та Ніццький договір 2000 р. закріпили роль та значення Європейського економічного та соціального комітету як консультативного і дорадчого органу в прийнятті рішень керівними інституціями ЄС [14, с. 16].

Лісабонський договір, який вступив в силу після двох років по його підписання, а саме 01.12.2009 р., закладав зміни в демократичному розвитку країн-членів ЄС, а саме те, що органи влади і їх діяльність повинна бути більш прозорою, процес прийняття рішень - відкритим, тим самим реалізуючи сподівання громадян на відкрите, прецизійне, продуктивне державне управління.

Експерт ОБСЄ А. Куюмджиева у своєму дослідженні зазначає, що усвідомлюючи дедалі більше ослаблення довіри до європейських і національних органів влади і відчуження європейців від політичного процесу, Європейська комісія на початку 2000 р. розгорнула реформу європейського управління, зробивши її одним зі своїх стратегічних завдань. Нова реформа була спрямована на

усвідомлення того, що демократичні інститути європейського і національного рівня повинні докласти всіх зусиль, аби «відновити зв'язок» зі своїми громадянами і тим самим підвищити ефективність державного управління [8, с. 16].

Європейська комісія у Білій книзі «Про європейське управління» прописала інструменти посилення громадської участі в політичному процесі та підкреслила необхідність застосування Інтернет-технологій у даному процесі, а саме:

- надавати громадянам в режимі он-лайн актуальну інформацію про підготовку заходів, які заплановано на всіх етапах прийняття рішень;

- встановити та опублікувати стандарти проведення консультацій;

- зміцнити способи комунікації з громадськістю щодо питань загальноєвропейського значення, тим самим даючи громадянам змогу контролювати процес прийняття рішень на всіх його етапах;

- в деяких сферах життєдіяльності розвивати партнерські відносини, які виходять за рамки мінімальних стандартів і зобов'язують комісію проводити додаткові консультації з метою надання більших гарантій відкритості та представництва тих організацій, з якими проводяться подібні консультації [2].

Міжнародна організація економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР) визначила три основні стадії відносин між владою і громадянами: інформування, консультації та активна участь (партнерство) [8, с. 27]. Володіння інформацією і усвідомлення нагальності проблем на локальному, національному рівнях передбачає залучення громадян до їх вирішення. Для реалізації даних стадій взаємовідносин необхідні підстави їх розвитку. ОЕСР окреслює передумови розвитку кожної з цих стадій:

- надання інформації та забезпечення доступу до неї вимагає наявності чіткої нормативно-правової бази, сильних суспільних інститутів, суворих наглядових механізмів і суспільства, яке добре знає свої права і діє відповідним чином;

- проведення консультацій у різних країнах практикуються в різній формі – від створення сильної нормативно-правової бази до запровадження неформальних правил і певних практичних методів.

Забезпечення зворотного зв'язку з громадськістю й отримання відгуків на програмні пропозиції влада може здійснювати різними методами (опитування громадської думки, семінари, громадські слухання, фокусні групи);

- визнання здатності громадянського суспільства самостійно готувати й формулювати програмні пропозиції та отримання від органів влади інформації щодо їхніх реформаторських планів та врахування пропозиції ОГС [8, с. 27–29].

У більшості країн ЄС законодавство передбачає створення спеціальних органів, які діють на постійній основі, наприклад, консультативні органи з питань захисту прав споживачів та довкілля, охорони здоров'я за участю відповідних інститутів громадянського суспільства, що відіграють ключову роль у процесах прийняття рішень органами публічної влади у визначених їх компетенціями сферах.

Як зазначає науковець В. Роман, у деяких країнах ЄС законодавство, що регулює діяльність уряду, органів державного управління та держадміністрацій, містить конкретні положення й вимоги щодо проведення публічних консультацій відносно процесу розроблення і прийняття підзаконних актів та інших регуляторних інструментів [10, с. 10].

В літературі з даної проблематики, теоретики і практики окреслюють позитивні аспекти участі громадськості в суспільно-політичних процесах, а саме такі як:

- участь шляхом збору та передачі поглядів різних зацікавлених громадян через ОГС з метою здійснення впливу на процес прийняття політичних рішень;

- довіру та відкритість, чесну взаємодію між політичними силами та суспільством; відповідальність та прозорість як з боку ОГС, так і з боку державних органів на всіх етапах діяльності;

- незалежність та неупередженість ОГС, свободу у прийнятті рішень та діяльності;

- відсутність дискримінації, однакове ставлення до всіх осіб, включаючи представників меншин, соціально незахищених верств, вразливих чи соціально відчужених осіб чи груп, які бажають взяти участь у вирішенні проблем [8].

Нормативно-законодавча база є основою функціонування громадянського суспільства в державах права, а також гарантує необхідні умови для участі інститутів громадянського суспільства в житті країни.

На основі європейського досвіду, можна запропонувати сфери, в яких доцільно співпрацювати громадськості з органами публічної влади на табл. 1).

Таблиця 1

Пропоновані сфери взаємодії органів публічної влади та громадськості

№	Сфери взаємодії	Характеристика
1.	Якісні доступні послуги	- якісна освіта - навчання протягом усього життя - підтримка та фізичний, психічний розвиток дітей - безпека у сфері охорони здоров'я - якісні медичні послуги
2.	Якісна зайнятість	- гендерна рівність - баланс між роботою та приватною сферою - адекватна мінімальної заробітної плати - активна підтримка зайнятості - безпечні умови праці - гідна праця та економічне зростання - здорове, безпечне робоче середовище - захист даних

продовження таблиці 1

3.	Соціальний захист	- підтримка людей похилого віку - робота з безпритульними - допомога дітям з малозабезпечених сімей - робота з людьми з обмеженими можливостями - хоспіційна робота (довготривалий догляд за хворими);
4.	Сталий розвиток громад	- самоорганізація - самодопомога - соціальна відповідальність
5.	Доступ до належних житлових умов	- доступність житла для безпритульних - підтримка молоді у сфері забезпечення житлом - безпечні житлові умови осіб у державних закладах опіки
6.	Екологія	- превенція екологічних катастроф - охорона навколишнього середовища

Аналіз європейських норм дає можливість прослідкувати наступну тенденцію: інститути громадянського суспільства виступають важливим партнером під час прийняття рішень та реалізації публічних політик в країнах-членах ЄС, а також наявність нормативних засад щодо участі громадськості у вищезазначених процесах демонструє потребу і необхідність функціонування нових акторів – представників громадянського суспільства. В документі «Стандарти та практики у країнах-членах Ради Європи «Участь громадськості у процесі прийняття рішень» від 2016 р., який підготовлено Європейським центром некомерційного

права, зазначаються такі практичні рекомендації щодо залучення громадськості у процес реалізації публічних політик в країні:

- у процесі прийняття рішень усі зацікавлені сторони мають бути проінформованими та з усіма мають бути проведені консультації;

- інститути громадянського суспільства відіграють вирішальну роль у цьому процесі; вони можуть сприяти участі громадськості, представляти інтереси своїх членів та зацікавлених осіб, постійно інформувати їх про процес прийняття рішень та його результати;

- важливо передбачити своєчасне надання недвозначної та стислої інформації для забезпечення розуміння питань учасниками та надання їм можливості запропонувати більш значущий внесок;

- час, виділений на участь громадськості, повинен визначатися з урахуванням проведення відповідних консультацій; практика показує: потрібен не менш ніж 10-денний період для кожного проекту;

- забезпечення зворотного зв'язку для учасників підвищує довіру та посилює залучення;

- регулярне оцінювання процесу участі громадськості для покращення майбутніх процесів та поширення досвіду застосування креативних моделей;

- задля підтримки участі громадськості на всіх етапах політичного процесу використовуються різні інструменти та механізми;

- забезпечення обізнаності громадськості про процес участі у прийнятті рішень;

- процесу участі та залученню громадян сприяють інструменти електронної участі у зручній для використання формі;

- доцільною є розробка докладних посібників для громадян і службовців;

- корисним є проведення тренінгів з питань реалізації механізмів участі громадськості;

- важливо запроваджувати гарантії доступу до інформації та проведення консультацій із зацікавленою громадськістю, що мають юридичну силу і включають положення про надання зворотного зв'язку та механізм оскарження в разі виникнення порушень [15, с. 49–50].

Таким чином, перелік даних рекомендацій показує вагому роль інформаційної складової в процесі взаємодії різних акторів, а також важливість зворотного зв'язку в системі суб'єкт - об'єкт.

Європейський Союз як політично-економічна спільнота має розгалужену систему інституцій і органів. Прийняття рішення вимагає часу, оскільки в ЄС важливою є координація дій між законодавчою та виконавчою владою, а узгодження певних кроків залежить від багатогранності співтовариства.

Як зазначає науковець І. Ткаченко, для ЄС така система взаємодії також є корисною, оскільки саме громадянське суспільство дає достатньо легітимності прийнятим рішенням, які стають загальнообов'язковими і для ЄС загалом, і для окремих його членів зокрема [14, с. 18].

Взаємодія влади та громадянського суспільства повинна будуватися на конкретних засадах, які окреслюють рамки співпраці, принципи діяльності та цінності, на яких взаємовідносини цих суб'єктів. Міжнародна асоціація з питань участі громадськості структурно окреслила основопокладаючі цінності, що передбачають активне залучення громадян до управлінських процесів. Варто звернути увагу на такі як:

- участь у процесі прийняття рішень осіб, яких стосується відповідне рішення або які зацікавлені у цьому рішенні;
- залучення учасників до викладення свого бачення формату їхньої участі;
- надання учасникам інформації, необхідної для ефективної участі;
- визнання й обговорення потреб та інтересів усіх учасників, у тому числі осіб, які приймають рішення;
- надання громадськості можливості впливати на рішення;
- доведення до відома учасників, яким чином їх внесок вплинув на рішення [15, с. 7].

Отже, аналіз даних цінностей демонструє конструктивне залучення громадськості процесу прийняття рішень. В країнах ЄС розповсюджена практика громадського бюджету, коли громадяни шляхом голосування самостійно вирішують в який

спосіб використати фінансові ресурси в своїй громаді – чи на будівництво велодоріжок, чи на будівництво дитячого майданчику, чи на спорудження спеціально відведеного місця для прогулянки з домашніми тваринами.

Схематично можна представити взаємодію громадян для вирішення соціаль-економічних проблем різного рівня на Рис.1.

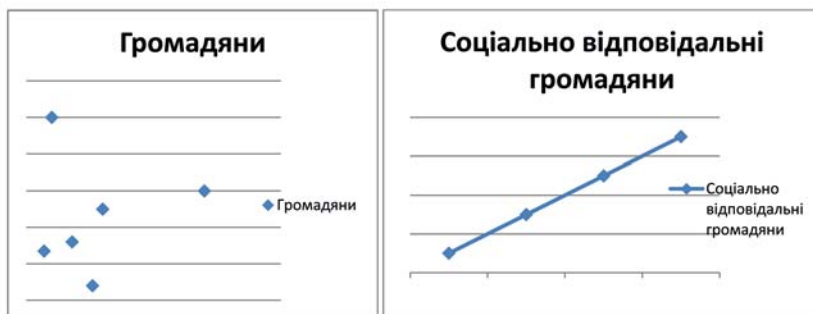


Рис.1. Взаємодія громадян щодо вирішення соціаль-економічних проблем різного рівня.

На першій схематичній діаграмі видно, що окремі представники громади займаються вирішенням проблем самостійно, і кожен знаходиться на різному етапі їх вирішення, так як немає злагодженості і єдиного напрямку у подолання нагальної проблеми, що стосується конкретної групи. На другій діаграмі показано взаємодію громадян, які свідомо співпрацюють на основі соціальної відповідальності і партнерства, і ймовірність вирішення проблеми й досягнення конкретної мети є набагато вищою.

В Кодексі належної практики участі громадськості в процесі прийняття рішень, який було ухвалено на Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 р. вказано наступні принципи взаємодії інститутів громадянського суспільства і органів публічної влади:

- участь шляхом збору та передачі поглядів різних членів інститутів громадянського суспільства і зацікавлених громадян через громадські організації з метою впливу на процес прийняття політичних рішень;

- довіра як чесна взаємодія між політичними силами та суспільством;

- відповідальність та прозорість як з боку громадянського суспільства, так і з боку державних органів на всіх етапах діяльності;

- незалежність інститутів громадянського суспільства, оскільки важливо визнавати дані суб'єкти як вільні й незалежні структури із власними цілями, рішеннями та заходами [6].

Тобто ці принципи вказують на зрілу позицію суб'єктів взаємодії, яка ґрунтується на відповідальності за власні дії та довірі учасників відповідного процесу.

Доцільно зазначити, що Білі книги – це документ з чіткою структурою, який носить аналітичний характер, й важливою ознакою таких документів є їх відкритий доступ та обговорення громадськістю його пропонованих елементів для впровадження у визначеній сфері. Для Європейської Комісії Білі Книги розробляють експерти та офіційні служби. Якщо Рада ЄС підтримує Білу Книгу, вона може стати програмою дій у відповідній сфері. Серед нещодавніх «Білих Книг» Комісії можна виокремити документи «Адаптація до зміни клімату: в напрямку Європейського Рамкового Плану Дій (2009), «В напрямку більш ефективного контролю ЄС за злиттям» (2014) [1].

Європейська комісія у Білій книзі «Європейське врядування» (Брюссель, 2001 р.) окреслює п'ять базових засад, які лежать в основі побудови демократичних органів публічної влади та ефективного управління в країні: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагодженість.

Імплементация даних принципів забезпечить ефективне врядування та демократичну спрямованість діяльності влади. Ці основопокладаючі принципи забезпечують демократичність та легальність політичних процесів у країнах ЄС. але можуть бути застосовані на всіх рівнях влади – світовому, європейському, національному, регіональному і місцевому.

Для Європейського Союзу і його інституцій, дані принципи мають вагоме значення і діяльність європейських органів будується на даних засадах. Варто розкрити кожен з перерахованих принципів:

- відкритість: органи публічної влади, використовуючи комунікаційні інструменти, мають працювати більш відкрито, активно спілкуватися з громадськістю, інформуючи її про те, які рішення приймаються. В кодексах етики державних службовців в країнах ЄС звертається увагу на те, що особи, які працюють в органах влади, повинні спілкуватися з громадянами на доступній зрозумілій для них мові;

- партиципація (участь): оперативність, чіткість, актуальність і ефективність програмних заходів в Європейській спільноті залежить від забезпечення широкої громадської участі на кожному етапі прийняття рішення та його реалізації;

- підзвітність: доцільно чітко окреслювати та визначити ролі різних сторін у законодавчому та виконавчому процесах. Про даний принцип в організаціях також писав на початку XX століття французький дослідник Анрі Файоль. Кожна інституція ЄС має представляти загалу свої стратегічні плани та інформувати про хід їх реалізації;

- ефективність: програмні заходи мають бути ефективними, доцільними і показувати досягнутий результат, вирішену проблему, превентивну сторону діяльності на основі чітко поставлених завдань, здійсненого попереднього і поточного контролю;

- злагодженість: публічні політики, які реалізуються в рамках ЄС мають бути чітко окреслені, узгоджені з суб'єктами взаємодії. Потреба у злагодженості всередині ЄС стає все більш актуальною, оскільки кількість завдань росте і постійно з'являються нові виклики для країн-членів. Національна влада країн та органи місцевого самоврядування держав все частіше бере участь у реалізації політики ЄС за допомогою існування різних доступних програм. Злагодженість вимагає єдиного підходу в управлінні, конструктивного лідерства та відповідальності інституцій ЄС для забезпечення послідовного підходу у складній системі [16, с. 11–12].

Важливим в рамках дослідження є представлення Фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій в Європі, які були прийняті учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи в Страсбурзі в 2002 році. Дані принципи

описують цілі неурядових організацій, особливості управління та фінансування, а також визначають норми відносин з державними органами, а саме вказується на те, що входження компетентної і відповідальної неурядової організації (далі – НУО) до процесу формулювання державної політики збільшує застосовність законодавства і серйозність урядового прийняття рішень. Саме тому НУО повинні заохочуватися брати участь в урядових і квазіурядових механізмах для діалогу, консультації й обміну з метою пошуку шляхів вирішення потреб суспільства. Тобто бачимо чітке заохочення для партнерства та співпраці суб'єктів взаємодії [3]. Далі в тексті документу зазначається, що така участь не повинна ні гарантувати, ні усувати урядові субсидії, контракти чи пожертви індивідуальним НУО чи їхнім групам; консультування не повинно розглядатися урядами як засіб поглинання НУО через сприйняття урядових пріоритетів. Це свідчить про конструктивні взаємовідносини органів публічної влади з недержавними організаціями. Крім того, урядові органи можуть працювати з НУО для досягнення цілей державної політики, але не повинні намагатися заволодіти ними чи змусити їх працювати під своїм контролем. Це свідчить про свободу об'єднань громадян для вирішення конкретного завдання без тиску влади. Недержавні організації також повинні демонструвати елементи співпраці, оскільки уряди повинні з добровільними самоврядними організаціями також консультуватися під час написання проєктів первинного і вторинного законодавства, що зачіпає статус, фінансування чи сфери діяльності цих організацій» [3].

Європейські стандарти правового забезпечення функціонування інститутів громадянського суспільства визначені та представлені у Рекомендації CM/Rec (10.10.2007 р.) Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам. У даному документі міститься вимога про безумовне дотримання права неурядових організацій на участь у прийнятті рішень органами державної влади. Вказано, що урядові та квазіурядові органи усіх рівнів повинні забезпечувати ефективну участь неурядових організацій без дискримінації в обговоренні та консультаціях щодо завдань і рішень у сфері державної політики. Така участь має забезпечувати свободу висловлювання різноманітних

думок, поглядів осіб щодо функціонування суспільства. Сприяння такій участі та співпраці повинно включати належне розкриття публічної інформації або доступ до такої інформації. Консультації з неурядовими організаціями мають бути обов'язковими у межах підготовки проектів законодавчих актів будь-якого рівня, які впливають на статус неурядових організацій, їх фінансування або сфери діяльності [9].

Варто підкреслити, що органи місцевого самоврядування маючи свій власний бюджет та дотації, субвенції від держави в країнах ЄС оперативного намагаються вирішувати проблеми і залучають громадськість до цього процесу, оскільки більшість проблемних ситуацій, які впливають на життєдіяльність окремого громадянина, громади, торкаються питань, які частково чи повністю лежать у межах компетенції місцевого самоврядування.

У звіті Генерального Секретаря Ради Європи 2015 р. також окреслено принципи ефективного управління, такі як відкритість і прозорість, інновації та відкритість для змін і відповідальність.

Відкритість та прозорість означає, що:

- рішення приймаються та виконуються відповідно до правил і положень законодавства;
- громадськість має доступ до всієї інформації, яка не є обґрунтовано конфіденційною;
- інформація про рішення, їх впровадження та результати має бути доступною громадськості.

Тобто знову підкреслюється необхідність представлення інформації, даних, результатів громадськості.

Інновації та відкритість для змін вказують на наступне:

- здійснюється пошук нових, ефективних способів вирішення проблем та поліпшення результатів;
- випробовуються та застосовуються сучасні методики надання послуг;
- створюється клімат, сприятливий для змін.
- відповідальність органів державної влади передбачає, що:
- усі особи, що приймають рішення, несуть відповідальність за свої рішення;

- рішення є обґрунтованими, знаходяться під контролем та можуть бути причиною призначення покарання;

- існують засоби правового захисту стосовно адміністративних порушень та неправомірних рішень [15, с.15].

Умовою ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади в Європейській спільноті чітко визнано краще залучення громадськості шляхом адекватного інформування громад. Інформація має бути представлена у вигляді, адаптованому до місцевих потреб, та бути доступною усіма офіційними мовами. Інформаційні та комунікаційні технології виконують важливу роль у цьому процесі. Для забезпечення кращого партнерства на різних рівнях додаткові заходи на рівні ЄС необхідні у наступних випадках:

- залучення громадськості у формування політики: брати до уваги регіональний та місцевий досвід при розробці політики; забезпечити встановлення систематичного діалогу з європейськими та національними об'єднаннями регіональних і місцевих урядів;

- більша гнучкість є необхідною, оскільки різноманітність ситуацій на місцях часто унеможлиблює встановлення єдиного для Союзу набору правил, без надмірного ускладнення законодавства;

- загальна злагожденість політики передбачає увагу до територіальних відмінностей у таких галузях, як транспорт, енергозабезпечення та захист навколишнього середовища;

- участь громадянського суспільства забезпечується наданням громадянам можливості висловитися з питань, що їх хвилюють, а також можливості забезпечити свої потреби. Громадські організації мобілізують населення та підтримують, у тому числі, тих, хто страждає від дискримінації. Вони діють як превентивні органи [16, с. 12–15].

Як зазначають Н. Гавкалова і М. Грузд, взаємодія громадянського суспільства та держави базується на обґрунтованому розподілі компетенцій серед соціальних груп за наявних легальних каналів впливу на діяльність держави з метою уникнення монополізації влади й підкреслюють, що дана система є ефективною тільки за відповідності державної влади наступним вимогам:

- влада, забезпечуючи права і свободи громадян, може бути ефективною тільки тоді, коли гарантує ОГС подолання розбіжностей інтересів та цілей груп;

- сфера впливу влади обмежена настільки, що громадянське суспільство може самостійно реалізувати свої ініціативи та здійснювати діяльність з реалізації суспільних інтересів громадян;

- правова сфера охороняє певні зони свободи громадян від втручання держави, при цьому держава не порушує встановлені правові норми [4, с. 283].

Науковець Л. Ільчук доводить, що взаємовідносини між суспільством, що рухається до звання громадянського, і держави, що претендує на статус правової, соціальної, покликані забезпечувати:

- для людини – утвердження її самоцінності в діапазоні від суспільної думки до предметних правових норм, створення достатньої законодавчої основи для реалізації політичної свободи, соціальних гарантій і справедливості, для захисту від чиновницької сваволі і соціальної стихії;

- для суспільства – рівну правову захищеність усіх його соціальних прошарків з боку держави, безумовну перевагу основ, що консолідують у громадському житті його безконфліктність, структурованість і політичну упорядкованість, режим громадянського миру та злагоди, загальний захист суспільства як цілісного, соціально диференційованого, саморегулюючого організму від негативного впливу зовнішніх чинників і, нарешті, контроль суспільства над державою, прозорість і підзвітність діяльності його структур;

- для держави – адекватне втілення прав людини в юридичні норми і в механізми захисту цих прав, що виключає політичний волюнтаризм владних структур, соціальну і національну дискримінацію, гарантує панування права в усіх сферах життя, формування оптимальної, самодостатньої системи державно-політичних інститутів, створення умов для продуктивної законотворчої діяльності, результати якої відповідають інтересам людини і втілюються в повсякденному житті через потужний виконавчий механізм усіх гілок влади [5].

Варто підкреслити, що інститути громадянського суспільно співпрацюють як з окремими громадянами на локальному рівні, так з органами державної влади та місцевого самоврядування на національному, а для залучення додаткових ресурсів налагоджують співпрацю з бізнес-структурами в напрямку створення благодійних фондів як альтернативних джерел фінансування соціальної, культурної, екологічно та інших сфер зображено на Рис 2.

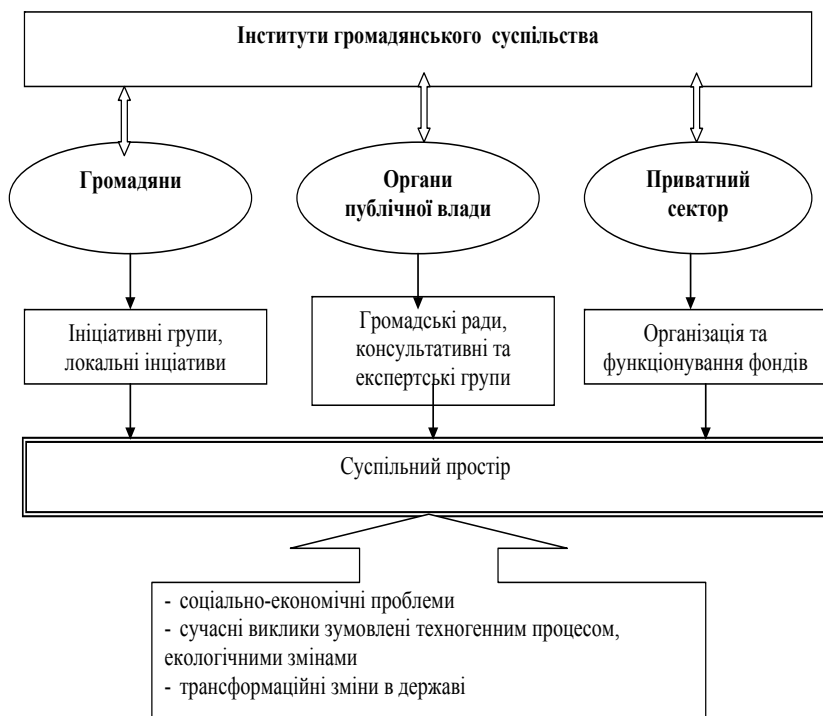


Рис 2. Суб'єкти взаємодії та форми їх співпраці у сфері взаємовідносин з громадськістю

Європейський досвід свідчить, що на сучасному етапі розвитку суспільства органи влади усіх рівнів мають взаємовигідно та ефективно співпрацювати з громадськістю. Тільки у взаємодії з інститутами громадянського суспільства владні структури зможуть оперативно реагувати на нові виклики, що раптово з'являються в соціумі.

Висновки. Доцільність та обов'язковість залучення громадськості органами державної влади та місцевого самоврядування в Європейському Союзі до чітко окреслених етапів прийняття рішення та реалізації публічних політик визначено в національному законодавстві країн-членів Європейської спільноти.

Важливими елементами успішного процесу щодо залученні громадськості до формування політики є: інформування громади, консультації з експертами та представниками громадськості, партиципація громадськості у процесі прийняття рішень.

Важливою умовою ефективної та конструктивної взаємодії добровільних самоврядних організацій та органів публічної влади визначено: залучення громадськості шляхом їх інформування та представлення даних за допомогою різноманітних комунікативних інструментів. Інформація має бути представлена у вигляді, адаптованому до місцевих потреб, та бути доступною усіма офіційними мовами.

На сьогодні не існує ідеальної, тобто універсальної моделі взаємовідносин органів публічної влади та громадськості в країнах ЄС. Але визначено необхідні елементи такої взаємодії, а саме наявність досконалої нормативно-правової бази (легіслаційний елемент), відкритість та прозорість влади, врахування громадської думки та позиції громади, залучення громадян до участі в реалізації публічних політик.

Таким чином, взаємовідносини органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства в рамках ЄС можна окреслити як партнерські, але потрібно підкреслити, що громадські організації не можуть підміняти собою владні структури, а органи влади, делегуючи їм частину повноважень, підтримувати та заохочувати до вирішення нагальних проблем у суспільстві.

Стаття надійшла до редакції: 22.03.20

EUROPEAN STANDARDS OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS

Svitlana Lizakowska, PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department Polish Naval Academy, Gdynia, Poland

Essence, main features, functions, goals and forms of interaction between authorities and civil society organizations are defined in the article. The concept of mutual understanding and effective cooperation between local authorities and civil society at the development, implementation and monitoring of both national and local policies, which are within the direct interests of public good, is one of the basic characteristics for a modern democratic and developed state serving its citizens.

EU regulatory documents on interaction between public authorities and civil society organizations have been investigated. An overview of laws in European countries demonstrates an existing general framework for public participation and outlines important elements that may be used as recommendations for other countries. The need for local authorities to involve citizens in certain elements of settlement governance is directly stated in the constitution, laws and regulations of European countries.

In many EU countries, legislation provides for the establishment of permanent advisory bodies on protection of consumers and the environment, health protection involving relevant civil society institutes. In some areas, such bodies assemble government officials and CSOs. They possess legally stated authority to participate in governance and to monitor the implementation of policy in a particular sphere.

Values, principles and standards of interaction between government and civil society organizations are considered. The interaction between civil society and state is based on a justified distribution of competences among social groups with available legal channels influencing activities

of a state in order to avoid monopolization of power.

Peculiarities, specifics and conditions for effective interaction between civil society organizations and public authorities are analyzed. Key elements of success at engaging citizens in public policy-making are: informing a community, consulting with experts representing public, public participation in decision-making, local self-governance decisions.

It is proven that the most optimal model of relations between civil society and state is recognized to be cooperation in conditions of certain coincidence at interests and values of individual citizens and social groups with public authorities.

Basic principles and forms of interaction between civil society organizations and public authorities in developed countries of Europe are defined. Developed democratic countries have experience at interaction between authorities and public and they use its various forms and methods.

Foreign experience proves that at the current stage of social development, authorities at all levels must cooperate closely and mutually with public. Together with public only can authorities solve common social problems.

Keywords: *interaction, interconnection, civil society, democracy, public authority, communication, cooperation, governance, values.*

Received: 22.03.20

References

1. Bila knyga jak dokument derzavnoji polityki. (2016). [White Paper as a Dokumentn od Public Policy]. Evropejskyj informacijno-doslidnickyj centr. – Kyiv. [in Ukrainian].
2. European Governance a White Paper. Retrieved from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10.
3. Fundamentalni pryntsyipy shchodo statusu neuriadovykh orhanizatsii v Yevropi. (2002). [Fundamental principles for the status of non-governmental organizations in Europe]. Strasburh. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_209.

4. Havkalova N., Hruz M., (2014). Vzaiemodiia orhaniv publichnoi vldy ta instytutiv hromadianskoho suspilstva [Interaction between public authorities and civil society institutions]. Aktualni problemy ekonomiky. №10 (160). – Kyiv: Nats. akad. upr. [in Ukrainian].

5. Ilchuk L. I., (2014). Rol hromadianskoho suspilstva u protydyi koruptsii ta mekhanizmy spivpratsi z orhanamy derzhavnoi vldy [The role of civil society in combating corruption and mechanisms for cooperation with public authorities]: navch.-metod. materialy / L. I. Ilchuk, N. B. Larina, L. M. Fuhel. – Kyiv: NADU [in Ukrainian].

6. Kodeks kraszczych praktyk uczasti gromadskosti u procesi pryjnatia riszen. (2009). [Code of the Best Practices for Public Participation in the Decision-making Process]. CONF/PLE(2009)CODE1. Retrieved from: <https://rm.coe.int/16802eeddb.>].

7. Manifesto for a new urbanity. European Urban Charter II. (2011). Retrieved from: https://5cidade.files.wordpress.com/2011/06/urban-charter_en.pdf.

8. Mizhnarodna praktyka zakhodiv, spriamovanykh na zmitsnennia doviry mizh derzhavoiu ta orhanizatsiiamy hromadianskoho suspilstva [International practice of confidence-building measures between the state and civil society organizations]: Doslidzhennia. Proekt na zamovlennia Koordynatora proektiv OBSIe v Ukraini Albeny Kuimdzhievvoi. Retrieved from: www/osce.org/ukraine.

9. Rekomendatsiia Komitetu Ministriv Rady Yevropy (shchodo stvorennia ta diialnosti neuriadovykh orhanizatsii) vid 10 zhovtnia 2007 r. [Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe (on the establishment and operation of non-governmental organizations)]. Retrieved from: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_937/card2#Card.

10. Roman V., (2016). Modeli detsentralizatsii vldy krain Yevropeiskoho Soiuzu [Models detsentralizatsii vldy krain Yevropeiskoho Soiuzu]. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia. 2 (53). – Kyiv: KhRIDU NADU [in Ukrainian].

11. Rouban L., (1999). Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management. – Tokyo: IOS Press Ohmsha.

12. Shumliaieva I. D., (2019). Rozvytok vzaiemovidnosyn orhaniv publichnoi vldy ta hromadian na mistsevomu rivni v umovakh formuvannia pravovoi derzhavy [Development of relations between public authorities and citizens at the

local level in the conditions of formation of the rule of law]. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2019_2_21.

13. Shyneleva L.T., (2002). Obschestvennye nepravytel'stvennye orhanyzatsyy y vlast [Public non-governmental organizations and authorities]. – Moscow: Yzdatel'sko-torhovaia korporatsiya «Dashkov y Ko» [in Russia].

14. Tkachenko I., (2015). Hromadianske suspilstvo i Yevropeyskyi Soiuz: funktsionuvannya y spivpratsia [Civil society and the European Union: Functioning and cooperation]. Retrieved from: <http://veche.kiev.ua/journal/4544/>.

15. Uchast hromadskosti v protsesi pryiniattia rishen. Ohliad standartiv ta praktyk u krainakh – chlenakh Rady Yevropy [Public involvement in decision-making. Review of Council of Europe standards and practices]. Strasburh. Retrieved from: [ecnl.org > uploads > 2016/08 > Overview-of-participation-standards_Ukr](http://ecnl.org/uploads/2016/08/Overview-of-participation-standards_Ukr).

16. Yevropeiske vriaduvannya. Bila knyha. Komisiia yevropeyskykh spivtovarystv [European governance. White book. Commission of the European Communities]. Briussel. 25.7.2001. COM(2001) 428 ostatochna redaktsiia. Retrieved from: https://pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf.

Відомості про автора / Information about the Authors

Лізаковська Світлана Володимирівна: Військово-морська академія ім. Героїв Вестерплатте, вул. Шмідовіча 69, Гдиня, 81-103, Республіка Польща.

Svitlana Lizakowska: Polish Naval Academy, str. Inżyniera Jana Śmidowicza 69, Gdynia, 81-103, Poland.

ORCID.ORG/0000-0002-1524-2673

E-mail: svema84@mail.ru

УДК 351.01:005.336.1

DOI: 10.34132/PARD2020.08.05

ЕФЕКТИВНІСТЬ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ: ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ПОЛІТИЧНОГО АНАЛІЗУ

Андріяш В.І., д-р наук з держ. упр., професор, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили м. Миколаїв, Україна.

Громадська Н.А., канд. політ. наук, доцент, Чорноморський національний університет імені Петра Могили м. Миколаїв, Україна.

У статті наголошено, що на сучасному етапі розвитку суспільства роль державних та управлінських рішень є найбільш високою оскільки відбувається взаємодія та взаємозалежність від вказаних рішень ефективних організаційних завдань та функцій, в тому числі планування, координація, концентрація, контроль та оцінювання результатів різноманітних явищ чи/або процесів. Встановлено, що державно-управлінське рішення одночасно є й процесом й результатом здійснення аналізу інформації, прогнозування, оптимізації й вибору можливих альтернатив з низки встановлених можливих способів досягнення поставленої мети. Наголошено, що процес прийняття державно-управлінських рішень представляють собою окремий інтерес. Крім того вказаний процес містить декілька необхідних стадій, котрі послідовно змінюють одна одну. Такі стадії є відображенням розумового процесу особи, котра приймає вказане рішення, її дії в пошуку можливої істини та виявлення волі з метою вибору конкретної альтернативи. Окреслено основні види ефективності державно-управлінських рішень зважаючи на можливості використання політичного аналізу. Доведено, що дослідження ефективності державно-управлінських рішень з використанням

політичного аналізу дозволяє краще зрозуміти джерела їхнього походження.

Ключові слова: рішення, державне рішення, управлінське рішення, етапи рішень, політичний аналіз, ефективність.

Постановка проблеми у загальному вигляді. На сьогодні у вітчизняному суспільстві особливо проблемним стало питання про способи реформування і поліпшення системи прийняття державно-управлінських рішень. В якості одного з основних шляхів вирішення даної проблеми можна назвати більш широке використання на практиці політичного аналізу – сукупності різних наукових методик, за допомогою яких можливе дослідження конкретних політичних подій і політичної ситуації, створення припущень з приводу її можливого розвитку і прийняття компетентних державно-управлінських рішень. Саме професійне застосування політичного аналізу здатне зробити якісний переворот в процесі прийняття державно-управлінських рішень, що і є однією з основних цілей прикладної політології. Хоча політика по своїй природі є досить складним явищем, проте вона є невід’ємною частиною людської життєдіяльності, за допомогою якої реалізуються загальнонаціональні, групові та індивідуальні інтереси. Саме з цим пов’язаний постійний інтерес до політики з боку людини. Але, щоб ефективно відстоювати власні інтереси необхідно добре розумітися в політичних явищах та процесах. Пояснення політичних подій та явищ здійснюється за допомогою різного роду методів дослідження політичного життя. Одне з головних місць серед них займає політичний аналіз. Виходячи з того, що людський інтерес до політики є постійним, а також, з того, що політичні явища є динамічними, вони постійно змінюються, можна говорити про актуальність методів дослідження політичних процесів, а саме політичного аналізу, не лише на теперішньому етапі, але й в майбутньому. Крім того державно-управлінські рішення приймаються за умов обмеження часових й фінансових ресурсів, невизначеності, інформаційної асиметрії тощо, тому в Україні проблема підвищення якості та ефективності державно-

управлінських рішень є досить актуальною. Як наслідок, важливе місце в механізмі прийняття рішень займає політичний аналіз, значення якого останнім часом все більше зростає для сфери державного управління.

Аналіз досліджень і публікацій. Чимало зарубіжних та вітчизняних авторів приділили свою увагу розробленню теоретико-методологічних засад дослідження процесів прийняття державно-управлінських рішень. В їх числі: В. Бакуменко, Н. Гаврилов, В. Котковський, В. Марченко, В. Никифорчук та інші. Однак політичний аналіз являє собою відмінну від останньої галузь наукової і прикладної діяльності, котра є мало дослідженою фахівцями з державного управління.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). В процесі дослідження були поставлені наступні завдання:

- виявити роль політичного аналізу в оцінці ефективності прийняття державно-управлінських рішень;
- визначити особливості розвитку експертно-аналітичного забезпечення прийняття державно-управлінських рішень;
- запропонувати можливі напрями підвищення ефективності державно-управлінських рішень в сучасному українському суспільстві.

Виклад основного матеріалу дослідження. Прийняття рішень є найважливішою функцією управління, що становить основу управлінського процесу. Управлінське рішення являє собою результат вибору суб'єктом управління найкращої альтернативи, спрямованої на розв'язання певної управлінської проблеми. Його основною метою є забезпечення координуючого впливу на об'єкт управління для досягнення цілей організації.

Управлінське рішення є результатом системної діяльності людей і продуктом когнітивної (опосередкованої пізнавальними факторами), емоційної, вольової, мотиваційної природи – синтезу психічних процесів, які мають вихідну регулятивну спрямованість. Це вольовий акт осіб, які приймають рішення, оформлений у вигляді документа [9].

Управління суспільством здійснюється відповідно до державного устрою, територіального поділу, рівня економічного

і соціального розвитку суспільства і, як правило, має складну багаторівневу структуру з вертикальними та горизонтальними зв'язками. Вертикальні зв'язки державного та муніципального управління утворені поділом територіальних одиниць (держава, регіон, область, населений пункт) на рівні влади, горизонтальні – на гілки влади. Рівень влади складають впорядковані ранги виконавчої діяльності, розділені відповідно з делегуванням повноважень від вищих управлінських ланок. Кількість рівнів характеризує субординацію у прийнятті управлінських рішень та порядок передачі інформації. Гілки влади являють собою вертикально впорядковані напрями управлінської діяльності, які визначаються відповідно до принципів поділу влади.

На рівні державного управління процес прийняття рішень набуває особливої актуальності, оскільки від їх своєчасності та обґрунтованості залежить не тільки ефективність функціонування окремого органу влади, реалізації державної політики в окремій сфері чи галузі, а також добробут громадян. Державно-управлінські рішення займають особливе місце як у поточній політико-управлінській практиці, так і в науці управління, що знаходить своє підтвердження великою кількістю різноманітних досліджень у цій сфері (табл. 1.).

Зокрема, американський дослідник Р. Макрідіс стверджував, що «прийняття рішень – це найбільш важлива соціальна функція політики» [17], а його колега Д. Істон вважав, що «політична наука – це дослідження можливих способів, котрими здійснюється прийняття рішень задля суспільства» [9]. Предметом політичної науки не може бути виключно вказана область, однак її важливість є очевидною, оскільки кожного дня в будь-якій країні, незважаючи на її політичну систему й режим, приймають найрізноманітніші державно-управлінські рішення, котрі оформлюють у вигляді президентських указів, законопроектів, політичних заяв, відміток у бюлетенях під час виборів тощо.

Однак ступінь їх важливості є різною, оскільки все залежить від того, хто саме приймає рішення й чого саме воно стосується.

Таблиця 1

**Підходи щодо визначення поняття
«державно-управлінські рішення»**

Автор	Визначення поняття
О. Грищенко (2011)	«ДУ рішення» є директивним вибором цілеспрямованого впливу на об'єкт управління, котрий оформлено у вигляді відповідного документу
Н. Георгіді, С. Князь (2005)	«ДУ рішення» є результатом творчого процесу щодо здійснення пошуку адекватних дій колективу враховуючи об'єктивні закономірності функціонування керованої системи
Ю. Барабаш (2008)	«ДУ рішення» є вольовим актом втручання суб'єктів управління в перебіг діяльності об'єктів управління
В. Рульєв (2011)	«ДУ рішення» є результатом здійснення вибору можливих альтернатив задля досягнення конкретно встановленої мети в системі менеджменту
О. Стороженко (2006)	«ДУ рішення» є результатом альтернативної формалізації соціально-психологічних, економічних, технологічних методів менеджменту, на основі котрих керуюча система здійснює вплив на керовану
Г. Атаманчук (2000)	«ДУ рішення» є актом соціального управління, за допомогою якого відбувається визначення підстав виникнення, здійснення чи припинення необхідних регульованих суспільних взаємовідносин
А. Дульзон (2009)	«ДУ рішення» є творчою, вольовою дією суб'єктів управління на основі знань об'єктивних законів керованої системи

Крім того, кожне із вказаних рішень тією чи іншою мірою визначають (або здійснюють визначний вплив) напрямок подальшого розвитку політико-управлінського процесу – оскільки навіть голос виборця під час виборів може стати передумовою здійснення бажаних чи ні кардинальних змін в політичній системі тієї або іншої держави (табл. 2).

Таблиця 2

**Типові учасники процесів прийняття
державно-управлінських рішень**

Етап процесу ухвалення рішення	Виникнення проблеми рішення	Формулювання й здійснення аналізу проблем	Прийняття рішення	Виконання рішення
Учасники	Особистість, політична партія, суспільна чи державна організація	Політична партія, громадська організація, експерт, державна адміністрація	Державні органи адміністрації	Державна адміністрація, громадяни
Форма участі	Передача ідей, теорій, мобілізація громадської думки, різноманітних форм здійснення тиску	Проведення дискусії	Здійснення голосування, компромісного рішення	Здійснення впливу за допомогою примусу, угоди, маніпуляцій тощо

Як наслідок прийняття державно-управлінських рішень варто сприймати в якості «ключового блоку політичного аналізу, що становить його головну відмінність від здійснення аналізу ситуації та формування політичних прогнозів. Цінність ситуаційного аналізу та політичного прогнозу, насамперед, полягає в їхній здатності сприяти та стимулювати покращення якісних характеристик прийнятого рішення» [11, с. 434].

Варто наголосити, що державно-управлінське рішення багато в чому є залежним від існуючих блоків політичного аналізу, оскільки прийняти саме правильне рішення є практично неможливим ні без належного вивчення ситуації, котра склалася, ні без побудови допустимих припущень щодо можливого подальшого розвитку подій. Незалежним від прийняття державно-управлінських рішень може бути здійснення політичного прогнозу, котрий, однак, є неможливим без відповідного проведення аналізу ситуації, що склалася чи потребує вирішення (табл. 3).

Також, прийняття державно-управлінського рішення – це найважливіший елемент політичного аналізу, котрий перебуває на вершині всієї піраміди рішень. Отже, перш ніж оцінити ефективність прийняття державно-управлінських рішень з використанням політичного аналізу, варто розглянути існуючі етапи їхнього прийняття.

Таблиця 3

Особливості державно-управлінських рішень

Форми діяльності	Напрями управління		
	Державне будівництво	Формування державних стратегій та політик	Адміністративне управління
Політична	Політичні рішення у вказаній сфері	Політичні рішення у вказаній сфері	Політичні рішення у вказаній сфері
Правова	Правові рішення у вказаній сфері	Правові рішення у вказаній сфері	Правові рішення у вказаній сфері
Організаційна	Організаційні рішення у вказаній сфері	Організаційні рішення у вказаній сфері	Організаційні рішення у вказаній сфері

Розроблення декількох варіантів вирішення певної проблеми або вибір найкращої із можливих чи наявних альтернатив,

представляється у вигляді спрощеної схеми прийняття державно-управлінського рішення, котра потребує певної деталізації (табл. 4). Більш докладно схеми щодо прийняття державно-управлінського рішення запропоновано відразу декількома зарубіжними дослідниками.

Наприклад, дослідник Г. Лассуел наголошував на доцільності виділення в процесі прийняття державно-управлінських рішень шести етапів зокрема,

- 1) постановка проблеми та пошук інформації про неї;
- 2) формування рекомендацій – пошук можливих альтернативних рішень існуючої проблеми;
- 3) відбір можливої найкращої альтернативи;
- 4) попереднє переконання у правильності рішення тих, щодо кого воно спрямовано;
- 5) оцінювання ефективності рішення;
- 6) поновлення, перегляд чи скасування рішень.

Таблиця 4

Основні моделі прийняття управлінських рішень [14, с. 40]

Моделі прийняття управлінських рішень	Основні поняття	Головні характеристики	Сфери застосування
Класична модель	Раціональність	Наявність повної вихідної інформації для прийняття управлінського рішення; інформація про всі можливі альтернативи; раціональна система впорядкування переваг; намагання максимізувати кінцевий результат	Прийняття формалізованих рішень за умов необхідної визначеності

продовження таблиці 4

Поведін- кова модель	Обмеженість раціональ- ності чи досягнення бажаної задоволеності	Наявність повної вихідної інформації для прийняття рішення та всі можливі альтернативи й можливості передбачити більшість наслідків наявних альтернатив	Прийняття рішення за умов повної або часткової невизначеності
Ірраціо- нальна модель	Ірраціо- нальність	Рішення приймаються без належного дослідження можливих альтернатив	

Схожа схема була запропонована дослідниками К. Паттоном та Д. Савіком, однак з деякими відмінностями від моделі Г. Лассуела. Їхня схема, зокрема, включає такі етапи:

- 1) виявлення, визначення й деталізацію проблеми;
- 2) встановлення чітких критеріїв оцінювання можливих альтернатив;
- 3) розроблення альтернативних варіантів щодо можливого вирішення проблем;
- 4) оцінювання альтернатив;
- 5) здійснення вибору найкращої із встановлених альтернатив;
- 6) оцінювання наслідків прийнятого рішення [16, с. 107].

Незважаючи на досить ефективну запропоновану схему, вона містить й певні недоліки. Справа в тому, що прийняття рішень ґрунтується на двох основних блоках політичного аналізу – аналізу політичної ситуації й політичному прогнозі. Саме тому повна й ґрунтовна схема прийняття державно-управлінських рішень повинна бути схемою всього політичного аналізу, й як наслідок, до неї необхідно ввести й відповідний аналіз ситуації, й політичний прогноз. Вказаний недолік спробували усунути дослідники Д. Веймер й А. Вайнінг, запропонувавши нову схему прийняття політичних рішень, а саме:

- 1) повне розуміння проблеми;
- 2) здійснення вибору та пояснення цілей;
- 3) вибір методів вирішення проблеми;
- 4) вибір критеріїв оцінювання можливих альтернатив;
- 5) встановлення альтернативних варіантів вирішення проблеми;
- 6) оцінювання рішення, котре включає в себе певне передбачення можливих наслідків, до котрих може призвести реалізація тієї або іншої можливої альтернативи, й оцінювання їх з точки зору чітко встановлених критеріїв;

7) формування рекомендацій щодо можливих та подальших дій. Вони можуть містити політичний прогноз («пророкування можливих наслідків, до котрих може призвести реалізація тієї або іншої альтернативи») [10, с. 9-10].

Крім того, Д. Веймер і А. Вайнінг пропонують нові етапи схеми прийняття політичних рішень – здійснення вибору методу вирішення проблеми, та вибору й пояснення цілей. У схемі Д. Веймера і А. Вайнінга відсутній принцип зворотного зв'язку, вельми важливий задля прийняття політичних рішень і наявний в моделі Г. Лассуелла (оновлення, перегляд чи скасування рішення). Вказаний принцип описаний відомим політологом Д. Істоном, а також його послідовниками щодо застосування системного підходу в політиці Г. Алмондом і Б. Пауеллом в побудованій ними моделі політичної системи [10, с. 11].

Згідно Д. Істону, Г. Алмонду і Б. Пауеллу, політична система є такою, котра отримує з соціального середовища сигнали двох типів: вимоги й підтримки [15]. На їхній основі система приймає рішення, котрі по ланцюжку зворотного зв'язку впливають на сигнали – якщо рішення далеко, то сигнал вимоги слабшає та відбувається наростання сигналу схвалення. Якщо ж рішення є таким, що не сприймається соціальним середовищем як оптимальне, то, навпаки, відбувається слабшання сигналу схвалення й посилення сигналу вимоги. Так само можна виділити схему прийняття політичного рішення, яка частково буде будуватися на моделях західних політологів, однак з урахуванням наявних у них недоліків.

Варто наголосити, що вона складається із одинадцяти основних етапів, а саме:

- 1) виявлення й визначення проблеми;
- 2) здійснення збору інформації, котра стосується проблеми;
- 3) складання плану прийняття рішення, котрий включатиме й можливість чи необхідність здійснення вибору певного методу аналізу ситуації, котра має відношення до проблеми, політичного прогнозу та власне політичного прогнозу, встановлення необхідних виконавців по кожному із етапів, формування інформаційних, тимчасових, фінансових, організаційних тощо ресурсних обмежень;
- 4) аналізу політичної ситуації, котра має пряме чи опосередковане відношення до проблеми;
- 5) визначення того, як саме розвиватимуться події під час збереження існуючих тенденцій та без здійснення активного втручання;
- 6) формування переліку можливих альтернативних варіантів вирішення проблеми;
- 7) прогнозу можливих наслідків, до котрих призведе чи може призвести реалізація тієї або іншої окресленої альтернативи;
- 8) вибору кращого варіанту рішення;
- 9) виконання рішення;
- 10) аналізу реакції на вирішення – реалізація принципу ефективного зворотного зв'язку;
- 11) здійснення корекції рішення.

У цю схему входить ситуаційний аналіз (пункти 1, 2, 4), пошукове (5) і нормативне (7) прогнозування і безпосередньо прийняття рішення разом з механізмом зворотного зв'язку [13, с. 56].

Таким чином, завдання управління полягає у виробленні таких управлінських впливів, за котрих стан об'єктів управління є прийнятним з точки зору критеріїв ефективності діяльності (тобто безлічі поточних значень показників ефективності S належить множині їхніх бажаних станів S^*) (рис. 1).

Ефективність державно-управлінських рішень – один з «головних показників щодо досконалості управління, котрий визначається за допомогою співставлення результатів управління та ресурсів, котрі витрачено на його досягнення» [4, с. 439]. Ефективність державно-управлінських рішень можна оцінити шляхом

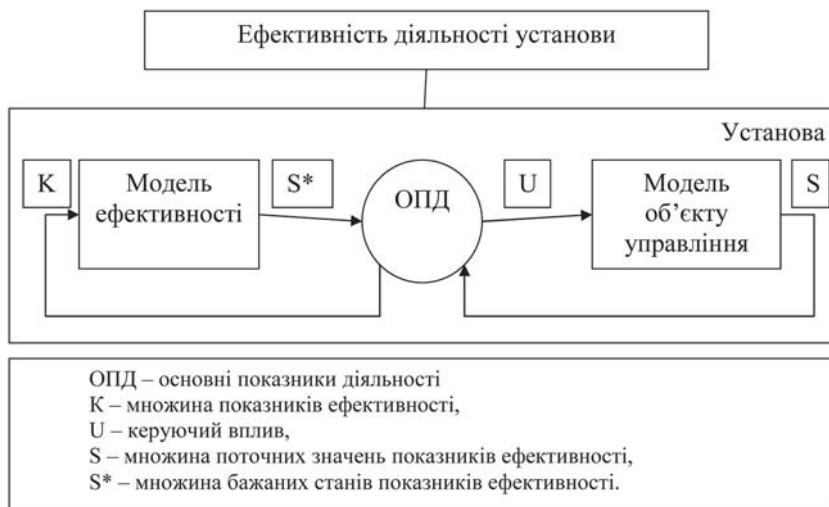


Рис. 1. Схема оцінки ефективності управління

порівняння отриманого прибутку і витрат на їх реалізацію. Однак саме вказана елементарна оцінка не завжди може бути коректною, оскільки результати управління:

- не завжди є вираженням прибутку;
- призводять до безпосередніх та опосередкованих результатів;
- безпосередній результат, досить часто, приховує головну роль управління щодо його досягнення, прибуток досить часто виступає в якості опосередкованого результату;

- навіть може бути не лише економічним, але й соціальним, соціально-економічним, політичним, соціально-психологічним і т.д.

Під оцінкою ефективності державно-управлінського рішення здебільшого розуміють саме «сукупність моделей та методів щодо вивчення й виміру фактичних результатів державної діяльності чи програм, котрі завершено чи котрі перебувають в стадії реалізації» [12, с. 131].

Критерії, на підставі значень котрих відбувається формування оцінки результатів державного управління, здебільшого бувають кількісними та якісними [7, с. 86]. Критерії й оцінки використовують

зادля вдосконалення процесів прийняття рішень, систем звітності та самих процесів державного управління, якість котрого можемо оцінювати відповідно до потреб, бажань та ресурсів суспільства. При цьому можемо виділити дві вимірні складові діяльності державного управління представлені технічною ефективністю й економічною ефективністю.

Технічна ефективність державного управління встановлюється ступенем досягнення цілей діяльності з відповідним врахуванням існуючих «громадських цілей».

Економічна ефективність – співвідношенням вартості обсягів наданих послуг до вартості обсягів, котрі було залучено задля вказаних ресурсів.

Економічна ефективність є відображенням внутрішнього стану справ в системі державного управління, її власною діяльністю, а технічна ефективність – відповідністю державного управління щодо вимог зовнішнього середовища враховуючи вплив, котрий він справляє на стан суспільства. Технічна ефективність є пов'язаною й кількісними, й якісними показниками, важливі характеристики котрих представлені оперативністю та регулярністю. Оскільки досить багато соціально-економічних показників стану суспільства є такими, що не піддаються повному та оперативному контролю, існує необхідність формулювати критерії, котрі оцінюватимуть не загальний стан, а лише результати конкретних програм [6, с. 231].

Критерії ефективності мають не лише бути відображенням ступеня досягнення поставлених цілей, але й реагувати на виникнення нових можливих проблем в сфері управління, й також щодо негативних наслідків проведених державними органами заходів.

Наголосимо, що на практиці ефективність управління частіше за все визначається аналітичними чи експертними методами на основі зіставлення основних значень сукупності показників (ознак).

Існує кілька основних типів оцінок державного управління:

- оцінювання процесу виконання;
- оцінювання результатів;

- оцінювання наслідків;
- оцінювання економічної ефективності.
- Основна задача оцінювання ефективності державного управлінського рішення полягає в тому, аби оцінити:
 - управлінську діяльність владних органів й підприємств державного сектора;
 - проведення політики основними державними структурами;
 - ефективність реалізації державних програм;
 - можливі чи наявні наслідки проведеної політики й реалізації державних програм [18, с. 481].

Зауважимо, що здійснення вибору оцінки й методів оцінювання є залежними від встановлених цілей управління, інтересів організації або зацікавлених груп осіб, наявних соціально-політичних умов й необхідних ресурсів й багато ще чого іншого.

Планування проведення діяльності щодо оцінки результатів державного управління в суспільній сфері передбачає здійснення вибору системи показників, властивостей оцінок, точності оцінювання, процедур збору інформації, в тому числі використання результатів інших досліджень.

Для визначення оцінок, зазвичай, проводяться оціночні дослідження, котрі поділяються на дві групи представлені: науковими й традиційними формами [8, с. 101].

Наукові форми передбачають проведення досліджень з використанням різноманітних наукових методологій та методик вивчення соціально-економічних і політичних процесів [1]. Їхнє застосування приносить гарні теоретичні й практичні результати, однак потребує досить багато часу й завеликих фінансових витрат. Саме тому під час проведення наукових досліджень застосовують методи:

- соціологічного опитування (анкетування й інтерв'ю);
- спостереження (відкритих та прихованих);
- експертних оцінок;
- моделювання;
- формування контрольних груп;
- проведення експериментів [8, с. 103].

Традиційні форми оцінювання ефективності державно-управлінського рішення, зазвичай, представлено політичним або адміністративним контролем й є «результатом парламентських слухань, звітів керівників та контрольних комісій, державних аудиторських перевірок тощо» [3, с. 231].

Наголосимо, що зважаючи на багатовимірність об'єктів державного управління, є доцільним здійснення оцінювання ефективності державно-управлінських рішень ґрунтуючись на методах багатовимірного статистичного аналізу, котрі дозволятимуть не лише групувати об'єкти спостереження в певні класи, розглядати їх у динаміці, але й формувати якісні агреговані показники, спрямовані як на опис самих цих об'єктів, так й на моніторинг прогресу в якості результату управлінського впливу. За таких умов особливої уваги потребує здійснення аналізу впливу наслідків управлінських рішень (наприклад, відгуки щодо реформ), маючи на увазі не лише безпосередні результати прийнятого та реалізованого рішення, але й всього комплексу наслідків управління (наслідків змін), на сферу державного та суспільного життя.

Оцінювання ефективності державно-управлінських рішень можна здійснити, використовуючи спеціальні моделі управління – «бізнес-моделі» (рис. 2).

У бізнес-моделях оцінювання визначається не лише функціями, але й взаємопов'язаними з ними процесами, тому що може виявитися, що всі функції є чітко визначеними й розподіленими між державними службовцями, а сам процес є таким, що «розривається».

Як наслідок є важливим «прописати» всі управлінські процеси із зазначенням необхідних моментів щодо прийняття рішень в них [2, с. 72].

Бізнес-моделювання в державному управлінні так само, як бізнес-моделювання в інших сферах діяльності, включає в себе три етапи:

- організаційне моделювання;
- моделювання бізнес-процесів;
- кількісне моделювання.



Рис. 2. Етапи бізнес-планування

Перший етап складається з функціональної та структурної моделі органу державного управління.

Функціональна модель має відповідати на питання: «що?», чи які функції реалізуються органом державної влади, а структурна – на питання «хто?», чи хто саме реалізовуватиме вказані у функціональній моделі функції (табл. 5).

Організаційна модель містить ієрархічну структуру і може бути представленою в документах трьох основних видів:

- «Положеннями про організаційну структуру»,
- «Положеннями про підрозділи»,
- «Положеннями про посадові інструкції»

На другому етапі функціональна модель здійснює трансформування в процесну модель: окремо взяті функції представлено у вигляді послідовностей взаємопов'язаних бізнес-процесів, котрі є відображенням їхнього причинно-наслідкового характеру, що здійснюється визначенням для кожної функції вхідних та вихідних параметрів.

Таблиця 5

Переваги та недоліки функціональної моделі

Переваги	Недоліки
Функціональні фахівці зосереджуються в межах одного підрозділу	Низька швидкість виконання завдань, можливість перекладання відповідальності під час їхнього вирішення
Ефективне вирішення питань, котрі спрямовуються для вирішення до функціонального підрозділу	Низька швидкість (за необхідності діяти оперативно) прийняття рішень в разі їхнього відхилення
Оперативний та ефективний обмін необхідними знаннями між співробітниками	Мотивація персоналу спрямована лише на виконання власних функцій

На цьому ж етапі відбувається трансформування структурної моделі в рольову модель.

Процесна модель має надавати відповіді на питання: «що?», «коли?». Тим самим визначаючи, яку саме роль під час процесів має відігравати певна посада (державний службовець на певній посаді) (табл. 6).

Система з процесної та рольової моделей являє собою процесно-рольову модель органів державного управління, котра надає можливість отримати відповіді на такі питання, як «що, хто, кому, коли?».

На третьому етапі бізнес-моделювання виділені бізнес-процеси описуються кількісно, за умов, що вони допускають певне подання. Кількісна модель бізнес-процесів покликана відповідати на питання: «скільки?» [5, с. 144].

Вказаний підхід щодо оцінки ефективності державних управлінських рішень надає можливість її автоматизації на основі підтримки сучасними комп'ютерними програмами. Можливим є також «паперовий варіант» бізнес-моделювання, котрий потребує великих трудовитрат.

Таблиця 6

Переваги та недоліки процесної моделі

Переваги	Недоліки
Орієнтованість виключно на отримання необхідного результату	Формування крос-функціональних підрозділів
Встановлення та дотримання чіткої системи єдиночальства	Велика кількість окремих процедур щодо формування підрозділів
Розвантаженість керівників, котрі втручаються лише у разі необхідності	Окремі процедури щодо забезпечення професійного зростання співробітників

Як наслідок, бізнес-моделювання є представленням деякої інтегрованої послідовності кроків й розраховане саме на те, аби державні органи влади самі формували вказані бізнес-системи та підтримували їх. Оцінювання ефективності державних управлінських рішень може також здійснюватися на основі формування системи якості в державних органах влади – сукупності організаційно-технічних заходів, котрі є необхідними задля забезпечення гарантій відповідності вимогам щодо існуючих та встановлених стандартів, контрактам тощо.

Зауважимо, що оцінка входить одним з етапів щодо планування, розробки та прийняття рішень. В Україні оцінювання ефективності державного управління – це відносно новий напрямок, хоча на практиці її елементи вже давно використовуються в державних органах влади. На сьогодні постало завдання щодо всебічного впровадження оціночних досліджень державно-управлінських рішень в усіх державних органах влади всіх рівнів.

Отже, використання політичного аналізу необхідно для всіх суб'єктів політичного процесу, але особливо важливим є його застосування владними структурами, оскільки їхні рішення мають найбільший вплив на політичний процес. На сучасному етапі розвитку наукового знання подібний стиль політичного аналізу представляється рудиментарним. З усією очевидністю постає

завдання формування цілком альтернативних можливостей для аналізу політичної ситуації, складання політичних прогнозів і прийняття державно-управлінських рішень.

Вітчизняна політична наука зараз повинна зробити спробу витіснення навколо наукових способів політичного аналізу, для чого, у свою чергу, необхідно зламати вже існуючі стереотипи щодо прикладних досліджень.

Можливість вирішення даної задачі бачиться у двох основних аспектах. З одного боку, слід остаточно затвердити в правах прикладну політологію як значущого напрямку політичної науки, чітко сформувані межі прикладних досліджень, їх предметне і проблемне поле. З іншого боку, необхідно розробити власні методики політичного аналізу, які можуть бути застосовані при вирішенні завдань з реальної політичної практики в сфері державного управління.

Висновки. Таким чином, державно-управлінське рішення є різновидом соціально-управлінських рішень, в яких закріплюються норми поведінки і взаємодії соціальних суб'єктів. Державно-управлінські рішення мають такі основні ознаки:

- спрямованість на вирішення проблем державного рівня;
- прийняття вищими або центральними органами державної влади;
- оформлення у вигляді-нормативно-правових актів, програмно-цільових документів та організаційно-розпорядчих рішень;
- належність до державно-управлінських відносин; формування на їх основі державно-управлінських впливів;
- обов'язковість для виконання;
- першочерговість забезпечення необхідними державними ресурсами.

Отже, виявлено роль політичного аналізу в оцінці ефективності прийняття державно-управлінських рішень. Роль політичного аналізу в оцінці ефективності державно-управлінського рішення полягає в тому, щоб оцінити:

- здійснення управлінської діяльності владних органів й підприємств державного сектора;
- проведення відповідної політики державними структурами;
- реалізацію державних програм;

- наслідки проведеної політики та реалізації державних програм.

Крім того, під оцінюванням ефективності державно-управлінських рішень розуміють сукупність моделей та методів щодо вивчення й вимірювання фактичних результатів державної діяльності чи програм, котрі завершено чи котрі перебувають в стадії реалізації. Оцінка ефективності державно-управлінських рішень є процедурою порівняння результатів тих чи інших актів (рішень) з критеріями, що втілюють офіційно визнані цінності, інтереси, цілі і норми. Слід враховувати наступні критерії:

- рівень продуктивності праці;
- темпи і масштаби приросту національного багатства;
- рівень добробуту життя людей;
- упорядкованість, безпека і надійність суспільних відносин;
- цілеорієнтованість, витрати часу;
- стиль функціонування державно-керуючої системи;
- складність системи державного управління;
- витрати на забезпечення державно-керуючої системи;
- відповідність напрямів, змісту і результатів управлінської діяльності органів та посадових осіб функціям, покладених на них;
- законність рішень і дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- реальність керуючих впливів;
- зміст управлінських актів з точки зору відображення в них запитів і потреб людей;
- характер та обсяг взаємозв'язків відповідних управлінських органів і посадових осіб із громадянами;
- правдивість та доцільність управлінської інформації;
- морально-ідеологічний вплив управлінської діяльності;
- міра забезпечення в рішеннях та діях управлінського органу і посадової особи відповідного державного престижу.

На практиці ефективність управління частіше за все визначається завдяки аналітично-експертним методам на основі зіставлення значень сукупності показників (ознак).

Існує кілька основних типів оцінок державного управління:

- оцінювання процесу виконання;

- оцінювання результатів;
- оцінювання наслідків;
- оцінювання економічної ефективності.

Здійснення вибору щодо оцінки й відповідних методів оцінювання залежить від поставлених цілей управління, існуючих інтересів організації або зацікавленої групи осіб тощо.

Планування проведення діяльності щодо оцінювання результатів державного управління в суспільній сфері передбачає здійснення вибору систем показників, властивостей оцінок, точностей оцінювання, процедур збору інформації, в тому числі використання результатів інших досліджень.

В Україні оцінювання ефективності державного управління – це відносно новий напрямок, хоча на практиці елементи оцінювання давно використовуються в державних органах влади. На сьогодні постало завдання здійснення всебічного впровадження оціночних досліджень державно-управлінських рішень в усі державні органи влади всіх рівнів.

Стаття надійшла до редакції: 14.02.20

EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION DECISION MAKING: FEATURES OF USE OF POLITICAL ANALYSIS

Viktoria Andriyash, Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration and Administration Institute of Public Administration Black Sea National University of Petro Mohyla, Mykolaiv, Ukraine

Natalya Hromadska, PhD in Political Science, Associate Professor,
Department of Political Science, Petro Mohyla Black Sea National Uni-
versity, Mykolaiv, Ukraine

The article emphasizes that at the present stage of society's development, the role of state and administrative decisions is the highest, since there is interaction and interdependence with the specified decisions of effective organizational tasks and functions, including planning, coordination, concentration, control and evaluation of the results of various phenomena or / or processes. It is emphasized that as one of the main ways of solving this problem can be called more widespread use in practice of political analysis - a set of different scientific methods by which it is possible to study specific political events and political situation, to create assumptions about its possible development and to adopt competent state -management decisions.

It is established that the state-administrative decision is at the same time the process and result of the analysis of information, forecasting, optimization and selection of possible alternatives from a number of established possible ways of achieving the set goal.

It is emphasized that the decision-making process is of particular interest. In addition, the process contains several necessary steps that consistently change each other. Such stages are a reflection of the thought process of the person making the decision, his or her actions in the search for the possible truth and the manifestation of the will in order to choose a specific alternative.

The main types of effectiveness of public administration decisions

are outlined, considering the possibilities of using political analysis. It is proved that the study of the effectiveness of public administration decisions using political analysis allows us to better understand the sources of their origin.

It is proved that the planning of carrying out activities for the evaluation of public administration results in the public sphere involves the choice of a system of indicators, properties of estimates, accuracy of evaluation, procedures for gathering information, including the use of the results of other studies. Assessment of public administration efficiency in Ukraine is a relatively new trend, although in practice its elements have long been used by public authorities.

Keywords: *decision, statedecision, administrative decision, stages of decisions, political analysis, efficiency.*

Retrived: 14.02.20

References

1. Andriiash V.I. (2014) Metodyka provedennia monitorynhu etnopolitychnoi sytuatsii v Ukraini [Methods of monitoring the ethno-political situation in Ukraine] Naukovi pratsi [Chornomorskoho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu Kyievo-Mohylianska akademiiia]. Serii: Derzhavne upravlinnia. Nomer 239, Vyp. 237. pp. 7-12. [in Ukrainian]
2. Artym I. (2003) Faktorno-kryterialnyi pidkhid do otsinky efektyvnosti derzhavnoho upravlinnia [Factor-Criterion Approach to Assessing Public Administration Effectiveness] Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia : Zbirnyk naukovykh prats Lvivskoho rehionalnoho instytutu derzhavnoho upravlinnia Ukrainskoi Akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. Lviv, LRIDU UADU. Vyp. 3. S. 68-74. [in Ukrainian]
3. Bakumenko V.D. (2000) Formuvannia derzhavno-upravlinskykh rishen : problemy teorii, metodolohii, praktyky : Monohrafiia [Formation of state-administrative decisions: problems of theory, methodology, practice: Monograph] K., Vyd-vo UADU. 328 s. [in Ukrainian]

4. Batchikov S., Glazeva S. (1998) Effektivnost gosudarstvennogo upravleniya [Public Administration Efficiency] M., Fond «Za ekonomicheskuyu gramotnost»; Ros. ekonom. jurn. ; Izd-vo AO «Konsaltbankir». 848 s. [in Russian]
5. Derzhavne upravlinnia: filosofski, svitohliadni ta metodolohichni problemy : Monohrafiia (2003) [Public administration: philosophical, philosophical and methodological problems: Monograph] K, Vyd-vo NADU; Milenium. 320 s. [in Ukrainian]
6. Gavrilov N.I. (2003) Fenomen gosudarstvennoy vlasti naroda [The phenomenon of state power of the people] Sevastopol, Veber. 300 s. [in Russian]
7. Hromadska N. A. (2017) Metodolohichni aspekty politychnoho analizu [Methodological aspects of political analysis] Naukovi pratsi: naukovometodychnyi zhurnal. Vyp. 290. T. 278. Derzhavne upravlinnia. Mykolaiv : Vyd-vo ChNU im. Petra Mohyly. S. 85-89. [in Ukrainian]
8. Klingemann H.-D. (2008) Sravnitelnyiy analiz razvitiya politicheskoy nauki v Zapadnoy Evrope [Comparative analysis of the development of political science in Western Europe] Polis. №3. S. 97-115. [in Russian]
9. Kotkovskiy V.R. (2016) Paradyhmalni pidkhody do analizu derzhavnoi polityky [Paradigmatic approaches to public policy analysis] Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia. Vyp. 3. Retrieved from : [//nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2016_3_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2016_3_4). [in Ukrainian]
10. Marchenko V. (2007) Suchasni informatsiini tekhnolohii pryiniattia ratsionalnykh upravlinskykh rishen [Modern information technologies for making rational management decisions] Tekhnika APK. № 3. C. 9-11. [in Ukrainian]
11. Molchanova Yu. (2005) Efektyvnist upravlinskoï diialnosti v systemi derzhavnoi sluzhby : sotsialno-psykholohichniy aspekt [The effectiveness of managerial activity in the civil service system: a socio-psychological aspect] Visnyk NADU. № 1. S. 427-434. [in Ukrainian]
12. Nykyforchuk B. V. (2007) Systemnyi pidkhid do pryiniattia upravlinskykh rishen [A systematic approach to managerial decision-making] Lviv, Ukrainska akademiia drukarstva. 229 s. [in Ukrainian]
13. Nyzhnyk N., Mosov S. (2000) Pro derzhavne upravlinnia, ob'ekt i predmet yoho teorii [About government, the object and the subject of its theory] Visnyk UADU. № 3. S. 56-62. [in Ukrainian]
14. Orliv M.S. (2013) Pidhotovka i pryiniattia upravlinskykh rishen :

navch.-metod. materialy [Preparation and decision-making: teaching method. materials] Uporiad. H. I. Bondarenko. K. : NADU. 40 s. [in Ukrainian]

15. Rebkalo V., Shakhov V.(2011) Politychna stabilnist i politychna bezpeka: kharakter ta mekhanizmy vzaïmozv'язku [Political stability and political security: the nature and mechanisms of interconnection] Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. № 3. Retrieved from [http : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2011_3_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2011_3_24) [in Ukrainian]

16. Snihur I.I. (2005) Pravo hromadian na uchast u zdiïsnenni derzhavnoi vlady [The right of citizens to participate in the exercise of state power] Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav Ukrainy. K., NAVSU. № 3. S. 107-117. [in Ukrainian]

17. Sytnyk S.V. (2011) Politychna prokhydnist polityko-upravlinskykh rishen [Political patronage of political and administrative decisions] Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. № 4. Retrieved from [http : //nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_4_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_4_4). [in Ukrainian]

18. Veimer D.L., Vaininh E.R. (2000) Analiz polityky: kontseptsii i praktyka [Policy Analysis: Concepts and Practice] K., Osnovy. 654 s. [in Ukrainian]

Відомості про авторів / Information about the Authors

Андріяш Вікторія Іванівна: Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Victoria Andriyash: Institute of Public Administration Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID. ORG/0000-0001-5294-7456

E-mail: andriyash_v2017@ukr.net

Громадська Наталя Анатоліївна: Чорноморський національний університет імені Петра Могили вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Natalya Hromadska: Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID. ORG/0000-0002-2310-3489

E-mail: natalia.gromadska@chmnu.edu.ua

УДК 351:629.78]+348.](477)
DOI: 10.34132/PARD2020.08.06

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОСМІЧНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

Псюк М.О., здобувач, Державний університет «Житомирська політехніка», м. Житомир, Україна.

Сергієнко Л.В., канд. наук з держ. упр., доцент, Державний університет «Житомирська політехніка», м. Житомир, Україна.

У статті досліджується законодавче підґрунтя державного регулювання космічної галузі України шляхом аналізу нормативно-правових актів, що регулюють дану сферу. У процесі дослідження охарактеризовано ключові особливості нормативно-правової бази космічної галузі України, розглянуто сутність поняття державного регулювання космічної діяльності. Автором виділено окремо поняття державного управління космічною діяльністю, наголошуючи, що державне регулювання та управління космічною діяльністю має певні спільні риси та відмінності, а безпосередньо державне управління космічною діяльністю – це вид організаційної діяльності держави, що полягає в сукупності засобів, методів, за допомогою яких органи публічної адміністрації здійснюють владний вплив на суб'єктів космічної діяльності з метою забезпечення публічних інтересів.

Визначено що відповідальними за космічну політику стали, з одного боку, Мінекономіки – формування космічної політики, і ДКА України у частині реалізація космічної політики, – з другого. Унаслідок перерозподілу космічних повноважень досі цілісний правовий механізм державного регулювання космічною діяльністю де-факто розпорошується між двома державними органами.

Констатовано що Україна є повноправним суб'єктом міжнародного космічного права, приєднавшись до основоположних актів у сфері дослідження та використання космічного простору, прийнятих в рамках ООН та членом міжнародних організацій, які координують космічну діяльність.

На основі проведеного аналізу визначено ряд недоліків у нормативно-правовому забезпеченні державного регулювання космічної галузі України та запропоновано напрями їх усунення.

Ключові слова: державне регулювання, космічна галузь, нормативно-правове забезпечення галузі.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В сучасному світі соціально-економічна та військово-політична успішність і конкурентоспроможність держави багато в чому залежить від наявності та рівня розвитку високотехнологічних галузей, які здатні забезпечувати основу для технологічного лідерства та довгострокові стратегічні переваги в умовах глобального світу. Однією з таких галузей є космічна галузь, яка зосереджує в собі передові науково-технічні розробки та є драйвером росту для високотехнологічного сектору економіки. Тому законодавче забезпечення з метою проведення виваженої державної політики та ефективного державного регулювання космічної галузі є одним з важливих питань для забезпечення сталого розвитку галузі.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблемним питанням нормативно-правового регулювання, державної політики та державного регулювання космічної діяльності присвячено праці таких науковців, як: Ю. Алексєєв, В. Горбулін, Ю. Шемшученко, В. Семеняка, О. Джур, Л. Сорока та ін.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даного дослідження є аналіз законодавчого підґрунтя державного регулювання космічної галузі України та визначення напрямів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Космічна діяльність в Україні здійснюється відповідно до основного рамкового закону, який регулює сферу космічної діяльності – Закону України

«Про космічну діяльність» [5], Закону України «Про державну підтримку космічної діяльності» [4], а також указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, міжнародних договорів та низки інших нормативно-правових актів.

Законом України «Про космічну діяльність» [5] визначено основні поняття та терміни космічної галузі. Так, відповідно до закону, космічна діяльність - це наукові космічні дослідження, використання космічного простору, розроблення, виробництво, ремонт та технічне обслуговування, випробування, експлуатація, управління об'єктами космічної діяльності (у тому числі їх агрегатами та складовими частинами), забезпечення запуску, запуск та повернення космічних апаратів, їх складових частин з космічного простору на землю. Також законом визначені об'єкти та суб'єкти космічної діяльності:

- об'єкти космічної діяльності (космічна техніка) – це матеріальні предмети штучного походження, що проектується, виготовляється та експлуатується як у космічному просторі (космічний сегмент, космічна інфраструктура), так і на поверхні Землі (наземний сегмент, наземна інфраструктура) з метою дослідження та використання космічного простору;

- суб'єкти космічної діяльності - підприємства, установи та організації будь-якої форми власності та організаційно-правової форми, в тому числі міжнародні та іноземні, які здійснюють космічну діяльність.

Що стосується розгляду сутності поняття державного регулювання космічної діяльності в науковій літературі, то різні автори дещо по різному розглядають дане поняття. Наприклад О. Джур визначає, що державне регулювання підприємств космічної галузі – це програма відповідальності, що реалізує завдання соціально-економічного та наукового прогресу держави, зростанню добробуту громадян через виконання своєї місії підприємствами космічної галузі, із наданням державою необхідних ресурсів та заходів, які дозволять здійснити синтез, поєднання минулого, теперішнього, майбутнього, створення нової реальності більш досконалого світу, де врівноважена духовна та матеріальна складова

існування людства [1, с. 4]. Л. Сорока зазначає, що державне регулювання космічної діяльності – це вид організаційної діяльності держави, що полягає в сукупності засобів, методів, за допомогою яких державні або недержавні організації, яким держава делегувала регуляторні повноваження, встановлюють принципи, норми, правила для космічної діяльності та здійснюють контроль за такою діяльністю з метою задоволення публічних та приватних інтересів [18, с.197]. При цьому автор виділяє окремо поняття державного управління космічною діяльністю, наголошуючи, що державне регулювання та управління космічною діяльністю має певні спільні риси та відмінності, а безпосередньо державне управління космічною діяльністю – це вид організаційної діяльності держави, що полягає в сукупності засобів, методів, за допомогою яких органи публічної адміністрації здійснюють владний вплив на суб'єктів космічної діяльності з метою забезпечення публічних інтересів [18, с. 197].

Відповідно до статті 5 Закону України «Про космічну діяльність» [5], державне регулювання та управління у сфері космічної діяльності в Україні здійснюються шляхом:

- законодавчого встановлення основних принципів, норм і правил космічної діяльності;
- розробки концептуальних основ державної політики у галузі дослідження і використання космічного простору в мирних цілях та в інтересах безпеки держави;
- формування Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України;
- планування та фінансування космічної діяльності за рахунок коштів Державного бюджету України, а також сприяння залученню інших джерел фінансування, не заборонених чинним законодавством України;
- цільової підготовки кадрів за рахунок Державного бюджету України;
- запровадження ліцензування такої діяльності;
- контролю за здійсненням зовнішньоекономічної діяльності суб'єктами космічної діяльності [5].

Історія української космічної програми бере свій початок від 29 лютого 1992 року, коли Указом Президента України Л. Кравчука [20] було утворено Національне космічне агентство України (НКАУ), яке 9 грудня 2010 р. перейменовано в Державне космічне агентство України (ДКА) [19]. В перші місяці Незалежності України визначалися головні вектори розвитку держави, країни-стратегічні партнери та структура влади. Одними з основних питань, які обговорювалися в космічній сфері, був пошук шляхів збереження та розвитку ракетно-космічного комплексу, створення власної структури управління підприємствами, перегляд їх спеціалізації та налагодження ефективних коопераційних зв'язків. Особливим питанням було формування космічної політики держави. Для вирішення цих завдань й було утворено НКАУ із статусом центрального органу виконавчої влади [6].

Державне космічне агентство України – центральний орган виконавчої влади, на який покладено завдання реалізації державної політики у сфері космічної діяльності в Україні [13]. Відповідно до Положення, в рамках покладених на нього завдань, ДКА, здійснює заходи в напрямку законодавчого забезпечення державного регулювання галузі, зокрема:

- узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до сфери діяльності ДКА, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення, готує проекти законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку подає їх Міністру розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства;

- погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших центральних органів виконавчої влади, готує в межах повноважень, передбачених законом, висновки і пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи;

- забезпечує створення та експлуатацію наземного і космічного сегментів супутникових систем зв'язку, мовлення та дистанційного зондування Землі, контролю і аналізу космічної обстановки, коор-

динатно-часового та навігаційного забезпечення;

- вживає заходів до оперативного виявлення джерел небезпек та сприяє в межах своїх повноважень досягненню належного рівня надійності та ефективності систем державного управління в особливий період;

- здійснює міжнародне співробітництво та реалізацію зовнішньої політики у межах своєї компетенції у сфері космічної діяльності;

- здійснює заходи щодо розроблення та функціонування Системи сертифікації космічної техніки України (УкрССКТ), забезпечує суб'єкти космічної діяльності в Україні необхідною нормативною документацією;

- бере участь у здійсненні заходів щодо адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері космічної діяльності;

- забезпечує разом з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади експлуатацію, підтримку та вдосконалення об'єктів космічної діяльності;

- забезпечує ефективне використання науково-технічного і виробничого потенціалу підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, та створює умови для впровадження космічних технологій у виробництво конкурентоспроможної продукції для потреб внутрішнього та зовнішнього ринку;

- забезпечує утилізацію твердого ракетного палива міжконтинентальних балістичних ракет РС-22;

- забезпечує підготовку підвищення кваліфікації персоналу об'єктів космічної діяльності; подає пропозиції до проекту державного замовлення на підготовку фахівців у сфері космічної діяльності;

- забезпечує дотримання вимог законодавства у сфері охорони праці, цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки, охорони навколишнього природного середовища на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління;

- веде Державний реєстр унікальних об'єктів космічної діяльності, здійснює державний нагляд за їх станом і використанням, вживає заходів для їх підтримки;

- здійснює реєстрацію космічної техніки;
- здійснює моніторинг та веде банк даних геофізичних спостережень і забезпечує його взаємодію з Національним центром даних системи сейсмічних спостережень і підвищення безпеки проживання населення в сейсмонебезпечних регіонах;
- здійснює державний нагляд за дотриманням вимог безпеки космічної діяльності;
- здійснює контроль за дотриманням вимог міжнародних договорів України про обмеження і заборону випробувань ядерної зброї, випробувань ядерної зброї на іноземних випробувальних полігонах і здійсненням ядерних вибухів у мирних цілях;
- здійснює функції національного контактного пункту з питань дотримання положень Гаазького кодексу поведінки проти розповсюдження балістичних ракет;
- забезпечує згідно із законодавством функції страхувальника під час проведення обов'язкового страхування об'єктів космічної діяльності (космічна інфраструктура), які є власністю України, а також обов'язкового страхування відповідальності;
- здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю ДКА, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління;
- інформує громадськість про свою діяльність, забезпечує взаємодію з інститутами громадянського суспільства та врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики у сфері космічної діяльності;
- сприяє розвитку соціального діалогу, проводить консультації із всеукраїнськими об'єднаннями профспілок і всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців щодо проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань розроблення та реалізації державної політики у сфері трудових відносин, оплати праці, охорони праці, соціального захисту;
- організовує наукову, науково-технічну, інвестиційну, інформаційну, видавничу діяльність, пропагування досягнень і передового досвіду, сприяє створенню і впровадженню сучасних інформаційних технологій та комп'ютерних мереж у сфері космічної діяльності;

- здійснює інші повноваження, визначені законом [13].

Як зазначають Ю. Шемшученко і В. Семеняка [22, с. 13], основоположне значення для подальшого розвитку космічної галузі має забезпечення ефективного державного управління космічною діяльністю. Єдиним компетентним державним органом, який забезпечував формування і реалізацію космічної політики, був центральний орган з питань космічної діяльності – ДКА України. Однак у 2012 р. зазначена норма Закону України «Про космічну діяльність» зазнала істотного корегування. Нею передбачається розмежування органу державного управління: на орган управління, що забезпечує формування космічної політики і орган управління, який забезпечує реалізацію космічної політики. Таким чином, фактично ДКА України позбавлене функції формування космічної політики, залишилось тільки забезпечення її реалізації.

4 грудня 2019 р. Постановою Кабінету Міністрів України №1072 [12] внесено зміни у Положення про Міністерство розвитку економіки торгівлі та сільського господарства України (далі – Мінекономіки) та у Положення про Державне космічне агентство України. Відповідно до цих змін, Мінекономіки є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері космічної діяльності, а одним з основних завдань міністерства додано забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері космічної діяльності. В сфері космічної діяльності Мінекономіки відповідно до покладених на нього завдань:

- розробляє концептуальні основи державної політики у сфері дослідження та використання космічного простору в мирних цілях та інтересах держави;

- забезпечує організацію космічної діяльності в Україні та під юрисдикцією України поза її межами;

- розробляє разом з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади та Національною академією наук Загальнодержавну цільову науково-технічну космічну програму та забезпечує її виконання;

- є державним генеральним замовником науково-дослідних робіт

з дослідження та використання космічного простору, науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт з проектування, виготовлення та випробування космічної техніки, зокрема міжнародних космічних проєктів;

- забезпечує суб'єктів космічної діяльності в Україні необхідною нормативною документацією;

- здійснює координацію та контроль за зовнішньоекономічною діяльністю в космічній сфері на відповідність законодавству та міжнародним договорам України;

- надає підтримку щодо підготовки та реалізації міжнародних проєктів у сфері дослідження та використання космічного простору;

- організовує співробітництво України з іншими державами та міжнародними організаціями в космічній сфері, а також забезпечує збереження і розвиток наявних міжнародних зв'язків у сфері космічної діяльності;

- вживає заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічних відносин України з іншими державами у сфері космічної діяльності;

- затверджує порядок діяльності представництв генерального замовника – ДКА з контролю якості та прийняття космічної техніки та іншої продукції [12].

Згідно вказаної постанови ДКА є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства та який реалізує державну політику у сфері космічної діяльності.

У 2019 р. наказами Мінекономіки повноваження щодо формування космічної політики закріплено за Управлінням координації космічної діяльності у складі департаменту стратегічного розвитку сектору оборонитабезпекиМінекономіки[9],деутвореновідділекономікисфери космічної діяльності та відділ аналізу супроводження міжнародних проєктів у сфері космічної діяльності [10]. Відтак відповідальними за космічну політику стали, з одного боку, Мінекономіки – формування космічної політики, і ДКА України у частині реалізація космічної

політики, – з другого. Унаслідок перерозподілу космічних повноважень досі цілісний правовий механізм державного регулювання космічною діяльністю де-факто розпорошується між двома державними органами в умовах відсутності правового алгоритму координації їхніх спільних дій [22, с. 13].

У 2019 році парламентом було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання космічної діяльності» № 143-IX [3], яким встановлюються важливі нововведення для космічної галузі з метою підвищення її інвестиційної привабливості, формування конкурентного середовища для суб'єктів космічної діяльності різних форм власності. Документом передбачається, що суб'єктами космічної діяльності можуть бути підприємства, установи та організації будь-якої форми власності та організаційно-правової форми. Закон також визначає основні засади космічної діяльності в Україні, зокрема: державна підтримка комерціалізації космічної діяльності та залучення інвестицій у космічну галузь України; відкриття космосу для громадян та юридичних осіб і можливість вільно досліджувати та використовувати космос, включно з використанням космічного простору та ресурсів, що містяться в ньому; еволюційність розвитку та послідовність реформування державної політики у галузі дослідження та використання космічного простору; ефективне використання науково-технічного потенціалу України, можливостей, які надає космічна діяльність, в інтересах національної економіки, науки, безпеки держави і в комерційних цілях; сприяння міжнародній співпраці, збереження та розвиток наявних міжнародних зв'язків у космічній галузі з урахуванням національних інтересів.

Згідно із законом, суб'єкти космічної діяльності України приватної форми власності, які мають намір здійснювати космічну діяльність, повинні подати центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізацію державної політики у сфері космічної діяльності, декларацію про провадження господарської діяльності у сфері космічної діяльності. Порядок подання такої декларації встановлює Кабінет Міністрів України.

Закон також передбачає, що здійснення окремих видів космічної діяльності провадиться на підставі дозволу. Дозволи надаються на здійснення таких видів космічної діяльності: випробування (крім комп'ютерних) ракет-носіїв, включно з їхніми агрегатами та складовими частинами, і космічних апаратів; запуски ракет-носіїв та/або космічних апаратів; управління космічними апаратами на навколоземній орбіті або в космічному просторі; повернення космічних апаратів та/або їхніх складових частин, що повертаються, з навколоземної орбіти або космічного простору на Землю.

Видача (відмова у видачі, переоформлення, анулювання) дозволу на здійснення окремих видів космічної діяльності здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері космічної діяльності, на безоплатній основі відповідно до цього закону. Подавати заяву на одержання (переоформлення, анулювання) дозволу можна у паперовій або електронній формі на вибір заявника у порядку, встановленому Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Загалом, прийняття зазначених змін до основного «космічного закону» покликане сприяти збереженню науково-технологічного потенціалу космічної галузі України та залученню приватного капіталу до новітніх технологічних розробок.

В 2020 році Урядом, на реалізацію розглянутого нами Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання космічної діяльності», були прийняті відповідні рішення, які зняли заборону на провадження космічної діяльності приватними підприємствам. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку видачі (відмови у видачі, анулювання) дозволів на провадження окремих видів космічної діяльності» №197 від 26.02.2020р. [14] передбачає, що відтепер суб'єкти господарювання приватної форми власності, можуть отримати дозвіл на здійснення таких видів космічної діяльності:

- 1) випробування (окрім комп'ютерних) ракет-носіїв, в тому числі їх агрегатів та складових частин і космічних апаратів;
- 2) запуски ракет-носіїв та/або космічних апаратів;
- 3) управління космічними апаратами на навколоземній орбіті або в космічному просторі;

4) повернення космічних апаратів та/або їх складових частин, що повертаються з навколоземної орбіти або космічного простору на Землю.

Видача (відмова у видачі, анулювання) відповідного дозволу здійснюється ДКА на безоплатній основі.

Постанова КМУ «Про затвердження Порядку подання декларації про провадження господарської діяльності у сфері космічної діяльності» №198 від 26.02.2020р. [15] визначає процедуру подання декларації про провадження господарської діяльності у сфері космічної діяльності, що дає право суб'єкту господарювання провадити господарську діяльність у сфері космічної діяльності. приватні підприємства, які мають намір здійснювати космічну діяльність, мають подати центральному органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері космічної діяльності, декларацію про провадження господарської діяльності. Така декларація є інструментом входження на ринок космічних технологій для суб'єктів космічної діяльності приватної форми власності.

Відповідно до статті 7 Закону України «Про космічну діяльність» [5], космічна діяльність в Україні здійснюється на основі Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України, яка розробляється на п'ять років і затверджується Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України. За роки незалежності в Україні було реалізовано 5 космічних програм [6]. Періоди виконання та основні здобутки космічних програм викладено в таблиці 1.

Таблиця 1

Космічні програми України за період 1993-2017 рр.[6]

Космічна програма	Роки виконання	Основні здобутки
Перша космічна програма	1993-1997	Протягом 1993-1997 рр. було виготовлено та запущено 32 ракетно-носія та 13 космічних апаратів української розробки.

продовження таблиці 1

Друга космічна програма	1998-2002	Протягом 1998-2002 рр. було виготовлено та запущено 23 ракети-носія та 4 космічних апарати української розробки. Друга Державна космічна програма продовжила динамічний процес розвитку космічної діяльності в країні та забезпечила вихід підприємств галузі на світовий ринок з новими високотехнологічними та конкурентоспроможними зразками вітчизняної космічної техніки.
Третя космічна програма	2003-2007	Було забезпечено 28 пусків ракет-носіїв українського виробництва, з них 16 пусків за програмою «Морський старт» та 7 пусків за програмою «Дніпро». Протягом 2003-2007 рр. було виготовлено та запущено 5 космічних апаратів власної розробки.
Четверта космічна програма	2008-2012	Протягом 2008-2012 рр. було запущено 27 ракет-носіїв, створених за участю України, та 1 космічний апарат власної розробки.
П'ята космічна програма	2013-2017	Всього, протягом 2013-2017 рр., було запущено 27 ракет-носіїв, створених за участю України. Реалізація п'ятої Державної космічної програми проходила в умовах втрати частини традиційних ринків, нестабільного бюджетного фінансування, а також частих змін керівництва агентства та окремих підприємств галузі.

На жаль, за роки реалізації загальнодержавних цільових науково-технічних космічних програм України характерною їхньою особливістю було хронічне недофінансування, що стало причиною зриву багатьох космічних програм та міжнародних коопераційних проектів. В таблиці 2 представлено аналіз фінансування Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2013-2017 роки. Виконання програми фактично профінансовано із державного бюджету на суму 380 409,1 тис. грн., що становить 33,9 % від першочергово передбаченого програмою.

Таблиця 2

Фінансування Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2013-2017 рр.[2]

За роками	Державний бюджет, тис. грн., *інші джерела, тис. грн. (позабюджетні кошти отримані підприємствами)			
	Передбачено Програмою	Затверджено паспортом бюджетної Програми	Фактично профінансовано	В % до передбаченого
2013	98 700,0 389 000,0*	98 625,0	25 263,1 1 272 351,0*	25,6 327*
2014	230 700,0 207 000,0*	10 000,0	67 876,7 850 800,0*	29,4 411*
2015	335 200,0 258 000,0*	49 400,0	30 300,3 597 532,1*	9,0 231,6*
2016	226 900,0 295 000,0*	223 600,0	176 917,3 750 000,0*	78,0 254,2*
2017	228 500,0 311 000,0*	81 100,0	80 051,7 1 200 000,0*	35,0 385,8*
Разом за програмою	1 120 000,0 1 460 000,0*	462 725,0	380 409,1 4 670 683,1*	33,9 319,9*

На сьогоднішній день державна політика у сфері космічної діяльності реалізується у відповідності до Концепції реалізації

державної політики у сфері космічної діяльності на період до 2032 року, яка схвалена розпорядженням Кабінет Міністрів України № 238 від 30 березня 2011 року [16]. В Концепції визначено, що забезпечення розвитку сучасних космічних технологій в Україні є важливим чинником, що визначає стратегічне місце держави у світі. Проблемою, яка потребує розв'язання, є значна диспропорція між рівнем космічного потенціалу та його впливом на вирішення актуальних загальнодержавних і суспільних завдань. Основні причини виникнення проблеми пов'язані з тривалою відсутністю ефективної державної підтримки у сфері космічної діяльності, а також необхідністю реформування зазначеної сфери. Відповідно, окреслено напрями виконання Концепції:

- забезпечення розвитку космічних технологій та їх інтеграції до реального сектору національної економіки і сфери національної безпеки та оборони;
- одержання нових знань, підвищення науково-технічного потенціалу держави та освітнього рівня її громадян;
- удосконалення ракетно-космічної техніки та технологій її створення;
- реалізація ефективної промислової політики та модернізація виробництва;
- забезпечення комерціалізації космічної діяльності;
- поглиблення міжнародного співробітництва у сфері космічної діяльності [16].

Виконання концепції передбачає активну співпрацю ДКА з науковими установами та уповноваженими державними органами. На момент прийняття Концепції, її виконавцями, спільно з ДКА, були зазначені: Державне космічне агентство України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство оборони України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство надзвичайних ситуацій України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Національна академія наук України, Національна академія аграрних наук України, Державна інспекція сільського господарства України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації,

Концепція визначає 20 річну космічну стратегію України і, відповідно до неї, ДКА розроблено індикативний План заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері космічної діяльності на період до 2032 року, який затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2012 року № 48 [17]. В плані представлені основні напрями, етапи та очікувані результати виконання Концепції реалізації державної політики у сфері космічної діяльності на період до 2032 року. Детальний зміст та обсяги фінансування заходів Концепції визначатимуться п'ятирічними загальнодержавними цільовими науково-технічними космічними програмами (на 2013-2017, 2018-2022, 2023-2027, 2028-2032 роки) та іншими державними програмами, спрямованими на розвиток космічної діяльності. Варто зазначити, що відповідна програма на 2018-2022 роки поки не була затверджена, що справляє негативний вплив на розвиток галузі, оскільки відсутня можливість фінансування заходів космічної програми, власне, як і сам затверджений відповідною перелік таких заходів.

На виконання Указу Президента України від 12.01.2015 №5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» [21] та Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої постановою Верховної Ради України від 11.12.2014 №26-VIII [11] з метою підвищення ефективності космічної діяльності України Наказом ДКА України від 21.05.2015 № 100 затверджено «Стратегію космічної діяльності України на період до 2022 року» [8]. Стратегія космічної діяльності України до 2022 року визначає проблеми, які потребують розв'язання, мету, шляхи реалізації та містить комплекс першочергових заходів, спрямованих на забезпечення розвитку космічної галузі.

Космічна галузь України, безумовно, є частиною світової глобальної аерокосмічної сфери, оскільки специфіка розвитку галузі передбачає широку науково-технічну та виробничу кооперацію, розвиток міжнародних програм та проектів. Міжнародне космічне співробітництво України регулюється цілою низкою нормативно-правових актів, які можна розділити на відповідні тематичні напрямки:

- багатостороннє співробітництво з дослідження та використання космічного простору;
- двостороннє співробітництво України в сфері космічної діяльності;
- космічне співробітництво в рамках СНД;
- космічне співробітництво в межах міжнародних проектів і програм;
- міжнародне співробітництво в рамках міжнародних організацій з нерозповсюдження зброї масового ураження та експортного контролю.

Співробітництво України з іноземними державами у сфері дослідження та використання космічного простору в мирних цілях ґрунтується на чинному законодавстві України та міжнародних договорах, укладених з іноземними державами у космічній сфері.

Україна є повноправним суб'єктом міжнародного космічного права, приєднавшись до основоположних актів у сфері дослідження та використання космічного простору, прийнятих в рамках ООН та членом міжнародних організацій, які координують космічну діяльність, у тому числі: Комітету ООН із мирного використання космосу (COPUOS), Всесвітнього комітету із космічних досліджень (COSPAR), Міжагентського комітету з космічного сміття (IADS), Всесвітньої організації з супутникових досліджень Землі (CEOS), Міжнародної астронавтичної федерації (IAF). На сьогоднішній день підписано двосторонні міжнародні договори щодо співробітництва з космічними агентствами і відомствами Російської Федерації, Казахстану, США, Бразилії, Аргентини, Індії, Китаю, Ізраїлю, Туреччини та країн Європейського Союзу [7].

Загалом, зважаючи на численність нормативно правових актів, що регулюють відносини в космічній галузі України, позитивним заходом могло бути проведення кодифікації національного космічного права, що дозволить забезпечити системність та узгодженість галузевого законодавства.

Висновки. Державне регулювання космічної діяльності в Україні потребує проведення виваженої стратегічної державної політики та ефективного нормативно-правового забезпечення га-

лузі. Першочерговим завданням, яке потребує галузь, є прийняття відповідної загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми. Це дозволить закласти основи для подальшого розвитку, забезпечити належний рівень фінансування галузі, уможливити виконання галузевих програм і проектів.

У середньостроковій перспективі необхідне прийняття космічного кодексу, що систематизує галузеве законодавство та приведе його у відповідність сучасним викликам та реаліям космічної сфери, полегшить розвиток ефективної космічної екосистеми України.

Стаття надійшла до редакції: 06.04.20

Larysa Sergiienko, PhD in Public Administration, Zhytomyr Polytechnic State University Zhytomyr, Ukraine

In today's world, the socio-economic and military-political success and competitiveness of the state largely depends on the availability and level of development of high-tech industries that can provide a basis for technological leadership and long-term strategic advantages in a global world. One such industry is the space industry, which concentrates advanced scientific and technical developments and is a driver of growth for the high-tech sector of the economy. Therefore, legislative support for a balanced state policy and effective state regulation of the space industry is one of the important issues to ensure the sustainable development of the industry.

The Law of Ukraine “On Space Activities” defines the basic concepts and terms of the space industry. Thus, according to the law, space

activities - space research, use of outer space, development, production, repair and maintenance, testing, operation, management of space activities (including their units and components), launch and return of spacecraft, their components from outer space to earth.

The State Space Agency of Ukraine is the central executive body tasked with implementing state policy in the field of space activities in Ukraine.

According to Article 7 of the Law of Ukraine “On Space Activities”, space activities in Ukraine are carried out on the basis of the National Targeted Scientific and Technical Space Program of Ukraine, which is developed for five years and approved by the Verkhovna Rada of Ukraine. Unfortunately, over the years of implementation of national targeted scientific and technical space programs of Ukraine, their characteristic feature was chronic underfunding, which led to the failure of many space programs and international cooperation projects.

To date, state policy in the field of space activities is implemented in accordance with the Concept of implementation of state policy in the field of space activities for the period up to 2032.

The strategy of space activity of Ukraine until 2022 identifies the problems that need to be solved, the goal, ways of implementation and contains a set of priority measures aimed at ensuring the development of the space industry.

The space industry of Ukraine, of course, is part of the global global aerospace sphere, as the specifics of the development of the industry involves extensive scientific, technical and industrial cooperation, development of international programs and projects. Ukraine’s international space cooperation is regulated by a number of regulations

In general, given the number of normative legal acts regulating relations in the space industry of Ukraine, a positive measure could be the codification of national space law, which will ensure the system and consistency of sectoral legislation.

State regulation of space activities in Ukraine requires a balanced strategic state policy and effective regulatory support for the industry.

The priority that the industry needs is the adoption of an appropriate nationwide targeted scientific and technical space program. This will ensure an adequate level of funding for the industry and lay the foundations for further development. In the medium term, it is necessary to adopt a space code that systematizes sectoral legislation and facilitates the development of an effective space ecosystem in Ukraine.

Keywords: *state regulation, space industry, regulatory support of the industry.*

Received: 06.04.20

References

1. Dzhur, O.Ie. (2015). Derzhavne rehuliuvannia pidpriemstv kosmichnoi haluzi Ukrainy: novi realii ta vyklyky [State regulation of space industry enterprises in Ukraine: new realities and challenges]. *Efektivna ekonomika – Efficient economy*, 1. Retrieved from <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3748> [in Ukrainian].
2. Istoriia. Sait Derzhavnoho kosmichnoho ahentstva Ukrainy [History. Website of the State Space Agency of Ukraine]. www.nkau.gov.ua. Retrieved from <https://www.nkau.gov.ua/ua/dka-ukrainy/istoriia> [in Ukrainian].
3. Mizhnarodna diialnist. Sait Derzhavnoho kosmichnoho ahentstva Ukrainy [International activities. Website of the State Space Agency of Ukraine]. www.nkau.gov.ua. Retrieved from <https://www.nkau.gov.ua/ua/activity/mizhnarodna-diialnist> [in Ukrainian].
4. Nakaz Derzhavnoho kosmichnoho ahentstva Ukrainy vid 21.05.2015 No 100 «Stratehiia kosmichnoi diialnosti Ukrainy na period do 2022 roku» [Order of the State Space Agency of Ukraine dated 21.05.2015 No 100 «Strategy of space activities of Ukraine for the period up to 2022»]. www.nkau.gov.ua. Retrieved from <https://www.nkau.gov.ua/ua/activity/stratehiia-do-2022-roku> [in Ukrainian].
5. Nakaz Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro upravlinnia koordynatsii kosmichnoi diialnosti departamentu stratehichnoho rozvytku sektoru oborony ta bezpeky» vid 27.02.2019 r. No 328. [Order of the Ministry of Economic Development and

Trade of Ukraine «On approval of the Regulations on the management of space coordination of the Department of Strategic Development of the Defense and Security Sector» dated 27.02.2019 No 328]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0328731-19> [in Ukrainian].

6. Nakaz Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy «Pro zatverdzhennia polozhen pro strukturni pidrozdily upravlinnia koordynatsii kosmichnoi diialnosti departamentu stratehichnoho rozvytku sektoru oborony ta bezpeky» vid 13.08.2019 r. No 1384. [Order of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine «On approval of regulations on structural units of the Department for Coordination of Space Activities of the Department of Strategic Development of the Defense and Security Sector» dated 13.08.2019 No 1384]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1384731-19> [in Ukrainian].

7. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 04 hrudnia 2019 r. No 1072 «Pro vnesennia zmin ta vyznannia takymy, shcho vtratyly chynnist, deiakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrainy» [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 4, 2019 No 1072 «On Amendments and Repeal of Certain Acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine»]. *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-ta-viznannya-takimi-shcho-vtratilichinnist-deyakih-aktiv-kabinetu-ministriv-ukrayini-1072-041219> [in Ukrainian].

8. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14 travnia 2015 r. No 281 v redaktsii postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 4 hrudnia 2019 r. No 1072 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of May 14, 2015 No 281 as amended by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 4, 2019 No 1072]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2015-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

9. Postanova KMU «Pro zatverdzhennia Poriadku podannia deklaratsii pro provadzhennia hospodarskoj diialnosti u sferi kosmichnoi diialnosti» No198 vid 26.02.2020r. [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of the Procedure for submitting a declaration on conducting economic activities in the field of space activities» 8198 of 26.02.2020]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

10. Postanova KMU «Pro zatverdzhennia Poriadku vydachi (vidmovy u vydachi, anuliuвання) dozvoliv na provadzhennia okremykh vydiv kosmichnoi

diialnosti» No197 vid 26.02.2020r. [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of the Procedure for issuance (refusal to issue, revocation) of permits for certain types of space activities» No197 from 26.02.2020]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

11. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 11.12.2014 No26-VIII «Pro Prohamu diialnosti Kabinetu Ministriv Ukrainy» [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine of 11.12.2014 No26-VIII «On the Program of Activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine»]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/26-19#Text> [in Ukrainian].

12. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy No 238 vid 30 bereznia 2011 roku «Pro skhvalennia Kontseptsii realizatsii derzhavnoi polityky u sferi kosmichnoi diialnosti na period do 2032 roku» [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No 238 of March 30, 2011 «On approval of the Concept of implementation of state policy in the field of space activities for the period up to 2032»]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/238-2011-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

13. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy No 48-r vid 25 sichnia 2012 roku «Pro zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo vykonannia Kontseptsii realizatsii derzhavnoi polityky u sferi kosmichnoi diialnosti na period do 2032 roku» [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No 48-r of January 25, 2012 «On approval of the action plan for the implementation of the Concept of implementation of state policy in the field of space activities for the period up to 2032»]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/48-2012-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

14. Shemshuchenko, Yu.S., & Semeniaka, V.V. (2019). Suchasnyi stan ta neobkhidnist reformuvannia kosmichnoho zakonodavstva Ukrainy [The current state and the need to reform the space legislation of Ukraine]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava – Journal of Kyiv University of Law*, 2, 9-16 [in Ukrainian].

15. Soroka, L.V. (2019). Poniattia derzhavnogo rehuliuvannia i derzhavnogo upravlinnia kosmichnoiu diialnistiu ta yikh rozmezhuvannia [The concept of state regulation and state management of space activities and their delimitation]. *Naukovyi visnyk publichnogo ta pryvatnoho prava – Scientific Bulletin of Public and Private Law*, 4, Vol. 2, 193-198 [in Ukrainian].

16. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro optymizatsiiu systemy tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady» vid 09.12.2010 r. No1085/2010 [Decree of the President of Ukraine «On optimization of the system of central executive bodies» dated 09.12.2010 No1085/2010]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#Text> [in Ukrainian].

17. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro stvorennia Natsionalnoho kosmichnoho ahentstva Ukrainy» No117 vid 29.02.1992r. [Decree of the President of Ukraine «On the establishment of the National Space Agency of Ukraine» No117 of 29.02.1992]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/92#Text> [in Ukrainian].

18. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12.01.2015 No5/2015 «Pro Stratehiiu staloho rozvytku «Ukraina-2020» [Decree of the President of Ukraine of 12.01.2015 No5/2015 «On the Sustainable Development Strategy «Ukraine-2020»]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text> [in Ukrainian].

19. Zakliuchnyi zvit pro rezultaty vykonannia Zahalnodержavnoi tsilovoi naukovo-tekhnichnoi kosmichnoi prohramy Ukrainy na 2013-2017 roky [Final report on the results of the implementation of the National Targeted Scientific and Technical Space Program of Ukraine for 2013-2017]. *www.nkau.gov.ua*. Retrieved from <https://www.nkau.gov.ua/ua/activity/zvity-pro-diialnist> [in Ukrainian].

20. Zakon Ukrainy Pro derzhavnu pidtrymku kosmichnoi diialnosti No 1559-III vid 16.09.2000 r. [Law of Ukraine On state support of space activities No 1559-III of 16.09.2000]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-14#Text> [in Ukrainian].

21. Zakon Ukrainy Pro kosmichnu diialnist No 502/96-VR vid 15.11.1996 r. [Law of Ukraine On Space Activities No 502/96-VR of 15.11.1996]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/502/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].

22. Zakon Ukrainy Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo derzhavnoho rehuliuвання kosmichnoi diialnosti No 143-IX vid 02.10.2019r. [Law of Ukraine On Amendments to Certain Laws of Ukraine on State Regulation of Space Activities No 143-IX of October 2, 2019]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/143-20#Text> [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Псюк Михайло Олександрович: Житомирський державний технологічний університет: вул. Чуднівська, 103, м. Житомир, 10005, Україна.

Mykhaylo Psiuk: Zhytomyr State Technological University, 103, Chudnivska str., Zhytomyr, 10005, Ukraine.

ORCID. ORG/ 0000-0003-3786-7081

E-mail: org_pmo@ztu.edu.ua

Сергієнко Лариса Василівна: Житомирський державний технологічний університет: вул. Чуднівська, 103, м. Житомир, 10005, Україна.

Larysa Sergiienko: Zhytomyr State Technological University, 103, Chudnivska str., Zhytomyr, 10005, Ukraine.

ORCID. ORG/ 0000-0003-3815-6062

E-mail: sergiienko.lv@gmail.com

Nazar Podolchak, Doctors of Economics, Professors, Head of Department of Administrative and Financial Management, Lviv Polytechnic National University, Lviv, Ukraine.

Veronika Karkovska, PhD of economic sciences, associate professorDepartment of Administrative and Financial Management, Lviv Polytechnic National University, Lviv, Ukraine.

Updating the prestige of the public service is a prerequisite for successful European integration and good and efficient public administration that meets the requirements of modern times and European standards and principles of good governance. The aim of the article is to study the prestige of public service through cluster analysis. The article considers the directions of increasing the prestige of public service and highlights the main advantages. The research is based on the analysis of indicators that directly affect the formation of the prestige of the public service of Ukraine and leading countries. Also, to take into account the prestige, international indices were selected, which are the result of the effectiveness of public administration and the macroeconomic environment, as they reflect the opportunities and freedom of activity. With the help of cluster analysis, the classification of indicators that characterize the level of prestige of the civil service in different countries is carried out. As a result, the formation of clusters of prestige of the civil service in different countries of the world is considered and practical recommendations for its increase are presented. It is established that the prestige of the public service is of paramount functional importance, as it is civil servants who are the real leaders of publicity ideas in practice.

The article concludes that the prestige of public service largely depends not only on the availability of highly qualified staff, but also on efficiency, but also on the trust, respect of the population, on how the laws and regulations of public authorities will be perceived in public opinion. The prestige of public service is a key indicator of the efficiency and strength of the state in the international environment. It also directly affects the state's ability to provide services to the population, promote competition and growth.

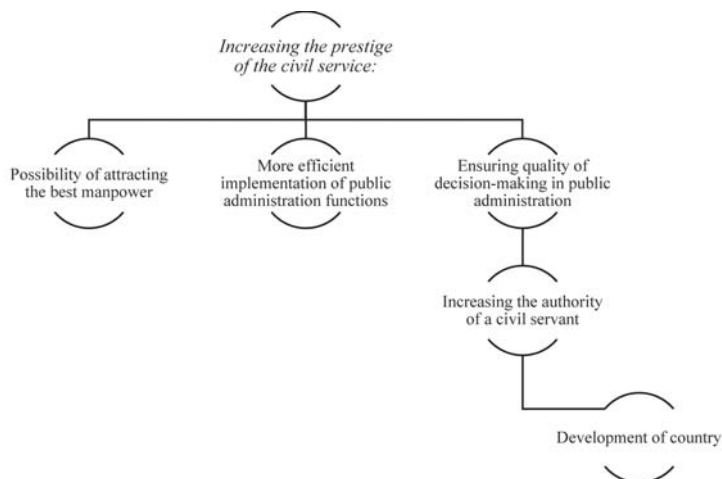
Keywords: *public service prestige, cluster analysis, public service prestige indicators, country clustering, level of public service prestige.*

Introduction. Throughout the development of society, the concept of public service has traditionally been regarded as a special type of public activity, carried out on a professional basis by employees of public bodies for the purpose of performing functions and tasks. Public servants differed from other citizens in their authority and therefore were always respected. This is evidenced by the reform of public administration, which is one of the priority reforms of the sustainable development “Ukraine 2020” to build a transparent system of public administration [22]. The professionalism of the Public Service Institute, ensuring its efficiency, modernizing the public service and managing human resources are one of the key areas of ensuring the prestige of the public service.

Updating the prestige of the public service is a prerequisite for successful European integration and good and efficient public administration that meets the requirements of modern times and European standards and principles of good governance. The key to improving the prestige of the public service is the following benefits from this process (picture 1).

The positive impact of enhancing the prestige of the public service should be considered in more detail:

1. Possibility of attracting the best workforce. An important role in improving the organization of the public service is played by the process of professional training and selection of candidates for the competition for vacant positions of public service. This is one way of ensuring the



Picture 1. *The benefits are due to the increased prestige of the public service.*

prestige of the public service. In the context of market transformation processes, the best manpower is able to act effectively, show autonomy and initiative; be able to take risks; be able to respond to environmental changes in a timely and correct manner by making sound management decisions; think strategically; quickly determine the effectiveness of innovations; quickly restructure the work of the state structure, as well as be sociable and able to regulate interpersonal relationships.

2. More efficient implementation of public administration functions. Optimizing the functions of government institutions, ensuring the effective division of powers and areas of responsibility between them, identifying and enhancing the overall administrative and administrative capacity of the state apparatus on the basis of good governance principles and the best experience of EU Member States, transforming it into an effective tool for the continuous and sustainable development of Ukraine.

3. Ensuring the quality of decision-making in public administration. The key elements of the prestige of the public service at the present stage are improving the quality of the public service and the service in local self-government bodies. In the process of establishing a new model

of government, the role of the public servant is changing. Continuous training of public servants is essential, which promotes the prestige of the public service.

4. Increasing the authority of a public servant. According to Article 1 of the Law of Ukraine “On Public Service”, the public service in Ukraine is the professional activity of persons holding positions in state bodies and their apparatus in the practical fulfillment of the tasks and functions of the state and receive wages at the expense of public funds. Therefore, the task of the modern public servant is to create a system of public administration that will ensure the further active development of Ukraine as a legal, publicized European state with a high standard of living, social stability, culture, democracy, as well as meeting the needs of citizens. In fact, effective public administration will ensure the confidence of citizens, which is an expression of the authority of the public service.

Public service is closely linked to many other institutions of public society. That is why the evaluation of the effectiveness of the public service is carried out through the lens of its social function, in the provision of appropriate legal bases, interaction with institutions that operate in the spiritual sphere of life of society, in the sphere of culture, is formed by mass communication, public opinion. Public service is also a complex legal institution, since it includes the rules of many areas of law: constitutional, administrative, financial, labor, criminal, housing, etc. [16]. Ensuring the prestige of the public service based on the principles of humanism and social justice presupposes the orientation of the professional activity of public servants to respect the constitutional rights and freedoms of Ukrainian citizens as the highest value of the state, ensure the quality of administrative services, improve the efficiency of public administration, create decent living conditions and promote the development of Ukraine.

5. Development of the country. The prestige of the public service promotes the formation of common values, areas of activity, public administration on the basis of a qualitatively new approach. Thus, economic, political, socio-cultural, information and technological features will be taken into account and aimed at supporting the country’s sustainable development and economic growth by considering interaction

not as an influence of the government on the private sector but as a cooperation.

Literature review. In today's transformational processes that are taking place in Ukrainian society, the institute of public service is becoming increasingly important. That is why various aspects of its functioning are analyzed in detail in their works by domestic experts, namely [1] studies it from the point of view of human dignity; [5, 7] analyze approaches to authority from the standpoint of professionalism. At the same time, the prestige of the public service was hardly explored. It was only fragmented in the context of the motivational crisis, the professional consciousness and the culture of public servants.

Some aspects related to the formation of a positive image of the government, the prestige of the public service, its authority, which, in turn, require increasing the level of public confidence in power, are revealed in the works [18, 9, 24].

The issue of increasing the prestige of the public service is of great practical importance. It is impossible to attract highly professional employees to the public service without ensuring the high prestige of this type of activity. And without high-level professionals, in turn, one cannot claim effective public administration [6, 4, 13]. Thus, before setting the goal of raising the prestige of the public service, it is necessary to understand the system of values in modern Ukrainian society and to form mechanisms for the integration of these values into the public service. What is more, the question often arises not so much about raising prestige as about not reducing that prestige.

It is worth noting that the system of values of the Ukrainian society in relation to the public service consists of two components: material and intangible. And they, in turn, are divided into two levels, both causal and consequential [8]. Causal values include: wage levels, availability of social guarantees and benefits, including social insurance, retirement benefits and more. The hereditary, in turn, are formed on the basis of the primary and include: fluidity of the public service, age, etc. Intangible values are at least a fraction and consist of the level of respect, status, prestige and authority, the importance of this activity [2, 14].

It should be remembered that in addition to the causal values listed

above, society also takes into account those that everyone knows and talks about but does not resolve. These are not statutory “preferences” that accompany the status of a public servant, in the implementation of which it is possible to talk about conflict of interest or corruption. They are based on the use of official position not in the interests of society: protectionism, mutual services, use of state property for personal purposes, as well as bribes, kickbacks and other illegal mechanisms of “transformation of power into money”.

Thus, it is necessary to consider in more detail the main factors influencing the prestige of the public service. After evaluating all possible factors, we can distinguish those that most accurately and accurately reflect the results of the question under study.

Presenting main material. Public service modernization is one of the decisive priorities for public administration reform, for Ukraine to become a democratic state. Without modernization of the public service, it is impossible to overcome the problems existing in the public service system and in the activity of state bodies, and to ensure a significant increase in the standard of living of citizens. Only a consistent modernization of the public service in Ukraine, improvement of the existing public administration system will contribute to the creation of a professional, politically impartial, stable, highly efficient, reputable and prestigious public service capable of meeting the challenges of today and providing quality administrative services that meet European standards [24].

An effective prestigious public service is an element of the competitive advantage of the modern state in the global market. The study provides an assessment of the prestige and quality of the public service of Ukraine on the basis of such basic indicators (Table 1) as the salary of public servants (thousand €), the average salary of € / year, the number of citizens per official, population (thousand persons), profitability ratio, per capita income (thousand €), GDP per capita (€), etc.

All indicators reflect the results of public administration and the development of public administration effectiveness, the higher the value of the first four and the Corruption Perceptions Index, the higher the level of efficiency and the value of which should go to the maximum. In terms of competitiveness indices and economic freedom, its value indicates

freedom to a high level of development as it grows. The choice of the above indices is accompanied by a number of problems, among which the main one is that Ukraine is not yet part of a progressive international community that promotes policies to improve the economic and social well-being of the world's population. Hence the absence of Ukraine in most dimensions. Thus, with the support of the University of Oxford, the Institute of Governance and Public Service of Great Britain, the Open Society Fund, in 2017, the International Public Service Performance Index was developed and tested. The index includes an assessment of the main functions and attributes of the public service in the 31st country, to which Ukraine, unfortunately, does not belong [20].

Another reason for choosing indicators is the compliance with their principle of public administration efficiency and the macroeconomic environment, as they reflect the opportunities and freedom to pursue activities [4, 15]. The indicators selected are also in line with the principle of accessibility and completeness, since under national law they are subject to mandatory publication in the media and evaluated by independent international experts (applies to selected indices). The most important reason for choosing these indicators is that they reflect the interests of the private and public sectors of the state. The vectors formed consist solely of factors that positively affect the prestige of the public service.

Table 1

Indicators of ensuring the prestige of public service in different countries of the world for 2017

Country	Salary (€)	Average salary €/y	Number of citizens per one the official	Population (thousand persons)	The rate of return	Per capita income. (thousand €)	GDP per capita. (thousand €)
Latvia	27,49	8,36	26,00	1950,10	3,30	15,03	12,95
Romania	18,75	5,99	29,00	19638,30	3,10	10,41	8,96

prolongaton tables 1

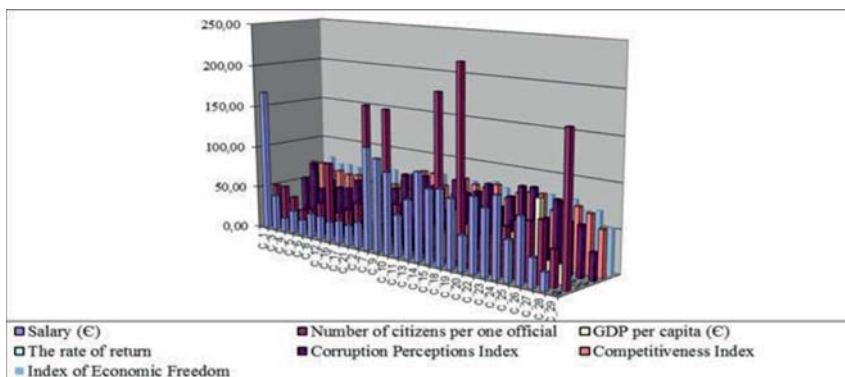
Austria	120,17	38,90	29,00	8772,90	3,10	44,87	39,39
Netherlands	102,04	41,15	32,00	17081,50	2,50	45,76	40,27
Slovakia	23,53	10,23	32,00	5435,30	2,30	17,21	14,71
Czech Republic	27,25	12,59	38,00	10578,80	2,20	19,65	16,79
Bulgaria	16,32	4,62	39,00	7101,90	3,50	7,74	17,12
Hungary	28,70	9,12	39,00	9797,60	2,90	13,31	12,94
Finland	76,56	40,28	41,00	5503,90	1,90	43,63	38,33
Belgium	86,06	43,39	42,00	7101,90	2,00	41,66	36,30
Malta	21,15	18,74	42,00	440,40	1,10	26,88	22,70
Portugal	49,32	18,35	47,00	10309,60	2,70	20,28	17,63
Greece	68,46	25,67	47,00	10757,30	2,70	18,49	15,52
Ireland	87,26	42,55	47,00	4774,80	2,10	41,90	58,84
Croatia	24,49	12,49	48,00	4154,20	2,00	12,49	10,94
Italy	167,26	31,68	50,00	6589,40	5,30	30,26	26,64
Estonia	41,33	10,40	50,00	1315,60	4,00	18,97	16,53
Slovenia	41,45	21,14	53,00	2065,90	2,00	21,85	19,70
Great Britain	95,32	35,84	56,00	65808,60	2,70	38,25	33,10
Denmark	91,77	49,71	56,00	5748,80	1,80	53,94	47,02
Cyprus	47,32	26,93	65,00	854,80	1,80	23,69	20,81
Luxembourg	75,32	51,66	67,00	590,70	1,50	104,08	88,13
Spain	33,77	27,06	71,00	46529,00	1,20	27,55	23,62
Poland	27,95	10,43	89,00	37973,00	2,70	13,45	11,52
Germany	108,89	38,74	163,00	5748,80	2,80	42,20	37,11
Lithuania	30,38	7,14	165,00	2847,90	4,30	16,01	13,94
Ukraine	2,10	2,68	170,00	44030,00	1,40	2,42	2,15
France	85,20	33,90	190,00	67024,50	2,50	38,09	33,21
Sweden	79,11	28,72	224,80	9995,20	2,00	51,57	44,33

Source: [20]

As well as highlighting and taking into account the main factors that influence the prestige of the public service, the following international indices have been taken into account in the research: corruption, competitiveness and economic freedom. On the basis of this, further

research made it possible to form an integral indicator of the prestige of the public service.

Presented in Picture 2. the result of evaluating the prestige of the public service on the basis of coefficients makes it impossible to draw appropriate conclusions due to the inconsistency of the vector indicators. Therefore, there is a need for a more thorough analysis. For this purpose, clustering of public service prestige indicators was clustered.



Picture 2. *Assessment of the level of prestige of the public service by the selected indicators*

Cluster analysis of public service prestige is a multidimensional statistical survey method that collects data on indicators that characterize the level of public service prestige in different countries of the world and organize them into relatively homogeneous, similar groups.

Therefore, the essence of cluster analysis lies in the classification of indicators that characterize the level of prestige of public service in different countries of the world through numerous computational procedures. As a result, clusters are formed. Unlike other methods, this kind of analysis makes it possible to classify a country's prestige not by one sign (indicator) but by several at a time. To this end, appropriate indicators are introduced to characterize a certain degree of closeness across all classification parameters.

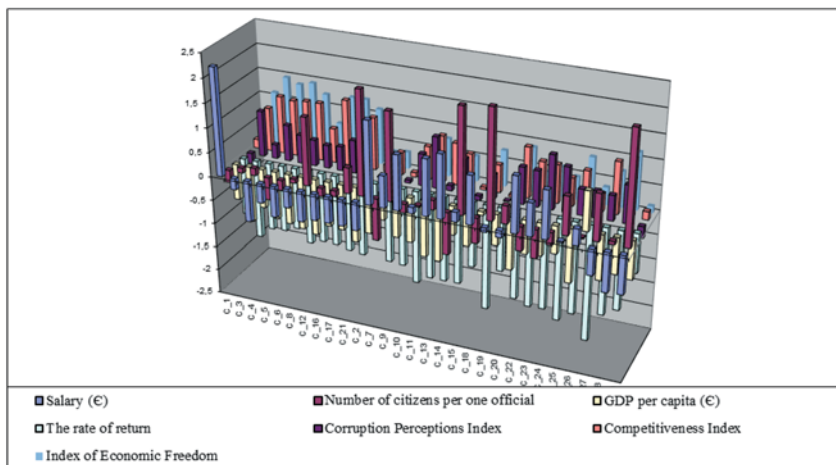
The purpose of cluster analysis of public service prestige in different countries of the world is to find available structures, which is expressed in the formation of clusters, is groups of countries in accordance with the level of prestige of public service. At the same time, its effect is to bring structure to the objects under study. This means that clustering techniques are necessary to identify the structure of the data, which is not easy to find with visual inspection or with the help of experts. Given the two groups of indicators, namely the indicators of the development of countries and the international indexes of their rating, this method is the most suitable for the study.

The main tasks of cluster analysis are: development of typology or classification of the studied objects; research and definition of acceptable conceptual schemes of grouping of objects; hypotheses based on the results of data studies; hypothesis testing or indeed the types (groups) that have been identified in a particular way are present in the available data [19].

Cluster analysis requires the following steps to be taken: a sample of objects for clustering public service prestige in different countries; identifying a set of features that will assess the prestige of public service in different countries of the world; assessment of the degree of similarity of countries; use of cluster analysis to create groups of similar countries; validation of cluster solution results.

Each of these steps plays a significant role in the practical implementation of the analysis. Cluster analysis is performed on the basis of comparable and unidirectional indicators. Therefore, the input matrix performance should be standardized first. One of the common ways for heterogeneous populations is to standardize indicators. The standardized input data obtained are presented in picture 3.

It is established that the primary focus for cluster analysis is the use of a hierarchical mean linker method to identify the number of clusters to which country surveys will be allocated. This method is based on the average of all distances measured between the countries of the two clusters, with each pair comprising countries from different clusters [12].



Picture 3. Normalized values of public service prestige indicators

Due to the fact that in the process of clustering by the English method of average communication uses data on all distances between pairs, not only the minimum or maximum distances, so this method is the most popular in the scientific environment, not the methods of single or complete communication.

According to the results of the cluster analysis, obtained using the hierarchical agglomerate method of average communication, used in the implementation of the iterative k-means method, that is, the input is the number of clusters into which the input population is broken, that is 4 clusters. The application of the k-means method first determines the center of the cluster and subsequently groups all the objects within the threshold given by the center. As a result of k-means clustering, the composition of the clusters obtained in Table 2.

Based on the research carried out using cluster analysis, cluster 1 has the lowest average value of variable I1 (wages), I3 (GDP per capita, I6 (Competitiveness Index). is within the values of other clusters, and accordingly the cluster is formed from countries with average rates of development, slightly lower than the average of others in this cluster of countries is corruption perceptions. is slightly less than in the relationship between government and business.

Table 2

The results of the classification of the objects of research by indicators of prestige of the public service

CLUSTERS	OBJECTS OF CLASSIFICATION
1	Estonia, Bulgaria, Latvia, Romania, Hungary, Poland, Slovakia, Czech Republic, Croatia
2	Austria, United Kingdom, Portugal, Greece, Netherlands, Slovenia, Belgium, Finland, Denmark, Cyprus, Spain, Malta
3	Italy, Lithuania, Germany, France, Ireland, Sweden, Luxembourg
4	Ukraine

***Source:** Systematized by the authors according to the results of cluster analysis.*

Cluster 2 brings together the countries that have the highest values for variables I1, I5 and high enough for other indicators of the level of prestige of the public service. Thus, this cluster combined countries with higher wages and the lowest level of corruption. Also, this cluster is represented by the higher average value of the necessary-optimal number of public servants to secure the public administration system. The lower level of economic freedom indicates the dependence of enterprises, institutions and organizations on certain circumstances, namely the fundamental right of every person to manage his or her own work and property. In economically free societies, individuals are free to choose their jobs, produce goods, costs, and invest in whatever way they want. All these freedoms are supported and protected by the state. In economically free societies, too, the government allows labor, capital and goods to move freely and refrain from coercion and pressure on liberties, intervening only when it is necessary to preserve and function itself.

Cluster number three united countries with high values of corruption, competitiveness and economic freedom indices. At its core, the Competitiveness Index assesses countries' ability to provide a high

level of security for their citizens. First of all, it depends on the efficiency of the use of available resources in the country. At the same time, constant improvement of the level of labor productivity and quality of goods and services is required. The methodology for applying the Competitiveness Index focuses on emerging competitiveness factors associated with the rapid spread of digital technologies that have not previously been a priority in government policy decisions. It's about generating ideas, entrepreneurial culture, innovation, openness and adaptability.

Cluster 4 – a country (Ukraine) that is a member of the cluster shows, by virtue of all values, the average values (I1, I3 - I7) with the highest value of I2, ie the highest number of citizens per 1 official.

The analysis of the studies on the basis of which the Corruption Perceptions Index has been calculated indicates that there is a certain decrease in the level of corruption in business-government relations. In Ukraine, this could have been facilitated by the automatic reimbursement of the Value Added Tax, the functioning of the Institute of Business Ombudsman and ProZorro electronic systems. Sales. Restoring confidence in the justice system remains a key challenge, according to the business. The increase in the Corruption Perceptions Index of Ukraine in recent years has been hampered by widespread cases of pressure and attacks on activists and journalists working in the field of combating corruption. Ukraine's performance is still worse than that of its neighbors: Poland, Hungary and others.

Conclusions. The results of the analysis of reliability and adequacy made it possible to conclude that there is a high level of reliability. The cluster analysis shows that most countries belong to cluster №2, cluster with a sufficient level of prestige of the public service, which adequately reflects the state and trends of public administration. Also in the second cluster are the European Union Founders, namely Belgium and the Netherlands. The study provides the following recommendations for maintaining the prestige of the public service by enhancing the level of economic freedom.

Cluster №3 countries, most of the EU Founding Countries (Germany, Italy, France and Luxembourg), are accompanied by a high level of prestige in the public service based on high levels of economic

and political stability. These countries will be characterized by a strategy of maintaining an appropriate level of public service prestige through the lens of consistently high growth rates.

Thus, analyzing cluster №2 and №3, we can conclude that the prestige of the public service of the countries that joined these clusters was formed on the classical postulates of the political ideology of the European Union with respect for the principles of democracy, independence and freedom.

The second largest cluster, №1, includes former socialist countries. During the economic transformation, these countries exhibit sufficiently high rates of economic growth and average public service prestige. Based on the lowest wage rates of public servants among the countries surveyed, it can be concluded, however, that the priorities of the public servants of these countries are economic growth and well-being of citizens.

Cluster №4, which is a cluster with a low level of prestige in the public service, has only one country - Ukraine. Describing the results of the analysis, the following characteristics can be formulated, namely, the level of prestige of the public service is determined, first of all, by high salaries of public servants (emphasis is not placed on employees of the lowest ranks who receive low salaries) and their high numbers. However, the clustering results indicate that the distance of most indicators such as, GDP per capita, profitability ratio, corruption perception index, competitiveness index, economic freedom index is approaching cluster №1. This demonstrates the positive dynamics and closely related content of the strategy of development of the state administration and the state to the neighboring countries by territorial and historical affiliation.

Public service is a link between the state and society and represents the sphere of professional activity in the protection of the rights and interests of citizens, the form of manifestation of public relations and relations, the way and means of bringing the constitutional ideal of the state closer to objective reality, not only political and legal, but also the ethical system of power relations.

Updating the prestige of the public service is caused not only by the negative tendencies of its present state, but also by the prerequisites caused by moral and ethical principles (patriotism, expectation, dynasty,

etc.). Studying the value and valuation nature of prestige allows us to predict the dynamics of change and transformation of social values; the decline of the prestige of socially important spheres of human activity.

The prestige of the public service is of paramount functional importance, since it is the public servants who are the real leaders of the ideas of statehood in practice. The prestige of the public service depends to a large extent not only on its availability of highly qualified personnel, but also on the efficiency, but also on the trust, respect of the population, how the laws and regulations of public authorities will be perceived in public opinion. The prestige of the public service is a key indicator of the state's effectiveness and strength in the international environment. It also directly affects the state's ability to provide services to the population, promote competition and growth.

The most important solution to the low level of prestige of the public service is to critically ensure the full use of the national talent pool. This implies job creation based on equal opportunities by gender, age, ethnic origin and other comparable criteria.

The effectiveness of the reform of the Ukrainian public service must be accompanied by the creation of a professional, politically impartial, stable, highly efficient, authoritative and prestigious public service capable of meeting the challenges of today and providing quality administrative services that meet European standards.

Received: 26.03.20

КЛАСТЕРНИЙ ПІДХІД ДО ПІДВИЩЕННЯ ПРЕСТИЖУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Назар Подольчак, д-р. екон. наук, професор, Національний університет «Львівська політехніка», м. Львів, Україна

Вероніка Карковська, канд. екон., наук, доцент, Національний університет «Львівська політехніка», м. Львів, Україна

Підвищення престижу публічної служби є необхідною умовою успішної європейської інтеграції та доброго та ефективного державного управління, яке відповідає вимогам сучасності та європейським стандартам та принципам належного управління. Метою статті є вивчення престижу публічної служби за допомогою кластерного аналізу. В статті розглянуто напрями підвищення престижу публічної служби та виокремлено основні переваги. Дослідження здійснено на основі аналізу показників, що безпосередньо впливають на формування престижу публічної служби України та провідних країн. Також для врахування престижу обрано міжнародні індекси, які є результативними щодо ефективності державного управління та макроекономічного середовища, оскільки відображають можливості та свободу реалізації діяльності. За допомогою кластерного аналізу здійснено класифікацію показників, які характеризують рівень престижності державної служби в різних країнах світу. В результаті чого розглянуто утворення кластерів престижності державної служби в різних країнах світу та представлено практичні рекомендації щодо її підвищення. Встановлено, що престиж публічної служби має першорядне функціональне значення, оскільки саме державні службовці є реальними лідерами ідей публічності на практиці. В статті зроблено висновки, що престижність публічної служби значною мірою залежить не лише від її наявності висококваліфікованого персоналу, але й від ефективності, а й від довіри, поваги населення, від того, як сприймаються закони та положення органів публічної влади в громадянськ

думка. Престиж публічної служби є ключовим показником ефективності та сили держави в міжнародному середовищі. Це також безпосередньо впливає на здатність держави надавати послуги населенню, сприяти конкуренції та зростанню.

Ключові слова: *престиж публічної служби, кластерний аналіз, показники забезпечення престижності публічної служби, кластеризація країн, рівень престижності публічної служби.*

References

1. Barkov, V. (1999). Human dignity and social prestige Philos. opinion. Nos. 1 - 2, pp. 252 – 274 [in Ukrainian].
2. Bityak, Yu. P. (2006). Public Service in Ukraine: Problems of Formation, Development and Functioning. Yaroslav the Wise, 419, 380-419 [in Ukrainian].
3. Dendel, S. Y., & Mashley, G. B. (2018). Basic approaches to public administration. Public Administration and Administration: Competitive Challenges of the Present: Proceedings of the All-Ukrainian Scientific and Practical Internet Conference. Lviv: Liga-Press LLC [in English].
4. Dikan, O. V., Dikan, V. V., & Glushenko, T. M. (2018). Planning and career development of public servants. X .: Harri Nadu Publishing House, 173-177 [in English].
5. Goncharov V. V. (1996) In search of management excellence: A guide for senior management personnel: in 2 volumes M.: MNIIPU, Volume 1: Experience of the best industrial firms of the USA, Japan and the countries of Western Europe, 752 [in Ukrainian].
6. Goncharuk, N. T. (2018). Development of the public service of Ukraine in terms of its reform and modernization. Approved by the Academic Council of the Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Minutes No. 09/220 of 06 December 2018, 9 [in Ukrainian].
7. Gorzov, A., & Longy, O. (2017). Disciplinary responsibility of public servants. Scientific Journal of the National Academy of Public Prosecutor of Ukraine, (1), 13 [in Ukrainian].
8. Karkovska, V. Y. (2018). Knowledge management: actualization of

public administration. Public Administration and Administration in the Process of Economic Reforms: Proceedings of the Reports of the Second All-Ukrainian Scientific and Practical Internet Conference, October 17, 2018 – Kherson: State Higher Education Institution “KhSAU”, 221 [in Ukrainian].

9. Kushnirenko, I. Y. (2018). State human resources policy in Ukraine: problems and development prospects. Bulletin of the International Humanities University, 15, 97-100 [in Ukrainian].

10. Kvasha, O. S. (2019). Formation of image of bodies of the state fiscal service of Ukraine [in Ukrainian].

11. Larina, N. I., & Makaev, A. I. (2006). Clustering as a way to increase the international competitiveness of countries and regions. All-Russian Economic Journal of ECO, (10 (388)) [in Russian].

12. Malhotra, N. K. (2002). Marketing research. Practical Guide. M. : Williams [in English].

13. Moroz, S. A. (2017). Accreditation of educational programs as a method of public administration of higher education quality [in Ukrainian].

14. Podolchak, N.Y., Prokopyshyn-Rashkevych, L.M., & Karkovska, V.Y. (2019). The influence of coaching on the development of manager's leadership skills. *Naukovyi Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu*, 4, 107-113 [in Ukrainian].

15. Scotch, A. W. (2007). Clustering efficiency of the regional economy. *Economic Strategies*, 9 (5-6), 160-167 [in English].

16. Strielkowski, W., Gryshova, I., Kalyugina, S. (2017) Modern technologies in public administration management: A comparison of Estonia, India and United Kingdom. *Administratie si Management Public*, 28, 174-185 [in Ukrainian].

17. Ukraine, Z. (2019). About the public service. The Verkhovna Rada of Ukraine, 52, 490 [in Ukrainian].

18. Zhivko, Z. B., Kurlyak, M. D., Pushak, E. J., Revak, I. O., Tomanevich, L. M., & Franchuk, V. I. (2017). Public administration and economic security in the context of European integration: a monograph [in Ukrainian].

19. Zinchenko, O. A., & Zinchenko, D. S. (2019). Formation of investment attractiveness of the country in the aspect of economic clusters as a factor of intensification of cross-border partnership. Bulletin of the Kiev National University of Technology and Design. Series Economic Sciences [in Ukrainian].

20. The Global Competitiveness Report 2018. Retrieved from http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/?doing_wp_cron=1569833103.1690549850463867187500 [in English].

21. Soroka S. (2018). Public Service Reform: Do Salaries Really Decide? Retrieved from <https://rpr.org.ua/news/reforma-derzhsluzhby-chy-spravdiz-arplaty-vyrishuyut-vse/> [in Ukrainian].

22. Presidential Decree (2015). On the Ukraine 2020 Sustainable Development Strategy, 5, 6 [in Ukrainian].

23. International public service effectiveness (incise) index (2019). Blavatnik School of Government, University of Oxford, Radcliffe Observatory Quarter, United Kingdom. Retrieved from <https://www.bsg.ox.ac.uk/about/partnerships/international-public-service-effectiveness-index-2019> [in English].

24. Prodius, L. (2017). Modern requirements for the quality management of the public service taken into account of domestic and foreign experience [in English].

Information about the Authors:

Podolchak Nazar: Lviv Polytechnic National University, 12 Bandera str., Lviv, 79013, Ukraine.

ORCID. ORG./0000-0002-0284-9601

E-mail: nazar_podolchak@yahoo.com

Karkovska Veronika: Lviv Polytechnic National University, 12 Bandera str., Lviv, 79013, Ukraine.

ORCID. ORG./0000-0003-0178-4137

E-mail: veronika.y.karkovska@lpnu.ua

проблема щодо створення оптимального законодавчого акту, який забезпечить ефективну роботу як державних, так і недержавних суб'єктів інформаційного сектору, а також полегшення доступу громадян до отримання послуг в режимі «онлайн», шляхом створення необхідної платформи і забезпечення захисту кіберпростору у мережі Інтернет. Усе це свідчить про великий перелік викликів та завдань, які необхідно вирішити задля досягнення важливої мети – створення конкурентоспроможної, інформаційно-розвинутої держави, яка реалізує ефективну державну інформаційну політику як всередині країни так і на міжнародній арені.

При здійсненні державно-управлінських реформ, постало питання про застарілість та невідповідність сучасному стану технологічного розвитку законодавства щодо інформації та діяльності засобів масової інформації, з урахуванням безпекового фактору та національних інтересів держави. Допомогти у формуванні векторів та пріоритетів державної інформаційної політики здатне й врахування здобутків інформаційної політики країн Європи, Азії та Америки.

Ключові слова: державна інформаційна політика, електронна світова інформаційна політика, Європейський Союз, кібербезпека, моделі державної інформаційної політики, центри інформаційної політики.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Визначальний вплив на сучасні інформаційні процеси в Європі здійснює інтеграція. Інтеграційний процес почався з розробки загальної політики в сфері вугільно-металургійної промисловості та закінчився створенням глобального європейського наднаціонального і мультикультурного суспільства. На шляху регулювання діяльності Європейського Союзу європейським інститутам доводиться враховувати все різноманіття культур, традицій та інтересів країн-членів. Євросоюз будує свою політику на основі духу єдності і цілісності при збереженні національних відмінностей. Створення та підтримка цього духу неможлива без загальноєвропейської інформаційної

політики, що сприяє взаєморозумінню, взаємоповазі, формуванню єдиних соціальних і політичних цінностей, цілей та ідеалів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність зазначеної проблеми підтверджується значною кількістю як зарубіжних, так і українських дослідників. Вагомий внесок у розроблення базових складових нормативно-правових аспектів державної інформаційної політики внесли такі зарубіжні вчені С. Браман, Д. Белл, М. Брюггеманн, Ф. Вайнгартен, М. Вершинін, П. Джегер, І. Дзялошинський, Є. Дьякова, М. Ковальова, А. Кондратенко, С. Коновченко, Ч. МакКлюр, А. Манойло, Д. Мезенцев, А. Нестеров, В. Ніцевич, Ю. Нісевич, В. Попов, Х. Реліа, П. Симуш, А. Стрельцов, Ю. Тихомиров та багато інших.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є обґрунтування та нагромадження зарубіжного досвіду реалізації державної інформаційної політики, який може сприяти перспективам та моделюванню оптимізації української інформаційної політики.

Важливо відзначити, що прискорений процес побудови інформаційного суспільства можна очікувати лише тоді, коли завдання щодо розвитку інформаційного суспільства, як свідчить досвід країн ЄС, стануть першочерговими державними пріоритетами.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій та інформатизації суспільства в ЄС входить до числа його найважливіших пріоритетів і реалізується перш за все в рамках політики в галузі «інформаційного суспільства» (Information society policy) та «аудіовізуальної продукції і ЗМІ» (Audiovisual and Media policy).

Так як Європейський Союз не є державою у традиційному сенсі, то його інформаційна політика має наддержавний характер. Інформаційна політика ЄС відповідає інтересам, як самого суспільства, так і не обмежує інтереси країн-членів та європейців. Таке можливо лише при забезпеченні діалогу, спрямованого на спільне прийняття рішень в різних сферах життя. Ця особливість визначає двосторонній характер інформаційної політики ЄС.

У 1987 році Європейська комісія сформулювала внутрішню та зовнішню мету інформаційної політики, яка відповідала «створенню єдиного медіапростору ЄС» і «захисту внутрішнього комунікаційного простору Європейського Союзу від зовнішнього впливу» [2].

Базові принципи інформаційної політики ЄС умовно можна поділити на три групи прийнявши за основний критерій інтереси та цінності трьох ключових сторін: суспільства загалом, національних держав і Європейського Союзу. Ці принципи визначаються:

- «соціально-політичними цінностями, прийнятими в об'єднаній Європі (закріплені загальноєвропейськими законами, прийнятими ЄС);
- інтересами Європейського Союзу (сформульовані законами та директивами ЄС, заснованими на нормах міжнародного права);
- національними інтересами країн-членів ЄС (сформульовані законодавчою базою країн-членів, що відповідають нормам міжнародного права та законодавству Європейського Союзу)» [2].

2000 рік був визначальним для ЄС, оскільки відбулося дві важливі події. Першою з них було підписання у березні, главами держав та урядів членів Євросоюзу Лісабонської стратегії (Lisbon Strategy) [17], яка визначила мету перетворення Європейського Союзу в найбільш конкурентоспроможну економіку в світі. Вирішення завдань, які були окреслені цією Стратегією передбачало використання потенціалу новітніх ІКТ. Для досягнення заявлених цілей Лісабонської стратегії були прийняті два важливих документи ЄС [14]:

- «Електронна Європа - 2002» (більш дешевий, швидкий, безпечний Інтернет; інвестування в людський капітал і розвиток навичок; стимулювання використання мережі Інтернет в різних сферах життя суспільства);
- «Електронна Європа - 2005» (стимулювання послуг, програм, контенту, що охоплюють сфери онлайн-послуг держави і електронного бізнесу; розвиток інфраструктури широкосмугового зв'язку і вирішення питань інформаційної безпеки).

В реалізації Лісабонської стратегії були досягнуті значні успіхи. За даними підготованого в 2005 році Порівняльного звіту про розвиток інформаційного суспільства, кількість осіб, що мають

доступ до мереж Інтернет, збільшилася у період з 2002-2004 рр. з 39 % до 47 %; широкосмуговим доступом до Інтернету до 2005 року було охоплено 10,6 % користувачів. Однак, незважаючи на певний прогрес в застосуванні ІКТ в діяльності уряду та бізнесу, в цій сфері відзначалася недостатня ефективність (наприклад, тільки 46 % урядових послуг в ЄС були повністю доступні в онлайн режимі) [12].

Другою подією був саміт «Великої вісімки» в Окінаві у липні 2000 року. Там вперше офіційно було проголошено перехід світової спільноти до глобального інформаційного суспільства. Окінавська Хартія (Okinawa Charter on the Global Information Society) встановлює загальні принципи входження держав у глобальне інформаційне суспільство і є найважливішим документом, покликаним «організувати та активізувати діяльність міжнародного співтовариства в галузі формування глобального інформаційного суспільства» [19].

У Окінавській Хартії були встановлені основні принципи входження держав і країн в глобальне інформаційне суспільство:

1. «інформаційно-комунікаційні технології – одні з найбільш важливих факторів, що впливають на формування суспільства XXI ст.; їх революційний вплив стосується способу життя людей, їх освіти і роботи, а також взаємодії уряду та громадянського суспільства;

2. сенс стимулюючих ІКТ економічної та соціальної трансформації полягає в їх здатності сприяти у використанні знань та ідей суспільством;

3. всі люди, без винятку, повинні мати можливість користуватися перевагами глобального інформаційного розвитку;

4. керівники країн «вісімки» повинні здійснювати керівництво, у просуванні зусиль урядів, щодо укріплення відповідної політики та нормативної бази;

5. Хартія є, перш за все, закликом до всіх як в державному, так і приватному секторах ліквідувати міжнародний розрив в галузі інформації та знань» [19].

Не менш важливою подією став Всесвітній саміт на найвищому рівні з питань інформаційного суспільства, що проводився у два

етапи: Женева (2003 р.) і Туніс (2005 р.). За підсумками цієї зустрічі були прийняті чотири документи, а саме «Женевська Декларація принципів» [6], «Женевський План дій» [28], «Туніське зобов'язання» [24], «Туніська програма для інформаційного суспільства» [23], які закликали світову спільноту будувати інформаційне суспільство «орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх, в якому кожен може створювати інформацію і знання, мати до них доступ, користуватися і обмінюватися ними» [10].

Саме з цього періоду розпочалася справжня трансформація та розвиток інформаційного суспільства в ЄС. Оскільки всі наступні дії були зроблені на основі Лісабонської стратегії та інших важливих документів, серед яких: ініціатива Європейської Комісії «2010 – Європейське інформаційне суспільство для зростання і зайнятості» [26]. В якій було сформовано три пріоритети політики Євросоюзу в галузі інформаційного суспільства та мас-медіа:

- завершення єдиного європейського інформаційного простору;
- збільшення інвестицій в дослідження ІКТ;
- формування всеосяжного інформаційного суспільства.

З початку другого десятиліття продовжився новий етап розвитку інформаційного суспільства в Європейському Союзі, пов'язаний з прийняттям документу під назвою Стратегія «Європа 2020» (Europe 2020 Strategy) [26] – нова політична Стратегія розвитку ЄС до 2020 року, яка також була спрямована на підтримку зайнятості населення, підвищення продуктивності та соціальної згуртованості в Європі. Важливим напрямком у цій Стратегії був «Цифровий порядок денний для Європи» (Digital Agenda for Europe) [7], який пов'язаний безпосередньо з використанням потенціалу інформаційно-комунікаційних технологій для стимулювання інновацій, економічного зростання і прогресу.

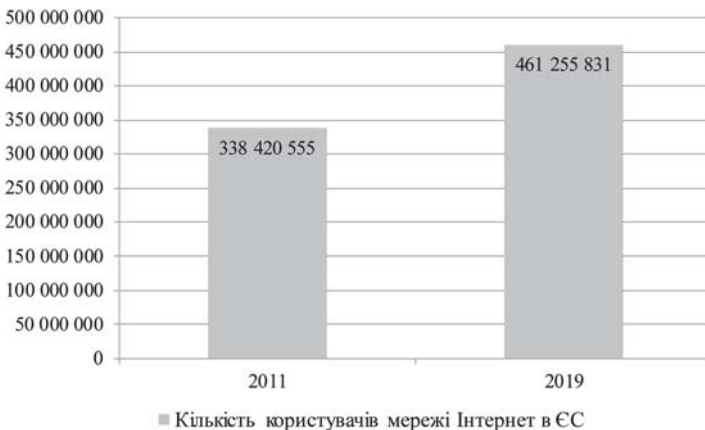
Включення цього напрямку у зміст основного стратегічного документу ЄС на найближче десятиліття показує, що розвиток ІКТ та інформаційного суспільства залишається одним з найважливіших стратегічних пріоритетів Європейського Союзу і розглядається як необхідна умова подальшого прогресу європейський країн. Виділивши 7 основних проблемних зон у розвитку ІКТ «Цифровий

порядок денний для Європи» затвердив 7 пріоритетних напрямків діяльності [7]:

1. формування єдиного цифрового ринку;
2. забезпечення довіри і безпеки в Інтернеті;
3. забезпечення сумісності ІКТ-продуктів і послуг;
4. розвиток високошвидкісного Інтернету;
5. розвиток цифрових навичок і цифрової грамотності;
6. стимулювання досліджень та інновацій;
7. використання можливостей ІКТ у вирішенні соціальних проблем.

В результаті прийняття такої кількості важливих Стратегій та обрання пріоритетних шляхів, щодо створення єдиного ефективного інформаційного середовища можна побачити певні позитивні зміни за даними Internet World Stats - порівнявши дані станом на 2011 та 2019 роки (діаграма 1) [15].

Діаграма 1

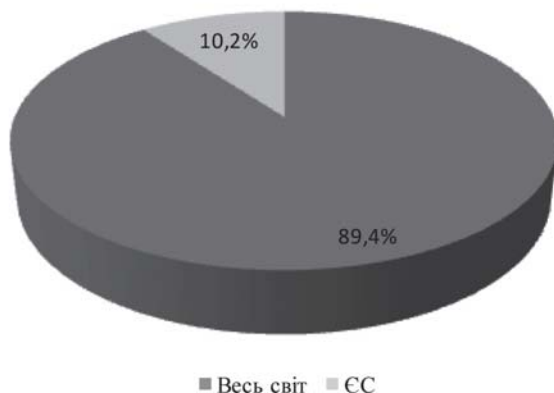


Кількість користувачів мережі Інтернет в ЄС

Станом на 31 березня 2011 року загальна кількість користувачів мережі Інтернет в Євросоюзі складала 338 420 555 осіб, у відсотковому еквіваленті рівень проникнення складав 67,3 %. Тоді, як станом на 30 червня 2019 року загальна кількість користувачів

підвищилась до 461 255 831, у відсотках – 90,4 %. При цьому доля користувачів мережі Інтернет від загальної кількості у світі, у 2019 році складає 10,2 % (діаграма 2) [15].

Діаграма 2



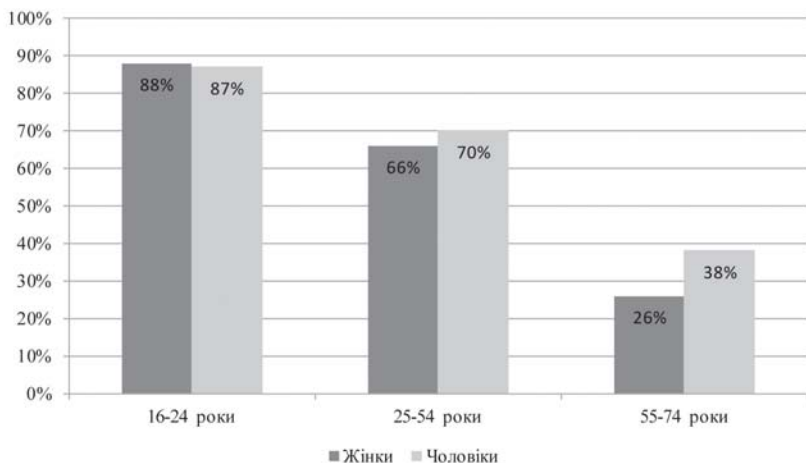
Доля Інтернет користувачів ЄС від загальної кількості у світі

Ще одним важливим фактором є розподілення кількості постійних користувачів мережі Інтернет за віковими та гендерними групами: 16-24 роки; 25-54 роки; 55-74 роки (діаграма 3) [15].

Такі статистичні дані допомагають зрозуміти як краще розробляти наступні кроки, на кого орієнтуватися, а для кого навпаки почати розробляти певні програми, аби в майбутньому підвищити показники. Популярність мережі

Інтернет серед молоді пояснюється тим, що вона створює унікальні можливості для спілкування, для пошуку та обміну інформацією. Для більш зрілого віку – в колективному обговоренні соціально значущих проблем та вироблення спільних рішень. Особливо важливу роль вони відіграють в житті людей з обмеженими фізичними можливостями, дозволяючи їм також стати більш активними членами суспільства і отримати можливість впливати на певні політичні рішення шляхом висловлення своїх думок за допомогою мережі Інтернет.

Діаграма 3



Вікові та гендерні показники постійних користувачів мережі Інтернет в ЄС

На сьогодні «Єдиний цифровий ринок» один з напрямків ЄС, щодо продовження розвитку та створення цифрових можливостей для суспільства шляхом «підтримки медіа та цифрової культури», охоплюючи законодавство про аудіовізуальні медіа-послуги та збереження культурної спадщини. І включення інформаційного суспільства, яке отримує користь від «Єдиного цифрового ринку»: побудова розумніших міст, покращення доступу до електронного уряду, електронних служб охорони здоров'я та цифрових навичок – те, що дійсно дасть можливість утворити цифрове європейське суспільство [8].

Оскільки, як відомо, інформація та інформаційна політика має і негативні сторони – Євросоюз розробив певні запобіжні заходи. Так, 18 березня 2019 року була запущена в роботу «Система швидкого сповіщення про дезінформацію», в якій бере участь як Єврокомісія, так і країни Європейського Союзу. Виявленням дезінформації на рівні ЄС займаються робочі групи зі стратегічних комунікацій (StratCom) [20]. Сама система сповіщення про дезінформацію –

це «цифрова платформа для обміну інформацією про фейки та для координації реакції на них». За задумом Єврокомісії, система буде виконувати три основні функції: коли хто-небудь з учасників системи виявляє кампанію з дезінформації, система дозволить всім іншим швидко дізнатися про це; розкриття тенденцій та способів поширення дезінформації; формування координованої реакції на кампанії з поширення фейків і обмін досвідом, які заходи з протидії дезінформації є найбільш ефективними [21].

Інформаційно-правові системи та бази даних ЄС відносяться до числа найбільш досконалих у світі як по їх утриманню, так і з технічної оснащеності. Також представляють інтерес установи і служби, що забезпечують реалізацію інформаційної діяльності Європейського Союзу.

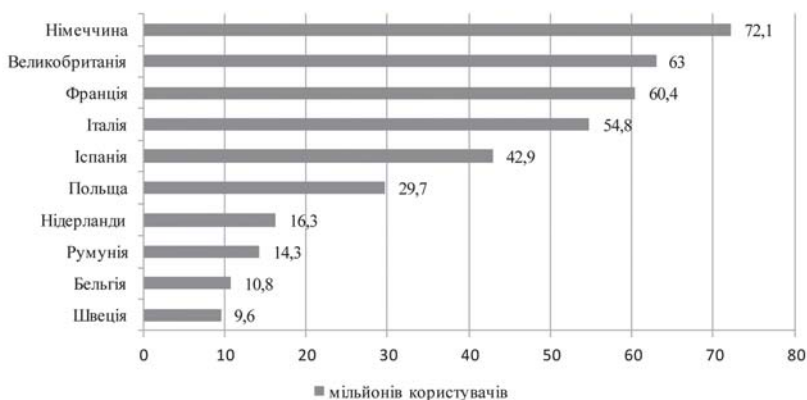
Серед основних друкованих органів ЄС: «Офіційний журнал Європейських співтовариств»; «Повідомлення Європейського Суду»; повну інформацію про всі дії, рішення, пропозиції Комісії можна отримати в бюлетені «СОМ» (COM Documents); інформація про діяльність Європарламенту отримує відображення в «Повідомленнях Європейського парламенту», а також в додатку до Офіційного журналу «Дебати в Європейському парламенті» та багато інших.

До інформаційних служб належать: «Європейське агентство офіційних публікацій»; Інформаційні центри в Європі (Information Centres on Europe); Інформаційні пункти Євро (Euro Info Points); Європейські депозитарні бібліотеки (European Depository Libraries); Система «Європраво» (EURO-Jus); Система Європейських центрів документації (European Documentation Centres).

До баз даних регулюючих міжнародний інформаційний обмін можна віднести «EUROBASE». Окрім різноманітних інформаційних систем, організованих та керованих безпосередньо ЄС, існують і неофіційні системи документації та поширення інформації Євросоюзу, які створюються державами-членами, комерційними організаціями і науковими інститутами [3, с. 34-41].

Звертаючись до Internet World Stats можна побачити рейтинг «Топ 10 країн Європейського Союзу з розвиненим використанням мережі Інтернет» (діаграма 4) [15].

Діаграма 4



Викладення основного матеріалу дослідження. Аналізуючи висвітлені дані можна побачити, що лідируючі позиції займають Німеччина – 72,1 %, Великобританія – 63 % і Франція – 60,4 %. Варто відзначити, що досягнення мети Євросоюзу з приводу побудови єдиного Європейського інформаційного простору лежить також в конкретних локальних розробках країн-членів ЄС.

Німеччина.

Модель інформаційної політики Німеччини полягає у «вільному транскордонному обміні інформацією; розвитку ІКТ та телекомунікаційних мереж; свободу конкуренції в інформаційній сфері; створення відповідно до змін певних норм і принципів регулювання інформаційної діяльності у країні» [13].

Уряд Німеччини поступово розробляв інформаційні програми, які в свою чергу мали відповідні цілі для політичного та економічного розвитку країни:

1. перша програма (1974 – 1977 рр.) полягала у забезпеченні широкої громадськості доступ до інформаційних систем, накопичення знань та розвиток навичок з інформаційних процесів, проведення політичних дискусій пов'язаних з активним інформаційним розвитком суспільства;

2. друга програма (1985 р.) переорієнтувала федеральну інформаційну політику і ставила нові цілі, серед яких: «розвиток ринку інформаційних ресурсів; лібералізація інформаційної політики; посилення міжнародної позиції країни у світі; забезпечення доступу до міжнародних інформаційних систем» - основна ідея полягала у зменшенні регуляції урядом та розвитку ініціативи громади;

3. третя програма «Федеральна підтримка нових комунікаційних та інформаційних технологій» (1994 р.) – запровадження контролю міністерствами за здійсненням фінансування напрямів діяльності інформаційних центрів, державних установ та приватних підприємств;

4. четверта програма «Info-2000: німецький шлях до інформаційного суспільства», яка також полягала у «формуванні інформаційного суспільства Німеччини шляхом розвитку нових інформаційних магістралей; підтримці національного виробника електронних продуктів; активізації інформаційної політики з розширенням прав урядів і посилення відповідальності та контроль за змістом інформації» [13].

Починаючи з 2011 року уряд Німеччини активно сприяло розвитку так званої «Четвертої промислової революції» (Industrie 4.0). Цей проект був частиною «Плану дій стратегій високих технологій – 2020» (High-Tech Strategy 2020 Action Plan) – ця ініціатива стимулювала приватні компанії використовувати у своїй діяльності ІКТ.

Будучи лідером у розвитку та впровадженні інформаційно-комунікаційних технологій, держава також стала з високим рівнем кіберзлочинності, промислового шпигунства, умисного порушення критично важливих сервісів, а також інших шкідливих дій в кіберпросторі. І Німеччина заявила про намір захистити націю та зробити це на державному рівні обов'язком громадян. В 2008 році влада надала громадянам CD-диски, за допомогою яких вони могли провести чистку від шкідливих вірусів своїх комп'ютерів і інших пристроїв. Вже в 2011 році уряд здійснив більш систематичний та централізований підхід, опублікувавши першу версію документу

«Кібербезпека для Німеччини» (Cyber Security Strategy for Germany) [22]. Цей документ визначав взаємозв'язок між ІКТ і економічним та соціальним зростанням в країні.

Національна Стратегія кібербезпеки виділяє кілька стратегічних сфер і цілей для більш успішної боротьби з кіберзагрозами [9]:

- «захист критичних елементів інфраструктури та ІТ систем;
- захист ІТ-систем громадського управління за допомогою створення єдиної «федеральної мережі»;
- створення Національного центру кіберреагування (National Cyber Response Center) для реагування на інциденти та захисту даних і систем;
- створення Ради національної кібербезпеки (National Cyber Security Council) для активізації співпраці між організаціями державного і приватного сектору;
- розвиток активного міжнародного співробітництва для координації діяльності з забезпечення кібербезпеки;
- розробка і створення надійних ІТ-продуктів з використанням інновацій;
- підготовка і тренінг працівників федеральних органів влади;
- ефективне використання інструментарію державних органів, а саме законодавство для боротьби з кіберзлочинністю» [9].

Крім того, даний документ визначив Федеральний офіс інформаційної безпеки Міністерства внутрішніх справ (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, BSI) органом, відповідальним за кібербезпеку країни, а також відповідальним за реалізацію вказаної Стратегії [9]. Як вимагала Національна стратегія, BSI створив Національний центр кіберреагування (Nationales Cyberabwehrzentrum, NCAZ) – відповідальний за визначення, аналіз і розробку заходів, необхідних для нівелювання і усунення потенційних погроз. Також була створена Національна рада кібербезпеки, метою якої було дозволити секретаріатам всіх міністерств внести питання кібербезпеки в стратегії реалізації всіх політичних напрямків діяльності в країні та координувати застосування єдиних державних і приватних секторів превентивних заходів і міждисциплінарних підходів в сфері кібербезпеки [22].

В 2012 році BSI, для сприяння реалізації широких політичних завдань, спільно з Федеральною асоціацією інформаційних технологій і нових засобів комунікацій (BITKOM) створили некомерційну організацію – «Альянс за кібербезпеку» (Alliance for Cyber Security). А в 2015 році було реалізовано «Акт про IT-безпеку» (IT Security Act) – який охарактеризував необхідність «постійної співпраці з операторами критично важливих елементів інфраструктури з метою визначення мінімальних стандартів рівня безпеки, а також з метою підвищення доступності, адекватності, конфіденційності та цілісності системи IT-безпеки по всій країні» [1].

Для забезпечення кращого розвитку інформаційного простору владою було розроблено і підтримано багато програм та ініціатив в різних галузях. Була створена «Ініціатива D21» (Initiatives D21) – створена задля забезпечення приватно-державного партнерства між бізнесом та державою шляхом підвищення довіри та безпеки в мережі Інтернет, покращення IT-обладнання у школах та електронного навчання.

Навіть був створений Центр компетенцій «Kompetenzz», який сприяє рівним можливостям для жінок та чоловіків у цілому по країні, задля об'єднання досвіду досліджень та практик для визнання різноманітності як принципу успіху в бізнесі, суспільстві та технологічному розвитку.

«Інформаційне суспільство в Німеччині має стати інформаційним суспільством для всіх. Незалежно від рівня доходів та інших соціальних критеріїв, всі громадяни повинні мати можливість брати активну участь в інформаційному суспільстві» - таку мету ставить перед собою уряд країни. Одним з шляхів досягнення цієї мети було створення сайту «Bundesregierung» – задля популяції інформації.

Великобританія.

Ще одна країна з важливими показниками в даному відношенні є Великобританія – 63 %. Ціллю інформаційної стратегії країни є «удосконалення умов конкуренції на інформаційному ринку, підвищення ефективності інформаційних послуг і впровадження ІКТ у державне управління». До завдань британського уряду у сфері інформаційно-комунікаційних технологій належало:

- «створення умов для інформаційного бізнесу і підприємництва;
- реалізація проекту британської інформаційної супермагістралі (Super Janet);
- розвиток телекомунікаційних мереж шляхом безпосереднього їх використання» [3, с. 127].

В даний час електронний уряд Великобританії розділений на три основних служби: служба DicertGov – відповідає за взаємодію з громадянами; служба BusinessLink – відповідає за взаємодію з юридичними особами; служба NHS Choices – відповідає за питання, пов'язані з охороною здоров'я. Подібна структура електронного уряду обумовлена тим, що ці три портали знаходяться у віданні різних відомств. DicertGov знаходиться під управлінням департаменту праці та пенсій, BusinessLink управляється Міністерством податкових і митних надходжень, а NHS Choices знаходиться під патронажем Міністерства охорони здоров'я [18].

Програма впровадження Е-врядування Великобританії обґрунтована основними положеннями документу «Біла Книга. Модернізація уряду Англії» (Modernising Government White Paper) [27]. Програма називається «Е-громадяни, Е-бізнес, Е-уряд. Стратегічна концепція обслуговування суспільства в інформаційну епоху» (E-citizen, E-business, E-government. A strategic framework for public service in the Information Age). Мета і завдання цієї Програми спрямовані на аналіз і конкретизацію процесу переходу до уряду інформаційної епохи. В рамках цього передбачається:

- «визначення структури та переліку послуг, які необхідно реалізувати для простих користувачів і неурядових організацій;
- розширення спектру послуг;
- забезпечення максимального охоплення населення урядовими послугами;
- радикальне поліпшення використання інформації;
- визначення конкретних заходів, щодо реалізації всіх необхідних змін» [3, с. 133-135].

Великобританія розробила свою національну Стратегію кібербезпеки в 2009 році і внесла зміни до неї в 2011 році. Ця Стратегія включала детальний опис кіберзагроз, які могли виник-

нути перед Сполученим Королівством та визначила кібератаки і кіберзлочини як один з п'яти важливих національних ризиків. До Стратегії додався план її реалізації, який був заснований на ключових цілях, серед яких – зміцнення кіберпотенціалу країни за допомогою створення Оборонної кібероперативної групи (Defence Cyber Operation Group), а також включення питань кібербезпеки в спільну оборону політику Великобританії [25]. Також був створений Національний центр кібербезпеки (NCSC), розташований в Лондоні з регіональним підрозділом в Челтенхем. У Центра чотири основних обов'язки: дослідження і отримання знань про кіберсередовище і його безпеки, поширення цієї інформації і використання експертних знань для визначення і усунення системних вразливостей; зниження кіберризиків для громадян і державних органів Великобританії за допомогою надання консультацій і проведення навчань з кібербезпеки; реагування на кіберінциденти національного масштабу за допомогою підвищення координації зусиль уряду і правоохоронних органів; підвищення рівня можливостей щодо національної кібербезпеки [25].

В рамках реалізації Стратегії національної кібербезпеки на 2016-2021 роки уряд Великобританії сформував команду з 50 осіб, які пройшли ретельний відбір на здатність захистити країну від кібератак. Програма також передбачала створення Інституту досліджень в галузі кібербезпеки, який буде координувати роботу з розробки захисту для комп'ютерів і мобільних гаджетів. Крім того, надавалася фінансова допомога стартапам, які працюють над проблемою кібербезпеки [18].

В 2017 році країна представила Стратегію розвитку цифрових технологій (Digital Strategy) – документ включає сім напрямків за якими Великобританія має намір розвивати «провідну цифрову економіку» в світі. Одними з напрямків є: «цифровий сектор» – створення умов в країні як кращого місця, щоб почати і розвивати цифровий бізнес; «цифровий уряд» - підтримка Великобританії в якості світового лідера в обслуговуванні своїх громадян в мережі Інтернет; «кіберпростір» – створення в країні найбезпечнішого в світі місця, щоб жити і працювати онлайн. Для того, щоб громадяни не відчували не-

стачу в цифрових навичках, британський уряд надавав можливість безкоштовного навчання, до яких приєднався і приватний сектор, такі організації як Google, Lloyds Banking Group, Barclays [18].

31 січня 2020 року Великобританія вийшла зі складу Європейського Союзу – це викликало бурхливий сплеск в ЗМІ, оскільки до цього починаючи з референдуму 23 червня 2016 року, коли проголосували за вихід Сполученого Королівства з ЄС, в інформаційному середовищі почалося активне поширення інформації у вигляді «фейкових новин», «карикатур» та багатьох статей та інтерв'ю в друкованих та онлайн виданнях по всьому світу. Але, оскільки, Великобританія змогла побудувати гарне інформаційне середовище всередині країни, вихід з ЄС не повинен вплинути на цю складову [21].

Франція.

Країна, яка знаходиться на третьому місці серед лідируючих позицій – Франція з показником 60,4 %. Мета інформаційної політики цієї країни полягає у «реформуванні інформаційних магістралей, Е-ринку і банківської сфери, лібералізації комунікацій, реформування інформаційного законодавства, стимулювання наукових досліджень в області інформаційних продуктів, створення систем безпеки інформації і попередження комп'ютерних злочинів» [16].

В 2013 році та оновлений у 2015 році уряд Франції опублікував Національний план широкосмугового зв'язку (France Très Haut Débit). Відповідальними органами були: «на державному рівні – Міністерство економіки та фінансів, дій та державних рахунків (Ministère de l'Économie et des Finances, de l'Action et des Comptes publics); Цифрове агентство (L'Agence du numérique); французький регуляторний орган з питань електронної комунікації та пошти (Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, arcep); Генеральна комісія з питань територіальної рівності (Commissariat Général à l'Égalité des Territoires) – яке діє як національне відомство з питань широкосмугової компетенції» [4].

Оприлюднений 27 листопада 2018 року Закон ELAN про розвиток житла та цифрових технологій мав на меті сприяння цифровому переходу територій. Таким чином, уряд зробив цифрове покриття територій одним із своїх пріоритетів. Наступним кроком

був запуск системи 22 березня 2019 року «Цифрова згуртованість територій» (Cohésion Numérique des Territoires) [5].

Щодо забезпечення кібербезпеки у Франції, ще в 2015 році було прийнято Національну стратегію кібербезпеки, яка мала на меті супроводжувати цифровий перехід французького суспільства та вирішувати нові виклики зміни використання цифрових технологій та пов'язаних із цим загроз. Вона зосереджувалася на п'яти цілях: забезпечення національного суверенітету; забезпечення рішучої реакції на дії в кіберзлочинах; інформування громадськості; перетворення цифрової безпеки на конкурентну перевагу для представників французького бізнесу; підвищення голосу Франції на міжнародній арені [11]. З тих пір ця Стратегія була доповнена:

- «Міжнародна цифрова стратегія Франції» (2017 р.) – об'єднала всі стратегічні цілі, які країна просуває у цифровому полі, а саме управління, економіка та безпека;

- «Стратегічний огляд кіберзахисту» (2018 р.) – був доручений Генеральному секретаріату з питань оборони та національної безпеки (SGDSN), в цьому документі було викладено доктрину щодо управління кіберкризами;

- «Пакт про кібербезпеку» (2019 р.) – французький уряд підписав трирічний пакт про кібербезпеку з найбільшими в державі компаніями: «Airbus», «Dassault Aviation», «Thales», «Safran», «Ariane Group», «MBDA», «Naval Group» і «Nexter» [11].

Серед органів, що сприяють ефективному забезпеченню безпеки в інформаційному просторі можна віднести Французьку мережу та інформаційне агенство безпеки (The French Network and Information Security Agency), яка несе відповідальність за запобігання (у тому числі з нормативної точки зору) та реагування на ІТ-інциденти, що негативно впливають на певні організації, також організовує кризові навчання на національному рівні. Міністерство збройних сил Франції (The French Ministry for the Armed Forces) має місію забезпечувати захист мереж у випадку цифрової війни, в 2017 році було створено оперативну групу з кіберзахисту (COMCYBER) за наказом начальника штабу Збройних Сил. Роль Міністерства внутрішніх справ Франції (The France's Ministry of the Interior) полягає у бороть-

бі з усіма формами кіберзлочинності проти національних інститутів та інтересів, економічно зацікавлених сторін та державних органів влади і окремих осіб [11].

Отже, проаналізувавши досвід країн, що є чи були країнами Європейського Союзу, можна прийти до висновку, що реалізація проекту щодо створення єдиного європейського інформаційного простору можлива лише за допомогою реалізації чіткого загальновизнаного алгоритму дій. А також завдяки реалізації стратегій та програм, які враховують гендерні та вікові аспекти для розвитку інформаційного середовища. Виокремивши три країни лідери за показниками розвитку використання мережі Інтернет серед яких: Німеччина, Великобританія та Франція, було проаналізовано на їх прикладі, як саме необхідно створювати модель інформаційної державної політики, які існують програми та стратегії для взаємодії держави та суспільства, а також рівень забезпечення країн нормативно-правовою базою, щодо кібербезпеки.

Висновки. Першочерговими завданнями України у сфері реалізації інформаційної політики є забезпечення конституційного права на одержання, поширення й зберігання інформації, на вільне вираження своїх поглядів на основі максимально ефективного використання для науково-технічного, культурного, соціального розвитку тих можливостей, які надають новітні засоби обміну інформацією, їх виробництво та просування на світовому рівні.

Час вимагає розроблення і вдосконалення таких нагальних питань, як розроблення проекту інформаційного кодексу, Стратегії державної (національної) політики України, формування, використання, зберігання й поширення національних інформаційних ресурсів, заходів спрямованих на підтримувannya вітчизняної індустрії програмного забезпечення, обміну інформацією в електронній формі, насамперед введення електронного документообігу, посилення стану інформаційної безпеки, захисту державних інформаційних ресурсів і персональних даних, створення єдиної системи стандартів, з Євросоюзом, узгодження нормативно-правової бази України з нормами і критеріями міжнародного права сертифікації.

Таким чином, ефективне імплементування в Україні досвіду ЄС можливий лише на основі комплексного підходу, що містить стратегічне бачення інформатизації суспільства й координується наявними соціально-економічними, політичними й культурними пріоритетами держави та міжнародною практикою.

Стаття надійшла до редакції: 03.04.20

Anna Harkusha, Master of Public Administration, Documentator of the EU Information Center, Black Sea National University of Petro Mohyla Mykolaiv, Ukraine

It is established that in the path of transformation and implementation of reforms, Ukraine should aim to create a competitive, information-developed state that implements effective state information policy both domestically and internationally. Because, information policy promotes contact between public authorities and the population, by involving them in socially important political decisions.

Time requires the development and improvement of such urgent issues as the development of a draft information code, the Strategy of state (national) policy of Ukraine, the formation, use, storage and

dissemination of national information resources, measures to support the domestic software industry, information exchange in electronic form. introduction of electronic document management, strengthening the state of information security, protection of state information resources and personal data, creation of a single system of standards with the European Union, harmonization of the legal framework of Ukraine with the norms and criteria of international certification law.

Keywords: *state information policy, electronic world information policy, European Union, cybersecurity, models of state information policy, information policy centers.*

Received: 03.04.2020

References

1. Alliance for Cyber Security. – Retrieved from: <https://www.tuvit.de/en/cyber-security/alliance-for-cyber-security-2352.htm> [in English].
2. Audiovizualna polityka YeS. – Retrieved from: http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/index_en.htm [in Ukrainian].
3. Bryzhko, V. M., Tsybaliuk, V. S., Shvets, M. V., Koval, M. D. & Bazanov, Yu. K. (2006). E-maibutnie ta informatsiine pravo [E-future and information law]. (V. 2). K.: NDTsPI APrN [in Ukrainian].
4. Country information – France. – Retrieved from: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/country-information-france> [in English].
5. Couverture numérique du territoire : les dispositions numériques de la loi elan décryptée. – Retrieved from: <https://www.aménagement-numerique.gouv.fr/fr/actualite/20190605-loiELAN-voletnumerique> [in French].
6. Deklaratsiia pryntsyviv «Pobudova informatsiinoho suspilstva – hlobalne zavdannia u novomu tysiacholitti» OON : Deklaratsiia, Mizhnarodnyi dokument vid 12.12.2003 r. № 995_s57. – Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c57 [in Ukrainian].
7. Digital Agenda for Europe. – Retrieved from: http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/si0016_en.htm [in English].
8. Digital Single Market. (2020). – Retrieved from: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/> [in English].

9. Federal Ministry of the Interior. Cyber Security Strategy for Germany. (2011). – Retrieved from: https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/BSI/Publications/CyberSecurity/Cyber_Security_Strategy_for_Germany.pdf?_blob=publicationFile [in English].

10. Flynn N. Modernising British Government. – Retrieved from: <https://academic.oup.com/pa/article-abstract/52/4/582/1589579?redirectedFrom=PDF> [in English].

11. France and cyber security. – Retrieved from: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/digital-diplomacy/france-and-cyber-security/> [in French].

12. Information Society Benchmarking Report. (2005). Retrieved from: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/benchmarking_report_2005.pdf [in English].

13. Information Society Germany. Progress Report on the Federal Government's Action Programme. (2002). – Retrieved from: http://lincompany.kz/pdf/Germany/information_society_germany2002.pdf [in English].

14. Information Society Policy Formulation. – Retrieved from: <https://studyres.com/doc/2029215/information-policy> [in English].

15. Internet World Stats. – Retrieved from: <https://www.internetworldstats.com/> [in English].

16. La France dévoile son plan de recherche en intelligence artificielle. (2018). – Retrieved from: <http://www.lefigaro.fr/secteur/high-tech/2018/11/28/32001-20181128ARTFIG00163-la-france-devoile-son-plan-de-recherche-en-intelligence-artificielle.php> [in French].

17. Lisbon European Council. Presidency Conclusions. (2000). – Retrieved from: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/r1.en0.htm [in English].

18. Natsyonalnaia stratehiia kyberbezopasnosty 2016-2021. – Retrieved from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/643426/National_Cyber_Security_Strategy_2016.pdf [in Russian].

19. Okinavska khartiia hlobalnoho informatsiinoho suspilstva Velykobrytaniia, Nimechchyna, Italiia [...] : Khartiia, Mizhnarodnyi dokument: vid 22.07.2000 r. № 998_163. – Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_163 [in Ukrainian].

20. Questions and Answers about the East StratCom Task Force. (2018). – Retrieved from: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/-questions-and-answers-about-the-east-stratcom-task-force_en [in English].

21. Shveiko Yu. V ES zapustyly systemu opoveshcheniya o dezyinformatsy. – Retrieved from: <https://www.dw.com/ru/> [in Russian].

22. Stackelberg F. Germany Prepares for Cyber War. New Security Learning. – Retrieved from: <http://www.newsecuritylearning.com/index.php/feature/88-germanyprepares-for-a-cyber-war> [in English].

23. Tuniska prohrama dlia informatsiinoho suspilstva. (2005). – Retrieved from: <http://old.apitu.org.ua/wsis/tp> [in Ukrainian].

24. Tunisie zoboviazannia. (2005). – Retrieved from: https://informationsociety.wordpress.com/basics/wsis_outcomes/tz/ [in Ukrainian].

25. UK Cyber Security Strategy: Statement on the Final Annual Report. (2016). – Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/speeches/uk-cyber-security-strategy-statementon-the-final-annual-report> [in English].

26. Unsworth K. Information Policy: Global Issues and Opportunities for Engagement. – Retrieved from: <https://asistdl.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/bult.2014.1720400512> [in English].

27. Vsesvitnii samit z pytan informatsiinoho suspilstva. – Retrieved from: <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=6&language=uk> [in Ukrainian].

28. Zhenevskiy Plan dii. (2003). – Retrieved from: https://informationsociety.wordpress.com/basics/wsis_outcomes/pd/ [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Багмет Михайло Олександрович: Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 Десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Mykhaylo Bagmet: Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/ 000-0003-2386-4488

E-mail: mykhaylo.bagmet@gmail.com

Гаркуша Анна Михайлівна: Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 Десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Anna Harkusha: Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

E-mail: annagarckusha@outlook.com

Доценко Т. А., аспірант, Національна академія державного управління при Президентові України, м.Київ, Україна

На сьогодні кожен державний орган заснований на принципі бюрократії. Для ефективного управління суспільством, державою значущими є кадри, які складають бюрократичний апарат. Державний службовець здатний дієво керувати лише в тому випадку, якщо він займає саме «своє» місце з точки зору професійних і особистісних якостей, володіє необхідними ресурсами для трудової діяльності й отримує задоволення від роботи.

Констатовано неефективність системи управління професійною кар'єрою публічних службовців, акцентовано увагу на таких проблемах як: неготовність персоналу до моделювання професійної кар'єри, незрозуміння процесів групової динаміки, зокрема механізмів взаємодії та лідерства в професійних групах тощо.

Показано що наявність різноманітних теоретичних підходів щодо поняття «кар'єри» знаходить вираження в її наповненості різними складовими. Кар'єра здійснює комбінування в собі таких

напрямів діяльності як: вдосконалення рівня професійного, особистісного, загальнокультурного розвитку, різноманітні та різнопланові заходи щодо само презентації, самореклами, формування, зміцнення, підтримки всіх необхідних взаємозв'язків, котрі сприяють тому, аби реальне внутрішнє зростання було помітним та поміченим й відповідним чином оцінено у середовищі службовців, та відображено у формі зовнішнього зростання (підвищення по службі, оплата праці тощо). Повноцінний розвиток кар'єри практично є неможливим без сприяння кар'єрного середовища, спрямованого на забезпечення необхідних умов щодо зростання та реалізації зростаючого потенціалу особистості.

Ключові слова: публічне управління, реформа державного управління, кар'єра публічних службовців, професійна кар'єра.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В кожному з професійних сегментів існують свої особливості моделювання кар'єри. Публічна сфера є одною з привабливих для реалізації кар'єри, що обумовлено високим ступенем статусної привабливості, стабільності, захищеності, престижності, а також наявністю власного ресурсу і широкої мережі горизонтальних і вертикальних формальних та неформальних зв'язків, що вважається соціальним капіталом на все життя.

В умовах сучасних соціально-політичних змін кар'єра публічних службовців все частіше стає об'єктом дискусій науковців, HR-менеджерів та ін. В публічному дискурсі і сьогодні без відповідей залишаються ряд питань, а саме: як у 29 років маючи бакалаврську освіту можна обіймати посаду міністра освіти і науки України; як можна стати головою комітету з питань охорони здоров'я Верховної Ради України маючи кваліфікацію фельдшера, при яких умовах професійна кар'єра може починається з посади міністра і т. ін. Більшість експертів і практиків констатують неефективність системи управління професійною кар'єрою публічних службовців, акцентуючи увагу на таких проблемах як: неготовність персоналу до моделювання професійної кар'єри, нерозуміння процесів групової

динаміки, зокрема механізмів взаємодії та лідерства в професійних групах тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Неодноразова «кар'єра» була об'єктом досліджень соціологів таких як, Н. Дряхлов, В. Добренєков, О. Магурик, В. Щербин, політологів Р. Григорян, Г. Демин, О. Долженков, А. Ананьєв, І. Бринза, О. Чебікін, фахівців у сфері економіки праці та менеджменту В. Гончаров, В. Курбатов та ін.).

Так різні аспекти кар'єрного зростання державних службовців вивчалися різними дослідниками. Зокрема, принцип кар'єрного просування обґрунтував та розглядав як об'єктивний та запланований процес просування по ієрархічним сходам служби науковець М. Вебер. Дослідник А. Чендлер доходить думки що в процесі ускладнення структур управління організацією відбувається зростання підвищення ролі кар'єри та управлінської траєкторії яка обумовлена професіоналізацією його діяльності.

Науковці у сфері управління, такі як Дж. Лорш, П. Лоуренс, Дж. Вудворд вони притримуються думки що необхідно чітко визначення структури кар'єри, правил її проходження працівником, оскільки порушення цих принципів веде до серйозних соціальних протиріч в організації, негативно позначаючись на ефективності її діяльності.

Останніми роками з'явилася значна кількість досліджень присвячених ролі та місцю публічних службовців в сфері управління.

Більшість досліджень вищезазначених фахівців, при різних підходах, точках зору та методах вирішення проблеми, об'єднує розуміння кар'єри як поступового просування по службовим щаблям, що супроводжується змінами навиків, умінь, компетентностей, кваліфікації, професійно-особистісне зростання тощо. Разом з тим, у дослідженнях в сфері державного управління відсутні системні дослідження, що присвячені дослідженню проблем професійної кар'єри публічних службовців.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – визначити та обґрунтувати проблеми управління кар'єрою публічних службовців в умовах реформування системи державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перш ніж говорити про проблеми кар'єри публічних службовців в умовах реформування системи державного управління в Україні, на наш погляд, варто акцентувати увагу на ключових поняттях, що застосовуються автором статті, зокрема «публічні службовці», «кар'єра», «професійна кар'єра», «кар'єра публічних службовців».

Саме тому в сучасній Україні перехідного періоду трудова кар'єра так важлива для людини. Вона виступає однією з основних цілей працівника, мабуть, в силу того, що дає можливість більш повно задовольнити запити і очікування людей щодо їх доходу, самореалізації, а також престижу, поваги в очах найближчого оточення і громадськості. З іншого боку, в кар'єрі зацікавлений не тільки індивід, а й суспільство, оскільки «застій» кадрів на одних і тих же посадах може призводити до зниження ефективності їх роботи, що згодом несприятливо відіб'ється на суспільній діяльності.

У 90-х роках ХХ ст. професійна кар'єра ще більш актуалізується у вітчизняній науці і відбувається методологічний поворот в її вивченні за рахунок поповнення соціологічного ринку західними дослідницькими теоріями (табл. 1).

Ми підтримуємо думку міжнародних експертів про те, що публічним службовцем є особа, яка за грошову винагороду виконує роботу в державній чи муніципальній адміністративній установі. В реаліях українського законодавства ідеться про державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Під кар'єрою автор розуміє траєкторію власного руху людини у сфері трудової діяльності, що пов'язано з посадовим або професійним зростанням та детерміновано її особистісними цілями, бажаннями, установками.

Кар'єра публічних службовців розглядається нами як складна динамічна система, яка складається з різних підсистем сфери трудової діяльності людини та має такі базові характерні ознаки як динамізм, комплекс взаємодіючих елементів, інтеграція, самокерованість.

Таблиця 1

Основні підходи щодо розуміння поняття «кар'єра»

Автор	Зміст поняття	Джерело
О. Богатырева	Явище професійної діяльності, що відображає послідовність шаблів, що досягаються, у виробничій, соціальній та майновій сферах	Психологические предпосылки карьерного роста / О. О. Богатырева // Вопросы психологии. – 2008. – № 3. – С. 92-103.
О. Цариценцева	Послідовність робіт, що виконуються людиною впродовж життя, просування в організаційній ієрархії	Карьерные ориентации современной молодежи: теория, эксперимент, тренинг / О. П. Цариценцева. – Оренбург: ОУНБ им. Крупской, 2009. – 186 с.
О. Тихомандрицкая	Індивідуально усвідомлену позицію та поведінку, пов'язану з трудовим досвідом і професійною діяльністю	Социально-психологические факторы успешности карьеры [Электронный ресурс] / О. А. Тихомандрицкая, А. М. Рикель // Психологические исследования: электрон. науч. журн., 2010. – № 2 (10). – Режим доступа к ресурсу: http://psystudy.ru
Е. Могилевкин	як серію ролей, які виконує людина; вибір і досягнення у них успіху детерміновані частково настановами, інтересами, цінностями тощо	Карьерный рост: диагностика, технологии, тренинг / Е.А. Могилевкин. – СПб: Речь, 2007. – 336 с.

продовження таблиці 1

С. Алексєєва, Д. Закатнов, В. Орлов та ін.	Лонгітюдний процес вибору, набуття особою певної професії й самореалізація в ній, для якого притаманна його незавершеність у плані безперервної професіоналізації особистості впродовж всього активного трудового життя, яка передбачає постійне підвищення її фахового рівня, а часом допускає і зміну професії	Підготовка учнів ПТНЗ до планування й реалізації професійної кар'єри: теорія і практика : монографія / [Алексєєва С. В., Закатнов Д. О., Орлов В.Ф. та ін.] ; за заг. ред. Д. О. Закатнова. – К. : Педагогічна думка, 2014. – 196 с.
И. Янченко	цілеспрямований процес і результат формування життєво-професійної траєкторії людини	Педагогический смысл понятия «карьера» / И. В. Янченко // Педагогика: традиции и инновации: материалы междунар. науч. конф. (г. Челябинск, октябрь 2011 г.). Т. II. – Челябинск: Два комсомольца, 2011. – С. 102-105.
Д. Закатнов	динамічним процесом, що передбачає як особистісний, так і професійний розвиток людини	Технології підготовки учнівської молоді допрофесійного самовизначення / Д. Закатнов. – Київ, Україна: Педагогічна думка, 2012.

Динамізм означає можливість зміни з плином часу як соціопсихофізіологічних параметрів публічних службовців, так і окремих елементів публічної сфери. Комплекс взаємодіючих елементів включає такі елементи як соціокультурні, нормативно-

правові, економічні, морально-етичні, психологічні та ін. Інтеграція передбачає взаємозв'язок усіх компонентів системи, а самокерованість – реагування на зовнішні та внутрішні зміни, чинники і т. ін.

Щодо реформування системи державного управління в Україні, то варто зазначити, що ця реформа є найголовнішою з усіх реформ в країнах де превалює перехідна економіка, та відбувається комплексні та якісні зміни у всіх сферах публічної політики.

Зокрема в Стратегії реформування державного управління на період до 2021 року зазначається що створення дієвої системи державного управління є головним фактором конкурентоспроможності держави та запорукою європейської інтеграції. Також ступінь ефективності системи державного управління має великий вплив на формування основ демократичного врядування які базуються на правничих засадах.

У звіті SIGMA про базові вимірювання впровадження Принципів державного управління, що охоплює дані за 2017 рік та основні події до середини травня 2018 року зокрема відзначають, що Україна вже досягла значного прогресу в реформуванні деяких сфер державного управління. «У сфері державної служби запроваджено нове законодавство, що визначило загальну рамку державної служби та запровадило низку підходів, спрямованих на подальшу професіоналізацію державної служби. В інших сферах, таких як оплата праці державних службовців, реформа вже почалася, і хоча ситуація покращилася, вона, як і раніше, ще далека від відповідності принципам державного управління. Відбулись важливі законодавчі зміни у сфері відбору та призначення на посади державних службовців, але необхідні подальші кроки для вдосконалення як законодавчих, так і практичних аспектів цього процесу», – йдеться в документі [3].

Отже, державний службовець – є суб'єктом, наділеним владою, котрий займає високе положення в ієрархічній структурі суспільства. Але саме поняття «службовець» вказує, навпаки, на якесь підлегле становище [29]. Дослідник В. Даль, визначаючи слово «служити», підкреслює такі якості людини, як «бути придатним, ко-

рисним, потрібним; бути знаряддям, засобом для досягнення мети». Особливо відзначаючи знаходження на державній службі, вказує на те, що подібний службовець «займає місце з відомими обов'язками, перебуває на посаді» [26, с. 16].

Службовець державного органу виступає відразу в двох категоріях: з одного боку, він – посередник між державою та суспільством (якщо більш точно, то між тими, хто очолює державу, визначає основні напрями її політики), та безпосередніми виконавцями, а з іншого – сполучна ланка управлінського ланцюга всередині самої системи. За такого підходу, державна служба є «не захищеною від можливих протиріч застарілих засобів управлінської діяльності та об'єктивних вимог сучасного етапу розвитку вітчизняного суспільства, декларації власної прихильності до загальних демократичних принципів та цінностей, проголошення їх базовими орієнтирами подальшого розвитку сучасного суспільства» [62, с. 15], й, як наслідок, тяжіє до використання авторитарних методів та засобів соціального управління, дотримання інформаційної закритості, «непрозорості». За таких умов, досягнення поставленої мети відбувається без дотримання та відповідності задекларованим інтересам населення. Це також призводить до ще одного протиріччя, котре є надзвичайно важливим для іміджу державних службовців. На ряду з високою оцінкою престижності вказаного види професійної діяльності, у громадян формується стійкий негативний образ чиновників та службовців, перебороти чи спростувати який, досить часто, виявляється практично неможливим.

Об'єктивність, зовнішність по відношенню до вказаних особистісних особливостей, характеру вказаного протиріччя підтверджується й тим, що наряду з завданнями забезпечити правову та соціальну захищеність населення, перед державними службовцями постає завдання економити матеріальні ресурси, що призводить до неефективної реалізації окремих рішень та дій.

Обов'язковою нормативною регламентацією роботи державних службовців, з однієї сторони, та необхідність присутності в ній творчого начала, з іншої, призводить до виникнення протиріч, котрі виникають між змістом та формою праці певної категорії

державних службовців. Протиріччя полягає в постійному конфлікті між необхідністю та потребами приймати самостійні, інколи досить ризиковані, рішення щодо сфери публічного управління й обов'язком неухильно дотримуватися формально встановлених норм посадового регламенту й службового контракту.

Диспропорції статевовікового складу державних службовців, часті реорганізації та не виправданні звільнення, призводять до того, що службове зростання державних службовців, більшою мірою, є залежним від особистісних оцінок їхньої діяльності керівниками, а переважання управлінців з непрофільною освітою, незбалансованість професійного складу службовців встановлюються внаслідок відтоку фахівців у комерційні структури [82] (рис. 1).

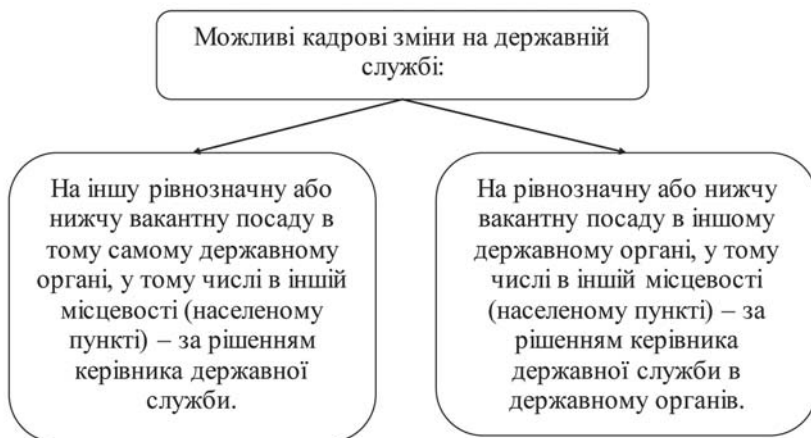


Рис. 1. *Можливі шляхи переведення державного службовця*

У 2018 році НАДС на виконання доручення Прем'єр-міністра обробив зібрані дані про наявний стан оплати праці та почав їх аналізувати. Результатом цього аналізу стала аналітична пропозиція яка має на меті докорінне реформування системи оплати праці. Ці результати були передбачені в оновленому Плані заходів щодо реалізації Стратегії на 2109 рік. Із суттєвими затримками відбувається

створення інформаційної системи управління персоналом (HRMIS). Головними перепонами зокрема є тривалі процедури закупівлі Світового банку, який є важливим партнером Уряду із реалізації цього проекту. Як позитивний момент варто відзначити підписання контракту на початку 2019 року, що стосується створення HRMIS, ця подія має прискорити її впровадження.

Викликами 2019 року «будуть розроблення та внесення змін до законодавства про державну службу, необхідних, зокрема, для реалізації змін в системі оплати праці, а також повноцінного запуску роботи Центру оцінювання кандидатів на посади державної служби» [7].

Варто зазначити, що в 21 лютого 2019 р. відбулося відкриття Центру оцінювання кандидатів на посади державної служби.

Складність і неординарність завдань які стоять перед системою публічного управління постійно підіймають рівень вимог до публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а саме до таких як професіоналізм, компетентність, ділова ефективність, а особливо до моральних чеснот таких як почуття гідності та відповідальність за долю власної країни.

Все це разом зумовлює потребу в своєчасному оновленні світоглядно-концептуальних, нормативно-правових та організаційних засад всебічного забезпечення кадрової безпеки системи публічного управління. Зокрема, низька ефективність кадрової безпеки обумовлена смисловими і структурними недоліками відповідної нормативної бази: невірні умови та базові категорії, абстрактність та/або «розмитість» одних нормативно-правових актів і вузька відомча орієнтація – інших; відсутність їх багаторівневого поділу на системоутворюючі компоненти та просто компоненти та елементи. По суті, в системі нормативно-правового забезпечення кадрової безпеки України має місце розрив між деякими законами і указами Президента України. Тому існує нагальна необхідність в законодавчому уточненні сутності кадрової безпеки і регламентації умов її гарантованого забезпечення.

Важливим досягненням є те що Україна у сфері державної служби і управління людськими ресурсами отримала значно вищі бали ніж у середньому західнобалканські держави.

Головними здобутками у реформуванні публічної служби та управління людськими ресурсами згідно Звіту про виконання у 2018 році Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки є [7]: за результатом конкурсу у 2018 році призначено 28100 державних службовців; за результатами конкурсу призначено понад 500 фахівців з питань реформ; удосконалено вимоги до компетентності фахівців з питань реформ; утворено та запущено онлайн-платформу для кандидатів «Нова державна служба: доступно про головне»; розпочато централізований конкурсний відбір; вперше відбувся повноцінний етап оцінювання результатів службової діяльності; підсилено інституційну спроможність НАДС; посилено кваліфікацію та спроможність служб управління персоналом; проведено закупівлю системи інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS); започатковано низку реформ щодо зміни системи професійного навчання державних службовців; запроваджено роботу ради щодо управління людськими ресурсами публічної служби при НАДС; проведено дослідження рівня культури та робочого клімату на публічній службі з використанням методики Стенфордського університету. Але варто відзначити що питання реформування системи оплати праці та запровадження системи класифікації посад досі перебуває поза увагою законодавця.

Вітчизняні експерти вважають що реформа публічної служби та її адміністрацій наразі не пройшла «точку неповернення». Можемо констатувати що ця реформа не стала інституційною засадою та підґрунтям у впровадженні інших реформ в державі, а сьогодні і сама перебуває під загрозою реваншу. Прикладом цього можна вважати ухвалений в листопаді 2017-го року Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби», який «скасовує реформу державної служби на місцевому та регіональному рівнях, виводить із системи державної служби посади голів місцевих державних адміністрацій, створює не передбачену Конституцією так звану «президентську вертикаль влади». Реформа публічної адміністрації загальмувала також «на порозі» органів місцевого самоврядування. Через вето президента новий закон «Про службу в органах місцевого самоврядування»

не набрав чинності. Ключовою підставою для вето стала вкрай сумнівна пропозиція глави держави щодо конкурсного добору на посади заступників місцевих голів (хоча ці посади — політичні) [8].

Розвиток всебічного забезпечення кадрової безпеки системи публічного управління повинен ґрунтуватися на концепції, що включає наступні науково обґрунтовані положення: методи дослідження та їх підходи, а також загальні положення та принципи щодо забезпечення безпеки кадрів як соціально-політичного інституту; система підготовки служби персоналу, та система яка забезпечує нормативно-правовий супровід у сфері кадрової безпеки. Зазначена концепція має забезпечити: єдність принципів щодо формування та проведення політики кадрової безпеки у системі публічного управління поєднання підходів до формування відповідної законодавчої бази, підготовки доктрин, стратегій, державних і відомчих програм у сфері кадрової безпеки системи публічного управління.

Домінуючими об'єктами кадрової безпеки у системі публічного управління повинні бути: гуманітарні, професійні, морально-психологічні, інтелектуальні та інші цінності та якості публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, зацікавленість розвитку та збереження кадрового потенціалу у системі публічної служби.

Практична реалізація основного методу щодо забезпечення безпеки кадрів обумовлена розмаїттям цінностей потреб та інтересів у сфері безпеки кадрів з одного боку, загроз та викликів їй — з іншою.

Отже, у зазначеному контексті гостро стоїть питання кадрового забезпечення публічної служби, також зауважимо, що більшість персоналу обґрунтовує своє рішення звільнитися з державної служби відсутністю кар'єрної перспективи.

За останні роки у зв'язку з радикально зміненим становищем у публічній сфері радикально змінилися і можливості кар'єрного просування та уявлення про цей процес. Тривалий час умови кар'єри були продиктовані внутрішнім регламентом публічної служби і припускали цілковиту довготермінову гарантовану зайнятість, регулярність і передбачуваність просування, відданість професії та

організації, то наразі ці умови визначає зовнішнє експертне середовище. Характер системних набула практика укладання тимчасових контрактів, часткові зміни у кар'єрі, зайнятість у 2 та більше сферах (організаціях), непередбачуваність трудових переміщень, самокерування кар'єрою. У вітчизняній науці в даний час йде пошук методологічних основ наукового дослідження професійної кар'єри у вітчизняному суспільстві. При цьому існує досить-таки актуальна проблема у використанні методологічного потенціалу зарубіжних концепцій професійної кар'єри при її дослідженні в умовах української дійсності. В даний час ця проблема активно обговорюється суспільством, оскільки деякі з вчених ставлять під сумнів універсальність соціальних теорій, розроблених при вивченні західного суспільства в силу визнання унікальності його соціокультурного досвіду.

Сучасне суспільство, на нашу думку, переживає зараз стадію переходу до нової соціальної реальності, яка характеризується високим динамізмом змін у всіх сферах життєдіяльності. Осмислюючи зміни в соціальній реальності українського суспільства, виділяючи істотні події, надаючи їм значимість і сенс, індивіди формують і коригують свої життєві стратегії, які виступають сенсоутворювальним стрижнем їхнього життя, припускаючи постановку мети, засобів і способів її досягнення [42, с. 25].

Професійна кар'єра є одним із способів реалізації таких життєвих стратегій як стратегія матеріального благополуччя і успіху, стратегія самореалізації. Тому такі питання як вибір професії, її зміна, вибір стратегії реалізації кар'єри залишаються актуальними і сьогодні.

Професійна кар'єра – є активним досягненням людиною успіхів щодо професійної діяльності [28, с. 33]. Професійна кар'єра є тісно пов'язаною із професійним становленням та майстерністю.

Крім того, до змісту професійної кар'єри входять:

- більш висока (адекватна) оплата праці,
- покращення побутових та житлових умов,
- просування по службі,
- отримання певних посад,

- набуття свободи під час прийняття рішень,
- загальна оцінка трудових заслуг,
- особиста задоволеність професійною діяльністю .

Успіх професійної кар'єри залежить обумовлений наявністю особистісних, службово-виробничих та соціально-економічних факторів [27, с. 23] (див. табл. 2).

Таблиця 2

Фактори успішної кар'єри [27]

Групи чинників	Зміст
Особистісні	Професійне самовизначення, рівень домагань, освіта, професійна компетентність
Службово-виробничі	Виробничі функції, галузь, територіальне розташування
Соціально-економічні	Соціальний захист, матеріальне стимулювання, рівень оплати праці

Професійна кар'єра в науковому сенсі тісно пов'язана з соціальною мобільністю, з поступовим переміщенням між соціальними групами, верствами. Це індивідуальний процес в житті людини, процес переміщення індивіда з одних соціальних позицій в суспільстві й групі на інші позиції [59, с. 112] (табл. 3).

Важливо зрозуміти, які фактори та яким чином впливають на кар'єрні установки й наміри публічних службовців. Це корисно для нього і як співробітника певного органу публічної влади, і як особистості, що розвивається. Тим більше, це важливо і для самих органів публічної влади, зацікавлених у плануванні ефективної стратегії управління кар'єрою і професійним розвитком свого персоналу. Іншими словами, необхідна регуляція відносин органів публічної влади і публічних службовців з метою задоволення інтересів усіх учасників ділових відносин.

Виходячи з цього мусимо констатувати що наразі необхідною умовою є наявність практичних та теоретичних розробок у сфері їх реалізації.

Таблиця 3

Етапи кар'єри

Етапи кар'єри	Віковий період	Коротка характеристика	Особливості мотивації (за Маслоу)
Попередній	до 25 років	Підготовка до початку трудової діяльності, здійснення вибору сфери діяльності	Забезпечення безпеки, соціального визнання
Становлення	до 30 років	Вибір сфери діяльності, розвиток наявних професійних навичок	Встановлення соціального визнання, незалежності
Просування	до 45 років	Здійснення активного професійного розвитку	Збереження соціального визнання, саморегуляції
Завершення	після 60 років	Підготовка до переходу на пенсію, здійснення пошуку й навчання власних наступників	Утримання соціального визнання
Пенсійний	після 65 років	Заняття іншими видами діяльності	Пошук самовираження й нової сфери діяльності

Говорячи про кар'єру варто згадати про переміщення персоналу яке так чи інакше з нею пов'язане, але не всі вони (переміщення) можуть бути заплановані (зумовлено наявністю ситуаційно обумовлених чинників). Уявлення про кар'єру як таку постійно зазнає змін тобто є динамічним, це в свою чергу дозволяє певним публічним службовцям осмислювати своє професійне призначення та розвиток, а можливість порівнювати минулий та теперішній досвід, реально оцінювати свої здібності та можливості у майбутньому.

Механізми управління кар'єрою сприяють професійному зростанню працівників та є стимулом до навчання керівників та персоналу органів публічної влади останнє дає можливість активно реагувати на зміни та наслідки які вони за собою тягнуть. Важливу роль в цих процесах відіграє організаційна культура її рівень та ступінь розвинутості.

Одним із факторів розвитку кар'єри є мотивація. Вона сьогодні орієнтована на зміст, теорію та процес. На думку А. Маслоу, перша група теорій вивчає які саме базові людські потреби та мотиви передбачають самоактуалізацію особистості. А друга група (процесуальні теорії) або теорії мотивації досліджують процес вибору напряму поведінки яка щільно пов'язана зі сподіваннями індивідуума та оцінки наслідків своєї професійної діяльності на робочому місці.

На сьогодні малодослідженим є механізм впливу потреб і мотивів на формування означеної поведінки. Але треба зазначити що практичним шляхом встановлена взаємозалежність між потребами, мотивами, емоціями з однієї сторони і встановленням цілі та саморегуляцією трудової поведінки з іншою.

Планування кар'єри повинна стати однією із функцій відділу персоналу органів публічної влади. Це визначення майбутнього розвитку публічних службовців, етапів досягнення намічених цілей та просування по службі.

При плануванні кар'єри порівнюються потенційні можливості, здібності цілі публічного службовця з вимогами органу публічної влади, її стратегії планами розвитку.

В результаті планування розробляється програма (план) професійного і посадового зростання кожного публічного службовця. Складається професіограма, в якій фіксується перелік позицій його поступового розвитку і шлях (термін), який він повинен пройти, для того, щоб одержати необхідні знання, досвід, оволодіти потрібними навичками не тільки для ефективної роботи за даною посадою, а й для підготовки просування на вищу посаду.

Плануванням кар'єри публічних службовців, на погляд експертів, повинні займатися: сам публічний службовець,

керівник відділу управління персоналом органу публічної влади і безпосередній керівник публічного службовця. Кожен з них передбачає для конкретного працівника заходи щодо планування його кар'єри.

Сам публічний службовець передбачає такі заходи: первинне орієнтування в органі публічної влади; вибір структурного підрозділу і майбутньої посади; виконання роботи на призначеній посаді; оцінка перспектив і проектування зростання; реалізація заходів зростання.

При розробці заходів планування кар'єри публічного службовця варто врахувати не лише такі важливі особисті якості як: освіта, кваліфікація, ставлення до роботи, система внутрішньої мотивації, але й такі умови: чим вища посада у конкретній організації тим вища точка кар'єри посадовця, кількість посад рахуючи від першої визначає довжину кар'єри, від того яку посаду займає публічний службовець в даний момент, відносно вищої точки; співвідношення між кількістю посад на вищому рівні до кількості посад, на яких працюють претенденти у даний момент свого кар'єрного шляху (це є показник рівня позиції); співвідношення кількості вакансій на вищому рівні до кількості претендентів (це є показник потенційної мобільності); наявність перспективної або тупикової кар'єри, (може бути довга або дуже коротка кар'єрна лінія), тому керівник по персоналу ще при прийманні на роботу публічного службовця має визначити перспективу можливої кар'єри і обговорити її з кандидатом, враховуючи індивідуальні особливості та специфіку мотивації).

Тому тут варто зауважити що одна і та сама кар'єрна лінія для різних працівників може бути як цікавою так і навпаки, останнє суттєво впливає на результативність та ефективність професійної діяльності працівника.

Одже, планування кар'єри в органах публічної влади повинно здійснюватися шляхом порівняння власних бажань у сфері своєї кар'єри з можливостями їх задоволення законним шляхом.

Важливо також зауважити, що визначення засобів для досягнення бажаних результатів є запорукою успішного планування

кар'єри. Відповідальність за виконання планових заходів лежить як на органі публічної влади, так і на публічному службовці. Керівники підрозділів відповідного до чинного законодавства зобов'язані надавати своїм працівникам інформацію про потреби і можливості організації у кадровому забезпеченні не лише у межах свого структурного підрозділу, а й по організації в цілому.

На визначення ключових моментів кар'єри впливає досвід минулої роботи публічного службовця, інтереси, турбота про сім'ю, здібності та орієнтації, які показують, що є найбільш важливим для службовця в даний момент.

В цілому варто відзначити що побудова кар'єри публічного службовця як об'єкту управління ставить перед системою певний ряд обмежень що спричиняють зниження ефективності побудови кар'єри.

Головним завданням такого управління є відповідність логічній системі розвитку кар'єри публічного службовця як об'єкту, оскільки кар'єра як важливий об'єкт управління є соціальною системою, тобто це сукупність зв'язків та відносин бо вона наповнена живими людьми – публічними службовцями, реальними явищами та процесами.

Враховуючи цей факт формування кар'єри публічного службовця обмежується наступними обставинами: присутністю таких процесів як саморегулювання та саморозвиток кар'єри, які не вимагають управління ззовні; важливістю зворотних зв'язків, які йдуть від об'єкта управління і висловлюють його інтереси, що вимагають обліку керуючої системи; здібностями публічних службовців до само активності, тощо. Всі ці особливості лежать в основі побудови кар'єри публічних службовців.

Виходячи з аналізу проблеми можемо констатувати, що в українському суспільстві діє суперечливе ставлення до кар'єри, де вона розглядається не з позитивного боку, а як відхилення від соціальної норми, як кар'єризм. В Україні, на думку Н. Алюшиної, Н. Скворцова, С. Хаджираєвої та ін., таке ставлення має історичне коріння [7; 10]. Одні вважають, що кар'єра – «це шлях до успіху, досягнення видного положення у суспільстві. Це успішне

просування вперед у галузі службової діяльності» [1; 2; 4]. Інші вчені «зосереджуються на проблемах кар'єризму, акцентуючи на тому, що це гонитва за кар'єрою, прагнення до особистого благополуччя, просування на службі в особистих інтересах» [6]. «Це прагнення викликане корисними цілями в ущерб інтересів суспільної справи» [5].

Висновки. Підсумовуючи варто зауважити що сучасна кар'єра публічних службовців України є надскладним соціальним-політичним явищем, могутнім організаційно-правовим чинником, який потребує найбільш активного залучення та використання у вітчизняній практиці управління. Службовець публічної служби як суб'єкт кар'єрного процесу планує її відповідно до вимог законодавства, таким чином формуючи прообраз кар'єри та її основні форми та зміст. Важливою рисою майбутнього управлінця та його професійного шляху безперечно є не тільки мотиваційна сфера, а й системне оточення, а також соціальні відносини.

В свою чергу розуміння кар'єри як результату свідомої життєвої позиції та поведінки службовця в сфері трудових відносин, пов'язано з посадовим або професійним зростанням що надає можливість професійніше управляти кар'єрою службовців.

Стаття надійшла до редакції: 13.04.20

Today, every state body is based on the principle of bureaucracy. For the effective management of society, the state is important personnel who make up the bureaucracy. A civil servant is able to effectively manage only if he occupies «his» place in terms of professional and personal qualities, has the necessary resources for work and enjoys work.

It is shown that the presence of various theoretical approaches to the concept of «career» is expressed in its fullness of different components. The career combines such areas of activity as: improving the level of professional, personal, cultural development, various and diverse activities for self-presentation, self-promotion, formation, strengthening, maintaining all the necessary relationships that contribute to real internal growth. was noticeable and noticed and appropriately evaluated among employees, and reflected in the form of external growth (promotion, remuneration, etc.). Full career development is practically impossible without the assistance of a career environment aimed at providing the

necessary conditions for growth and realization of the growing potential of the individual.

Keywords: *public administration, public administration reform, career of public servants, professional career.*

Received: 13.04.20

References

1. Bilynska, M. M., Petroie, O. M. (2019). Modernizatsiia systemy profesiinoho rozvytku derzhavnykh sluzhbovtziv ta sluzhbovtziv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Modernization of the system of professional development of civil servants and employees of local self-government bodies]. Instytutsionalizatsiia publichnoho upravlinnia v Ukraini: nauk.-analit. dop. Kyiv : NADU [in Ukrainian].
2. Dakhno, E.V. (2014). Razvytye professyonalnoi kareri hosudarstvennoho hrazhdanskoho sluzhashcheho v sovremennoi Rossy [The development of the professional career of a civil servant in modern Russia]. Ystorycheskaia y sotsyalno-obrazovatelnaia misl – Historical and socio-educational thought, 5, 23-32 [in Russian].
3. Dal, V. Y. (2018). Tolkovii slovar zhyvoho velykorusskoho yazika [Explanatory Dictionary of the Living Great Russian Language]. (Vols. 1-4). Moskva : Russkyi yazik-Medya [in Russian].
4. Dementeva, A.A. (2014). Razvytye professyonalnoi kareri hosudarstvennykh sluzhashchykh [Professional development of civil servants]. EHO: Ekonomyka. Hosudarstvo. Obshchestvo – ESS: Economics. State. Society, 2 (17), 26-37 [in Russian].
5. Hlyson, K. (2003). Optymyzatsyia personalnoi deiatelnosti [Personal optimization]. Moskva: ZAO “Olymp-Byznes” [in Russian].
6. Khadzhryadiyeva, S. K., Aliushyna, N. O., Voronko, L. O. (2017). Profesionalizatsiia u sferi publichnoho upravlinnia : stan, perspektyvy vyryshennia : monohrafiia [Professionalization in the field of public administration: status, prospects: monograph]. Kyiv : NADU [in Ukrainian].
7. Khadzhryadiyeva, S. K., Husiev, V. O., Rachynskiy, A. P. (2018). Instytutsionalizatsiia publichnoho upravlinnia v Ukraini: stan problem ta perspektyvy rozvytku : monohrafiia [Institutionalization of public administration in Ukraine: the state of problems and prospects for development: a monograph].

Kyiv : NADU [in Ukrainian].

8. Klymenko, A.V. (2012). Rossyyskiy chynovnyk – zadachy na sehodnia [Russian official - tasks for today]. Voprosi gosudarstvennogo y munitsypalnogo upravleniya – Issues of state and municipal government, 2, 23-32 [in Russian].

9. Morozkov, S. V. (1999). Sotsyalnie faktori professyonalno-trudovoi deiatelnosti gosudarstvennikh sluzhashchikh [Social factors of professional work of civil servants]. Candidate's thesis. Moskva [in Russian].

10. Myliaeva, L.H. (2013). Teoretyko-metodycheskiye aspekty dyahnostyky urovnia razvytiya professyonalnoi kareri spetsyalystov [Theoretical and methodological aspects of diagnosing the level of development of professional career of specialists]. Upravlenye korporativnoi kulturoi – Corporate culture management, 2, 110-115 [in Russian].

11. Poliakov, V. A. (1995). Tekhnolohiya karer [Career technology]. Moskva: Delo [in Russian].

12. Reforma derzhavnoho upravlinnia. Zvit pro vykonannia u 2018 rotsi stratehii reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na 2016-2020 roky [Public administration reform. Report on the implementation in 2018 of the public administration reform strategy of Ukraine for 2016-2020]. www.kmu.gov.ua. Retrieved from https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/03_zvit_ukr_web.pdf. [in Ukrainian].

13. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy: Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy vid 24 chervnia 2016 roku No 474-r [The order of the Cabinet of Ministers of Ukraine: Acts of reforming the reign of the sovereign government of Ukraine 24 days of 2016 2016 rock number 474-r]. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> [in Ukrainian].

14. Siks, U. (2018). Prohres Ukrainy v implementatsii reformy derzhupravlinnia zasluhovuie na vysoku otsinku sam po sobi i v porivnianni [Ukraine's progress in implementing public administration reform deserves high praise in itself and in comparison]. Dzerkalo tyzhnia – Mirror of the week, No1212, 5 zhovtnia 2018. Retrieved from https://dt.ua/SOCIUM/scho-oznachaye-zvit-sigma-dlya-derzhavnogo-upravlinnya-v-ukrayini-290268_.html. [in Ukrainian].

15. Skvortsov, N. N. (1999). Formula delovoho uspekha: ekonomyko-psykholohycheskoe esse [Formula for Business Success: An Economic Psychological Essay]. Kiev.: MAUP [in Russian].

16. Soroka, S. (2018). Reforma derzhavnoho upravlinnia – proity “tochku nepovernennia” do vyboriv [Reform of the sovereign government - to pass

the “point of disbelief” to the vibrations]. Dzerkalo tyzhnia – Mirror of the week, No1222, 7 hrudnia 2018. Retrieved from <https://dt.ua/internal/reforma-derzhavnogo-upravlinnya-proyti-tochku-nepovernennya-do-viboriv-296448> [in Ukrainian].

17. Stelmashchuk, L. S. (2011). Teoretyko-orhanizatsiini aspekty funktsionuvannia instytutiv derzhavnoi sluzhby v Ukraini ta SShA: porivnialnyi analiz [Theoretical and organizational aspects of the functioning of civil service institutions in Ukraine and the United States: a comparative analysis]. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok:elektor. nauk. fakh. vyd. – Public administration: improvement and development: elector. Science. profession. kind, 8. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=315> [in Ukrainian].

18. Vynohradskyi, M., Vynohradska, A., Shkanova, O. (2002). Orhanizatsiia pratsi menedzhera: Navchalnyi posibnyk [Organization of the manager’s work: Textbook]. Kyiv. ekonom. in-t menedzhm.. Kyiv: Kondor [in Ukrainian].

19. Zvit pro bazovi vymiriuvannia: Pryntsypy derzhavnoho upravlinnia. Ukraina cherven 2018 roku. SIGMA [Report on basic measurements: Principles of public administration. Ukraine June 2018. SIGMA]. rpr.org.ua. Retrieved from <https://rpr.org.ua/news/sigma-otsynyla-derzhavne-upravlinnya-v-ukrajini/> [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Доценко Тетяна Анатоліївна: Національна академія державного управління при Президентові України, вул. Антона Цедіка, 20 м. Київ, 03057, Україна.

Tetiana Dotsenko: National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 20, Anton Tsedyk St., Kyiv, 03057, Ukraine.

ORCID.ORG/0000-0003-3553-1314

E-mail: docsenko.tatyana@gmail.com

УДК 35.072.2.071.6(477)

DOI: 10.34132/PARD2020.08.10

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Коваленко Н.В., канд. наук з держ. упр., Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ, Україна.

У статті розглянуто концептуальні засади децентралізації публічної влади. Встановлено, що різноманітність позицій щодо визначення концептуальних засад децентралізації влади обумовлена різними причинами запровадження децентралізації влади в країнах світу.

Здійснено огляд реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації публічної влади. Визначено позитивні сторони та основні вади реформаторських дій.

Наголошено, що децентралізація сама по собі не є панацеєю для вирішення всіх проблем, які роками накопичувалися на місцевому рівні. Децентралізація буде ефективною лише за умови наявності централізації влади, тобто їх ефективного поєднання. Саме належний їх баланс є важливим для ефективного та результативного функціонування державного управління та формування спроможних інститутів місцевого самоврядування. Визначено, що успішність реформи децентралізації залежить не лише від інституційної спроможності та політичної волі місцевих посадовців та депутатів, а й від рівня безпосередньої активності та участі мешканців у реалізації реформи на усіх її етапах.

Децентралізація влади посідає стратегічне місце у забезпеченні ефективності функціонування системи державного управління, основним критерієм результативності якої є реалізація інтересів та потреб громади. За умови законодавчого забезпечення та створення умов для співпраці влади, бізнесу та громадянського

суспільства, децентралізація буде поштовхом до мобілізації суспільства, що призведе до підвищення його активності у процесах прийняття та реалізації управлінських рішень, а з іншої сторони сприятиме підвищенню ефективності роботи державного механізму й активізації розвитку регіонів через прийняття складних та оперативних рішень, запит на які дає суспільство.

У статті визначено чинники спротиву децентралізації влади, серед них: - недостатнє залучення громадськості до практичного втілення реформи; брак інформації на початку реформи, незрозуміння її сутності; недостатнє усвідомлення щодо подальших перспектив та наслідків втілення реформи; відсутність нормативно-правового поля та його прийняття по ходу реалізації реформаторських дій; відсутність стратегічного бачення розвитку країни після 2020 року; неготовність та неприйняття місцевих керівників запроваджуваних змін; небажання змін, як до суспільних настроїв так і управлінської еліти та ін.

Здійснено огляд нормативно-правового забезпечення реформи та запропоновано зміни щодо удосконалення законодавства з питань децентралізації влади в Україні.

Визначено подальші кроки децентралізації публічної влади в контексті сучасного розвитку України: завершити формування та ухвалення нормативно-правової бази реформи; визначити механізм вирівнювання диспропорцій у рівнях розвитку регіонів України; вирішити питання забезпечення кваліфікованими кадрами; затвердити заходи щодо попередження корупції на місцевому рівні; сприяти формуванню сприятливого бізнес-середовища та інвестиційної привабливості тощо.

Ключові слова: децентралізація, реформа, публічна влада, розвиток суспільства.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Подальший розвиток демократичних традицій публічного управління в Україні нерозривно пов'язаний із поглибленою децентралізацією владних

відносин та розбудовою громадянського суспільства. Зміни, що відбуваються останнім часом в Україні, спрямовані на прискорення євроінтеграційних процесів та розбудову ефективної системи публічного управління. Сучасні тенденції організації державної влади країн ЄС базуються на її децентралізації, поєднанні із спроможними інститутами місцевого самоврядування. Розгортання моделей децентралізації управління державою є однією із новітніх тенденцій перетворень державно-управлінських систем.

Нинішній стан України потребує реформування та внесення суттєвих змін, спрямованих на створення відкритої та прозорої системи органів публічної влади. Децентралізація владних відносин на засадах субсидіарності визнана на офіційному рівні сьогодні пріоритетною серед інших реформ в Україні.

Останні дослідження демонструють позитивні зміни від створення ОТГ: ремонт, будівництво, освітлення територій. Однак видатки ОТГ часто йдуть на проїдання, зокрема, утримання органів управління, аніж інвестиції в розвиток. Громади отримали більше фінансових ресурсів, прямі відносини з Державним бюджетом, ширші повноваження й обов'язки та, разом з тим, залишаються невирішеними низка проблем організаційно-правового характеру.

Зневіра в успішній реалізації реформи як з боку влади, так і з боку населення, гальмують процеси децентралізації. Відсутність управлінського досвіду та небажання брати на себе відповідальність, враховуючи прогалини у законодавчому забезпеченні, не сприяють зміцненню місцевого самоврядування, наближенню влади до населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальним питанням децентралізації публічної влади присвячені праці багатьох науковців та політичних діячів, серед яких можна назвати Г. Возняк, Ю. Ганущак, В. Гройсман, Я. Жаліло, Т. Забейворота, В. Мамонова, Н. Нижник, С. Романюк та ін.

Серед зарубіжних дослідників децентралізаційних процесів варто зазначити: Г. Апель, Б. Бузан, Б. Гурне, Л. Діамонд, З. Леонський, Чейм Г. Шаббір та ін.

Дослідженням реформи в Україні сприяють програми співробітництва, міжнародні проекти та гранти.

Формулювання цілей статті (постановка завдання) – представлення результатів дослідження децентралізації публічної влади в контексті демократичних перетворень та сучасного розвитку України.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сучасному етапі Україна неухильно спрямовує свої зусилля на реалізацію євроінтеграційного курсу, виконання міжнародних зобов'язань, спрямованих на подальший розвиток суспільства, що потребує освоєння реформаторського шляху продуманих і реалізованих за ефективними технологіями змін, які дозволять без втрат і руйнувань досягти якісного оновлення суспільних відносин.

Задля більш повного відображення змісту наукового дискурсу щодо процесів децентралізації управлінських відносин, який точиться як у країнах із найбільш розвиненими демократичними традиціями, так в межах вітчизняної наукової спільноти, наведемо декілька точок зору провідних вчених, у яких децентралізація розглядається з різних точок зору, але у цілому вона сприймається як природна еволюція системи публічного управління.

Спочатку варто згадати, що сам перехід до децентралізованого управління є характерною ознакою для великої кількості як розвинених країн, так і країн, що розвиваються. За даними Світового банку, 63 із 75 трансформаційних країн і великих країн, що розвиваються, в середині 90-х рр. XX ст. здійснили кроки в напрямі децентралізації [1].

L. Diamond в своїх дослідженнях стверджує, що децентралізація сприймається як засіб надання різним етнічним і регіональним групам деякої автономії і контроль над своїми власними справами. Ідея полягає в тому, що якщо різні етнічні та регіональні меншини мають деяку автономію, деяку здатність визначати свої власні місцеві справи стосовно освіти, культури та економічного розвитку, то вони будуть почувати себе в більшій безпеці, і будуть більш готові прийняти повноваження і легітимність. По-друге, децентралізація влади сприймається як засіб поділу влади між великою кількістю різних політичних партій. Партії і групи, які не можуть отримати контроль центрального уряду, можуть

виграти можливість здійснювати владу в управлінні нижчого рівня. Це підвищує їх впевненість і прихильність до політичної системи, відчуття громадян, що система є справедливою. По-третє, демократія прокотилася по всьому світу, як основна цінність та основа управління. І децентралізація розглядається як основоположний демократичний принцип. Цього не достатньо для людей, щоб просто бути в змозі вибирати своїх національних лідерів в періодичних, вільних і справедливих виборах. Демократія вимагає, щоб люди змогли обрати своїх місцевих керівників та представників, які через місцеві органи влади будуть мати реальну владу для реалізації потреб мешканців [2].

Деяко іншу точку зору має Л. Гамбург, який зазначає, що децентралізація ставить за мету «підвищення ефективності роботи державного механізму й активізації розвитку регіонів і муніципій на засадах демократії, а показниками такої ефективності й активізації є повноцінне забезпечення прав, законних інтересів та обов'язків місцевого населення, структурованого в комунально-муніципальні та регіональні колективи, а також органи територіальної самоорганізації» [3, с.140].

Децентралізацію публічної влади розуміють і як процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним і місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту виконання на місцях у частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій. Так, С. Кіщевський стверджує, що саме децентралізація є політичною ідеєю, котра визначає, що субнаціональні органи влади отримують деяку політичну автономію разом із новими функціями та ресурсами [4, с. 170].

Автономізація публічного управління через децентралізацію є найбільш поширеною соціальною практикою, проте варто звернути увагу й на провідних суб'єктів – органи місцевого самоврядування. Отже, якщо децентралізація тісно пов'язана з організацією системи державного управління, то вона має на меті сприяти побудові ефективних взаємовідносин між центральним урядом й органами управління на локальному рівні. Тобто децентралізація –

це розширення і зміцнення прав та повноважень місцевого та регіонального самоврядування стосовно незалежного прийняття рішень та виконання, делегованих державною владою, повноважень [5].

Дуже цікавою є точка зору Р. Мінченко, який у своїх дослідженнях зазначає, що «децентралізація влади в системі державного управління» відображає цілеспрямований процес, орієнтований на покращення державного управління, включає в себе переміщення від вищих до нижчих рівнів органів державної влади й місцевого самоврядування [6, с. 452].

Поняття «децентралізації влади» здобуло класичне тлумачення у дослідженні французького дослідника Б. Гурне «Державне управління». Автором було акцентовано, на тому що «децентралізація – це спосіб територіальної організації влади, за яким держава передає право на прийняття рішень з певних питань або у певній сфері структурам локального чи регіонального рівня, що не входять до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї» [7, с. 88].

При визначенні терміну «децентралізація» окремі дослідники, зазначили, що «децентралізація»: – це передавання від центральної влади відповідальності. Так, у монографії американського вченого Чейма Г. Шаббіра «Управління децентралізацією: нові концепції та практики» підкреслено, що «децентралізація влади – це передавання повноважень, відповідальності та ресурсів через механізм деконцентрації влади, тобто делегування повноважень від центру – до нижчих рівнів органів виконавчої владної вертикалі» [8, с. 1].

Деякі дослідники вважають, що децентралізація має певні демократичні переваги, оскільки передбачає передачу управління максимальним числом справ в руки безпосередньо зацікавлених осіб або їх представників [9].

У монографії С. Романюка «Децентралізація: теорія та практика застосування» зазначено, що децентралізація, як передавання повноважень та ресурсів від ЦОВВ, не може розглядатися як самоціль: нерідко її пов'язують із демократичними та політичними процесами, невинувато залишаючи остронь раціональну

складову. Ось чому здійснення децентралізації завжди повинно супроводжуватися вимогою її докладного проектування та оцінювання з точки зору її здатності (порівняно із централізацією) досягнути більш широких цілей – справедливості, ефективності, якості та фінансової обґрунтованості, а успіх децентралізації безпосередньо залежить від підготовки як центральних, так і місцевих органів влади до децентралізованого адміністрування [10].

Вважаємо, що різноманітність позицій щодо визначення концептуальних засад децентралізації влади обумовлена різними причинами запровадження децентралізації влади в країнах світу. Так, головною причиною запровадження реформи децентралізації влади у Канаді, Великобританії, Іспанії було збереження єдності багатостатійної держави. У Канаді реформа децентралізації також була обумовлена необхідністю захисту мови франкомовних громадян по всій Канаді, зробивши Канаду двомовною [11]. Бажання зберегти єдність держави змусило уряд Великобританії й Іспанії запровадити децентралізацію влади [12, с. 388]. У Нідерландах і Данії запровадження реформи децентралізації обумовлена необхідністю підвищити ефективність роботи місцевих органів влади [13, с. 487]. У посткомуністичних державах головною причиною запровадження реформи децентралізації стала необхідність розвитку місцевого самоврядування, а також запровадження місцевої демократії [14].

Незважаючи на наявність значної кількості тлумачень і дефініцій концептуальних засад поняття «децентралізація публічної влади», всі дослідники однакові в тому, що головним принципом децентралізації є субсидіарність. У науковому середовищі усталеною думкою можна вважати таку, у якій функції публічної влади, згідно з принципом субсидіарності мають бути передані від центральної влади (згори) на найнижчий рівень (початковий: місцевий, муніципальний) управління. Оскільки місцева влада максимально наближена до населення, саме на цьому рівні влади можна найефективніше вирішити більшість соціально-економічних проблем громадян.

Зауважимо, що не слід децентралізацію розглядати як панацею, яка здатна вирішити усі без винятку місцеві проблеми.

Децентралізація буде ефективною лише за умови наявності централізації влади, тобто їх ефективного поєднання. Належний їх баланс є важливим для ефективного та результативного функціонування усієї системи публічного управління. Адже не всі функції можуть (чи повинні) фінансуватися та виконуватися у децентралізований спосіб.

Вирішити проблему оптимального і раціонального поєднання централізації та децентралізації покликана адміністративна реформа в Україні. За Концепцією реформи, затвердженою урядом 1 квітня 2014 р., в Україні має бути побудована проста та логічна система місцевого самоврядування. Загалом, передбачено три етапи проведення реформи, результатом якої визначено: створення та підтримка належного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних послуг, поява установ прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєзабезпечення на відповідній території, узгодженість інтересів держави та територіальних громад.

Заплановані зміни за умови їх реалізації у належний спосіб дозволять отримати переваги, які притаманні децентралізації публічної влади, що підтверджують наукові дослідження. Так, польський дослідник Z. Leoński визначає наступні переваги децентралізації: спрощення системи і процедури прийняття рішення; прозорість і відкритість процедур прийняття рішення та процесу його реалізації; підвищення свідомості та загострення почуття відповідальності за здійснені заходи і прийняті рішення; мінімізація бюрократизму; об'єктивна оцінка результатів прийнятих і реалізованих рішень тощо [15, с. 28–35].

Експерти Ради ООН поширення децентралізаційних тенденцій у різних національних системах державного управління розглядають як об'єктивний фактор, який, з одного боку, залежить від рівня громадської свідомості та самосвідомості, а з іншого – забезпечує налагодження партнерських відносин між органами державної влади та самоорганізаційними громадами. На їх думку, «реалізація різних форм децентралізаційних програм, в країнах сталого розвитку є тенденцією, яка пов'язана із зростаючим інтересом до

ролі громадянського суспільства та приватного сектору як партнера для урядів, які перебувають у пошуку нових шляхів обслуговування громадян» [16].

Децентралізація влади посідає стратегічне місце у забезпеченні ефективності функціонування системи державного управління, основним критерієм результативності якої є реалізація інтересів та потреб громади. Відповідно, децентралізація – це «модель організації управлінської діяльності, яка дозволяє приймати складні та оперативні рішення, запит на які дає суспільство». Г. Апель зазначає, що децентралізація влади є важливим інструментом розширення свободи громади, що призводить до підвищення її активності у процесах прийняття та реалізації управлінських рішень [17].

Існує думка, що лише децентралізація влади здатна забезпечити певну мобілізацію суспільства щодо пошуку позитивної динаміки у розвитку держави, що є важливою складовою реалізації модернізаційних реформ. Мобілізація громадянського суспільства відбувається завдяки формуванню спільної відповідальності як певної форми громадянської самосвідомості [18].

В Україні реформу місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади розпочато у 2014 році. Метою її проведення є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення самодостатнього місцевого самоуправління і побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні.

Суспільне забезпечення процесу децентралізації являє собою підтримку суспільством запланованих державних адміністративно-територіальних перетворень. Згідно з дослідженнями, проведеними Асоціацією міст України у рамках проекту «Діалог», на кінець 2014 р., 68% жителів міст знали про децентралізацію, а 58% її підтримували, 52% вважали, що більшість повноважень має належати місцевому самоврядуванню, лише 20% очікували зростання якості надання послуг, 38% підтримували об'єднання громад, а 25% висловлювалися проти об'єднання [19, с. 48].

Загалом, аналіз досвіду децентралізації влади в Україні 2015-2018 рр. засвідчив наявність тенденцій певного спротиву реформі.

На нашу думку, вагомими чинниками спротиву децентралізації влади є:

- недостатнє залучення громадськості до практичного втілення реформи, зокрема, слабка координація місцевої влади щодо забезпечення конструктивного діалогу між мешканцями під час обговорення добровільного об'єднання громад;

- брак інформації на початку реформи, незрозуміння її сутності;
- недостатнє усвідомлення щодо подальших перспектив та наслідків втілення реформи;

- відсутність нормативно-правового поля та його прийняття по ходу реалізації реформаторських дій;

- відсутність стратегічного бачення розвитку країни після 2020 року;

- неготовність та неприйняття місцевих керівників запроваджуваніх змін;

- небажання змін, як до суспільних настроїв так і управлінської еліти та ін.

Відповідно до опитування думок людей, проведеного у рамках швейцарсько-українського проекту DESPRO [20] у 2015 р., існує гостра потреба в інформації щодо конкретних кроків реалізації реформи та очікуваних результатів. Брак чіткої інформації, відповідей на конкретні питання призводить до зневір'я, спротиву реформі, побоювань її наслідків.

Соціологічне дослідження (опитування громадської думки для оцінки змін в обізнаності громадян щодо громадських організацій та їхньої діяльності, станом на кінець 2018 р.) встановило, що лише близько третини населення України регулярно або рідко брали участь у зборах громади та інших громадських заходах протягом 2018 р., тоді як дві третини не долучалися до таких заходів через брак часу або відсутність зацікавленості. Кожен п'ятий громадян готовий збирати підписи під зверненням до органів місцевого самоврядування, щоб вирішити місцеву проблему (19%), проте половина (52%) не готова піти навіть на такий крок [21].

В Україні реалізується другий етап реформи, який передбачає подальше формування спроможних громад, зміну територіального

устрою на рівні районів та громад, розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, розвиток форм місцевої демократії, підвищення рівня сервісів у наступних галузях: охорона здоров'я, освіта, культура, соціальні послуги тощо. На даний час процес трансформації органів місцевого самоврядування поступово переходить у примусову форму (2020 р. завершується добровільне об'єднання громад), що безперечно знижує його реальну ефективність.

Проміжним результатом першого етапу реалізації реформи системи місцевого самоврядування стало співіснування двох типів самоврядування базового рівня в рамках унітарної держави. Оскільки не завершено перший етап формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, не можна говорити про остаточний перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів та між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади.

Аналіз нормативно-правового забезпечення реформи дозволив встановити, що з 2014 року сформовано значний масив нормативно-правових актів у сфері реалізації реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації, зокрема щодо добровільного об'єднання територіальних громад, їх співробітництва, передачі повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, фінансової децентралізації тощо.

Для успішного завершення децентралізації необхідним є прийняття низки нормативно-правових актів, які б врегульовували невирішені питання децентралізації місцевого самоврядування. Саме відсутність нормативного поля не сприяє успішній реалізації реформи. Так, відсутність законодавчого врегулювання засад адміністративно-територіального устрою дозволяє стверджувати про відсутність логічної моделі децентралізації та неготовність управлінської системи до впроваджуваних заходів на її початку.

Незважаючи на наявність суттєвих політико-правових зрушень щодо створення законодавчої платформи для здійснення реформи децентралізації в Україні, багато її питань та аспектів потребують подальшого удосконалення правового регулювання або взагалі за-

лишаються неврегульованими. Пропонуємо такі заходи щодо удосконалення законодавчого забезпечення реформи децентралізації в Україні:

- внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, в першу чергу, в частині адміністративно-територіального устрою і місцевого врядування;

- прийняття законів: «Про засади адміністративно-територіального устрою України», «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція), «Про державний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування», «Про місцевий референдум», «Про муніципальну поліцію». Потребують оновлення закони про місцеві вибори, про місцеві державні адміністрації та ін.;

- вдосконалення підзаконних нормативно-правових актів щодо децентралізації публічної влади, зокрема, в частині чіткого встановлення термінів їх реалізації;

- нормативне визначення особистої відповідальності посадових осіб місцевих органів влади щодо виконання власних та делегованих повноважень, зокрема, ефективне використання комунальної власності тощо;

- чітке розмежування повноважень, зокрема поширення повноважень органів місцевого самоврядування на землі за межами населених пунктів (забезпечення принципу повсюдності);

- збільшення ресурсної бази громад, наприклад, через запровадження механізму зарахування до місцевих бюджетів частини податку на прибуток підприємств, які здійснюють свою економічну діяльність в межах громади тощо.

Наукові публікації стверджують, що «наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є запорукою того, що територіальна громада має можливість надавати більш якісні та більш різноманітні послуги своїм жителям, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти та фінансувати інші заходи для всебічного покращення умов проживання жителів громади»[22]. Не погоджуємося з такими думками, оскільки:

- в утворених об'єднаних територіальних громадах немає належно підготованих кадрів, спостерігається низька кваліфікація службовців

місцевого самоврядування для виконання нових функцій;

- відбувається зростання навантаження на працівників у таких сферах, як охорона здоров'я, соціальна допомога, освіта, надання адміністративних послуг у результаті збільшення повноважень без відповідного матеріального заохочення, що суттєво знижує мотивацію й активність, а іноді і формує негативне ставлення до процесу децентралізації.

Система управління на рівні громад виявилася на сьогодні недостатньо спроможною для виконання у повному обсязі нових функцій та завдань. Розширення повноважень на місцевому рівні потребує кваліфікованих кадрів. Звідси два шляхи: навчати й підвищувати кваліфікацію, що є витратним та не визначеним у часі та другий – звільнити на найняти кваліфікований персонал, який буде здатний виконати нові функції.

Фінансова спроможність є передумовою успішної реалізації функцій та завдань на місцях, сприяє економічному розвитку ОТГ. На сучасному етапі варто створити сприятливі умови для подальшого розвитку об'єднаних територіальних громад, розширення власних джерел надходжень їх бюджетів, оскільки державна підтримка об'єднаних територіальних громад буде поступово скорочуватися. Одним із дієвих інструментів можна назвати створення сприятливого бізнес-середовища та інвестиційної привабливості. Так, автори аналітичної доповіді «Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів?» (2018 р., Національний інститут стратегічних досліджень) пропонують побудову на місцевому рівні економіко-правового середовища, «дружнього до розвитку». В якості ознак «дружності до розвитку» локальної економічної системи автори доповіді розглядають [23]: диверсифікованість економіки території; пріоритетність розвитку секторів, які орієнтовані на розширення міжсекторальної співпраці; сталість розвитку; інтегральність; уникнення ризиків анклавізації місцевої економіки та її відкритість до коопераційної взаємодії.

Зазначимо, що на міжнародному рівні, з урахуванням сучасних змін в технологіях та організації ведення бізнесу, наразі застосовується поняття «ділової екосистеми» (business ecosystem)

як цілісного середовища реалізації підприємницької діяльності, яке починається з межі підприємства та закінчується на кордоні країни, складається з прибуткових (сервісних), неприбуткових організацій, локальної інфраструктури, системи освіти та кваліфікаційної підготовки тощо [24]. Сфера відповідальності громад в рамках «ділової екосистеми» розглядається насамперед у вирішенні проблеми «останньої милі»: локального середовища для малих і середніх підприємств, облаштування якого значною мірою є результатом публічних інвестицій у транспортну, шляхову, інформаційно-комунікаційну інфраструктуру, де на частку публічних коштів припадає 70% фінансування. Крім цього, роль громад є важливою у створенні загального ділового середовища, зокрема – забезпеченні та підтримці надання освітніх та професійно-освітніх послуг, створенні умов для діяльності, або й співзаснуванні організацій з підтримки торгівлі та інвестицій, створенні мотивації для збільшення обсягу приватних інвестицій у розвиток інфраструктури «останньої милі».

Налагодження прозорої взаємодії між керівництвом ОТГ та місцевим бізнесом є пріоритетом для створення умов для розвитку території, сприяє формуванню ними спільного бачення майбутнього їхньої громади та потребує створення на місцевому рівні спеціалізованих дорадчих органів для розвитку бізнес-середовища, входження представників бізнесу до громадських рад громад тощо.

Найбільш загрозливим явищем у контексті децентралізації є високий рівень корупції в Україні. Світовий досвід свідчить про недоцільність децентралізації бюджету за умови високого рівня корупції, відповідно особливу увагу необхідно приділяти питанню корупційної складової у діяльності органів місцевого самоврядування та децентралізації влади. Зменшенню корупції, на нашу думку, буде сприяти:

- визначення та закріплення в нормативно-правових документах особистої відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування щодо виконання власних та делегованих повноважень;

- запровадження в Україні спеціальних фінансових служб контролю і аудиту місцевого самоврядування, позитивний вплив яких підтверджує досвід Литви;

- визначення на законодавчому рівні переліку документів і проєктів, які ОТГ повинні розміщувати у відкритому доступі;

- утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проєктів рішень та прийнятих рішень;

- державний нагляд та контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування тощо.

Децентралізація відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, відкриває перспективи для забезпечення спроможності місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення; створює інструменти щодо задоволення культурної, мовної та етнічної різноманітності; розвиває економічну конкуренцію; підвищує роль громадян, їх вплив на процес прийняття й реалізацію рішень щодо забезпечення розвитку громади та суспільства в цілому.

- Щодо подальших кроків децентралізації публічної влади в контексті сучасного розвитку України необхідно:

- завершити формування та ухвалення нормативно-правової бази реформи;

- визначити механізм вирівнювання диспропорцій у рівнях розвитку регіонів України, враховуючи досвід європейських країн;

- вирішити питання забезпечення кваліфікованими кадрами, оскільки кадровий ризик є одним з ключових викликів успішної децентралізації публічної влади;

- затвердити заходи щодо попередження корупції на місцевому рівні;

- стимулювати заходи щодо створення сприятливого бізнес-середовища та інвестиційної привабливості із застосуванням європейського досвіду в рамках «ділової екосистеми»; сприяти прозорій взаємодії між керівництвом ОТГ та місцевим бізнесом; заохочувати створення спеціалізованих дорадчих органів для розвитку бізнес-середовища, входження представників бізнесу до громадських рад громад тощо.

Висновки. За результатами проведеного аналізу децентралізації публічної влади в контексті сучасного розвитку України: встановлено, що система управління на рівні громад виявилася на сьогодні недостатньо спроможною для виконання у повному обсязі нових функцій та завдань. Визначено, що подальший, динамічний розвиток місцевого самоврядування та в цілому успішне реформування публічної влади на засадах децентралізації в Україні можна забезпечити лише за умови удосконалення законодавчого забезпечення реформи. 3. З'ясовано, що успішність реформи децентралізації залежить не лише від інституційної спроможності та політичної волі місцевих посадовців та депутатів, а й від рівня безпосередньої активності та участі мешканців у реалізації реформи на усіх її етапах. 4. Перспективи подальших досліджень необхідно спрямувати на вивчення та пошук інструментарію владно-громадської взаємодії в контексті реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації.

Стаття надійшла до редакції: 13.03.20

The review of local self-government reform on the basis of decentralization of public power is carried out. The positive aspects and main shortcomings of the reform actions are identified.

Decentralization of power occupies a strategic place in ensuring the effectiveness of the public administration system, the main criterion for the effectiveness of which is the realization of the interests and needs of the community. Subject to legislative support and creating conditions for cooperation between government, business and civil society, decentralization will stimulate the mobilization of society, which will increase its activity in the process of making and implementing

management decisions, and on the other hand will increase the efficiency of the state mechanism and development regions through the adoption of complex and operational decisions, which are requested by society.

The article identifies the factors of resistance to decentralization of power, among them: - insufficient public involvement in the practical implementation of the reform; lack of information at the beginning of the reform, misunderstanding of its essence; insufficient awareness of further prospects and consequences of the reform; the absence of a regulatory framework and its adoption in the course of the implementation of reform actions; lack of a strategic vision for the country's development after 2020; unpreparedness and rejection of local leaders of the introduced changes, unwillingness to change, both to public sentiments and the management elite, etc.

A review of the regulatory and legal support of the reform was carried out and changes were proposed to improve the legislation on decentralization of power in Ukraine.

Further steps of decentralization of public power in the context of modern development of Ukraine are determined: to complete the formation and adoption of the regulatory framework for reform; to determine the mechanism of equalization of disparities in the levels of development of the regions of Ukraine; to resolve the issue of providing qualified personnel; approve measures to prevent corruption at the local level; to promote the formation of a favorable business environment and investment attractiveness, etc.

Keywords: *decentralization, reform, public authority, development of society.*

Received: 13.03.20

References

1. Bondarenko, A. I. (2010). Vplyv derzhavy na formuvannia mistsevykh biudzhetiv u krainakh Yevropy [The influence of the state on the formation of local budgets in European countries]. Retrieved from http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2010_4/doc/2/13.pdf. [in Ukrainian].
2. Diamond, L. (2004). Why Decentralize Power in A Democracy?

Conference on Fiscal and Administrative Decentralization. Baghdad, Iraq. Retrieved from https://web.stanford.edu/~ldiamond/iraq/Decentralize_Power021204.htm [in English].

3. Hamburh, L.S. (2014). Teoretychni pytannia detsentralizatsii derzhavnoi vlady v systemi publichnoi vlady unitarnoi derzhavy [Theoretical issues of decentralization of state power in the system of public power of a unitary state]. *Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu – Bulletin of Zaporizhia National University*, № 4 (I), 134-145. Retrieved from <http://law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-4-2014-1/20.pdf> [in Ukrainian].

4. Kishchevskiy, S. (2015). Onovlennia Konstytutsii yak zavershennia revoliutsii [Renewal of the Constitution as the end of the revolution]. *Tsentr perspektyvnykh doslidzhen – Center for Advanced Studies*, № 1, 169–170 [in Ukrainian].

5. Drozdovska, O. S. (2012). Teoretychni zasady finansovoi detsentralizatsii [Theoretical principles of financial decentralization]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, № 8, 19–25 [in Ukrainian].

6. Minchenko, R.M. Problemy detsentralizatsii derzhavnoi vlady i yikh vzaємодіia z mistsevym samovriaduvanniam v Ukraini [Problems of decentralization of state power and their interaction with local self-government in Ukraine]. *Derzhava i pravo – State and Law*, № 39, 452 [in Ukrainian].

7. Hurne, B. (1991). Derzhavne upravlinnia; per. z fr. V. Shovkun [Governance; lane. with fr. V. Shovkun]. *Instytut derzh. upravlinnia ta samovriaduvannia pry Kabineti Ministriv Ukrainy*. Kyiv. : Osnovy [in Ukrainian].

8. Cheema, G. (2007). Shabbir Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices. Washington, D.C: ash institute for democratic governance and innovation John F. Kennedy School of Government Harvard University [in English].

9. Roman, V. F. (2014). Osoblyvosti detsentralizatsii ta dekontsentratsii vlady: teoretychnyi aspekt [Peculiarities of decentralization and deconcentration of power: theoretical aspect]. *Efektivnist derzhavnogo upravlinnia – Efficiency of public administration*, 38, 92-98. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/j-pdf/efdu_2014_38_11.pdf. [in Ukrainian].

10. Romaniuk, S.A. (2018). Detsentralizatsiia: teoriia ta praktyka zastosuvannia : monohrafiia [Decentralization: theory and practice of application: monograph]. Kyiv [in Ukrainian].

11. The Decentralization In Canada Politics Essay. All Answers Ltd. ukessays.com. (2013). Retrieved from <https://www.ukessays.com/essays/politics/the-decentralization-in-canada-politicseessay.php?vref=1> [in English].

12. Convery, A. & Lundberg, T. (2017). Decentralization and the centre right in the UK and Spain: central power and regional responsibility. *Territory, Politics, Governance*, №5 (4), 388-405 [in English].

13. Ruano, J.M. & Profi roiu, M. (2017). Conclusions: Intergovernmental Networks and Decentralisation in Europe. *The Palgrave Handbook of decentralization in Europe*. Palgrave Macmillan [in English].

14. Harald, B. & Michal, I. & Hellmut W. (Eds.). (2003). *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske Budrich [in English].

15. Leoński, Z. (2004). *Nauka administracji*. Warszawa : C.H. BECK, 28–35, 58–92 [in Polish].

16. Buzan, B. (2014). *From International to World Society?* N.-Y. : Cambridge University Press [in English].

17. Apel, K.-O. (2001). Bamberhskye lektsyy [Bamberg lectures]. *Fylosofiya bez hranyts – Philosophy without borders*, sb. stat. : v 2 ch. V.V. Myronova (Ed.), Moskva. : Yzdatel Vorobev, A.V. [in Russian].

18. Hroisman V. B. Ctrukturyno-funktsionalna rol detsentralizatsii vldy u protsesakh stanovlennia hromadianskoho suspilstva [Structural and functional role of decentralization of power in the processes of formation of civil society]. Retrieved from http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_44/fail/ch_1/29.pdf [in Ukrainian].

19. Zvit zaprovadzhennia proektu Dialoh [Dialogue project implementation report]. Retrieved from http://auC.org.ua/sites/default/files/zvitdialogue_project_ukr.pdf [in Ukrainian].

20. Detsentralizatsiia: dumky liudei [Decentralization: people's opinions]. Retrieved from <http://decentralization.gov.ua/info/graphics/item/id/22> [in Ukrainian].

21. Opytuvannia hromadskoi dumky dlia otsinky zmin v obiznanosti hromadian shchodo hromadskykh orhanizatsii ta yikhnoi diialnosti (pidhotovleno dlia proektu ENGAGE na zamovlennia PactInc) [Public opinion poll to assess changes in citizens' awareness of NGOs and their activities (prepared for the ENGAGE project commissioned by PactInc)]. (2018). Retrieved from https://dif.org.ua/uploads/pdf/15439902275_aec4453ef5927.19702097.pdf [in

Ukrainian].

22. Kovalenko, S.O. (2019). Finansova detsentralizatsiia v Ukraini ta yii perspektyvy [Financial decentralization in Ukraine and its prospects]. Retrieved from https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2019-4_0-pages-300_306.pdf [in Ukrainian].

23. Zhalilo, Ya.A., Makarov, H.V., Danyliak, O.O., Rudenko, A.F., Romanova, V.V., Pavlenko, I.A. & Shevchenko, O.V. (2018). Detsentralizatsiia vlady: yak zberehty uspishnist v umovakh novykh vyklykiv? [Decentralization of power: how to maintain success in the face of new challenges?] Analychna dopovid. Kyiv: Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen [in Ukrainian].

24. SME Competitiveness Outlook 2018: Business Ecosystems for the Digital Age.- Geneva. ITC (2018) [in English].

Відомості про автора / Information about the Authors

Коваленко Наталія Вікторівна: Національна академія державного управління при Президентові України, вул. Антона Цедіка, 20, м. Київ, 03057, Україна

Nataliia Kovalenko: National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv, 03057, Ukraine

ORCID. ORG/ 0000-0001-8398-8381

E-mail: kovalenko_nadu@ukr.net

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ УКРАЇНИ

Криштанович М.Ф., д-р наук з держ. упр., професор, Національний університет «Львівська політехніка» м. Львів, Україна

У ході дослідження проаналізовано основні чинники, що впливають на розвиток інвестиційної діяльності в сільському господарстві. Проаналізовано основні показники, які виражають темпи іноземного інвестування в сільськогосподарську галузь. Охарактеризовано основні показники інвестиційного розвитку сільськогосподарських підприємств, зокрема розглянуто динаміку обсягів капітальних інвестицій, частки інвестицій в агросектор в структурі ВВП, обсяг інвестицій у розрахунку на одне аграрне підприємство. Проведено дослідження та оцінювання результативності державного регулювання інвестицій у сільському господарстві, яке передбачає статистичний аналіз опорних показників.

Результатом державного регулювання інвестицій у сільському господарстві є аналіз впливу основних факторів на ефективність інвестицій. З метою виявлення впливу на процес державного регулювання інвестицій у агросфері здійснено кореляційний аналіз за низкою критеріїв. Обґрунтовано перспективні напрямки удосконалення державного регулювання інвестиційної діяльності в сільському господарстві.

Система державного регулювання інвестиційної діяльності в Україні, сформована в результаті великої кількості трансформацій і реорганізацій, не є єдиною та результативною. Вона складалася з багатьох учасників, функції які доволі часто дублювалися, що в фінальному підсумку знижувало рівень управління інвестиційними

процесами. Погіршення розвитку державного регулювання в сфері інвестицій, підтверджується тенденцією до зниження фінансування видатків на утримання загальнодержавних установ, які здійснюють управління інвестиційними процесами в секторі економіки сільського господарства. Особливостями розвитку політики регулювання інвестиційної діяльності в сільському господарстві, також враховуються передумову зміни попиту на різні категорії агропродукції.

За результатами аналізу сформульовано висновки щодо особливостей впливу державного регулювання інвестиційної діяльності у сільському господарстві.

Ключові слова: фактори, інвестиційна діяльність, агросектор, державне регулювання, інвестиційна привабливість.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Розвиток інвестиційних процесів є базисом розширеного відтворення в економіці. Сільське господарство, як одна з найбільш пріоритетних галузей в Україні, на сьогодні, як ніколи, потребує активного впровадження нових підходів у регулюванні інвестиційних процесів, забезпечення усіх необхідних умов для зростання інвестиційної привабливості. З огляду на це особливої актуальності набувають питання, які висвітлюють основні чинники впливу на інвестиційний розвиток сільськогосподарських підприємств, проблеми та перспективи зростання обсягів прямого іноземного інвестування у агросектор.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методичні та практичні аспекти інвестиційної діяльності у сільському господарстві, державного регулювання інвестиційних процесів в агросекторі розкрито у працях багатьох науковців, серед яких варто виділити таких як І. Безп'ята, Д. Дуков, І. Мойсеєнко, І. Назаренко, С. Халатур, В. Хопчан, П. Дем'яненко, О. Саблука, М. Левандівського, В. Ашінова, Л. Белоусова, Л. Смолія, А. Гайдуцький, А. Даниленко, та ін. Проте, подальшого розвитку потребують питання розробки напрямків удосконалення державної інвестиційної політики, спрямованої на зростання рівня інвестиційної привабливості аграрного сектору економіки України.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Метою статті є дослідження особливостей розвитку інвестиційної діяльності у сільському господарстві України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інвестиційні процеси у сільському господарстві забезпечують реалізацію принципів розширеного відтворення підприємств, формують необхідну матеріально-технічну базу для використання нових аграрних технологій. В Україні інвестиційна діяльність підприємств агросектору в значній мірі залежить від ряду чинників внутрішнього та зовнішнього середовища.

Вплив політико-правового середовища на інвестиційну діяльність в сільському господарстві виявляється через систему нормативно-правового регулювання. Підприємство не може здійснювати вплив на даний фактор. Існуюча нормативно-правова база регулювання інвестиційної активності постійно вдосконалюється [2]. Варто відмітити, що вплив нормативно-правового регулювання на інвестиційну діяльність підприємств агросектору в останній час має негативний відбиток, що пов'язано переважно з численними проблемами з відшкодуванням ПДВ аграріям, ускладненням процесів залучення іноземних інвестицій, відсутність правових гарантій збереження капіталу для інвесторів. Що стосується безпосередньо правового регулювання ринку сільськогосподарської сировини та дальності окремих його учасників, то найбільший пресинг на бізнес чинять фіскальні органи [1]. Для виконання сезонних робіт агропідприємства часто змушені здійснювати укладення договорів на тимчасове надання послуг фізичними особами. Державна фіскальна служба умови контрактів за наведеним принципом часто визнає як трудові відносини, що викликає ризики фіскального тиску на нормальну роботу аграрного бізнесу [4].

Досить негативно на фінансовий потенціал інвестиційної діяльності сільськогосподарських підприємств вплинули фактор бюджетно-податкового регулювання. Відповідно до змін у податкове законодавство, які спостерігалися упродовж 2017-2019 рр., умови для відшкодування ПДВ аграріям розвивалися не в кращу сторону.

Це призводить до вимивання оборотного капіталу при експорті сільськогосподарської продукції [7].

Формування інвестиційного клімату для іноземних інвесторів в Україні є несприятливим. Процеси економічних реформ виявилися неспроможними подолати значні системні проблеми у захисті прав інвесторів. Невисокі темпи іноземного інвестування в аграрну галузь (рис. 1) не сприяють технологічному оновленню підприємств аграрної сфери.

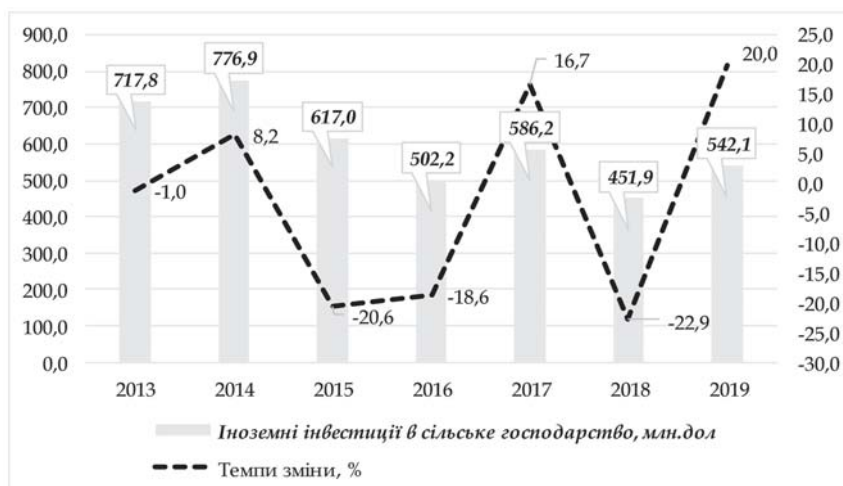


Рис. 1. Прямі іноземні інвестиції в сільське господарство України у 2013-2019 рр., млрд. грн [7]

Інвестиційні проекти із залученням іноземних інвесторів, щодо яких останні претендують на одержання додаткових податкових, митних, кредитних пільг та страхових гарантій, мають сприяти створенню нових робочих місць на підприємствах, у які вкладаються інвестиції; супроводжуватися впровадженням сучасних ресурсозберігаючих та екологічно безпечних видів технологій; сприяти зниженню енергоспоживання на одиницю продукції; бути орієнтованими на найраціональніше використання сировинної бази сільського господарства. Продукція підприємства

з іноземними інвестиціями має бути конкурентоспроможною на міжнародних ринках [3].

Вплив макроекономічних факторів виявляється у стабілізації валютного курсу гривні по відношенню до іноземних вільноконвертованих валют. У 2019 році, внаслідок значного укріплення курсу гривні, аграрії експортери отримали значні негативні курсові різниці, що поліпшило їх фінансовий результат (рис. 2).

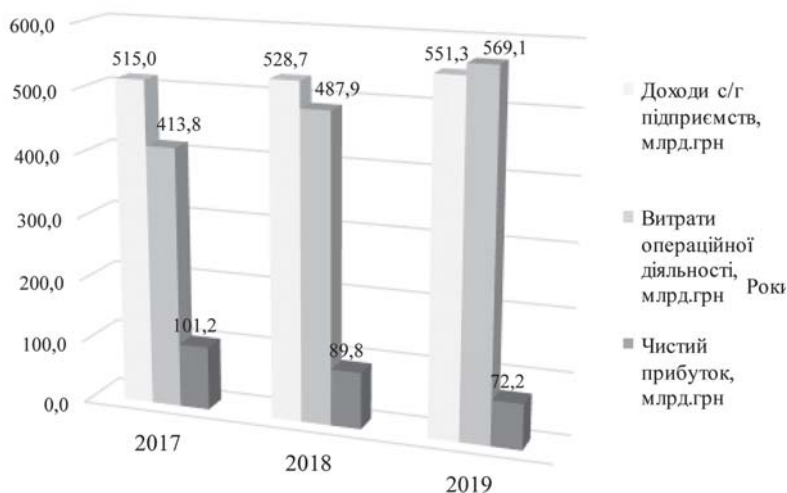


Рис. 2. Фінансові результати діяльності сільськогосподарських підприємств у 2017-2019 рр., млрд. грн

Зростання операційних витрат підприємств агросектору викликане як інфляційними процесами в економіці, так і впливом ряду інфраструктурних чинників, зокрема зміною умов транспортування агропродукції, зростання строків її зберігання, збільшення витрат на обробіток землі, тощо. В сучасних умовах суттєві ризики у інвестиційний потенціал аграрної сфери вносить фактор економічної кризи. У першому кварталі 2020 року (починаючи з березня), через ряд обмежувальних карантинних заходів, пов'я-

заних з корона вірусною інфекцією, спостерігалися збої експортних поставок агросировини, знизився попит на неї на світових ринках.

Науково-технічні фактори позитивно впливають на формування інвестиційної діяльності в сільському господарстві. З одного боку, нові технології вирощування у процесах сільськогосподарських культур, зберігання зерна, організації транспортної та інформаційної логістики впливають на зростання необхідності інвестувати у сільськогосподарську галузь, а з іншого боку – відбувається зростання ефективності агровиробництва, що позитивно впливає на інвестиційну привабливість сільськогосподарських підприємств.

Надалі розглянемо основні показники, що характеризують процеси інвестиційної діяльності в сільському господарстві. На рис. 3 наведено динаміка обсягу капітальних інвестицій в сільське господарство та кількості сільськогосподарських підприємств за 2013-2019 рр.

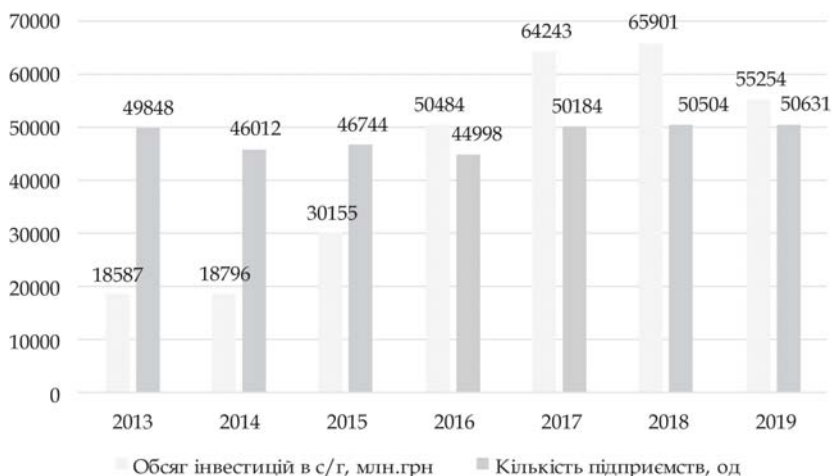


Рис. 3. Динаміка обсягу капітальних інвестицій в сільське господарство та кількості с/г підприємств у 2013-2019 рр. [7]

Як свідчать дані рис. 3, упродовж 2013-2015 рр. можна було спостерігати зростання вартості сукупних капітальних інвестицій у

сільське господарство. Однак, беручи до уваги девальвацію курсу національної валюти, зростання інвестицій у період з 2013 по 2015 рр. можна розглядати як суто умовне, оскільки якщо проіндексувати таке зростання на темпи падіння курсу національної валюти, то фактично можемо отримати від'ємний приріст обсягу інвестицій. Варто також відмітити певне зростання кількості сільськогосподарських підприємств. У 2019 році в Україні було зареєстровано 50631 сільськогосподарські підприємства, що на 8% більше, порівняно з аналогічним показником у 2015 році. Характеризуючи динаміку капітальних інвестицій у сільськогосподарську галузь, варто відмітити їх зниження у 2019 році на 16,2%. Таке різке зниження інвестицій було зумовлене зменшенням обсягів капітальних вкладень у формування інфраструктури агросектору.

Важливим показниками, що виражають інтенсивність інвестиційних процесів в сільському господарстві, є частка інвестицій у ВВП а обсяг інвестицій у розрахунку на 1-не с/г підприємство (рис. 4).

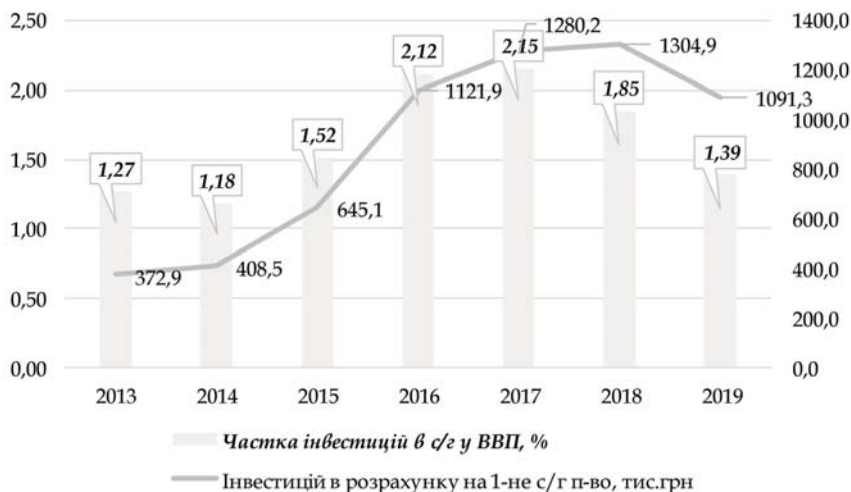


Рис. 4. Показники частки інвестицій у ВВП та обсягу інвестицій на одне с/г підприємство у 2013-2019 рр. [7]

Як свідчать статистичні дані, частка інвестицій у ВВП мала тенденцію до зростання у 2014-2017 рр., що пояснювалося падінням валової доданої вартості інших (відмінних від агросектору) сфер економіки на тлі економічної кризи, спричиненої війною на Сході України. Можна сказати, що процеси відновлення економіки та зростання обсягів діяльності у інших секторах господарського комплексу держави не сприяли зростанню інвестиційного потенціалу агросфери у формуванні ВВП. Така ситуація спричинена передусім рядом негативних політико-правових та фіскальних чинників, про які було сказано вище. Негативним трендом у розвитку інвестиційної діяльності в агросекторі є зниження обсягу інвестицій у розрахунку на одне підприємство агросектору. Так, якщо у 2017 році даний показник складав 1280,2 тис. грн., то у 2019 році його значення склало 1091,3 тис. грн, що на 15% менше.

Розглянувши основні тенденції розвитку інвестиційної діяльності сільськогосподарських підприємств, варто визначити основні перспективні умови для відновлення та зростання темпів інвестиційної активності в агросекторі.

Як відзначає І. Мойсеєнко ефективність реалізації стратегії інноваційного розвитку досягається шляхом проведення виваженої економічної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, інформаційній і фінансовій сферах. На думку автора, ефективність державного регулювання інвестиційно-інноваційних процесів в умовах економічної нестабільності та необхідності виходу з кризи передбачає раціональне використання інституціональних амортизаторів інвестиційного ризику державного регулювання економічних процесів детінізації економіки за рахунок податкової та митної політики, інституційного забезпечення моніторингу рівня інвестиційної безпеки та своєчасного впровадження антикризових заходів безпеки [3].

В. Хопчан зауважує, що інвестиційний клімат в Україні для іноземних інвесторів, незважаючи на певні позитивні моменти, непривабливий. Незначні обсяги іноземних вкладень, їх неефективне використання не сприяють технологічному оновленню

сільськогосподарського виробництва і не впливають на загальний стан галузі. На думку вченого, для залучення іноземних інвестицій необхідно насамперед розв'язати проблеми макроекономічної стабілізації й активізувати дію усіх важелів економічного регулювання інвестиційної діяльності [6].

Доповнюючи вищесказане, С. Халатур акцентує увагу на формуванні механізмів державного стимулювання розвитку людського капіталу та створення інноваційних систем у сільському господарстві. Сильний людський капітал і динамічні сільськогосподарські інноваційні системи є критично важливими для залучення додаткових інвестицій в сільському господарстві. Політика повинна підтримувати високу якість освіти та функціонування інформаційно-консультативних послуг для підвищення людського капіталу. Вони повинні сприяти розвитку партнерських відносин між національними та міжнародними дослідженнями, краще поєднати наукові дослідження з потребами ефективного захисту прав інтелектуальної власності для створення ефективної інноваційної системи [5].

Висновки. Таким чином, проведене дослідження особливостей розвитку інвестиційної діяльності в сільському господарстві дає підстави зробити висновки про необхідність удосконалення механізмів державного регулювання інвестиційних процесів. У цьому аспекті особливої уваги потребують земельна та податкова реформи, які покликані забезпечити необхідні мінімальні умови для забезпечення достатнього рівня інвестиційної привабливості аграрної галузі України. Важливим напрямком підвищення результативності інвестиційної діяльності в сільському господарстві є також стимулювання інноваційної активності, що може бути забезпечене шляхом формування інноваційної економічної політики на державному рівні.

Стаття надійшла до редакції: 12.02.20

The result of state regulation of investment in agriculture is an analysis of the impact of key factors on investment efficiency. In order to identify the impact on the process of state regulation of investments in the agricultural sector, a correlation analysis was performed according to a number of criteria. Perspective directions of improvement of state regulation of investment activity in agriculture are substantiated.

ISSN 2616-6216. Publ. upr. reg. rozvit. 2020, 8: 584-595 593

Based on the results of the analysis, conclusions are formulated on the peculiarities of the impact of state regulation of investment activity in agriculture.

Key words: *Factors, investment activity, agricultural sector, state regulation, investment attractiveness.*

Received: 12.02.20

References

1. Bezp'yata, I.V. (2016). Osoblyvosti zaluchennya inozemnykh investytsiy v ahraryy sektor ekonomiky [Features of attracting foreign investment in the agricultural sector of the economy]. *Ekonomika i suspil'stvo – Economy and society*, 4, 67 – 71 [in Ukrainian].
2. Dukov, D.F. (2017). Napryamy udoskonalennya kompleksnoho mekhanizmu derzhavnoho upravlinnya investytsiyamy v rehional'nyy rozvytok [Directions for improving the integrated mechanism of state investment management in regulatory development]. Odesa [in Ukrainian].
3. Moyseyenko, I.P. (2015). Fiskal'ni aspekty derzhavnoho rehulyuvannya investytsiynoyi diyal'nosti [Fiscal aspect of state regulation of investment activity]. *Naukovyy visnyk Mukachivs'koho derzhavnoho universytetu – Scientific Bulletin of Mukachevo State University*, 2, 243-248 [in Ukrainian].
4. Nazarenko, I.M. (2015) Analiz investytsiynoho zabezpechennya sil's'kohospodars'kykh pidpryyemstv rehioniv Ukrayiny [Analysis of investment support of agricultural enterprises in the regions of Ukraine]. *Problemy ekonomiky – Economic problems*, 4, 136- 143 [in Ukrainian].
5. Khalatur, S.M. (2017). Investytsiyna pryvablyvist' haluzi sil's'kohospodarstva Ukrayiny z urakhuvannyam faktoriv ryzyku [Investment attractiveness of the agricultural sector of Ukraine taking into account risk factors]. *Naukovyy visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Seriya : Ekonomika i menedzhment – Scientific Bulletin of the International Humanities University. Series: Economics and Management*, 24(1), 59-62 [in Ukrainian].
6. Khopchan, V.M. (2015). Suchasnyy stan ta perspektyvy derzhavno-

ho rehulyuvannya investytsiynoyi diyal'nosti v Ukraini [Current state and prospects of state regulation of investment activity in Ukraine]. Investytsiyi: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience, 11, 20-23 [in Ukrainian].

7. Statystychni materialy Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy [Statistical materials of the State Statistics Service of Ukraine]. Retrieved from www.ukrstat.gov.ua [in Ukrainian].

8. Smoliy, L. (2009). Investytsiynе zabezpechennya ahrarnykh pidpryyemstv rehionu [Investment support of agricultural enterprises in the region]. Ekonomika APK – Economics of agro-industrial complex, 9, 65-67 [in Ukrainian].

Відомості про автора / Information about the Author

Криштанович Мирослав Франкович: Національний університет «Львівська політехніка» вул. Степана Бандери 12, м. Львів, 79016, Україна.

Myroslav Kryshtanovych: Lviv Polytechnic National University, 12, Ukraine, Stepana Bandera str., Lviv, 79016, Ukraine.

ORCID. ORG/ 0000-0003-1750-6385

E-mail:mf0077@ukr.net

УДК 353:[351.851:005.21
DOI: 10.34132/PARD2020.08.12

ПРОБЛЕМНО-ЦІЛЬОВІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ОСВІТИ РЕГІОНУ

Сиченко В.В., ректор, д-р наук з держ. упр., професор, КЗВО
«Дніпровська академія неперервної освіти», Дніпро, Україна

Хитько М.М., канд. наук з держ. упр., доцент КЗВО
«Дніпровська академія неперервної освіти», Дніпро, Україна

У статті досліджується необхідність та особливості стратегічного планування освітнього розвитку на регіональному рівні з використанням наявних проблем у якості основи цілепокладання управлінської діяльності. На основі системного аналізу та виокремлення спільного і особливого у тенденціях освітнього розвитку на рівні країни та регіону визначаються базові проблеми стратегічного планування та управління. Здійснюється узагальнюючий аналіз розвитку регіональної системи освіти на прикладі Дніпропетровської області з виходом на постановку стратегічних цілей її реформування.

Показано що основою стратегічного планування розвитку освіти є розроблення нового цілепокладання розвитку української освіти на базі цінностей демократичного суспільства, особистісного розвитку, спрямованості до європейського освітнього простору; створення каркаса нового законодавчого поля функціонування освіти; визначення засад рівного доступу кожного громадянина до якісної освіти всіх рівнів як магістральний напрям її розвитку; формування змісту освіти на основі державних стандартів як важеля управління якістю освіти в країні.

Акцентовуються проблеми стратегізації управління освітою на регіональному рівні та необхідність пов'язаних з цим інновацій у нормативно-організаційній царині. Показано що в основі

освітньої парадигми має лежати завдання забезпечення потреб споживачів освітніх послуг, розширення можливостей доступу до якісної освіти, забезпечення ефективного соціального механізму конкурентоздатності випускників шкіл на сучасному ринку праці. На основі проведеного дослідження робляться пропозиції щодо удосконалення стратегічного планування розвитку основних складових регіональної системи освіти.

Ключові слова: стратегічне планування, регіональне управління, регіональна система освіти, оптимізація державного управління, ціле покладання управління.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Приймаючи виклики сьогодення, українське суспільство прагне модернізуватися на інноваційній основі, аби набути прискорення, характерного для глобального світового поступу. Головним рушієм цього процесу завжди були і незмінно залишаться люди — компетентні і кваліфіковані, конструктивні і конкурентоспроможні, компромісні і консенсусні. У розвитку людського потенціалу, людського капіталу ключову і, головне, безперервно зростаючу роль відіграє освіта. Виключно завдяки освітній складовій в індексах людського розвитку та глобальної конкурентоспроможності Україна за цими показниками утримує серединні позиції в колі багатьох країн світу. Водночас дедалі стає очевидним, що екстенсивний шлях зростання вітчизняної освіти себе повністю вичерпав. На порядку денному досягнення нею нових якісних характеристик, які відповідають вимогам сьогодення. Їх досягнення вимагає чіткого стратегічного планування освітнього розвитку як на національному, так і регіональному рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасний період стратегії модернізації вітчизняної освіти розпочато у 2014 р., у якому новий погляд на якісний рівень та суспільну роль освіти зумовили Революція гідності, а також підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом. У державній стратегії пріоритетними є

орієнтири щодо людиноцентризму, забезпечення якості і доступності, конкурентоспроможності й ефективності, інтеграції в європейські та світові простори освіти і досліджень, періодичного національного і міжнародного моніторингу, комплексного аналізу стану і перспектив розвитку освіти, стабільного необхідного і достатнього забезпечення фінансовими та інтелектуальним ресурсами. Державна освітня стратегія покликана змінювати ставлення суспільства до освіти з огляду на перспективу реформування освітньої сфери, як того вимагають євроінтеграційні та глобалізаційні виклики XXI ст. Її окремі складові досліджуються у роботах Я. Мельник, В. Кременя, С. Одайник, А. Ревко, С. Тульчинської та інших авторів. Разом з тим на периферії досліджень залишається регіональний аспект стратегічного планування освітнього розвитку на проблемно-цільовій основі.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Визначення базових проблем регіональної освіти як основи стратегічного планування її розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Саме для XXI ст. стає характерним розуміння того, що освіта не може надалі залишатися у сфері відокремленої галузевої чи відомчої політики, розглядатися як витратне соціальне благо та безповоротна стаття видатків, а є продуктивним чинником й умовою розвитку, відтак повинна набути статусу загальнонаціональної стратегії. Загальноцивілізаційні тенденції викликали появу нової парадигми освіти, її переорієнтацію з держави на людину, на фундаментальні людські цінності, на послідовну демократизацію освітнього процесу й освітньо-педагогічної ідеології загалом [2, с. 10].

Сучасна освітня стратегія має реалізовуватись у контексті потреб модернізації країни, згідно зі Стратегією сталого розвитку «Україна — 2020» (2015 р.), Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (2014 р.), іншими стратегічними документами української держави, що визначають її європейський і світовий статус у майбутньому. З урахуванням кризового економічного стану країни потрібно насамперед визначити найважливіші освітні проблеми та обґрунтувати способи їх розв'язання в найближчі

роки та в перспективі. Очевидно, що реформування не може бути успішним, якщо здійснюється як потік постійних, локальних змін, часто суперечливих, концептуально не об'єднаних, не має широкої підтримки та розуміння в освітян і суспільстві.

На загальнодержавному рівні основою стратегічного планування розвитку освіти є розроблення нового цілепокладання розвитку української освіти на базі цінностей демократичного суспільства, особистісного розвитку, спрямованості до європейського освітнього простору; створення каркаса нового законодавчого поля функціонування освіти; визначення засад рівного доступу кожного громадянина до якісної освіти всіх рівнів як магістральний напрям її розвитку; формування змісту освіти на основі державних стандартів як важеля управління якістю освіти в країні; створення ресурсів для переходу на 12-річну загальну середню освіту; перехід до варіативної освіти; запровадження незалежного зовнішнього оцінювання; упровадження нової моделі атестації і державної акредитації; поширення інформаційних та загалом інноваційних освітніх технологій; рух до багатоканального фінансування галузі; становлення державно-громадського управління [4, с.26].

Разом з тим слід вказати і на наявні системні проблеми, які мають стати основою визначення стратегічних напрямів розвитку галузі. Це відсутність системної науково обґрунтованої ідеології розвитку освіти з послабленням її культуротворчої місії; згорання низки освітніх мереж, зокрема, дошкільної, в умовах відсутності прогнозу демографічної ситуації і потреб розвитку освіти на регіональному рівні; невизначеність функцій професійно-технічних навчальних закладів і технікумів, училищ, коледжів у нових ринкових умовах, інноваційній економіці; неадекватне розширення мережі вищої освіти з ризиками здобуття молоддю неякісної освіти; невирішеність проблем корупції і хабарництва; відсутність ефективного моніторингу реформ тощо. Загалом українська освіта фактично не стала загальнонаціональним пріоритетом [11, с.135].

Регіональна система освіти розвивається у межах загальнонаціональних тенденцій, досягнень та проблем. Узагальнення статистичних даних дає уявлення про базові тренди

та підстави стратегічного планування основних складових регіональної системи освіти.

Значущість дошкільної освіти постійно зростає по мірі усталення високого статусу дитинства, наростання кількості міжнародних документів про охорону дитинства, і особливо після проведення у 2010 р. під егідою ЮНЕСКО Всесвітньої конференції з навчання, виховання і розвитку дітей раннього і дошкільного віку, базові положення якої відображені у законах України «Про дошкільну освіту» та «Про охорону дитинства», у Національній стратегії розвитку освіти України до 2021 р. Однак слід констатувати, що економічні та управлінські негаразди призвели до скорочення кількості дитячих садків, мережа дошкільних навчальних закладів не була збережена див. рис. 1.

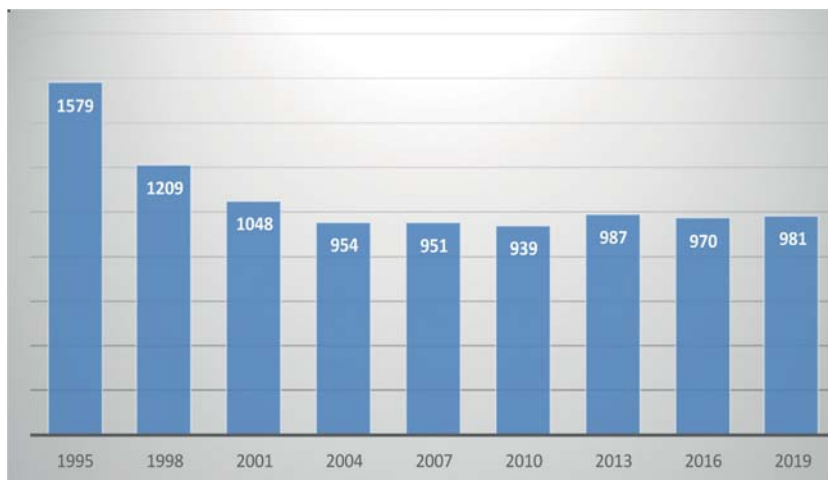


Рис.1. Кількість закладів дошкільної освіти, од. Джерело:[1]

У 2010 р. дошкільну освіту п'ятирічних дітей було визнано обов'язковою. Наслідком цих змін стало те, що майже всі діти старшого дошкільного віку охоплені різними формами здобуття дошкільної освіти, однак молодші категорії дошкільнят значною мірою залишаються за межами організованих форм соціалізації.

Сьогодні у регіоні досить великою є проблема нестачі місць у дошкільних закладах, збільшується наповненість у групі, що виступає небезпечним фактором зниження якості освіти див. рис. 2 та рис. 3.

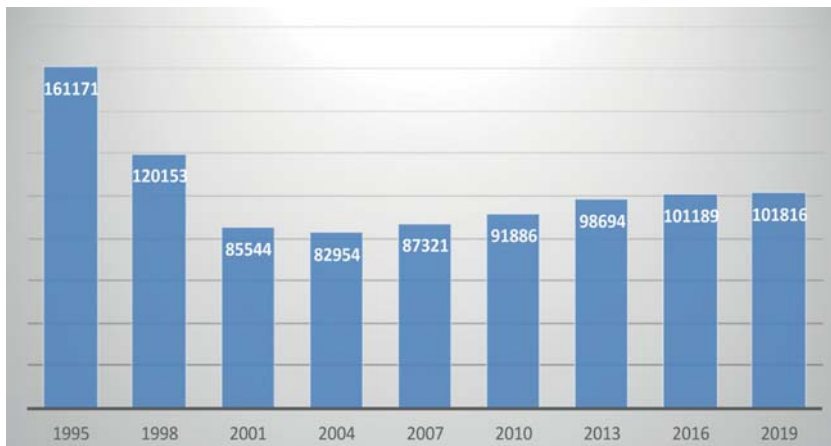


Рис.2. Кількість місць в закладах дошкільної освіти. Джерело:[1]

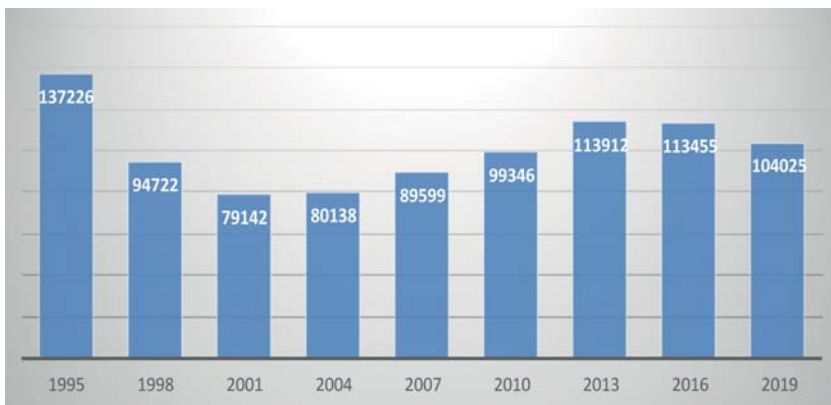


Рис.3. Кількість осіб в закладах дошкільної освіти. Джерело:[1]

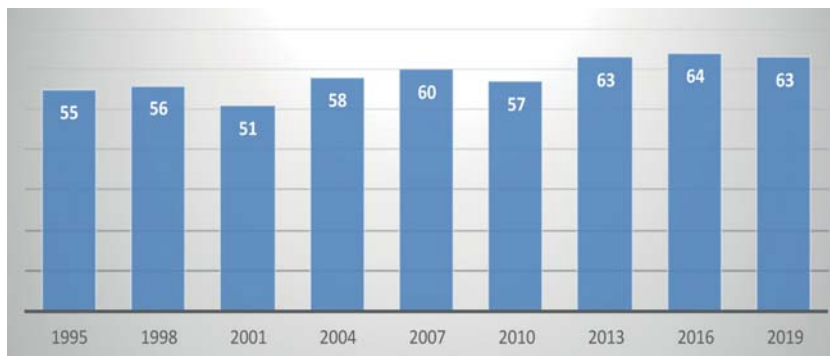


Рис.4. Охоплення дітей в закладах дошкільної освіти,
%. Джерело: [1]

Ключовим перспективним розв'язанням проблеми доступності дошкільної освіти може бути впровадження кращого зарубіжного досвіду функціонування мережі дошкільних навчальних закладів різних типів і форм власності: стаціонарні та сезонні ясла, садки з різною тривалістю, дошкільні відділення при початкових класах, материнські школи, майданчики або відкриті дитячі садки [9, с.65]. Від органів управління на місцях потрібні сприяння приватним ініціативам; створення груп з короткотривалим перебуванням у них дітей; відновлення діяльності дошкільних навчальних закладів, що тривалий час використовувались не за призначенням; відкриття на базі загальноосвітніх навчальних закладів навчально-виховних комплексів, все це сприяло б зростанню рівня охопленості дітей в системі дошкільної освіти, див. рис.4. Практична спрямованість підготовки кадрів системи дошкільної освіти потребує значного поглиблення, адресного замовлення, сучасної політики розвитку людського ресурсу.

У цілому здійснення стратегічного планування у регіональній системі дошкільної освіти вимагають такі напрями як підпорядкування реформ оптимізації життєдіяльності дитини дошкільного віку, узгодження організаційних аспектів наступності дошкільної та початкової освіти, інтеграція діяльності управлінських інституцій, що опікуються дошкільним

дитинством, громадська учать у реформуванні дошкільної освіти, упровадження цілісної регіональної програмно-методичної моделі життєзабезпечення, підтримки та супроводу дитячого розвитку, кардинальні зміни системи духовного та фізичного виховання дітей на основі сучасних концепцій та технологій. На регіональному рівні, на нашу думку, необхідно створити єдиний центр комплексного сервісу дошкільної освіти, що забезпечить перехід від вертикального адміністрування діяльності дошкільних закладів на стратегію адаптивного сервісу на принципах поліархічно-горизонтальної взаємодії усіх причетних до дошкільної галузі інституцій регіональної системи освіти.

Загальноосвітня школа забезпечує становлення учня як особистості, закладає фундамент для успішної самореалізації людини впродовж життя. І на національному, і на регіональному рівні зазнали істотної трансформації цільова спрямованість загальної середньої освіти, її зміст, організація навчального процесу, дидактико-методичне забезпечення, підходи до оцінювання освітніх результатів у напрямі посилення особистісної орієнтації освіти, її розвивального, компетентнісного, демократичного характеру. Створено умови для розвитку обдарованості дітей, більш повного задоволення освітніх запитів і потреб учнів — гімназії, ліцеї, колегіуми. Разом з тим відбувається оптимізація шкільної мережі, яка не завжди є ефективною внаслідок організаційних та фінансових причин. Протягом 2010-2019 років спостерігається динаміка зменшення кількості ЗСО див. рис. 5., на ряду із зростанням кількості учнів у ЗСО протягом 2016-2020 років, та незначним зростанням кількості учителів (див. рис. 7), у ЗСО протягом 2019-2020 років.

Серед нерозв'язаних проблем — недостатня орієнтованість шкільної освіти на практичні потреби учня у контексті особливостей регіонального розвитку; далеке від оптимального оснащення шкіл, інформаційне забезпечення регіонального простору; відсутність єдиної регіональної системи моніторингу якості загальної середньої освіти як основи управління.



Рис.5. Кількість закладів загальної середньої освіти,
од. Джерело:[1]

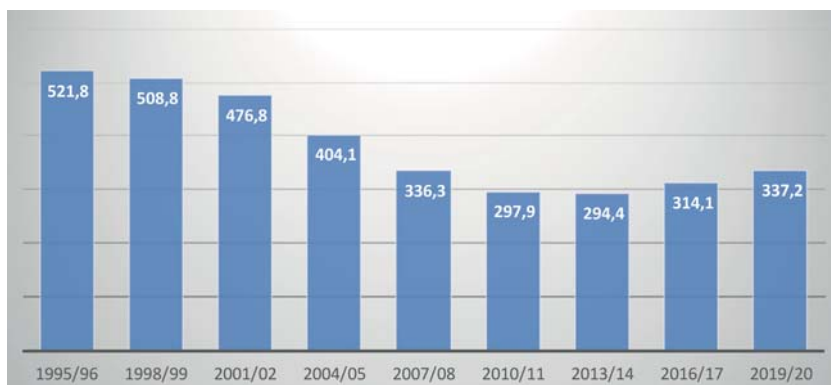


Рис.6. Кількість учнів в закладах загальної середньої освіти,
тис. осіб. Джерело:[1]

Профілізація старшої школи як одна із визначальних засад її ефективного функціонування в сучасних умовах відбувається недостатньо інтенсивно та зі значними труднощами, можна говорити про несформованість мережі шкіл, що реально забезпечують профільну спеціалізацію. Рівень комп'ютеризації школи у 5-6 разів нижчий, ніж у Європі. Зберігається нерівність у забезпеченні доступу до якісної освіти учнів сільської місцевості порівняно з міськими школярами.

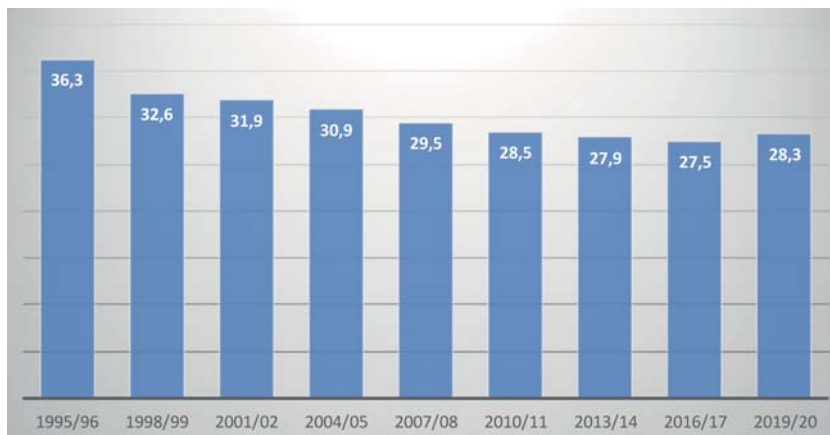


Рис. 7. Кількість учителів в закладах загальної середньої освіти, тис. осіб. Джерело: [1]

Одним із напрямів реформування регіональної школи слід вважати вирішення проблеми малокомплектних навчальних закладів на основі створення освітніх округів, а також розширення можливостей для широкого використання форм індивідуального та дистанційного навчання. А головне – необхідно на рівні регіону забезпечити інтегрованість та узгодженість вирішення проблеми фінансового, управлінського, організаційного і кадрового забезпечення загальноосвітньої школи.

Регіональне стратегічне планування розвитку загальноосвітньої школи має відображати зміни у національній стратегії освітнього розвитку, нові базові цінності, які утверджують соціально та особистісно значущий сенс здобуття освіти, пріоритетність соціальної та інформаційної функцій школи [5, с.9]. У центрі регіонального стратегічного управління освітою мають бути завдання зміни структури школи, місії та цільові освітні спрямування її ступенів, упровадження 12-річного терміну навчання, розширення можливостей профільного навчання. Для нашого регіону з його промисловим потенціалом особливо важливим є становлення інноваційної моделі шкільної освіти,

формування і розвиток інтегрованого інформаційно-освітнього середовища з використанням дистанційних технологій.

Окремої уваги потребує вирішення проблеми оптимізації мережі загальноосвітніх навчальних закладів з метою ефективної реалізації завдань загальної середньої освіти. В її основі має лежати завдання забезпечення потреб споживачів освітніх послуг, розширення можливостей доступу до якісної освіти, забезпечення ефективного соціального механізму конкурентоздатності випускників шкіл на сучасному ринку праці. Разом з тим нагальною є проблема збереження шкіл, особливо в сільській місцевості, як культурних й освітніх осередків. До питання закриття шкіл місцеві органи державної виконавчої влади повинні підходити виважено, враховувати демографічний прогноз, соціально-економічні умови, думку громади [6, с.84].

Важливо забезпечити функціонування у кожному сільському населеному пункті, де є діти шкільного віку, принаймні початкової школи. Вирішення цього питання потребує створення окремої регіональної цільової соціально-освітньої програми на засадах соціального партнерства з широким використанням виховного й освітнього потенціалу сільського соціуму. Доцільно створити й поширити мережу освітніх округів, здатних забезпечити розгалужену інфраструктуру освітнього простору регіону, кращий доступ навчальних закладів до освітніх ресурсів, підвищити якість освітніх послуг і поліпшити умови для реалізації програм профільного навчання у сільських загальноосвітніх навчальних закладах.

У професійній освіті регіону, як і країни загалом, відбулися значні трансформації, зокрема перехід до ступеневої системи навчання, запровадження нових форм підготовки з інтегрованих (укрупнених) професій, здійснення незалежної кваліфікаційної атестації, розширення співпраці з роботодавцями тощо. Поряд із цим спостерігалися негативні тенденції: скорочення мережі та контингенту учнів ПТНЗ (див. рис. 8, 9, 10), повільне оновлення переліку напрямів професійної підготовки, зменшення обсягів державного замовлення та фінансування професійної освіти.

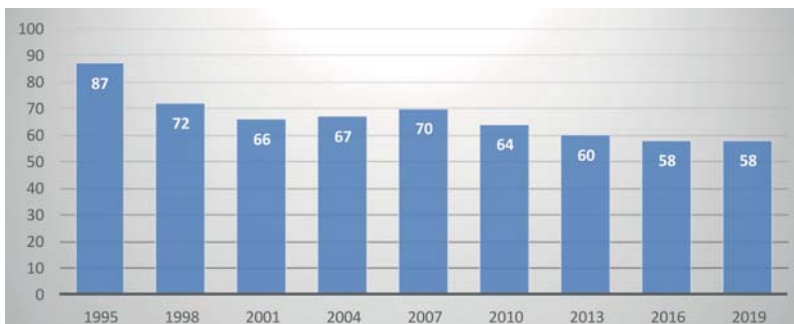


Рис.8. Кількість закладів професійної освіти, од. Джерело:[1]

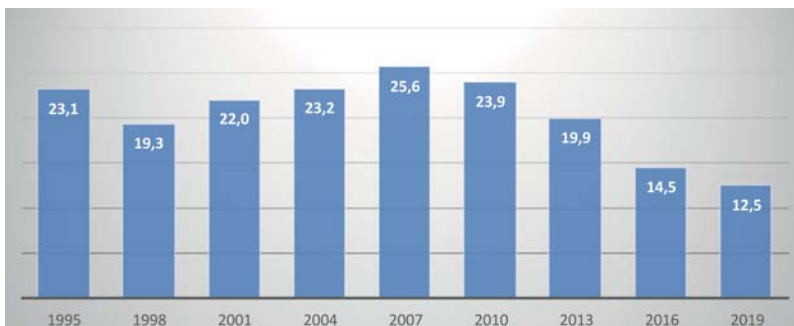


Рис.9. Кількість учнів в закладах професійної освіти, тис. осіб. Джерело:[1]

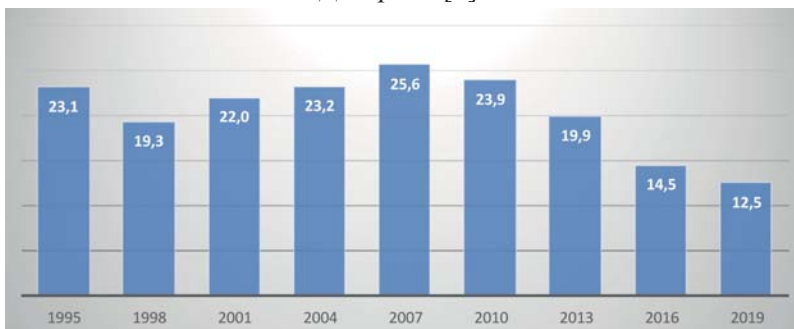


Рис.10. Кількість викладачів в закладах професійної освіти, тис. осіб. Джерело:[1]

Сьогодні якість професійної підготовки кваліфікованих робітників і молодших спеціалістів в регіоні не повною мірою відповідає вимогам сучасного ринку праці. Основні проблеми спричинені збереженням значної централізації в управлінні професійною освітою, недостатньою взаємодією професійних навчальних закладів, роботодавців і науковців у розробленні державних стандартів професійної освіти, багатотипністю мережі ПТНЗ, недосконалістю механізмів фінансування. Неефективною є система професійної орієнтації молоді на робітничі професії та консультування з професійної кар'єри в ринкових умовах. Чимало складних проблем накопичилося в організації професійного навчання на виробництві.

Стратегічним напрямом розвитку слід вважати створення багатогалузевих професійних навчальних закладів із сучасною матеріально-технічною базою з орієнтацією на інтегрування професій та прив'язкою підготовки фахівців до потреб національного та регіональних ринків праці. Необхідним є вирішення проблеми фінансування навчальних закладів державної форми власності на регіональному рівні на засадах, які унеможливлюють його неадекватне скорочення. Потребує також урегулювання нормативна база використання майна ПТНЗ, їх перепрофілювання, відчуження приміщень, земельних ділянок, а також скорочення робочих місць для педагогічних працівників.

Серед цілей стратегічного планування у даній сфері слід визначити прогнозування потреб регіонального ринку праці, створення дієвих механізмів соціального партнерства, використання економічних інструментів стимулювання розвитку та роботодавців до інвестування у професійну підготовку фахівців [13, с.126]. На нашу думку, необхідне створення маркетингових і профорієнтаційних служб у навчальних закладах. Необхідно створити ефективну систему регіонального замовлення робітничих кадрів на основі ефективної статистики та прогнозів. Потрібно також подальше розширення експериментальної апробації ефективних форм підготовки робітничих кадрів, таких як модель освітньо-професійного кластеру з формування трудового потенціалу в регіоні чи модель управління маркетингом системи ПТО. Достатньо

перспективним є створення регіональних центрів маркетингових досліджень у сфері професійної освіти.

Особливе значення має забезпечення поетапної оптимізації мережі професійно-технічних навчальних закладів та ефективне управління ними як комунальною власністю з урахуванням науково обґрунтованих критеріїв, особливостей соціально-економічного розвитку регіону і вимог ринку праці. Доцільним є створення єдиної регіональної системи професійної освіти, що поєднує різні типи професійних навчальних закладів з трансформацією існуючих у багаторівневі і багатопрофільні професійні ліцеї та коледжі. Достатньо ефективним напрямом розвитку є формування регіональних інтегрованих освітньо-професійних систем у вигляді освітньо-професійних округів чи навчально-науково-виробничих кластерів, що поєднують заклади професійної освіти з регіональними підприємствами та організаціями, науковими установами.

Найбільш очевидною ознакою розвитку системи вищої освіти регіону є її екстенсивне зростання, в основному за рахунок радикальної зміни співвідношення університетів, академій та інститутів з одного боку – та коледжів – з іншого. Демографічна та економічна кризи негативно позначалася на кількості закладів вищої освіти (рис. 11), та на якості надання освітніх послуг, конкурентоспроможності вищої освіти на вітчизняному та європейському ринках праці.

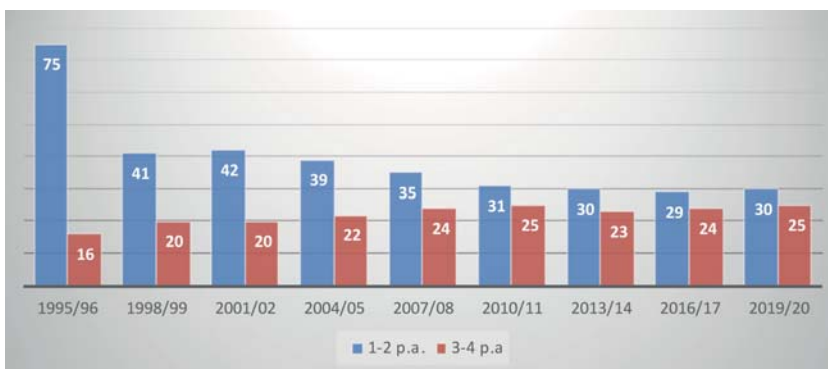


Рис.11. Кількість закладів вищої освіти, од. Джерело:[1]



Рис.12. Кількість студентів в закладах вищої освіти, тис. осіб.



Джерело:[1]

Рис.13. Кількість прийнятих на навчання в заклади вищої освіти, тис. осіб. Джерело:[1]

Слід сказати, що мережа закладів вищої освіти державної/ комунальної форми власності регулювалося здебільшого заходами адміністративного характеру. Такі дії призводили до протестних настроїв чи відкритих протестів керівництва й студентів закладів, як, наприклад, у випадку з Дніпропетровським аграрним університетом. Адже процеси реорганізації майже завжди передбачали не скорочення державного фінансування та інших видатків, утрату усталених традицій. Між тим серед першочергових завдань є створення потужних національних регіональних університетів шляхом об'єднання існуючих закладів, проте на компромісній та

обґрунтованій основі.

На сьогодні можна констатувати такі риси регіональної системи вищої освіти як розпорошеність мережі закладів, низька конкурентоспроможність більшості з них, повільний розвиток автономії, відсутність сучасних систем внутрішнього забезпечення якості, слабкість дослідницько-інноваційної основи підготовки фахівців, низький рівень інтернаціоналізації, неефективність фінансових механізмів ресурсного забезпечення.

Однією з найбільших проблем є відірваність вищої освіти від потреб та інтересів ринку праці. Попит ринку праці на кваліфікованих робітників перевищує попит на фахівців із вищою освітою. Відповідно серед безробітних кількість перших на чверть менша, ніж других. Система освіти цього не відображає, і за останні чверть століття випуск кваліфікованих робітників скоротився вполовину, а випуск фахівців із вищою освітою зріс більш ніж у півтора рази [3, с.12].

Формально від місцевої влади залежить формування державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою, оскільки саме регіональні державні адміністрації мають повноваження погоджувати пропозиції місцевих закладів вищої освіти про обсяги державного замовлення. Однак місцева влада, не маючи відповідальності за фінансування державного замовлення, як правило, підтримує будь-які пропозиції місцевих закладів про високі обсяги держзамовлення без оцінки реальної ситуації. Очевидно, до цього процесу мають залучатися органи місцевого самоврядування з відповідним перерозподілом функцій управління та фінансування. Це питання має вирішуватися у комплексі із завданням забезпечення реальної фінансової автономії державних закладів вищої освіти, які залишаються у статусі бюджетних установ.

Очевидно, що стратегічне планування розвитку системи вищої освіти на рівні регіону має підпорядковуватися реформаторським настановам нового Закону України «Про вищу освіту» (набув чинності 6 вересня 2014 р.). На часі реалізація таких напрямів реформ, як унормування сучасної організації вищої освіти, забезпечення автономії і академічної свободи, створення національної

та регіональної системи забезпечення якості вищої освіти, упровадження нових стандартів вищої освіти та освітніх програм.

Стратегічними напрямками сучасної модернізації вищої освіти слід вважати упорядкування мережі закладів вищої освіти з концентрацією потенціалу і підвищити конкурентоспроможності. Контингент студентів має бути приведений у відповідність до реальної ресурсної бази вищої освіти регіону. Доцільно обмежити граничну чисельність ліцензованих місць у закладах, а головне — кількість самих закладів вищої освіти. Необхідно укрупнити існуючі вищі навчальні заклади шляхом їх об'єднання в потужні регіональні заклади вищої освіти.

Узагальнюючи напрями стратегічного планування розвитку регіональної освіти, слід виділити глобальні, інтегруючі його напрями на основі виокремлення кола пріоритетних проблем. Це упорядкування та осучаснення мережі закладів освіти всіх рівнів; стандартизація нормативів якості освіти; створення нової економіки освіти; концентрація інноваційно-технологічних ресурсів; запровадження державно-громадської моделі управління освітою, розвиток соціального партнерства у розв'язанні освітніх проблем. Щоби регіональна стратегія в освітній сфері забезпечувала доступ до якісної освіти, враховувала вимоги соціально-економічного розвитку регіону, вкрай важливо розробити, цілеспрямовану регіональну програму інноваційного розвитку освіти. Найважливішим у її розробленні і впровадженні є досягнення реальної взаємодії чинників: політичного, соціального, економічного, культурного і, власне, освітнього. Таке поєднання дасть змогу вивести проблему якості освіти за межі суто галузевої проблематики, збалансувати пріоритети, створити систему безперервної освіти [7, с.19]. Ця система має розвиватися на основі нормативного і змістового узгодження всіх її ланок, організаційного взаємодоповнення формальної, неформальної та інформальної освіти. Стратегічний пріоритет освітньої стратегії — формування регіональної спільноти, яка постійно навчається, засвоюючи одночасно демократичні цінності, розвиваючи громадянське суспільство, утверджуючи людиноцентризм в освіті.

Висновки. Таким чином, стратегічне планування розвитку регіональної освіти є ефективним механізмом забезпечення її реформування у контексті потреб громадян та економіки. Його ефективність визначається розумінням пріоритетних проблем освітнього розвитку та їх взаємоузгодженості з соціально-економічним розвитком регіону. Необхідна інтегрована стратегія здійснення інновацій як в усіх сферах освіти, так і в інших сферах життєдіяльності регіону. Це вимагає зростання управлінських функцій регіональної влади та місцевого самоврядування щодо планування та забезпечення освітніх реформ у регіоні.

Стаття надійшла до редакції: 05.04.20

PROBLEM-GOAL PRINCIPLES OF STRATEGIC PLANNING OF THE REGIONAL EDUCATION SYSTEM DEVELOPMENT

Viktor Sychenko, Doctor of Science in Public Administration, Professor, CIHE “Dnipro Academy of Continuing Education, Dnipro, Ukraine

Maiya Khytko, PhD in Public Administration, Docent of the Department of Public Administration and Law of , CIHE “Dnipro Academy of Continuing Education, Dnipro, Ukraine

The article examines the need and features of strategic planning of educational development at the regional level using existing problems as a basis for goal-setting management activities. Based on a systematic analysis and separation of common and special in the trends of educational development at the level of the country and the region, the basic problems of strategic planning and management are determined. At the national level, the basis of strategic planning for the development of education is the development of a new goal for the development of Ukrainian education based on the values of a democratic society, personal development, orientation to the European educational space. The generalized analysis of development of regional system of education on an example of the Dnepropetrovsk area with an exit on statement of the strategic purposes of its reforming is carried out. The problems of strategizing education management at the regional level and the need for related innovations in the regulatory and organizational sphere are emphasized. In order for the regional strategy in the field of education to provide access to quality education, take into account the requirements of socio-economic development of the region, it is extremely important to develop a purposeful regional program of innovative development of education. The most important in its development and implementation is to achieve real interaction of factors: political, social, economic, cultural

and, in fact, educational. Based on the study, proposals are made to improve the strategic planning of the main components of the regional education system. The strategic priority of the educational strategy is the formation of a regional community that is constantly learning, while mastering democratic values, developing civil society, and affirming human-centeredness in education. An integrated strategy for innovation is needed in all spheres of education, as well as in other spheres of life in the region.

Key words: *strategic planning, regional management, regional education system, optimization of public administration.*

Received:24.06.20

References

1. Demografichna ta sotsialna statystyka. Osvita (Demographic and social statistics. Education) Електронний ресурс: <http://www.dnestrstat.gov.ua/statinfo/o/2019/o1.pdf>. Дата звернення: 20.06.2020. [in Ukrainian].
2. Lyubchuk O.K. (2010). Teoretyko-metodolohichni zasady derzhavnoho upravlinnia neperervnoi osvitoiu v Ukraini ta yii rehionakh / O.K. Lyubchuk, Kupryianov V. S.// Theoretical and methodological principles of public administration of continuing education in Ukraine and its regions. - Donetsk, 395 p. [in Ukrainian].
3. Melnyk Y. V. (2015). Teoretychni ta orhanizatsiini osoblyvosti modernizatsii upravlinnia sferoiu osvity / Y. V. Melnyk // Theoretical and organizational features of modernization of education management: regional aspect : author's ref. dis. ... cand. Sciences of the state. gov., Lviv, 20 p. [in Ukrainian].
4. Natsionalna dopovid pro stan i perspektyvy rozvytku osvity v Ukraini (National report on the state and prospects of education in Ukraine), NAPNU, Kyiv, (2016), 224 p. [in Ukrainian].
5. Odaynyk S.F. (2015). Upravlinnia yakistiu zahalnoi serednoi osvity v rehioni: teoretyko-metodolohichni aspekt / S.F. Odaynyk // Management of quality of general secondary education in the region: theoretical and methodological aspect, Aylant, Kherson, 263 p. [in Ukrainian].
6. Pastovensky O.V. (2014). Naukovi osnovy hromadsko-derzhavnoho

upravlinnia zahalnoiu serednoiu osvitoiu v rehioni / O.V. Pastovensky // Scientific bases of public-state management of general secondary education in the region, Ruta, Zhytomyr, 383 p. [in Ukrainian].

7. Revko A.M. (2019) Osvitnia dominanta u paradyhmalnomu vymiri sotsiohumanitarnoho prostoru rehionu / A.M. Revko, O. V. Brahynets // Educational dominant in the paradigmatic dimension of socio-humanitarian space of the region [vyd.], Chernihiv, 353 p. [in Ukrainian].

8. Sychenko V.V. (2016). Socialium rationem ac viam nosse status socialis policy in consilio / V.V. Sychenko // Publica administrationem et administratione consuetudines. # II (XV). - p. 77-81. [in Ukrainian].

9. Sychenko V.V. (2018). Rei publicae consilium Ucraina in agro perdurantes educationem / V.V. Sychenko, S.O. Rybkina, O.M. Martynenko// Publico administrationem et administratione consuetudines. # I (XVIII). - p. 74-79. [in Ukrainian].

10. Sychenko V.V. (2019). Proprietates opportuna consilio in educatione, sicut instrumentum administrationis publici / V.V. Sychenko, M.M. Khytko// Dissertatio medica contingunt, technologiae provectus, innovations (materiae, ex scientific practical colloquium International V). - Nemoros s.r.o.: Praga - p. 117-121 [in Ukrainian].

11. Tulchynska S.O. (2012). Upravlinnia u sferi osviti i nauki yak faktor zabezpechennia staloho rozvytku derzhavy ta rehioniv / Tulchynska S.O., Melnychenko A.A., Akimova O.A. //Management in the field of education and science as a factor in ensuring sustainable development of the state and regions), Edelveis, Kyiv, 328 p. [in Ukrainian].

12. Shevchuk A.V. (2013). Rehionalni osvitni systemy: teoriia, metodolohiia, praktyka innovatsiinoho rozvytku / A.V. Shevchuk // Regional educational systems: theory, methodology, practice of innovation development, Inst. Region. research. NAS of Ukraine, Lviv, 463 p. [in Ukrainian].

13. Yurchuk L.M. (2012). Teoretyko-metodolohichni zasady ta mekhanizmy derzhavno-hromadskoho upravlinnia rehionalnoiu systemoiu osvity / L.M. Yurchuk // Theoretical and methodological principles and mechanisms of state and public administration of the regional education system), Balyuk I.B., Vinnytsia, 398 p. [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Сиченко Віктор Володимирович: Комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти», вул. Володимира Антоновича 70, м. Дніпро, 49006, Україна

Viktor Sychenko: Communal Institution of Higher Education “Dnipro Academy of Continuing Education”, st. Antonovich, 70, Dnipro, 49006, Ukraine

ORCID.ORG/0000-0001-9655-2317

E-mail: sychenko@dano.dp.ua

Хитько Майя Миколаївна: Комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти», вул. Володимира Антоновича 70, м. Дніпро, 49006, Україна

Maiya Khytko: Communal Institution of Higher Education “Dnipro Academy of Continuing Education”, st. Antonovich, 70, Dnipro, 49006, Ukraine

ORCID. ORG/ 0000-0002-9216-8876

E-mail: maiya.hitko@gmail.com

УДК 364-053.2(477)

DOI: 10.34132/PARD2020.08.13

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ДИТИНСТВА В УКРАЇНІ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА СУЧАСНИЙ СТАН (НА ПРИКЛАДІ МИКОЛАЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Шульга А.А., канд. наук з держ. упр, старший викладач, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Суріна Н.А., провідний спеціаліст служби у справах дітей Миколаївської обласної державної адміністрації, м. Миколаїв, Україна.

У статті проаналізовано нормативно-правове забезпечення соціального захисту дитинства в Україні, окреслено сучасний його стан (на прикладі Миколаївської області), виявлено існуючі проблеми у досліджуваній сфері та запропоновано способи їх вирішення. На початку статті визначено сутність поняття «соціальний захист» та «соціальний захист дитинства», наведено різні точки зору вчених на тлумачення цих двох термінів. Основна частина статті присвячена характеристиці становлення системи соціального захисту дитинства та її нормативно-правового забезпечення. Встановлено, що за роки незалежності України у вирішенні питань соціального захисту дітей ратифіковано низку міжнародних нормативно-правових актів, прийнято векторні вітчизняні закони та інші правові документи, вивчається та застосовується кращий іноземний досвід розвинутих країн світу в побудові сучасної національної системи охорони дитинства тощо. Також вжито суттєвих заходів щодо запровадження в країні проактивної соціальної політики стосовно родин, які виховують

дітей. При цьому з'ясовано, що наразі вітчизняна система соціального захисту дітей не відповідає всім потребам населення країни та повною мірою не виконує взяті на себе зобов'язання, спрямовані на забезпечення соціально-правових гарантій прав дітей. Проаналізовано систему закладів інституційного догляду та виховання дітей, а також досліджено розподіл дітей за віком, за терміном перебування у закладах по їх догляду в Миколаївській області тощо. Встановлено, що деінституціалізація має на меті запровадження змін у системі захисту дитинства, орієнтованих передусім на збереження та підтримку сім'ї, якнайкраще забезпечення прав та інтересів дітей. Така політика є умовою для проведення реформ, які спрямовані на зменшення рівня сирітства в країні. У підсумку зазначено, що комплексна реалізація запропонованих у статті заходів сприятиме вирішенню існуючих проблем у вітчизняній системі соціального захисту дитинства, координації і спрямуванню дій усіх суб'єктів соціальної роботи на раннє виявлення сімейного неблагополуччя, надання родинам із дітьми комплексної підтримки і допомоги в подоланні складних життєвих обставин.

Ключові слова: соціальний захист дитинства, соціальна послуга, інтернатний заклад, інституційний догляд, складні життєві обставини.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Всебічний і гармонійний розвиток дитини, створення належних умов для реалізації та захисту її прав і свобод – один із основних пріоритетів будь-якої сучасної демократично-правової країни світу. В Україні захист прав дітей та забезпечення їх благополуччя є загальнодержавною стратегічною ціллю, що пояснюється визначальною роллю молодого покоління у гарантуванні подальшої життєздатності суспільства та прогнозуванні його успішного розвитку. Так, у ст. 51-52 Конституції України закріплено, що «сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою, а утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування покладається на державу [6].

Сьогодні в умовах публічно-управлінських і соціально-

економічних перетворень та наявності військового конфлікту на сході країни, проблема соціального захисту дитинства набуває особливої гостроти. Адже діти – це своєрідні соціальні індикатори, які визначають рівень добробуту населення та чутливо реагують на всі зміни, що відбуваються в державі, проте самостійно не можуть на них впливати. Відповідно приділяється увага створенню належних умов для їх фізичного, інтелектуального й духовного розвитку, повноцінної життєдіяльності.

Однак, Україна настільки поглинула у безкінечний процес реформування різних суспільних сфер, вирішення військового питання із Російською Федерацією та її інтеграції у Європейське співтовариство, що соціальний захист дітей просто відійшов на задній план. Більше того, ті реформаторські зміни, що запроваджуються в нашій державі лише посилюють безправ'я дітей, особливо окремих їх категорій (діти-сиріти, діти з особливими потребами тощо). На жаль, взятий Україною курс розвитку направлений на досягнення економічних і міжнародно-політичних звершень, ніж на покращення соціального положення незахищених верст населення, особливо дітей (існуюча система соціального захисту дітей не в змозі повною мірою забезпечити реалізацію їх прав та належний розвиток).

Аналіз досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження соціального захисту дитинства зробили як зарубіжні, так і вітчизняні науковці, серед яких можна назвати: В. Борденюка, Г. Бребана, В. Бабкіна, Ж. Веделя, І. Грицяка, В. Бебика, О. Бориславську, Г. Атаманчука, Б. Гаєвського, А. Коваленко, Р. Колишко, А. Матвієнка, С. Махину, І. Трофимову, Б. Гурне, С. Дубенка, В. Князева, В. Лугового, І. Надольного, Н. Нижника, Ю. Пахомова, О. Петришина, Г. Райта, С. Рябову, О. Скрипнюка, В. Цветкова, В. Скуратівського, М. Стрельбицького, В. Шаповала, Г. Щокіна та ін. Безпосередньо питання державної політики щодо захисту прав дітей, їх соціального благополуччя досліджували В. Довженко, З. Кияниця, Ю. Павленко, Л. Волинець, Н. Комарова, Ю. Парамонов. Проте, незважаючи на накопичений досвід та значну кількість наукових праць вітчизняних й іноземних дослідників, існує ряд невирішених теоретичних і практичних питань стосовно

вітчизняної системи соціального захисту дитинства, зокрема питання її модернізації в умовах сучасних публічно-управлінських перетворень.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є аналіз нормативно-правового забезпечення соціального захисту дитинства в Україні та окреслення сучасного його стану (на прикладі Миколаївської області).

Виклад основного матеріалу дослідження. Соціальний захист є однією із невід’ємних складових політики держави, відповідальної за добробут, розвиток і безпеку своїх громадян. Саме соціальний захист є показником цивілізаційного розвитку будь-якого суспільства.

Поява та широке застосування терміну «соціальний захист» було спричинено кардинальними змінами соціальної політики іноземних країн після Другої світової війни, яка стала своєрідним поштовхом у розумінні необхідності розвитку і систематизації різноманітних інститутів соціальної сфери. Поширеною є думка, що виникнення поняття «соціальний захист» прямо пов’язано із прийняттям у 1935 р. закону США про соціальний захист (Social Security Act), який Президент США Франклін Рузвельт визначив «наріжним каменем у системі, яка будується зараз, але у жодному разі не завершується» [18, с. 102]. Однак, є й інші точки зору щодо виникнення даного поняття. Як зазначає Гай Перрін, попри те, що цей термін уперше вжито у США, концепція системи соціального захисту в повному обсязі була втілена у новозеландському законодавстві в 1938 р. [10, с. 399]. Н.І. Болотіна ж стверджує, що пріоритет тут належить Росії – 31 жовтня 1918 р. Тимчасовий уряд затвердив Положення про соціальне забезпечення трудящих [2, с. 37]. У будь-якому разі можна говорити, що від 30-х років XX ст. термін «social security» став загальноновживаним. При цьому термін «security» вживається у значенні «безпека», «охорона», «захист», «забезпечення», «гарантування».

1. На сьогодні поняття «соціальний захист» є одним із найбільш дискусійних категорій права соціального забезпечення. Розмаїття підходів стосовно вказаного терміну зумовлено кількома

чинниками:

2. певна новизна цієї категорії для національної науки і практики;

3. актуальність питань, пов'язаних із соціальним захистом населення;

4. відсутність уніфікованого нормативного визначення терміну [4, с. 435].

У широкому розумінні під соціальним захистом розуміють діяльність держави, спрямовану на забезпечення процесу становлення повноцінної особистості, виявлення і нейтралізацію негативних факторів, що впливають на неї, а також створення умов для її самовизначення й утвердження в житті. У вузькому сенсі – це сукупність законодавчо закріплених економічних і правових гарантій, що забезпечують дотримання найважливіших соціальних прав громадян і досягнення соціально-прийнятного рівня життя [8, с. 3].

В цілому поняття соціального захисту охоплює діяльність держави, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та підприємств щодо створення сприятливого для людей навколишнього середовища, охорони материнства і дитинства, надання допомоги родинам, охорони здоров'я громадян, їх професійної підготовки, забезпечення зайнятості населення, охорони праці, регулювання заробітної плати і доходів населення, забезпечення громадян житлом та регулювання їх права власності, матеріального обслуговування і забезпечення непрацездатних громадян й інших нужденних у соціальній підтримці [14, с. 8].

Своєрідне визначення соціального захисту наведено в американській енциклопедії – «соціальний захист, у загальному розумінні цього поняття, означає безпеку й свободу від страху» [18, с. 103]. Натомість у російській економічній енциклопедії 1999 р. під соціальним захистом розуміється «важлива функція держави по забезпеченню основних соціальних прав людини на основі міжнародних і національних норм» [1, с. 207].

Міжнародна організація праці трактує соціальний захист як

захист, який суспільство забезпечує своїм членам за допомогою набору суспільних заходів від економічних і соціальних лих, що зумовлені припиненням або істотним зниженням рівня працездатності в результаті хвороби, пологів, виробничих нещасних випадків, безробіття, інвалідності, старості і смерті; забезпечення медичної допомоги, надання субсидій сім'ям із дітьми [3].

Більшість вітчизняних науковців наголошують на тому, що «соціальний захист є однією із функцій держави та являє собою комплекс заходів матеріальної підтримки непрацездатних і найменш захищених громадян» [16, с. 10].

Якщо говорити про нормативне закріплення досліджуваного поняття, то у вітчизняному законодавстві воно відсутнє. Ті законодавчі акти, що стосуються соціального захисту населення розкривають виключно зміст поняття соціального захисту тієї чи іншої категорії осіб. Так, наприклад, у ст. 1 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 р. № 2011-ІІІ зазначено, що «соціальний захист військовослужбовців – це діяльність (функція) держави, спрямована на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців відповідно до особливого виду їх службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі. Це право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, у старості, а також в інших випадках, передбачених законом» [29].

Розглянувши різні наукові погляди на зміст поняття «соціальний захист», можна узагальнити, що соціальний захист дитинства є однією із функцій держави, сутність якої полягає у встановленні системи і соціально-правових гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб осіб, котрі не досягли 18-річного віку відповідно до особливого їх становища та статусу в суспільстві.

Ідея захисту прав дитини була предметом дискусії державних

діячів протягом багатьох століть, проте активізувався процес охорони дитинства тільки в ХІХ ст. Безпосередньо права дитини отримали міжнародне правове визнання завдяки Енглантайн Джебб, яка створила фонд для надання допомоги тисячам нужденних дітей, що згодом був реорганізований у Міжнародний союз захисту дітей. Саме цей союз підготував проект Женевської декларації, ухвалені Лігою Націй у 1923 р. – першого міжнародного документу, в якому порушувалася проблема захисту прав дитини [7].

У 1918 р. радянська влада проголосила всіх дітлахів державними та почала шукати можливі форми влаштування безпритульних дітей і дітей-сиріт. У результаті вже в 1920 р. було прийнято Декларацію про соціальне виховання дітей, відповідно до якої запроваджувалася система соціального виховання, що мала охоплювати малечу від народження до 15 років. Основною і єдиною формою соціального виховання визнавався дитячий будинок. На той час у процесі запровадження нової системи охорони дитинства впливовими були теорії А. Макаренка, який вірив у колективне виховання [9, с. 209-300]. Однак, спроби практичної реалізації цих теорій були зруйновані реальним життям – після Першої світової війни багато дітей стали сиротами, а кількість безпритульної дітвори сягала майже 8 мільйонів. І лише у другій половині 20-х років радянській владі вдалось подолати проблему безпритульності дітей, їх жебрацтва і злочинності, в результаті чого кількість дітлахів, які виховувалися у спеціальних закладах значно зменшилась.

Після закінчення Другої світової війни патронатне виховання знову було замінено на інституційне з метою повномасштабного залучення жінок до праці та їх звільнення від домашніх обов'язків. Так, у післявоєнний період було відкрито більше 650 нових дитячих будинків, в котрих мешкало понад 600 тис. дітей, більшість з яких мали батьків.

У 1960-ті роки в Радянському Союзі було запроваджено нову форму інституційної опіки дітей – «школа-інтернат», яка передбачала здійснення повного циклу навчально-виховного процесу дітлахів в одному закладі та їх ізоляцію від зовнішнього світу. На той час певний інноваційний прорив у ставленні

до дитини та сім'ї було здійснено В. Сухомлинським, який проголосив дитину найвищою цінністю та відводив ключову роль саме родині і сімейному вихованню у становленні малюка як окремої особистості [15, с. 149]. Та вже у 1970-80-ті роки для радянських громадян традиційними вважались послуги з підтримки сім'ї у вихованні і догляді за дітьми, які надавали дитячі садочки, групи продовженого дня у школах, позашкільні заклади, оздоровчі піонерські табори, спортивні секції, клуби за місцем проживання, інтернатні установи тощо. Допомогу у наданні таких послуг також здійснювали профспілкові комітети, комсомольські та піонерські організації.

Після повалу радянської влади більшість громадян України опинилися у складній економічній ситуації, що характеризувалася тотальним безробіттям і масовою трудовою міграцією, бідністю, зростанням рівня злочинності, а також загостренням проблем алкоголізму і наркоманії. Це все позначилося на найменш захищеній верстві населення – дітях. Почали масово закриватися дитячі садочки, позашкільні заклади, скорочувалася кількість вихователів і педагогів, у школах зменшувалась кількість груп продовженого дня. Водночас значно розширилась мережа інтернатних закладів, до яких, окрім дітей-сиріт, почали приймати дітей, чиї батьки з тих чи інших причин не могли забезпечити їх першочергові потреби. У свою чергу, обмежене фінансування, застарілі форми і методи роботи були причиною втеч дітей з інтернатів [23, с. 56]. У результаті в незалежній Україні виникла потреба в побудові нової національної системи охорони дитинства, яка б забезпечувала високі стандарти соціального захисту дітей.

Першим кроком у цьому напрямку стало підписання Україною Конвенції ООН про права дитини у 1991 р. Далі, упродовж кількох років, з урахуванням положень цієї Конвенції, була прийнята низька важливих Законів: «Про освіту» від 23 травня 1991 р.; «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 р.; «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 р.; «Про фізичну культуру і спорт» від 24 грудня 1993 р. Окрім того, утворено мережу центрів соціальних служб для молоді як

соціальних інституцій, котрі відповідали за соціальну роботу з підлітками та молоддю. А в 1995 р., на основі Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 24 січня 1995 р. № 20/95-ВР, створено перші окремі державні інститути – служби у справах неповнолітніх, на які покладалося вирішення питання соціально-правового захисту дітей, подолання дитячої бездоглядності, безпритульності та профілактики дитячої злочинності [25].

На початку 1996 р. з метою координації дій, пов'язаних із виконанням Конвенції ООН про права дитини і Всесвітньої декларації про виживання, захист і розвиток дітей було видано Указ Президента України «Про національну програму «Діти України»» № 63/96. Призначення цієї програми полягало у забезпеченні прав кожної дитини народитися здоровою, вижити і мати умови для всебічного розвитку, бути надійно, соціально і психологічно захищеною [19].

У 1996 р. започаткувалася підготовка Щорічних державних доповідей про становище дітей в Україні. В цьому ж році було створено Міністерство у справах сім'ї та молоді, а в 2000 р. – Міжвідомчу комісію з питань охорони дитинства. У цей же період ухвалюється ряд нових Законів України: «Про прожитковий мінімум» від 15 липня 1997 р.; «Про професійно-технічну освіту» від 10 лютого 1998 р.; «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 1 грудня 1998 р.; «Про загальну середню освіту» від 13 травня 1999 р.; «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 1 червня 2000 р.; «Про позашкільну освіту» від 22 червня 2000 р.; «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 5 жовтня 2000 р.; «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» від 16 листопада 2000 р. та ін.

Надалі революційним у національній системі охорони дитинства стало прийняття таких законодавчих актів як:

- Закон України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 р. № 2402-III, який «закріплює охорону дитинства в Україні як стратегічний загальнонаціональний пріоритет, що має важливе значення

для забезпечення національної безпеки України, ефективності внутрішньої політики держави, і з метою забезпечення реалізації прав дитини на життя, охорону здоров'я, освіти, соціальний захист, всебічний розвиток та виховання в сімейному оточенні встановлює основні засади державної політики у цій сфері, що ґрунтуються на забезпеченні найкращих інтересів дитини» [24];

- Закон України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» від 26 червня 2001 р. № 2558-III, що «визначає організаційні та правові засади соціальної роботи з дітьми, сутність якої полягає в оцінюванні потреб у соціальних послугах сімей, дітей та молоді, плануванні, організації, координації та наданні їм соціальних послуг, державних соціальних допомог, пільг, компенсаційних виплат та іншої соціальної підтримки, а також здійсненні моніторингу надання соціальних послуг» [28];

- Закон України «Про попередження насильства в сім'ї» від 15 листопада 2001 р. № 2789-III – окреслює поняття «насилля» та похідні від нього терміни, визначає органи та установи, на які покладається здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї, а також закріплює організаційно-правові основи попередження такого насильства [27]. На зміну цьому Закону, у 2017 р. було прийнято новий законодавчий акт – «Про запобігання та протидію домашньому насильству», що визначає організаційно-правові засади запобігання та протидії домашньому насильству, основні напрями реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, спрямовані на захист прав та інтересів осіб, які постраждали від такого насильства [32];

- Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 р. № 2947-III – окреслює підстави виникнення, зміст особистих немайнових і майнових прав та обов'язків батьків і дітей, усиновлювачів та усиновлених, інших членів сім'ї та родичів. А також закріплює, що дитина належить до сім'ї своїх батьків і тоді, коли спільно з ними не проживає [33];

- Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13 січня 2005 р. № 2342-IV, що закріплює «правові,

організаційні, соціальні засади та гарантії державної підтримки дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх числа, і є складовою частиною законодавства про охорону дитинства» [30]. Більше того, Закон гарантує, що «державні соціальні стандарти для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх числа встановлюються незалежно від того, де така дитина або особа перебуває на утриманні та вихованні, на рівні, не меншому за встановлений прожитковий мінімум для осіб відповідного віку» [30];

- Закон України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» від 2 червня 2005 р. № 2623-IV – «визначає загальні засади соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей, забезпечує правове регулювання відносин у суспільстві, які спрямовані на реалізацію бездомними особами і безпритульними дітьми прав і свобод, передбачених Конституцією та законодавством України, створює умови для діяльності громадських та благодійних організацій, що працюють у сфері соціального захисту населення» [26].

У 2005 р. із виданням Указу Президента України «Про першочергові заходи щодо захисту прав дітей» від 11 липня 2005 р. № 1086/2005 розпочалося реформування державної системи опіки та піклування про дітей. Безпосередньо було:

1. утворено Державний департамент з усиновлення та захисту прав дитини при Міністерстві сім'ї, молоді та спорту України
2. передано функції ведення справ щодо усиновлення, опіки та піклування службам у справах дітей та новоутвореному Департаменту;
3. запроваджено принципово нову модель надання державної соціальної підтримки дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, основний принцип якої – «гроші ходять за дитиною» [21].

В 2009 р. прийнято стратегічно важливий документ для захисту дитинства – Закон України «Про загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року» від 5 березня 2009 р. № 1065-VI.

Метою цієї програми є «забезпечення оптимального функціонування цілісної системи захисту прав дітей в Україні відповідно до вимог Конвенції ООН про права дитини та з урахуванням цілей розвитку, проголошених Декларацією тисячоліття ООН, і стратегії Підсумкового документа Спеціальної сесії в інтересах дітей Генеральної Асамблеї ООН «Світ, сприятливий для дітей»» [31]. Паралельно ліквідовано Державний департамент з усиновлення та захисту прав дитини, Державну соціальну службу для сім'ї, дітей та молоді, функції яких передано Міністерству соціальної політики України.

Через два роки в нашій державі було засновано інститут дитячого омбудсмена, необхідність якого обґрунтовувалась такими причинами як: потреба в особливому підході до дітей через особливості їх психічного і фізичного розвитку; практична неможливість дітей самостійно захищати свої права і законні інтереси у зв'язку із відсутністю у них життєвого досвіду та їх залежного становища від дорослих; визначення «світлого» майбутнього будь-якої країни через рівень благополуччя та нормальний розвиток дітей.

Концептуальними засадами роботи омбудсмена визначено:

1. «почути кожну дитину, права якої порушено та зробити все необхідне для їх поновлення;
2. необхідність ведення моніторингу усіх дій та рішень центральних і місцевих органів влади, котрі стосуються прав й інтересів дітей, їх аналіз на відповідність законодавству з питань охорони дитинства;
3. внесення всіма без винятку органами влади необхідних змін до чинного законодавства щодо забезпечення прав та інтересів дітей» [22].

Подальшими кардинальними кроками у сфері соціального захисту дитинства стали розробка та реалізація двох Національних стратегій. Перша з них – Національна стратегія профілактики соціального сирітства на період до 2020 року, була затверджена Указом Президента України у жовтні 2012 р. «з метою забезпечення реалізації кожною дитиною права на виховання в сім'ї, зростання в безпечному сімейному оточенні, підвищення ефективності

роботи державних органів та органів місцевого самоврядування із запобігання соціальному сирітству, вдосконалення системи надання соціальних послуг дітям і сім'ям з дітьми» [20]. Очікуваними результатами від реалізації цієї Стратегії було:

- «організація ефективної діяльності суб'єктів соціальної роботи з родинами, дітьми та молоддю щодо раннього виявлення сімей, які входять до групи ризику і можуть опинитися у складних життєвих обставинах, надання їм відповідних соціальних послуг, попередження вилучення дитини з сім'ї;

- забезпечення надання якісних соціальних послуг дітям та сім'ям з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах;

- зменшення кількості сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, котрі виховуються в інтернатних закладах, а також зменшення кількості дітей, які перебувають поза сімейним оточенням;

- створення умов для утвердження в суспільстві сімейних цінностей, виховання відповідального батьківства та запобігання соціальному сирітству» [20].

Розпорядженням уряду у серпні 2017 р. була схвалена друга Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки та план заходів з реалізації її І етапу, з метою зміни існуючої системи інституційного догляду і виховання дітей, яка не відповідає реальним потребам дітей та сімей з дітьми, і створення умов для повноцінного виховання і розвитку дитини в родині [12]. Запроваджені зміни передбачають створення такої системи, яка б забезпечувала догляд і виховання дитини в сімейному або наближеному до сімейного середовищі. Подальша ліквідація відповідних закладів – це наслідок того, що потреба у влаштуванні дітлахів до них буде просто відсутня.

Більшість країн Європи вже пішли цим шляхом. Так, наприклад, Румунія на початку реформування власної системи соціального захисту дитинства у 2001 р. мала 100 тис. дітей, котрі перебували в інтернатних закладах різного типу, а в результаті проведення

реформи таких дітей нараховувалось вже 18 тис. (-82%). У Молдові більш 9 тис. дітей мешкало в зазначених закладах (2007 р.), а після реформування їх кількість знизилась до 2 тис. (-78%). Аналогічна ситуація спостерігалася і в Болгарії – до реформи майже 7 тис. дітей були вихованцями різних інтернатів, а після запроваджених змін кількість таких дітей не перевищувало 1,5 тис. (-77%) [17].

Наразі в Україні 1,5% дітей перебувають в інтернатах, причинами влаштування яких є соціальні (діти-сироти, діти, котрі позбавлені батьківського піклування, бідність, складні життєві обставини) та медичні показання (інвалідність, розлади психіки). Тоді як в європейських країнах цей показник майже не перевищує 0,5% (0,1% – Австрія, Норвегія, 0,5% – Польща, Болгарія, Румунія, Молдова). Заклади інституційного догляду за дітьми в Європейському Союзі визнано місцями несвободи, в яких мешкає у середньому 6-12 дітей (для порівняння в Україні – 100-300 дітей (по 6-16 дітей у кімнаті)), а радянська інтернатна система, що досі діє в нашій країні, є просто неприйнятною для європейського суспільства [17].

Різні країни світу мають власні традиції становлення і розвитку системи захисту дитинства, більшість з яких впроваджують політику деінституалізації, що спрямована на зменшення сирітства, поліпшення механізмів державного регулювання системи опіки та піклування, з обов'язковим урахуванням індивідуальних потреб дітей. До речі, саме скандинавські країни за рівнем соціального забезпечення населення через домінування державної моделі його організації є найбільш соціально орієнтованими у питанні соціального захисту дитинства. Окрім того, сучасні тенденції розвитку іноземних систем соціального захисту чітко прокладають курс на залучення до вирішення проблем дітей недержавних інститутів суспільства, в тому числі шляхом створення і надання податкових пільг для стимулювання неурядових фондів соціального забезпечення. Вважаємо, що саме такі підходи у вирішенні питань соціального захисту дитинства є кардинально новим орієнтиром для України, що можуть бути в подальшому адаптовані до вітчизняних реалій.

Щороку в Україні виводиться рейтинг областей за рівнем інсти-

туціалізації дітей, відповідно до якого регіони до 1,5% інституціалізованих дітей мають помірний рівень інституціалізації, 1,5%-2% – високий рівень та понад 2% – критичний рівень. У 2019 р. одні із перших місць у цьому рейтингу зайняли Київська (0,61%) та Одеська (0,84%) області, безпосередньо Миколаївська область посіла передостаннє місце (2,27%). При цьому середній показник по країні становив – 1,4%. Це говорить про те, що в Миколаївській області незадовільний рівень інституційного догляду дітей та відповідно їх належного соціального захисту (див. Таблиця 1) [11].

Таблиця 1

**Рейтинг регіонів України за рівнем інституціалізації дітей
станом на 1 січня 2019 р.**

№	Область	Показник (%)
1	Київська	0,61
2	Одеська	0,84
3	Житомирська	1,04
4	Чернівецька	1,07
5	Вінницька	1,15
6	Рівненська	1,18
7	Донецька*	1,2
8	Закарпатська	1,24
9	Львівська	1,26
10	Тернопільська	1,26
11	Івано-Франківська	1,32
12	Луганська*	1,47
13	Харківська	1,52
14	Дніпропетровська	1,56
15	Хмельницька	1,58
16	Сумська	1,64
17	Черкаська	1,69
18	Полтавська	1,77

продовження таблиці 1

19	Херсонська	1,83
20	Чернігівська	1,87
21	Волинська	1,89
22	Кіровоградська	1,95
23	Миколаївська	2,27
24	Запорізька	2,43

**Без урахування тимчасово окупованих територій та Автономної Республіки Крим*

З метою усунення проблем у сфері соціального захисту дитинства та покращення соціально-економічного становища дітей, які цього потребують, влада Миколаївщини з урахуванням положень Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки та план заходів з реалізації її I етапу, розробила відповідний Проект регіонального стратегічного плану дій з реформування системи інституційного догляду та виховання дітей в Миколаївській області на 2019–2026 роки. Метою цього плану є «послідовне реформування діючої системи забезпечення прав дітей в регіоні та формування такої системи, яка забезпечить право дитини на проживання, догляд і виховання в сім'ї або умовах, максимально наближених до сімейних, на доступ до якісних соціальних, освітніх, медичних послуг» [13]. У процесі реформування кожного закладу по догляду за дітьми планується, по можливості, на їх базі створити інші освітні, медичні, соціальні установи/центри для надання послуг дітям та їх сім'ям, з урахуванням потреб місцевих громад, на території яких і будуть розташовуватись такі установи.

Сьогодні система інституційного догляду дітей в Миколаївській області представлена 28 установами, з них: 22 (78%) – це заклади освіти, 4 (14%) – заклади служб у справах дітей та по 1 закладу системи соціального захисту і системи охорони здоров'я (див. Рис. 1) [13].

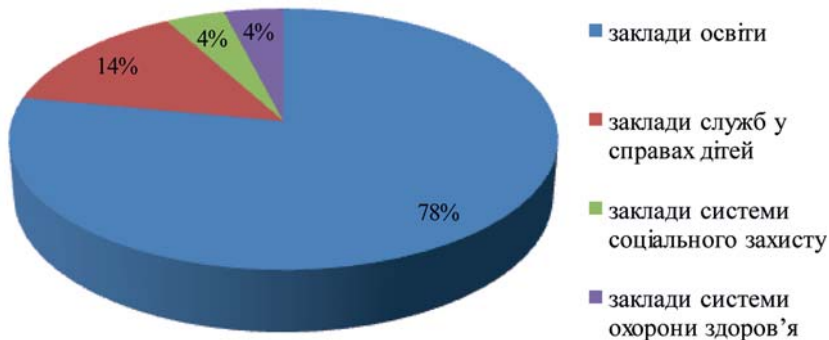


Рис. 1. Розподіл закладів по догляду за дітьми за сферами підпорядкування в Миколаївській області у 2019 р. [13]

Безпосередньо до закладів освіти належать:

- спеціальні школи-інтернати – функціонують для дітей, які потребують корекції фізичного та/або розумового розвитку. З 11 таких закладів, що функціонують в області, 9 призначені для дітей із інтелектуальними порушеннями (легка розумова відсталість), по одному закладу – для дітей, що мають тяжкі порушення мовлення та слуху;

- загальноосвітні школи-інтернати (7 закладів) – створені для дітей-сиріт, дітей позбавлених батьківського піклування та дітей із сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують соціальної допомоги (наприклад, важке матеріальне становище родини, особливий режим роботи батьків або важкий стан їх здоров'я);

- санаторні школи-інтернати (4 заклади) – призначенні для дітей із захворюваннями органів дихання, серцево-судинної системи, хворих на сколіоз та дітей з малими і затухаючими формами туберкульозу [13].

Бюджетним спеціалізованим закладом охорони здоров'я є будинок-дитини, що заснований на спільній власності

територіальних громад сіл, селищ та міст області, інтереси яких у межах повноважень, визначених чинним законодавством України, представляє Миколаївська обласна рада. У цьому будинку мешкають малюки від народження і до трирічного віку, а діти, котрі мають дефекти розумового чи фізичного розвитку – до 4 років. На даний час у закладі **перебуває** 127 дітлахів, частина з яких мають батьків, але з певних причин (матеріального, медичного чи соціального характеру) тимчасово в ньому знаходяться [5].

Закладом системи соціального захисту є будинок-інтернат, в якому постійно мешкають діти віком від 4 до 18 років, котрі мають різної складності фізіологічно-психологічні проблеми. У такому закладі, що розташований в с. Степове Миколаївського району, наховується 49 підопічних.

Більшість дітей, котрі потребують соціального захисту, перебувають у спеціальних і санаторних школах-інтернатах (66%) та в загальноосвітніх школах-інтернатах (27%). Незначна кількість дітлахів знаходять притулок у будинку-дитини (2%) і в будинку-інтернаті (1%) (див. Рис. 2) [13].

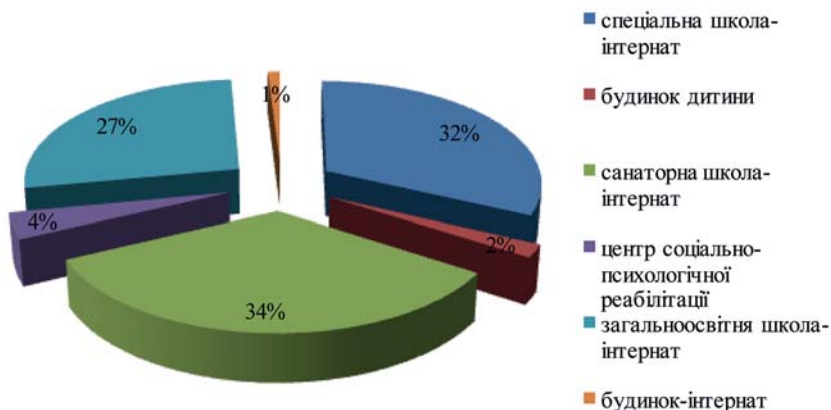


Рис. 2. Розподіл дітей за типами закладів по їх догляду в Миколаївській області у 2019 р. [13]

Якщо говорити про розподіл дітей за віком в інтернатних закладах, то у 2019 р. в Миколаївській області з-поміж 4676 дітей, що знаходилися у таких закладах: 1,4% – це діти віком 0-2 роки; 3,7% – 3-5 років; 41,3% – 6-10 років; 44,8% – 11-15 років; 8,4% – 16-17 років; 0,4% – старше 18 років. Із наведених даних можна зробити висновок, що саме діти підліткового віку найбільше потребують соціального захисту та є менш затребуваними при усиновленні або при встановленні опіки чи піклування (див. Рис. 3) [13].

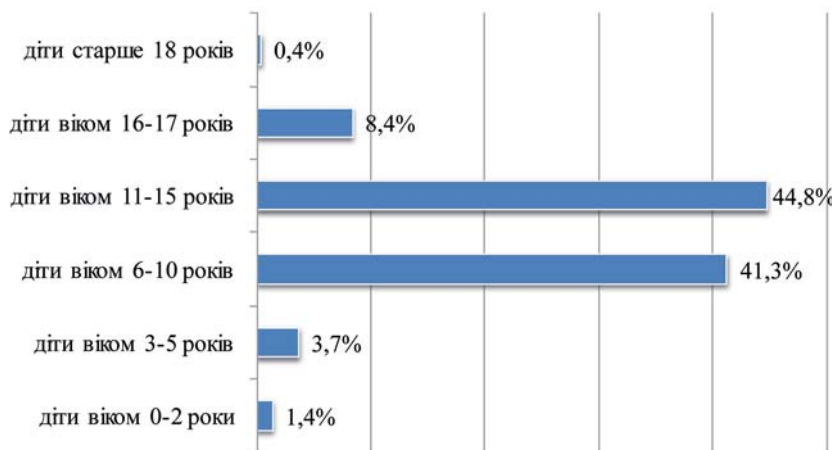


Рис. 3. Розподіл дітей за віком в інтернатних закладах Миколаївської області у 2019 р. [13]

У закладах по догляду за дітьми можливе перебування дітлахів цілодобово, вдень або за особливим графіком (індивідуальне навчання). Із загальної кількості дітей, які перебувають в інтернатних закладах, більше половини знаходяться цілодобово, 45% – відвідують відповідні заклади тільки у денний час та лише 2% дітей навчаються за індивідуальним графіком і мешкають удома. При цьому в середньому 38% дітлахів живуть в інтернатних закладах від 1 до 3 років, 27% – 4-6 років, 20% – до 1 року, 13% – 7-9 років та 2% – більше 10 років. У цілому 42% дітей знаходяться в таких закладах понад три роки (див. Рис. 4) [13]. Інакше кажучи,

кожна третя дитина перебуває в інтернаті від 3 до 10 і більше років. І найгірше те, що з-поміж цих дітей, у 96% є батьки. Такий показник є результатом неякісної і недостатньої роботи з реінтеграції (повернення) дітлахів у власні родини. Тому, перш за все, необхідно надавати фахову соціально-психологічну допомогу тим сім'ям, котрі цього потребують, проводити дієві заходи по вихованню дітей у сімейному середовищі та їх адаптації в суспільстві.

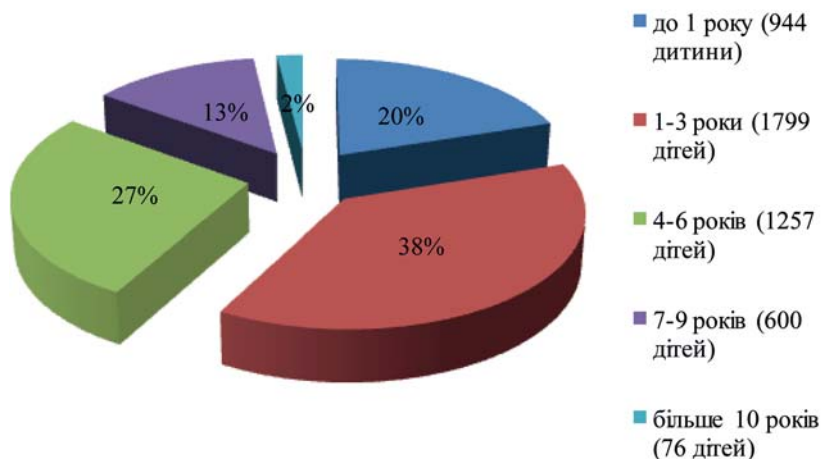


Рис. 4. Тривалість перебування дітей за віком в інтернатних закладах Миколаївської області у 2019 р. [13]

Окремо хотілося б зазначити, що на Миколаївщині в 2019 р. на облік служб у справах дітей перебувало 800 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, котрі потенційно можуть бути усиновлені. Однак, переважна більшість з них є дітьми віком старше 10 років або мають складні проблеми зі здоров'ям чи порушенням розвитку, що ускладнює можливість їх усиновлення (оскільки майже всі кандидати в усиновителі прагнуть взяти в родину виключно здорову дитину дошкільного віку). Майже 500 дітей виховуються у прийомних сім'ях, дитячих будинках сімейного типу або перебувають під опікою чи піклуванням. 368 дітей

знаходяться у закладах інституційного догляду та виховання дітей, з них 122 дитини мають опікунів, піклувальників, але навчаються в установах інституційного догляду та виховання дітей у зв'язку зі станом здоров'я (див. Рис. 5) [13]. Проте, на сучасному етапі, враховуючи інноваційні підходи до виховання дітей, саме усиновлення вважається пріоритетною і найбільш захищеною формою влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Тому зусилля місцевої влади вже не один рік направлені на створення таких умов, які були б сприятливими як для майбутніх усиновителів, так і для дітей, котрі потребують батьків, а також на вмотивування до усиновлення одразу кількох дітлахів (братів і сестер), а також дітей старшого віку. З-поміж дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування в регіоні у 2018 р. знайшли нові родини лише 63 дитини, при цьому 40 дітей було усиновлено громадянами України та 23 дитини – іноземцями [13]. Враховуючи зазначені цифри можна говорити про зменшення кількості родин, які бажають створити прийомну сім'ю або дитячий будинок сімейного типу. Відповідно така ситуація потребує кардинальних і рішучих змін як з боку держави, так і з боку очільників області. Насамперед, необхідно активізувати роботу з населенням стосовно популяризації сімейних форм виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, наголошуючи на принципі збереження родинних зв'язків; фінансово-матеріально заохочувати до прийняття дітлахів у власні сім'ї; надавати різні соціальні пільги (наприклад, безкоштовне навчання у вищих навчальних закладах чи спеціалізоване медичне обслуговування, відвідування культурно-пізнавальних заходів на безоплатній основі тощо).

На жаль, на обліку соціальних служб перебувають і ті діти, котрі мають батьків та мешкають разом із ними, але опинилися у складних життєвих обставинах. Таких сімей в Миколаївській області наприкінці 2018 р. нараховувалось 5925. Переважно це сім'ї, в яких батьки ведуть нездоровий спосіб життя, зловживають алкогольними напоями або вживають наркотичні засоби, здійснюють насилля над дітьми (у 2018 р. 145 дітей стали жертвами жорстокого поводження із ними з боку дорослих), а також неналежним чином виконують свої

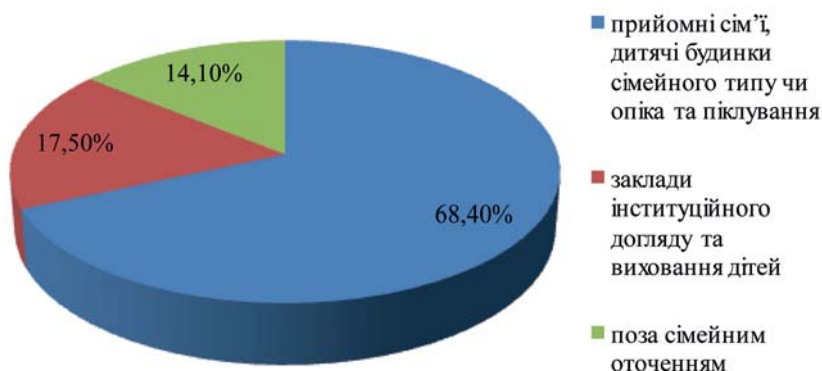


Рис. 5. Розподіл дітей-сиріт, дітей позбавлених батьківського піклування за відповідними формами їх влаштування в Миколаївській області у 2019 р. [13]

обов'язки з виховання та догляду за дітьми. Найбільшу кількість дітлахів, які опинилися у складних життєвих обставинах зафіксовано в службах у справах дітей Снігурівської (160 дітей), Новоодеської (141 дитина), Первомайської (121 дитина), Баштанської (113 дітей) районної державної адміністрацій та Миколаївської місцевих рад (134 дитини) [13]. Найгірше те, що такі діти частіше за інших скоюють правопорушення різної тяжкості (крадіжка, хуліганство, нанесення тілесних ушкоджень) або стають жертвами злочинів (наприклад, втягування у зловживання наркотичних засобів чи алкогольних напоїв або зайняття проституцією). Однак, реальні масштаби цих проблем в області невідомі, тому потрібно проводити ґрунтовні дослідження, приділяти особливу увагу дітям із боку батьків, вчителів, інших дорослих з метою своєчасного їх виявлення, а також надавати відповідну фахову допомогу родинам, котрі її потребують. І хоча в Миколаївській області, як і в інших регіонах країни ведеться активна робота з надання соціально-економічної і психологічної допомоги таким сім'ям. Але всі впроваджувані заходи є недостатньо ефективними, про

що свідчить значна кількість справ про позбавлення батьківських прав та про відібрання дітей у батьків у зв'язку із загрозою їх життю і здоров'ю. Лише протягом 2018 р. органами опіки та піклування до судів було подано 180 позовів про позбавлення батьківських прав (із них 150 задоволено) та 54 позови про відібрання дітей у батьків без позбавлення їх батьківських прав (із них 36 задоволено); 90 дітей були відібрані у батьків за рішенням органів опіки та піклування у зв'язку із безпосередньою загрозою їх життю і здоров'ю (найбільше таких рішень було прийнято в м. Миколаєві – 30 дітей та Баштанському районі – 13 дітей) [13].

Окрім того, в Миколаївській області мешкає майже 6 тис. сімей, в яких виховуються діти з інвалідністю, і близько 7 тис. сімей, в котрих один або обидва із батьків мають ту чи іншу групу інвалідності [13]. Такі родини потребують не тільки матеріальної допомоги, а і соціального супроводу, що повинен включати всі аспекти морально-психологічної підтримки, реабілітації, адаптації, захисту дитини та підвищення ресурсу власних можливостей батьків для нормального догляду і виховання дітей. Адже проблеми, з якими стикаються ці сім'ї є набагато ширшими, ніж виключно складне матеріальне становище. Тому питання соціальної підтримки і допомоги зазначеним родинам вимагають ґрунтового і комплексного підходу в їх вирішенні.

На кінець хотілося б звернути увагу на рівень фінансового забезпечення закладів по догляду за дітьми Миколаївської області. Згідно із чинним законодавством джерелами фінансування таких закладів є державний і обласний бюджети, спонсорська чи благодійна допомога. За підсумками 2017 р. і 2018 р. фінансування із обласного бюджету займало вагоме місце у матеріально-грошовому забезпеченні закладів по догляду за дітьми, при цьому спостерігалось значне його зростання. Натомість об'єми спонсорської і благодійної допомоги за один рік зменшилися більше ніж удвічі. Всього фінансове забезпечення таких закладів у 2017 р. становило понад 376 млн грн., у 2018 р. – майже 520,6 млн грн. (див. Таблиця 2) [13]. Та не зважаючи на збільшення обсягів фінансування поліпшення якості догляду за дітьми не спостерігається (необхідно

розуміти, що різницею збільшення фінансування є виключно різниця у підвищенні розмірів заробітної плати та зростанні цін на товари і послуги за минулі роки). У 2018 р. на забезпечення потреб дитини (харчування, лікування тощо) було витрачено лише 16,3% від загальної суми фінансування (59,7 млн грн). При цьому, в залежності від типу інтернатного закладу, різняться об'єм витрат на одну дитину в місяць – від 5 183 грн (санаторна школа-інтернат) до 18 437 грн (обласний будинок дитини). В середньому витрати на одну таку особу становлять близько 11 033 грн в місяць, що на 21% більше ніж у 2017 р. [13].

Таблиця 2

**Фінансове забезпечення закладів по догляду за дітьми в
Миколаївській області**

Рік	Державний бюджет (грн)	Обласний бюджет (грн)	Спонсорська та благодійна допомога (грн)
2017 р.	155 279 444	210 497 640	10 372 117
2018 р.	201 522 800	314 313 482	4 716 685

Якщо говорити про витрати на утримання інтернатних закладів, то в загальній їх сумі найбільшу частку становить оплата праці персоналу (68%), а найменшу – капітальні видатки (2%) та видатки на одяг, взуття і медикаменти вихованцям (2%) (див. Рис. 6). Варто відзначити, що в 2018 р., у порівнянні з 2017 р., приблизно на 7% скоротилися витрати на капітальні ремонти, придбання обладнання і предметів довгострокового користування. Витрати на харчування дітей навпаки збільшилися у 2018 р. майже на 3 млн грн у порівнянні з 2017 р. Збільшилися витрати і на одяг та взуття для підопічних інтернатних закладів (приблизно на 743 тис. грн.). Стабільно незначними за два роки є витрати на медикаменти для дітей (близько 1%) [13].

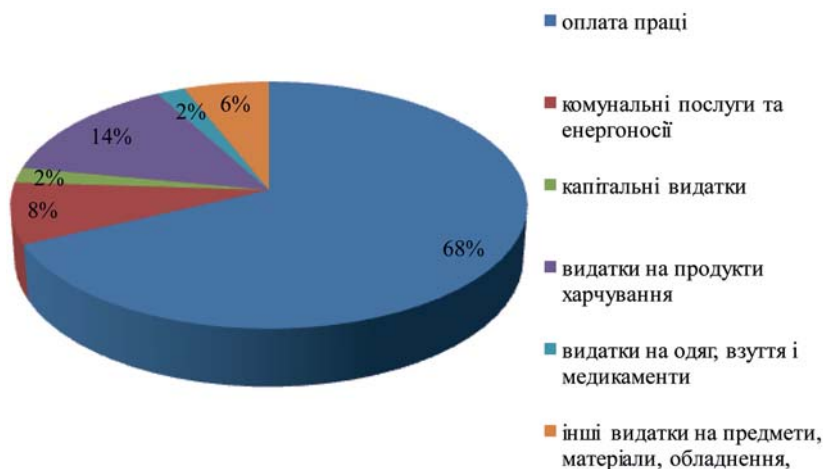


Рис. 6. *Витрати на утримання закладів по догляду за дітьми
Миколаївської області в 2018 р. [13]*

Враховуючи вищевикладене можна узагальнити, що наразі завершується I етап виконання Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки, що має на меті запровадження змін у системі захисту дитинства, орієнтованих передусім на збереження та підтримку сім'ї, якнайкраще забезпечення прав та інтересів дитини. І хоча діяльність закладів по догляду за дітьми однаково спрямована на забезпечення нормальної їх життєдіяльності, у вітчизняному інституційному забезпеченні соціального захисту дитинства (на прикладі, Миколаївській області) можна виокремити ряд проблем. По-перше, це перевантаженість закладів по догляду за дітьми кількістю вихованців, через що основна робота працівників спрямована на фізіологічний догляд дітей, а не на їх нормальний психологічний розвиток та подальшу соціальну адаптацію як в родині, так і в суспільстві. Як наслідок, у таких дітлахів (особливо, віком до 3 років) спостерігається порушення сну, зниження ваги і непропорційний фізичний розвиток, затримка розвитку мовлення та навичок дій з різними предметами. Вважаємо, що перебування дітей

в родинях усуне зазначені проблеми та буде сприяти покращенню їх психологічного і фізичного здоров'я. По-друге, нерівномірне територіальне розташування відповідних закладів (у самому м. Миколаєві знаходяться 11 закладів, в інших містах регіону розташовано 6 закладів, у сільській місцевості – 11 закладів) та значна віддаленість окремих із них від обласного і районних центрів. До речі, така картина спостерігається і в інших регіонах України. По-третє, нераціональне використання приміщень і коштів на їх утримання (67% дітей перебувають у закладах за рахунок держави і 33% – частково або повністю утримуються за рахунок батьків). По-четверте, неякісне кадрове забезпечення органів публічної влади, до компетенції яких входять питання охорони дитинства та закладів по догляду за дітьми (плинність кадрів, незначний розмір заробітної плати працівників, надмірне навантаження на спеціалістів, відсутність системи професійно-посадового просування та якісної фахової підготовки публічних службовців тощо). Окрім того, на території області відсутня розвинена мережа центрів догляду за дітьми, оздоровчих та інших установ для дітлахів зі складними, комплексними порушеннями розвитку; немає таких послуг як особистий (персональний) асистент, послуга перепочинку, мобільні реабілітаційні бригади, послуга раннього втручання та ін.

З метою усунення окреслених проблем та попередження виникнення інших необхідно:

- удосконалити вітчизняне законодавство у сфері соціального захисту дитинства враховуючи відповідні міжнародно-правові документи та позитивний європейський досвід;

- залучати батьків та територіальні громади до відшкодування витрат на утримання дітлахів у закладах по догляду за ними. Вважаємо, що такий крок змусить батьків реально оцінювати потребу у перебуванні дитини в інтернатах, а владних представників територіальних громад – взяти на себе відповідальність за своїх неповнолітніх мешканців, співпрацювати з батьками, запроваджувати необхідні послуги на місцях;

- розробити стандарт оцінювання роботи органів опіки та піклування із передбаченням відповідальності голів відповідних

органів за невжиття заходів щодо влаштування дитини-сироти і дитини, позбавленої батьківського піклування до сімейних й інших форм виховання, наближених до сімейних;

- організувати гарячі сніданки та обіди в школах як підтримку малозабезпеченим родинам, оскільки частіш за все батьки наважуються віддати дитину до інтернату через те, що не спроможні забезпечити її належним харчуванням;

- упорядкувати діяльність груп подовженого дня в закладах освіти, організувати роботу різних гуртків на безоплатній основі, що дозволить зменшити відсоток інтернатних дітей, батьки яких через графік роботи чи інші обставини не можуть забирати їх удень;

- налагодити процес підвезення дітей до освітніх закладів (шкільний автобус, послуга соціального таксі тощо), що дасть їм змогу щоденно відвідувати такі заклади та повертатися додому;

- запровадити послугу раннього втручання, що дозволить батькам із дитиною від народження до 4-х років, яка має інвалідність, порушення розвитку чи ризик їх виникнення, постійно перебувати разом із малюком та безпосередньо брати участь у реабілітаційних заходах для нього, а також набути навичок, необхідних для забезпечення кращих умов для збереження здоров'я дитини та фізичного і психологічного її розвитку;

- зобов'язати органи публічної влади, громадськість та самих батьків здійснювати усі можливі кроки по відновленню функцій сімей, які через соціально-економічні, соціально-психологічні та інші негаразди, розгублені, втратили або ненавчені навичкам організації побуту, створення умов для самих себе та власних дітей;

- впровадити дієву систему підготовки дітей і молоді до сімейного життя та відповідального батьківства з урахуванням моральних засад і традиційних цінностей українського суспільства;

- налагодити комплексну і конструктивну співпрацю служб у справах дітей із органами соціальної політики, правоохоронними органами, закладами освіти й охорони здоров'я, недержавними організаціями і громадянами у сфері соціального захисту дитинства, що покращить якість і підвищить рівень легітимності відповідних

управлінських рішень, запобіжить зловживанню владою і службовим становищем тощо;

- покращити існуючий стан кадрового забезпечення органів публічної влади з питань соціального захисту дітей та відповідних закладів по догляду за ними (підвищити спеціалістам заробітну плату; затвердити відсутній наразі показник щодо визначення кількісного складу сектору/відділу захисту прав, свобод та законних інтересів дітей служб у справах дітей; розробити та затвердити типову програму навчання для новопризначених фахівців та плани їх стажування; забезпечити перенавчання та перекваліфікацію спеціалістів у випадку реорганізації, реформування відповідних установ і закладів тощо).

Вважаємо, що комплексна реалізація зазначених заходів сприятиме координації і спрямуванню дій усіх суб'єктів соціальної роботи на раннє виявлення сімейного неблагополуччя, надання родинам із дітьми комплексної підтримки і допомоги в подоланні складних життєвих обставин.

Висновки. На сьогодні немає єдиного наукового підходу до розуміння поняття «соціальний захист дитинства», на законодавчому рівні воно також не знайшло свого відображення. Найбільш загальною цей термін можна охарактеризувати як діяльність держави, спрямовану на забезпечення процесу формування і розвитку повноцінної особистості дитини (особа, яка не досягла 18 років), виявлення і нейтралізацію негативних факторів, що впливають на її індивідуальність, створення належних умов для нормального її самовизначення й утвердження у житті.

В Україні, з перших років її незалежності, значна увага приділяється соціально-економічному і правовому захисту дітей. За минулі роки створено низьку публічно-владних інституцій щодо соціального захисту дитинства, прийнято ряд важливих законодавчих документів, ратифіковано відповідні міжнародні нормативно-правові акти, розроблено і впроваджено не один десяток спеціальних державних і регіональних програм по охороні дитинства. Зокрема, у досліджуваній сфері досягнуто певного прогресу: підвищено розмір державної допомоги при народженні дитини; запроваджено

державну допомогу при усиновленні дитини; створено єдину базу даних дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування та усунуто дискримінацію у фінансуванні утримання таких дітей залежно від форми влаштування; визначено порядок провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини; запроваджено правовий інститут Уповноваженого Президента України з прав дитини; вживаються суттєві заходи по запровадженню проактивної соціальної політики стосовно родин, які виховують дітей; змінено методики виховання у закладах по догляду за дітьми тощо. Вперше за роки незалежності нашої держави питання забезпечення житлом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування почало вирішуватися системно та ефективно. Як наслідок, вжиті заходи дозволили зменшити кількість безпритульних дітей, активізувати усиновлення дітлахів.

Однак, незважаючи на все це, українське законодавство у сфері соціального захисту дитинства залишається декларативним та не в повній мірі охоплює величезне розмаїття конкретних життєвих ситуацій, які виникають при виконанні державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування своїх обов'язків із захисту прав дітей. Окрім того, в державі відсутній системний підхід до врахування думки дитини на всіх рівнях суспільного життя. Тому, ми вважаємо, що для України залишається серйозним питанням практичної реалізації рекомендацій, які надаються моніторинговими структурами ООН та Ради Європи. На цю проблему має реагувати не лише Міністерство соціальної політики України, але й уряд країни, відповідні центральні органи виконавчої влади, обласні та районні місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, Генеральна прокуратура України, представники судової влади, а також Президент та народні депутати України. Проте, саме комплексне впровадження необхідних заходів сприятиме вирішенню проблем у сфері соціального захисту дитинства в Україні та в Миколаївській області, зокрема.

Стаття надійшла до редакції: 27.01.20

Natalia Surina, Service for Children of the Mykolayiv Regional State Administration, Mykolaiv, Ukraine.

ISSN 2616-6216. Publ. upr. reg. rozvit. 2020, 8: 618-653

introduce changes in the system of child protection, focused primarily on the preservation and support of the family, the best possible protection of the rights and interests of children. Such a policy is a condition for reforms aimed at reducing the level of orphanhood in the country. At the end of the article, it was concluded that comprehensive implementation of the measures will help solve existing problems in the domestic system of social protection of children, coordination and direction actions of all subjects of social work on early detection of family problems, providing families with children comprehensive support and assistance in overcoming difficult life circumstances.

Keywords: *social protection of childhood, social service, boarding school, institutional care, difficult life circumstances.*

Received: 27.01.20

References

1. Abalkyna, L.Y. (1999). Ékonomycheskaya éntsyklopedyya [Economic Encyclopedia]. Moskva: Ekonomika [in Russian].
2. Bolotina, N.I. (2000). Pravo lyudyny na sotsial'ne zabezpechennya v Ukrayini: problema terminiv i ponyat' [Human right to social security in Ukraine: the problem of terms and concepts]. Pravo Ukrayiny, 4, 37-39 [in Ukrainian].
3. Introduction on the Social Security (1984). (n.d.). Retrieved from <http://ezinearticles.com/?Introduction-To-Social-Security-Benefits&id=732964> [in English].
4. Khaplanova, YE.M. (2008). Do vyznachennya ponyattya «sotsial'nyy zakhyst osib pokhyloho viku» [To define the concept of «social protection of the elderly»]. Forum of Law: Electron. Science. specialties type, 1, 434-438 [in Ukrainian].
5. KNP «Mykolayivs'kyi oblasnyy budynok dytyny» Mykolayivs'koyi oblasnoyi rady [MNE «Mykolayiv Regional Orphanage» of the Mykolayiv Regional Council]. Retrieved from <http://oblzdrav.mk.gov.ua/index.php/oblasni-94931/budinok-ditini> [in Ukrainian].

6. Konstytutsiya Ukrainy pryiniata 28 chervnya 1996 roku № 254k/96-VR [Constitution of Ukraine from June 28 1996, № 254k/96-VR]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

7. Kravchenko, M.V. (2017). Derzhavna polityka v sferi zakhystu prav ta blahopoluchchya ditey: retrospektyvnyy analiz [State policy in the field of protection of the rights and welfare of children: a retrospective analysis]. Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok, 3. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1048> [in Ukrainian].

8. Machul'skaya, E.E., Horbacheva, ZH.A. (2017). Pravo sotsyal'noho obespechenyya [The right of social security]. Moskva: Yzdatel'stvo Yurayt [in Russian].

9. Makarenko, A.C. (1954). Deyaki vysnovky z pedahohichnoho dosvidu [Some conclusions from the pedagogical experience]. Kyiv: Rad. shk. [in Ukrainian].

10. Perrin, G. (1988). A hundred years of social insurance. Labor and Society, 9, 399-402 [in English].

11. Reytynh rehioniv Ukrainy za rivnem instytutstyalizatsiyi ditey stanom na 31 hrudnya 2018 roky [Rating of regions of Ukraine by the level of institutionalization of children as of December 31, 2018]. (n.d.). diplatform.org.ua. Retrieved from <http://diplatform.org.ua/> [in Ukrainian].

12. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro Natsional'nu stratehiyu reformuvannya systemy instytutstyalnoho dohlyadu ta vykhovannya ditey na 2017–2026 roky ta plan zakhodiv z realizatsiyi yiyi I etapu pryiniaty 9 serpnia 2017 roku № 526-r. [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine On the National Strategy for Reforming the System of Institutional Care and Upbringing of Children for 2017–2026 and the Action Plan for the Implementation of its First Stage from August 9, 2017, № 526-r]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2017-%D1%80> [in Ukrainian].

13. Rozporyadzhennya Mykolayivs'koyi oblasnoyi derzhavnoyi administratsiyi Proekt Rehional'noho stratehichnoho planu diy z reformuvannya systemy instytutstyalnoho dohlyadu ta vykhovannya ditey v Mykolayivs'kiy oblasti na 2019-2029 roky pryiniaty 21 serpnia 2019 roku № 403-r. [The order of the Nikolaev regional public administration The project of the Regional strategic plan of actions on reforming of system of institutional care and education of

children in the Nikolaev area for 2019-2029 from August 21, 2019, № 403-r]. mk.gov.ua. Retrieved from http://www.mk.gov.ua/ua/oda/order/?doc_id=16507 [in Ukrainian].

14. Shaykhatdynov, V.SH. (2012). Pravo sotsyal'noho obespechenyya v Rossyy [Social security law in Russia]. Moskva: Izdatel'stvo Yurayt [in Russian].

15. Sukhomlyns'kyi, V.O. (1976). Yak vykhovaty spravzhnyu lyudynu [How to bring up a real person]. (Volume 2). Kyiv: Rad. school [in Ukrainian].

16. Syrota, Y.M. (2004). Pravo sotsyal'noho obespechenyya v Ukrainy [The right of social security in Ukraine]. Kharkiv: Odyssey [in Ukrainian].

17. Systema instytutsiynoho dohlyadu ta vykhovannya ditey ta perspektyvy yiyi reformuvannya [The system of institutional care and education of children and prospects for its reform] (n.d.). Retrieved from https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/54/22/7dc6bb44de47d7096d1306c-4c5169c07_1512986280.pdf [in Ukrainian].

18. The Encyclopedia Americana (1973). (Vol. 25.). New York (n.d.) [in English].

19. Ukaz Prezydenta Ukrayiny Pro natsional'nu prohramu «Dity Ukrayiny» pryiniaty vid 18 sichnya 1996 roku № 63/96 [Decree of the President of Ukraine On the national program «Children of Ukraine» from January 18, 1996, № 63/96]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/63/96> [in Ukrainian].

20. Ukaz Prezydenta Ukrayiny Pro Natsional'nu stratehiyu profilaktyky sotsial'noho syrit'stva na period do 2020 roku pryiniaty 22 zhovtnya 2012 roku № 609/2012 [Decree of the President of Ukraine On the National Strategy for the Prevention of Social Orphanhood until 2020 from October 22, 2012, № 609/2012]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/609/2012> [in Ukrainian].

21. Ukaz Prezydenta Ukrayiny Pro pershocherhovi zakhody shchodo zakhystu prav ditey pryiniaty 11 lypnya 2005 roku № 1086/2005 [Decree of the President of Ukraine On priority measures to protect the rights of children from July 11, 2005, № 1086/2005]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1086/2005> [in Ukrainian].

22. Ukaz Prezydenta Ukrayiny Pytannya Upovnovazhenoho Prezydenta Ukrayiny z prav dytyny pryiniaty 11 serpnia 2011 roku № 811/2011 [Decree of the President of Ukraine Questions of the Commissioner of the President of

Ukraine for the Rights of the Child from August 11, 2011, № 811/2011]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/811/2011> [in Ukrainian].

23. Volynets', L.S. (1998). Sotsial'nyy zakhyst ditey syrit i ditey, pozbavlenykh bat'kivs'koho pikluvannya [Social protection of orphans and children deprived of parental care]. Kyiv: [b. v.] [in Ukrainian].

24. Zakon Ukrayiny Pro okhoronu dytynstva pryiniaty 26 kvitnya 2001 roku № 2402-III [Law of Ukraine On the protection of childhood from April 26, 2001, № 2402-III]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14> [in Ukrainian].

25. Zakon Ukrayiny Pro orhany i sluzhby u spravakh ditey ta spetsial'ni ustanovy dlya ditey pryiniaty 24 sichnya 1995 roku № 20/95-VR [Law of Ukraine On bodies and services for children and special institutions for children from January 24, 1995, № 20/95-VR]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

26. Zakon Ukrayiny Pro osnovy sotsial'noho zakhystu bezdomnykh osib i bezprytul'nykh ditey pryiniaty 2 chervnya 2005 roku № 2623-IV [Law of Ukraine On the basics of social protection of homeless people and homeless children from June 2, 2005, № 2623-IV]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-15> [in Ukrainian].

27. Zakon Ukrayiny Pro poperedzhennya nasyt'stva v sim'yi pryiniaty 15 lystopada 2001 roku № 2789-III [Law of Ukraine On the prevention of domestic violence from November 15, 2001, № 2789-III]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2789-14> [in Ukrainian].

28. Zakon Ukrayiny Pro sotsial'nu robotu z sim'yamy, dit'my ta moloddyu pryiniaty 26 chervnya 2001 roku № 2558-III [Law of Ukraine On social work with families, children and youth from June 26, 2001, № 2558-III]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2558-14> [in Ukrainian].

29. Zakon Ukrayiny Pro sotsial'nyy i pravovyy zakhyst viys'kovosluzhbovtziv ta chleniv yikh simey pryiniaty 20 hrudnya 1991 roku № 2011-XII [Law of Ukraine On social and legal protection of servicemen and members of their families from December 20, 1991, № 2011-XII]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12> [in Ukrainian].

30. Zakon Ukrainy Pro zabezpechennya orhanizatsiyno-pravovykh umov sotsial'noho zakhystu ditey-syrit ta ditey, pozbavlenykh bat'kivs'koho pikluvannya pryiniaty 13 sichnya 2005 roku № 2342-IV [Law of Ukraine On ensuring the organizational and legal conditions of social protection of orphans and children deprived of parental care from January 13, 2005, № 2342-IV]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2342-15> [in Ukrainian].

31. Zakon Ukrainy Pro zahal'nodержavnu prohramu «Natsional'nyy plan diy shchodo realizatsiyi Konventsii OON pro prava dytyny» na period do 2016 roku pryiniaty 5 bereznya 2009 roku № 1065-VI [Law of Ukraine On the national program «National Action Plan for the Implementation of the UN Convention on the Rights of the Child» for the period up to 2016 from March 5, 2009, № 1065-VI]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1065-17> [in Ukrainian].

32. Zakon Ukrainy Pro zapobihannya ta protydiyu domashn'omu nasyl'stvu pryiniaty 7 hrudnya 2017 roku № 2229-VIII [Law of Ukraine On prevention and counteraction to domestic violence from December 7, 2017, № 2229-VIII]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19> [in Ukrainian].

33. Zakon Ukrainy Simeynyy kodeks Ukrainy pryiniaty 10 sichnya 2002 roky № 2947-III [Law of Ukraine Family Code of Ukraine from January 10, 2002, № 2947-III]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14> [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Шульга Анастасія Алімівна: Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 Десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна

Anastasia Shulga: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID. ORG./ 0000-0002-8528-8722

E-mail: ondain2009@ukr.net

Суріна Наталія Анатоліївна: Служба у справах дітей Миколаївської обласної державної адміністрації: вул. Наваринська 16, Миколаїв, 54030, Україна

Natalia Surina: Service for Children of the Mykolayiv Regional State Administration: Navarynska st. 16, Mykolaiv, 54030, Ukraine.

E-mail: natalkasurina@gmail.com

УДК 351.84:001.895

DOI: 10.34132/PARD2020.08.14

СУЧАСНІ ІННОВАЦІЇ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ СИСТЕМОЮ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ: ПЕРЕВАГИ ТА ПЕРЕПОНИ

Николаєва В.І., канд. пед. наук, доцент, Донецький державний університет управління, м. Маріуполь, Україна.

У статті досліджується використання інноваційних інструментів в державному управлінні системою соціальної роботи, зокрема на основі новітніх інформаційних комунікаційних технологій (ІКТ), а також виокремлення окремих проблем цього процесу. Зокрема розглядаються як переваги я інновацій, так і певні перепони впровадження у державне управління системою соціальної роботи у сучасних умовах. Автором сформульовано узагальнену характеристику категорії «інновація» через призму використання у державному управлінні системою соціальної роботи. Наведено де-які види інновацій в управлінській діяльності державних органів влади та їх характеристика: організаційно-управлінські, внутрішньо-управлінські та нормативні, соціокультурно-особистісні.

До сучасних інструментів модернізації державного управління системою соціальної роботи в Україні відносяться: система електронних закупівель ProZorro; система відкритих даних; створення безкоштовних інформаційних, консультативних та навчальних веб-сайтів, платформ, он-лайн курсів тощо; електронні реєстри пільгових категорій населення; Єдина інформаційно-аналітична система управління соціальною підтримкою населення України – E-SOCIAL; система фронт-офісів, яка дозволить надавати соціальні сервіси в кожній територіальній об'єднаній громаді (ОТГ); соціальні мережі, диверсифікація соціальної підтримки та обслуговування; соціальне замовлення та інші.

Доведено, що превалюючими інструментами державного управління системою соціальної роботи є електронні сервіси, які сприяють значному підвищенню контролю й якості організації надання соціальних послуг та підтримки на різних рівнях державного управління.

Ключові слова: *державне управління, інновації, система соціальної роботи, інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ), електронні сервіси, конвергенція, диверсифікація соціальної підтримки та обслуговування, соціальне замовлення.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасні реалії соціальної сфери в Україні вимагають від державних органів управління нових підходів до організації соціального захисту населення, соціальної підтримки, якісних соціальних послуг не тільки на національному, регіональному рівнях, а й на рівні громади, наповнення реальним змістом конституційних прав і свобод громадян.

Новітні концепції державного управління, орієнтовані на високу якість обслуговування населення, враховують інформаційні імперативи. Інформаційна парадигма державного управління визначає тенденції ставлення до інформації як до стратегічного ресурсу. Належне інформаційне забезпечення управлінських процесів є необхідною базою ухвалення ефективних управлінських рішень. Основні ідеї, програма та заходи щодо застосування інформаційних і комунікаційних технологій в державному управлінні прийняті в країнах ЄС у формі концепції електронного уряду, стратегія впровадження якої спрямована на забезпечення можливості надання державних послуг переважно через Інтернет на всіх рівнях влади.

Управлінські інновації дослідники визначають як зміни різного характеру в системі керування на рівні соціуму чи його певної складової для, що мають своєю метою досягнення цілей чи вирішення конкретних завдань, пов'язаних з функціонуванням та розвитком цієї системи [1].

Зауважмо, в сучасних демократичних державах управлінські інновації направлені на: підтримку ринкових механізмів демократизації органів державної влади; ринкову маркетизацію (трансформа-

цію) роботи держави з масовим упровадженням методів державного менеджеризму [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нині все частіше ведучі спеціалісти з різних наукових напрямів піднімають концептуальні питання впровадження інноваційних технологій не лише безпосередньо в економічну та виробничу діяльність суспільства, а й застосування новітніх підходів і методів в управлінській діяльності. Досвід найбільш економічно європейських розвинених країн довів, що в умовах глобальних викликів і жорсткої конкуренції першість належить тим, хто повернений до майбутнього, відкритий для всього нового.

Дослідженням питань використання інновацій у державному управлінні займаються відомі вітчизняні вчені: Г. Антонюк, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Л. Дідківська, В. Захарченко, В. Князев, В. Коломийчук, О. Коротич, В. Куценко, Ю. Лебединський, В. Малиновський, С. Мочерний, Н. Нижник, О. Поважний, Р. Рудницька, М. Скоромнюк, А. Стойка, Ю. Сурмін, В. Тертичка, В. Цветков та ін. Практика переконує, що соціальні, економічні та правові проблеми знаходяться в тісній взаємодії і взаємовпливу. Актуалізація проблем соціальної роботи та підтримки населення з усією гостротою поставила проблему правової її бази, відпрацювання інструментарію державного управління і нових технологій з їх реалізації, підготовки відповідного кадрового потенціалу. Величезну роль в правильності та адекватності вжитих заходів щодо управління системою соціальної роботи та підтримки населення має своєчасна і достовірна інформація. У той же час недостатньо досліджень стосовно використання інноваційних інструментів в державному управлінні системою соціальної роботи в сучасних умовах.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Завданням статті є розкриття використання інноваційних інструментів в державному управлінні системою соціальної роботи, зокрема на основі новітніх інформаційних комп'ютерних технологій (ІКТ), а також виокремлення окремих проблем цього процесу.

Викладення основного матеріалу дослідження. Інноватика як галузь теоретичного знання і практичної дії базується на таких ка-

тегоріях, як ефективність, гранична інтенсифікація діяльності, ризик, надійність, достатність, користь тощо. Крім вище перелічених принципів, вона ставить у межах нового мислення й такі завдання: досягнення компромісу, консенсусу, тобто нового позитивного мислення, що особливо актуально в сфері соціальної роботи.

Така класифікація стала й критерієм для визначення стану соціальної роботи в різних європейських країнах з огляду на структуру інноваційних процесів. Усталився певний алгоритм, згідно якому інноваційний процес, в тому числі і в соціальній роботі, розвивається поетапно, покроково наступним чином: перший крок – поява нововведення як відповідь на певну суспільну потребу вирішення якоїсь проблеми. Наступним кроком є тиражування та розповсюдження нововведення в соціальній системі. Використання нововведення здійснюється для вдоволення соціальних потреб, що наявно демонструє його переваги перед попередніми засобами. Цій же меті підпорядковується й використання нововведення для більш повного задоволення суспільних потреб. Далі відбувається проникнення і розповсюдження новітніх технологій у все більш широкій галузі, що, у свою чергу, збільшує його відтворення. Це призводить до подальшої кризи, адже з'являються новіші засоби вдоволення суспільної потреби, й, відповідно, викликає необхідність у модифікації нововведення.

Існує багато визначень сутності дефініції «інновація», нами було проаналізовано 15 зарубіжних визначень [3]. Загальновідомо, що інновація – це введення нового в систему ззовні; новація – це внутрішньосистемні нововведення. У першу чергу, ми будемо розглядати інновації.

У результаті нами сформульовано узагальнену характеристику категорії «інновація» через призму використання у державному управлінні системою соціальної роботи: результат інноваційної діяльності, відображений у вигляді нових чи вдосконалених інструментів та механізмів державного управління, впроваджених на ринку нового чи модернізованого технологічного процесу, що використовується в практичній діяльності органів державної влади у сфері соціальної роботи або нового підходу до надання якісних соціальних послуг.

Інноваційність в усіх галузях суспільного буття, в тому числі й в державному управлінні соціальною роботою, – це та сама цінність, яка має, окрім духовного, і значний практичний сенс, дозволяючи суспільству адаптуватися у нових реаліях. Підхід до управління як до системи, яка має програмно-цільовий характер, у якій здійснюються поточне і перспективне планування та прогнозування, є основою для формування відносно нового напрямку в управлінській теорії та практиці – інноваційного менеджменту. Поява його пов'язана з бурхливим розвитком науки, техніки, накопиченням величезного обсягу знань. Необхідність втілювати нові підходи державного управління в практику соціальної роботи вимагає в суспільстві звернення до регулювання соціальних і психологічних аспектів нововведень.

Інноваційна діяльність, в основі якої лежить суто онтологічне прагнення людини до покращення умов свого буття, набуває практичних вимірів у розробці методології цієї діяльності, у якому простежується, з одного боку, розгортання епістемологічного процесу, який базується на фундаментальних поняттях соціальної політики держави, а з іншого – спирається на новітні досягнення науково-технічного процесу.

Вважаємо доцільним, навести де-які види інновацій в управлінській діяльності державних органів влади (Табл. 1.).

У даний час, коли матеріально-фінансові ресурси держави як ніколи обмежені, забезпечення конкретності, адресності та раціональності витрачання коштів при вирішенні проблем соціальної сфери, у тому числі в державному управлінні організацією соціальної роботи набуває особливо важливої значущості (як для самих малозабезпечених та уразливих категорій, так і для суспільства). У центрі уваги дослідження цього процесу мають бути організаційні, а у більш загальному сенсі – інституційні механізми набуття системою державного управління нових якостей на основі структурно-функціональних та організаційно-процесуальних новацій. Вказані механізми доцільно на інституційному рівні об'єднати в єдиний інституційний механізм оновлення діяльності органів державної влади в Україні. Він постає як інструмент становлення

Таблиця 1

Види інновацій в управлінській діяльності державних органів влади

№	Вид інновацій	Сутність та функції інновації
1.	Організаційно-управлінські інновації	Імплементация у діяльність органів державної влади більш ефективних нових форм методів, технологій, організації управлінської діяльності. Суттєві зміни у формах та напрямках роботи органів державного управління на структурному і особистісному рівні, нових способах міжсуб'єктної взаємодії та організації мережі управлінських зв'язків ієрархічного чи поліархічного характеру.
2.	Внутрішньо-управлінські та нормативні інновації,	Визначення основних напрямів та форм цілеспрямованої трансформації функціонального імперативу управлінської підсистеми, а також узгодження цих змін з усіма іншими, надаючи інноваційному розвитку органів державної влади цілісності та послідовності організаційно-структурних, технологічних та організаційно-процесуальних новацій.
3.	Соціо-культурно-особистісні інновації	Орієнтація на розкриття можливостей розвитку людського потенціалу системи державного управління у межах удосконалення корпоративної культури, особистісних та ділових якостей державних службовців. У організаційному плані мова йде не лише про мотивацію управлінців до самовдосконалення, а й про різноманітні форми кадрової політики, роботи з персоналом, удосконалення систем підготовки та перепідготовки управлінських кадрів.

інноваційного типу державного управління, що на постійних засадах забезпечує реформування системи органів державної влади через зміни у її функціональній організації та процесуально-діяльнісних характеристиках [4]. Відповідно інноваційний тип управління, що стає результатом дії такого механізму, набуває здатності до постійного самооновлення своєї структури та функцій відповідно до потреб суспільства.

Наразі, запровадження електронного урядування є одним з найефективнішим засобом удосконалення всієї системи державного управління завдяки використанню сучасних інформаційних комунікаційних технологій (ІКТ). Передусім це забезпечує високу якість та доступність електронних послуг для громадян. Зручність, раціональність е-послуг мають велике значення для всіх громадян і особливо є вагомими для вразливих категорій населення.

Власне, виникає потреба забезпечення системного управління країною, узгоджених та цілеспрямованих дій усіх ланок державної влади за допомогою створення Інтегрованої інформаційно-аналітичної системи. Тобто питання формування інформаційної й аналітичної бази для прийняття управлінських рішень на усіх рівнях є особливо актуальним [5].

На сучасному етапі розвитку, функціонування системи управління не може бути без достовірної, оперативної та релевантної інформації. Стрімко триває процес впровадження, удосконалення існуючих і розробка нових інформаційних технологій, що є базовим підґрунтям модернізації інформаційного механізму державного управління системою соціальної роботи в сучасних умовах є ряд переваг для використання інформаційних технологій в управлінсько-му процесі. До них можна віднести [6]:

- підвищення ступеня контролю (керуваності);
- зниження впливу людського фактору;
- зменшення паперової роботи;
- достовірність інформації;
- підвищення оперативності та зниження витрат;
- оптимізація обліку і контролю;
- забезпечення прозорості інформації для інвесторів.

Новітні технології, які засновані за допомогою комп'ютерної техніки, потребують рішучих змін в таких організаційних структурах як: менеджмент, його регламент, кадровий потенціал, документаційна система, система з передачі і фіксування інформації. Зміни, що призводять до розвитку інформаційного менеджменту пов'язані з системою організації обробки інформації, послідовного їх розвитку до рівня інтегрованих автоматизованих систем управління, які охоплюють по горизонталі та вертикалі всі рівні і ланки.

Слід відзначити, до основних тенденцій розвитку автоматизованих інформаційних технологій відносяться [7]:

1. Зміна характеристик інформаційних продуктів, які все більше набувають аналітичних властивостей.

2. Поєднання всіх типів інформації з орієнтацією на одночасне сприйняття людиною (мультимедійні системи для одночасної обробки текстової, аудіо та відео інформації).

3. Усунення проміжних ланок між джерелом інформації та її споживачем за допомогою таких нових інформаційних технологій: відеоконференції, електронна пошта, телеконференції.

4. Глобалізація інформаційних процесів на основі Інтернет і супутникової системи зв'язку.

5. Конвергенція – стирання відмінностей між сферами матеріального та інформаційного виробництва. Нові ІТ – основа переходу суспільного розвитку від індустріальної до інформаційної епохи розвитку суспільства.

Вважаємо доцільним вирізнити ряд об'єктивних факторів, які вимагають негайних змін технологій обробки інформації щодо різних напрямків соціальної роботи з населенням, що задовольняють новим вимогам. До таких факторів належать:

- постійне збільшення обсягів оброблюваної інформації і необхідність скорочення термінів її обробки внаслідок частої зміни законодавства щодо пенсійного забезпечення та соціальний захист малозабезпечених верств населення, що відображає нестабільність економічної та політичної обстановки в країні;

- висока інтенсивність актуалізації нормативно-правової інформації як в частині змісту окремих норм, так і деяких розділів і навіть

нормативних актів: обсяг і складність нормативно-правової системи ростуть швидше можливостей персоналу органів соціального захисту населення опанувати правилами її практичного застосування;

- потреба в налагодженні належного урахування реальних потреб усіх соціально незахищених верств населення (адресна допомога);

- потреба у потужній інформаційно-аналітичній базі, що дозволяє здійснювати контроль коштів, що витрачаються, проводити аналіз поточного стану, розробляти цільові програми;

- постійна зміна характеру завдань, що стоять перед органами державного управління системою соціальної роботи, оперативне виконання ними нових складних функцій;

- постійно зростаючі вимоги до співробітників соціальних служб щодо підвищення продуктивності і якості праці і впливає звідси необхідність скорочення плинності і підвищення престижності їх професії;

- інтенсивна комп'ютеризація різних сфер управлінської діяльності базується на широкому поширенні відносно дешевих персональних електронних обчислювальних машин (ПЕОМ) з швидко прогресуючими технічними характеристиками і засобів телекомунікації, що дозволяють створювати інтегровані системи, що забезпечують всім їх користувачам оперативний доступ до розподілених баз даних і знань, оперативну обробку великих масивів інформації і видачу результатів в зручному користувачеві вигляді.

Одним із сучасних інструментів модернізації державного управління в Україні є система електронних закупівель ProZorro, яка була запроваджена у 2015 році з метою боротьби з корупцією. Веб-портал ProZorro забезпечує відкритий доступ до бази тендерів всім громадянам України, а не лише учасникам тендерів. Таким чином процес використання державних коштів стає прозорим та ефективним, а корупційні схеми в державних закупівлях неможливими.

Дослідження проекту TAPAS («Прозорість та підзвітність в державному управлінні та послугах») [8] виявило, що відкриті дані вже принесли економіці України понад 700 млн доларів. І, якщо впровадження відкритих даних й далі набиратиме обертів, то до 2025 року ця сума збільшиться до 1,4 млрд дол, або 0,92% ВВП країни,

завдяки сукупності прямих і непрямих впливів. Відкриті дані – це не лише інструмент для покращення рівня управління, але й ресурс, який сприяє економічному зростанню.

Для забезпечення доступу до безкоштовної правової допомоги громадянам у цивільних та адміністративних справах створено веб-сайт загальнонаціонального просвітницького проекту Міністерства юстиції України «Я маю право!». Другим етапом розвитку системи надання безкоштовних правових послуг регіональних центрів стало створення довідково-інформаційної платформи правових консультацій Wiki Legal Aid, що дає можливості громадянам (передусім, уразливих категорій) отримати актуальні вичерпні правові консультації та сприяє посиленню їхньої правової спроможності та обізнаності [9, с.180].

Зауважмо, введення нових інформаційних технологій в державне управління системою соціальної роботи можливе у напрямках:

- пенсійне забезпечення населення;
- соціальний захист малозабезпечених верств населення;
- соціально-побутове забезпечення інвалідів і ветеранів;
- медичний огляд інвалідності і лікарсько-трудова експертиза інвалідів життєзабезпечення проживання пенсіонерів та інвалідів у будинках - інтернатах;
- бухгалтерський облік і контроль;
- планування фінансування органів соціального захисту населення.

Спроба ввести електронні реєстри пільгових категорій населення Міністерством соціальної політики вже триває друге десятиліття. І, нарешті, 17 липня 2019 року разом із Е-пенсією Кабінет Міністрів ухвалив Постанову № 676, якою в Україні вводиться:

1) Єдина інформаційно-аналітичну систему управління соціальною підтримкою населення України (E-SOCIAL), яка повинна почати працювати з 1 жовтня 2020 року.

2) Єдиний державний реєстр соціальної сфери [10].

E-SOCIAL (Єдина інформаційно-аналітична система управління соціальною підтримкою населення України) – система, через веб-портал якої тепер особа зможе оформлювати та керувати наданням їй усіх видів соціальної підтримки (в тому числі соціальні по-

слуги, адресна допомога ВПО, субсидії, тощо). Головною зміною буде спрощення подачі документів і, відповідно, процесу надання й отримання послуг за допомогою електронного цифрового підпису та створення кожним отримувачем власного електронного кабінету

Єдиний державний реєстр соціальної сфери (далі Реєстр) – це система обліку інформації про отримувачів і надавачів соціальних виплат, допомоги, пільг, соціальних послуг та житлових субсидій (далі – соціальна підтримка), інформації про відносини надавачів та отримувачів соціальної підтримки. Формування Реєстру буде здійснюватися на основі інформаційно-аналітичної системи управління соціальною підтримкою населення України (E-SOCIAL) (п.7) та згідно ст.15 Закону України «Про соціальні послуги». У Реєстрі буде розташована інформація про надавачів і отримувачів соціальних послуг. До надавачів належать: органи соціального захисту; юридичні особи та фізичні особи-підприємці; фізичні особи (без здійснення підприємницької діяльності) [11].

До переваг цього електронного сервісу можна віднести:

- автоматизації нарахування та отримування різноманітних соціальних виплат, допомог, пільг, соціальних послуг та житлові субсидій;
- допомагатиме підвищенню ефективності діяльності державних службовців і соціальних інспекторів;
- превенції порушень та зловживань у процесі призначення соціальної підтримки; дотриманню принципу адресності та справедливості у наданні різних видів соціальної допомоги;
- сприянню більш раціональному використанні бюджетних коштів.

Щодо використання соціальних Інтернет-мереж для спілкування з місцевою владою, допомозі у прийнятті рішень, які стосуються місцевого самоврядування або простого ведення спілкування громади з міськими чиновниками, то такі інновації ще не отримали широкого розповсюдження.

До основних найбільш розвинутих інструментів е-демократії, що застосовуються сьогодні в Україні як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні належать електронні сервіси: електронні звернення, електронні петиції, електронні публічні консультації,

електронні платформи бюджету участі (громадські бюджети). Проте на шляху реалізації зазначених тенденцій та з врахуванням потенційних переваг використання інструментів електронної виникає ціла низка проблем (ряд факторів, які ускладнюють процес її реалізації): цифрова нерівність; комп'ютерна та ІКТ грамотність; слабка нормативно-правова база забезпечення електронної демократії; низький рівень компетенції громадян у сфері електронної демократії; недостатній рівень результативності інструментів електронної демократії та ін.

На сьогодні правове унормування сфери електронної демократії застосовуються не системно та фрагментарно. Основні засади існування електронної демократії в Україні регламентують Концепція розвитку електронного урядування в Україні, Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, План дій з впровадження в Україні ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд» тощо [12, с. 109].

Необхідно додати, що в 2020 році запроваджується система фронт-офісів, яка дозволить надавати соціальні сервіси в кожній територіальній об'єднаній громаді (ОТГ). Тобто для подачі документів на призначення різних видів соціальних допомог любому громадянину не треба буде їхати у районний чи обласний центр. Даний сервіс буде доступний навіть у маленькому населеному пункті. З метою стимулювання ОТГ до розвитку цієї системи, Мінсоцполітики платитиме за кожен прийом документів із державного бюджету, на впровадження цієї інновації заплановано у бюджеті на 2020 рік – 150 млн грн [11]. Така ініціатива наблизить соціальні сервіси безпосередньо до споживачів, жителів громади. Отже, це дозволить їм значно зекономити свій час та зусилля, оскільки пункти прийому документів будуть знаходитися навіть у невеликому населеному пункті, а не лише у великих містах та райцентрах, як це відбувається зараз.

Фронт-офіси лише прийматимуть документи та видаватимуть результати обробки заявникам. При цьому опрацюванням документів займатиметься «бек-офіс», в який інформація направлятиметься одразу із декількох «фронтів».

Зауважмо, що зараз із 700 структурних підрозділів соціального захисту населення, які покривають в основному великі населені пункти, лише 237 знаходяться в ОТГ. Майже 70% ОТГ країни не мають змоги швидко та зручно для людей забезпечити соціальний захист населення. З метою організації й функціонування системи соціальної роботи можна пройти он-лайн курс «Соціальні послуги в ОТГ. З чого почати» та інші курси. Оскільки кількість об'єднаних громад постійно зростає, сучасні цифрові технології та інструменти навчання стають все важливішими для налагодження контактів зі спільнотами по всій Україні. Саме тому Програма «U-LEAD з Європою» почала розробляти електронні навчальні модулі розвитку спроможності для об'єднаних територіальних громад. Доступ до електронних модулів вільний для усіх бажаючих та не потребує реєстрації [13].

У 2019 році в Державній службі зайнятості було впроваджені електронні сервіси: освітній портал (skills.dcz.gov.ua); надання соціальних послуг громадянам та роботодавцям. Відтепер громадяни зможуть проходити навчання, розвивати власні навички, а працівники служби – підвищувати професійну кваліфікацію дистанційно, онлайн. Особливо цінним є забезпечення громадян з інвалідністю та жителів віддалених регіонів України освітніми та тренінговими послугами незалежно від можливості добратися до курсів, навчальних закладів.

Перед усім, у 2019 році кількість користувачів сайту державної служби зайнятості (www.dcz.gov.ua) становила 1,9 млн осіб. На початок року створено 197 тис. електронних кабінетів роботодавців та 248 тис. електронних кабінетів шукачів роботи [14].

Один із наступних інноваційних механізмів державного управління системою соціальної роботи є диверсифікація. За економічним визначенням «Диверсифікація (новий продукт – новий ринок) – стратегія, що дозволяє компанії використати поточні переваги в нових сферах діяльності за умов істотної мінливості середовища господарювання» [15].

Практика показує, що протягом останніх років спостерігається стійка тенденція, вектор якої обумовлений ідеологією диверсифіка-

ції соціальної допомоги, розширенням її організаційно-правових та фінансових форм, забезпеченням належної якості та змісту соціальних послуг та відповідають запитам громадян, що потрапили у важку життєву ситуацію.

Соціально-економічний розвиток регіонів України у найближчій перспективі робить акцент на пріоритетний розвиток системи соціальної роботи в термінах поліпшення якості, доступності та ефективності, створення ринку соціальних послуг з рівними можливостями для різних постачальників, започаткування нових форм соціальних сервісів.

Водночас, впровадження на регіональному рівні принципів бюджетування, орієнтованого на результат вимагає розробки і реалізації цільових бюджетних програм, створення систем управління якістю наданих державних і муніципальних послуг, поточного моніторингу та контролю результатів, а також системи показників роботи осіб, відповідальних за проведення фінансової політики і модернізацію соціальної сфери.

З метою вирішення стратегічних завдань підвищення якості та доступності соціальних послуг нами пропонуються напрями диверсифікації соціальної допомоги (соціального обслуговування), основними заходами якої, з одного боку, є переорієнтація діяльності соціальних служб на пріоритетне надання соціальних послуг вкрай нужденним громадянам, з урахуванням чітких критеріїв потреби. З іншого боку, змінюється порядок надання послуг, обслуговування будується на договірній основі, на умовах часткової або повної оплати громадянами, які мають достатній рівень доходу, змінюється принцип і порядок функціонування соціальних установ. Акцент робиться на посилення системності в роботі, профілактичної, реабілітаційної складової, скорочення неефективних витрат на діяльність установ нестатутних послуг.

У рамках втілення цих положень, урядом було схвалено ініціювану Міністерством соціальної політики України Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання Державної соціальної служби України», що дає можливість розпочати її роботу у 2020 році. Державна соціальна служба буде відповідати за реалізацію державної політики у

сфері контролю за наданням соціальних виплат, додержанням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки [14].

Служба стане цивілізованим та прогресивним інструментом для того, щоб усі були переконані, що допомогу отримують ті, хто потребують, і що кошти соціальної сфери не є предметом для шахрайства та маніпуляцій.

Пропоновані заходи дозволять: ліквідувати неефективно працюючі соціальні служби та черговість в будинки-інтернати загального та психоневрологічного профілю за допомогою заміни на обслуговування в домашніх умовах; створити нові типи установ, орієнтовані на кінцевий результат; підвищити ефективність бюджетних витрат; змінити систему оплати праці в галузі.

Результатом структурної перебудови стане створення цілісної, оптимальної і рівноцінної в кожній ОТГ та регіоні доступної і ефективної системи соціальної роботи достатньої для реалізації державних гарантій. Поряд з диверсифікацією, розширенням затребуваних видів послуг, для оптимізації структури закладів соціального обслуговування необхідна інтеграція зусиль різних відомств для досягнення оптимального соціального результату. З цією метою необхідно розробити ряд положень про порядок міжвідомчої взаємодії при наданні соціальних послуг в дитячих соціально-реабілітаційних центрах (притулках), в центрах реабілітації осіб без певного місця проживання, в реабілітаційних центрах для дітей-інвалідів та інвалідів дорослих.

Однак, як показують науковий аналіз і практика, у багатьох регіонах сукупність установ соціального обслуговування ще не стала інституційною системою. На перших етапах її створення першочерговим завданням було заповнення так званих «ніш» в соціальному полі надання соціальних послуг. У результаті в діяльності установ соціального обслуговування з'явилося багато нестатутних видів послуг. Для упорядкування діяльності системи соціального обслуговування населення необхідна повсюдна диверсифікація соціальної допомоги в цілому і кожної установи, яка буде сприяти розширенню видів і форм соціальної допомоги (соціальних послуг), раціональному розподілу та допоможе звільнитися службі від нестатут-

них послуг, передати їх до відповідних відомств : культури, освіти, фізичної культури і спорту, створити нові затребувані населенням види соціальних послуг.

Для цього необхідно визначити механізми оцінки основних компонентів ефективності діяльності установ соціального обслуговування:

- достатність нормативної правової бази, що сприяє досягненню цілей;
- достатність розвиненості мережі установ, що надають соціальні послуги;
- наявність системи стандартів, соціальних послуг та вимог до їх якості, норм, нормативів, що дозволяють провести розрахунок витрат на реалізацію поставлених завдань, а також забезпечити контроль за наданням соціальних послуг;
- наявність інформаційного забезпечення, що включає наявність баз даних громадян, які мають право на соціальний захист.

Одним з найважливіших напрямків підвищення ефективності соціального обслуговування, на нашу думку, є об'єднання зусиль державних установ з недержавними ресурсами, в тому числі, шляхом розвитку волонтерства, взаємодії з некомерційними організаціями та громадськими об'єднаннями, впровадження в діяльність служби недержавного сектора соціальних послуг. Цільове фінансування галузевих соціальних програм і проектів, спрямованих на впровадження нових соціальних технологій, інноваційних форм соціального обслуговування є головною умовою для демонополізації системи соціального захисту, активного залучення недержавних організацій до сфери надання соціальних послуг, є формування передумов для створення рівних умов функціонування державних і недержавних організацій, що надають соціальні послуги рівня державних гарантій, що неможливо без впровадження механізмів соціального замовлення на умовах конкурсу для соціальних служб незалежно від їх форм власності. Рішення даного завдання дозволить підвищити ефективність використання ресурсів, урізноманітнити форми і види надання послуг установами соціального обслуговування, в тому числі з елементами госпро-

зрахункової діяльності, такі, наприклад, як послуги: бездомним (харчування); хворим (догляд); наркозалежним і ВІЛ-позитивним; особам, звільненим з місць позбавлення волі та демобілізованим військовослужбовцям та членам їх сімей.

Перелік інноваційних інструментів державного управління системою соціальної роботи продовжуємо втіленням соціального замовлення. Згідно нового Закону України «Про соціальні послуги»[15], соціальне замовлення – це засіб регулювання діяльності у сфері надання соціальних послуг шляхом залучення на договірній основі суб'єктів господарювання для задоволення потреб у соціальних послугах, визначених місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Під соціальним замовленням розуміють договірні відносини між Замовником (органи державної влади, органи місцевого самоврядування) та Виконавцем щодо реалізації доручення Замовника щодо надання соціальних послуг населенню за рахунок фінансування (повного або часткового) з державного чи місцевого бюджетів. В основу цієї технології покладено проведення державою (або за її дорученням) конкурсного відбору (тендеру) суб'єкта надання соціальних послуг, які оплачуються переважно за рахунок бюджетних коштів.

Соціальне замовлення – один із сучасних механізмів фінансування соціальних послуг, попит на які постійно зростає. Основними чинниками, що стимулюють його впровадження:

- необхідність надання послуг кращої якості та за меншою вартістю;
- важливість надання саме тих послуг і в тому обсязі, який необхідний для цільової групи саме в даний період;
- фінансова криза, наслідком якої стало зменшення коштів на фінансування соціальної сфери;
- необхідність для державних органів зосередитися на стратегічних функціях, зокрема, таких, як визначення змісту і переліку соціальних послуг, їх стандартизація, фінансування та контроль їх якості і використання наданих коштів.

При цьому функції безпосереднього надання значної кількості цих

послуг делегуються організаціям та закладам недержавного сектору, зокрема, громадським організаціям і приватним надавачам послуг.

В Україні соціальне замовлення можна розглядати як складову модернізації процесу надання соціальних послуг, процес впровадження якої розпочався майже 10 років тому. На законодавчому рівні розроблення і впровадження механізму соціального замовлення було визначено одним із пріоритетних напрямів реформування системи надання соціальних послуг ще у 2007 році Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2007 р. N 178-р «Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг» (втрата чинності від 08.08.2012). Однак до 2012 року на національному рівні так і не було розроблено нормативних документів щодо регулювання питань реалізації соціального замовлення. Відповідно, запровадження механізму соціального замовлення для посилення конкуренції серед суб'єктів, що надають соціальні послуги, та стимулювання підвищення якості таких послуг було знову передбачено Стратегією реформування системи надання соціальних послуг. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 р. № 556-р «Про схвалення стратегії реформування системи надання соціальних послуг»[16]. І тільки в 2013 році Кабінет Міністрів України затвердив Порядок здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2013 р. № 324 «Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів» [17].

Україна прямує до світових європейських стандартів як в економічній, так і в соціальній сферах. Тож застосування закупівель соціальних послуг у недержавних суб'єктів (так зване соціальне замовлення) замість простого утримання комунальних закладів є необхідним для реалізації цілей держави щодо ефективного використання бюджетних коштів, підвищення соціальних стандартів, забезпечення адресності соціальних послуг. Крім того, імплементація соціального замовлення є необхідним та актуальним з огляду на необхідність оптимізації видатків бюджетної сфери та, одночасно, розширення переліку соціальних послуг для людей у складних життєвих обставинах [18].

Якщо розглядати соціальне замовлення як спосіб здешевлення та підвищення ефективності соціальних послуг, які влада повинна надавати своїм громадянам відповідно до українського законодавства, то тоді повинно з'явитися розуміння необхідності роздержавлення соціальної сфери і перенесення значної частини фінансування соціальних послуг з бюджетних установ на недержавний сектор.

Замовник соціальних послуг повинен подавати щороку до 01 березня Мінсоцполітики та оприлюднювати на своєму офіційному веб-сайті та на офіційному веб-порталі Уповноваженого органу з питань закупівель інформацію про результати соціального замовлення, яка містить, зокрема, такі відомості:

- перелік соціальних послуг наданих шляхом соціального замовлення;
- перелік та чисельність категорій отримувачів соціальних послуг;
- обсяг фінансування соціальних послуг, що надавались шляхом соціального замовлення [19].

Роздержавлення соціальної сфери та звільнення держави від невластивих їй функцій безпосереднього надання соціальних послуг громадянам дозволить отримати ефективні результати державного управління системою соціальної роботи, а саме;

- зменшення прямих бюджетних видатків й економія коштів для більш ефективного надання соціальних послуг;
- формування дієвого ринку послуг з реальною конкуренцією організацій, що надають такі послуги;
- підвищення якості і зменшення затрат на соціальні послуги;
- максимальне наближення соціальних послуг до прямих споживачів;
- зменшення корупції за рахунок звуження повноважень державних службовців у процесі прийняття рішень;
- розвиток громадянського суспільства за рахунок розширення сфери відповідальності громадських об'єднань і прозорій участі в розподілі бюджетних коштів;
- інтеграція до міжнародної спільноти та підвищення довіри до держави завдяки запровадженню соціальних стандартів розвинених країн;

- громадський контроль органів державної влади;
- підвищення соціальної активності громадян;
- меншення дистанції влади

Для запровадження соціального замовлення, на жаль, у нашій країні існує значна кількість перепон: (1) некомплексне і неповне нормативно-правове забезпечення. Закон «Про соціальне замовлення у сфері соціальних послуг» досі не прийнятий, хоча його проект було розроблено більше 10 років тому; (2) відсутність методик, інструкцій та інших технологічних документів, що дозволяють державі та інститутам громадянського суспільства спільно вирішувати проблеми управління у сфері забезпечення реалізації соціального замовлення; (3) нескоординованість, неузгодженість системи органів влади при вирішенні актуальних проблем суспільства.

Висновки. Незважаючи на наявність значного потенціалу щодо впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери життєдіяльності України та вагомому суспільному запиту на таке впровадження, стан розбудови інформаційного суспільства в нашій державі порівняно зі світовими тенденціями є недостатнім. Для подолання цих «негараздів» потрібна зміна управлінського підходу до використання сучасних ІКТ з одного боку і політичної волі з іншого.

Проте на шляху реалізації зазначених тенденцій та з врахуванням потенційних переваг використання електронних інструментів виникає ціла низка проблем (ряд факторів, які ускладнюють процес її реалізації): цифрова нерівність; комп'ютерна та ІКТ грамотність; слабка нормативно-правова база забезпечення електронної демократії; низький рівень компетенції громадян у сфері електронної демократії; недостатній рівень результативності інструментів електронної демократії та ін.

Зокрема, інноваційні підходи в державному управлінні організацією системи соціальної роботи на місцевому рівні включають: компетентний аналіз конкретної проблемної ситуації, аналіз, розробку соціальних проектів, програм, планів щодо вирішення виявленої проблеми і їх здійснення, реалізацію.

Таким чином, інновації мають значною мірою оптимізувати державне управління системою соціальної роботи, майже виключити з корупційну складову, а також підвищити контроль і якість надання соціальних послуг та підтримки.

Стаття надійшла до редакції: 09.02.20

The modern tools for modernizing public administration in the social work system in Ukraine include: the ProZorro e-procurement system; open data system; creation of free information, counseling and educational websites, platforms, online courses etc.; electronic registers of preferential categories of the population; Unified information-analytical system for managing social support of the population of Ukraine - E-SOCIAL; front office system that will provide social services in every united territorial community (UTC); social networks, diversification of social support and service; social order and others.

Keywords: *public administration, innovation, social work system,*

information and communications technologies (ICT), electronic services, convergence, diversification of social support and service, social order.

Received: 09.02.20

References:

1. Khachaturian, H.V. (2005). Innovatsiyyi v derzhavnomu upravlinni. Natsional'na akademiya derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny [Innovation in Public Administration. National Academy of Public Administration of the President of Ukraine]. Kyiv: NADU [in Ukraine].
2. Deming, W. E. (1982). Quality productivity and Competitive / Massachusetts Inst. Technology. Retrieved from <https://www.doi.gov/1000books-shapedWork> [in English].
3. What is innovation? 15 experts share their innovation definition. Retrieved from <https://www.ideatovalue.com/inno/nickskillicorn/2016/03/innovation-15-experts-share-innovation-definition> [in English].
4. Fedorchak, O.V. (2013). Innovatsiyyi v derzhavnomu upravlinni: rehional'nyy aspekt [Innovation in Public Administration: A Regional Aspect]. Lviv: LRIDU NADU [in Ukrainian].
5. Haman, T.V. (2007). Stvorennnya rehional'noyi informatsiyno-analitychnoyi sluzhby yak skladovoyi vdoskonalennya informatsiynoyi diyal'nosti mistsevykh derzhavnykh administratsiy [Establishment of a regional information-analytical service as a component of improving information activities of local state administrations]. Universytet-s'ki naukovy zapysky – University research notes, 1(21), 252-258 [in Ukrainian].
6. Voytovych, R.V. & Vorona, P.V. (Eds.). (2018). Publichne upravlinnya v umovakh instyutsiynykh zmin [Public Management in Institutional Change]. Kyiv [in Ukrainian].
7. Doslidzhennya internet-pronyknennya v Ukrayini (2019). [Internet penetration research in Ukraine]. Retrieved from https://inau.ua/sites/default/files/file/1910/dani_ustanovchyh_doslidzhen_iii_kvartal_2019_roku.pdf [in Ukrainian].
8. TAPAS (2019). Prozorist' ta pidzvitnist' u derzhavnomu upravlinni ta posluhakh [Transparency and accountability in government and services].

Retrieved from <http://tapas.org.ua/> [in Ukrainian].

9. NAN Ukrayiny (2019). *Ekonomichna efektyvnist' vs sotsial'na spravedyvist': priorityty rozvytku Ukrayiny na etapi podolannya kryzy* [Economic efficiency vs social justice: priorities for development of Ukraine in crisis management: qty. monogram]. Kyiv: NAN Ukrayiny, Sektsiya suspil'nykh i humanitarnykh nauk [in Ukrainian].

10. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny (2019) *Pro Yedynu informatsiyno-analitychnu systemu upravlinnya sotsial'noyu pidtrymkoyu naselennya Ukrayiny (E-SOCIAL)* [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On Unified Information and Analytical System of Management of Social Support of the Population of Ukraine (E-SOCIAL)]. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-yedynu-informacijno-analitichnu-sistemu-upravlinnya-socialnoyu-pidtrimkoyu-naselennya-t17071> [in Ukrainian].

11. Barikova, A. A. (2016). *Elektronna derzhava: nova efektyvnist' uryaduvannya* [The Electronic State: New Governance Effectiveness]. Kyiv : Yurinkom Inter [in Ukrainian].

12. Sayt Ministerstva sotsial'noyi polityky [Ministry of Social Policy website]. Retrieved from <https://www.msp.gov.ua/> [in Ukrainian].

13. Shkola detsentralizatsiyi U-LEARN [U-LEARN Decentralization School]. Retrieved from <https://u-learn.org.ua/> [in Ukrainian].

14. Derzhavna sluzhba zaynyatosti. *Analitychna ta statystychna informatsiya* [State Employment Service. Analytical and statistical information]. Retrieved from <https://www.dcz.gov.ua/analitics/67> [in Ukrainian].

15. Brin', P.V. & Perekhodova, L.O. (2013). *Dyversyfikatsiya hospodars'koyi diyal'nosti pidpryyemstv* [Diversification of business activity of enterprises]. Visnyk NTO «KHPI». Seriya: Aktual'ni problemy rozvytku ukrayins'koho suspil'stva, 69(1042), 172-175 [in Ukrainian].

16. Zakon «Pro sotsial'ni posluhy» [Law on Social Services] Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19> [in Ukrainian].

17. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny (2012) *Pro skhvalennya stratehiyi reformuvannya systemy nadannya sotsial'nykh posluh* [On approval of the strategy of reforming the system of provision of social services]. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].

18. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny (2013) *Pro zatverdzhennya Poryadku zdiysnennya sotsial'noho zamovlennya za rakhunok byudzhethnykh*

koshtiv [On approval of the Procedure for carrying out social order at the expense of budgetary funds] Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].

19. USAID (2015) Zvit za rezul'tatamy doslidzhennya Sotsial'ne zamovlennya yak mekhanizm finansuvannya posluh z profilaktyky VIL [Report on the results of the study Social ordering as a mechanism for financing HIV prevention services]. Retrieved from http://www.hivreforminaction.org/wp-content/uploads/2015/02/Social_Report_UKR.pdf [in Ukrainian].

Відомості про автора / Information about the Author

Николаєва Валентина Іванівна: Донецький державний університет управління, вул. Карпинського, 58, Маріуполь, Донецька обл., 87513, Україна

Valentyna Nykolaieva: Donetsk State University of Management, 58 Karpynskogo street, Mariupol, Donetsk region, 87513, Ukraine

ORCID.ORG / 0000-0003-4594-303X

E-mail: valennik@gmail.com Підписано до друку 19.03.2020

Підписано до друку 29.06.2020
Формат 60/84 1/16 Папір офсетний.
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 17,18.
Наклад 100 шт. Замовлення № 1/06.
Виготовлювач: Ємельянова Т.В.
54001, Миколаїв, пров. Суднобудівний, 7
Тел.: (0512) 47-74-48, e-mail: printex_nik@ukr.net
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:
ДК № 6167 від 03.05.2018