

Електронне
наукове видання

ISSN 2617-572X
DOI: 10.25313/2617-572X-2019-2

«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»



№ 2(4) / 2019



**Електронне наукове видання
«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ
ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»**

**Электронное научное издание
«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ
И НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»**

**Electronic scientific publication
«PUBLIC ADMINISTRATION
AND NATIONAL SECURITY»**

НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

№ 2 (4)

Київ 2019

ББК 66.061.43
УДК 351
П88



Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека» зареєстровано в міжнародних каталогах наукових видань та наукометричних базах даних: Polish Scholarly Bibliography; Google Scholar; Ulrichsweb Global Serials Directory; Scientific Indexing Services; Electronic Journals Library; Bielefeld Academic Search Engine (BASE); International Institute of Organized Research; CiteFactor; Cosmos Impact Factor; Academic keys; JOURNAL FACTOR; The Journals Impact Factor (JIF); CrossRef.

НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

Видання включено до Переліку наукових фахових видань
МОН України (категорія Б) з державного управління (спеціальність 074),
на підставі Наказу Міністерства освіти та науки України
№ 358 від 15.03.2019.

У виданні опубліковані наукові статті з висвітленням теоретичних та практичних аспектів у сфері публічного управління та національної безпеки. Для наукових працівників, викладачів, студентів, фахівців у сфері національної безпеки, працівників державних установ, юридичних компаній, судів, правоохоронних органів й інших зацікавлених осіб.

Матеріали публікуються мовою оригіналу в авторській редакції.

Редакція не завжди поділяє думки і погляди автора. Відповідальність за достовірність фактів, імен, географічних назв, цитат, цифр та інших відомостей несуть автори публікацій.

У відповідності із Законом України «Про авторське право і суміжні права», при використанні наукових ідей і матеріалів цієї збірки, посилання на авторів та видання є обов'язковими.

© Автори статей, 2019
© Електронне наукове видання
«Публічне адміністрування
та національна безпека», 2019

ISSN 2617-572X Elektronne naukove vidannâ "Publične administruvannâ ta nacional'na bezpeka"

Головний редактор

Романенко Євген Олександрович — доктор наук з державного управління, професор, Проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, академік Української Технологічної Академії, академік Міжнародної Кадрової Академії та Академії наук публічного управління, Заслужений юрист України (Київ, Україна)

Заступники головного редактора

Непомнящий Олександр Михайлович — доктор наук з державного управління, професор, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Жукова Ірина Віталіївна — кандидат наук із державного управління, доцент, завідувач кафедри професійної освіти та управління навчальним закладом Міжрегіональної Академії управління персоналом, виконавчий директор президії громадської організації «Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління» (Київ, Україна)

Золковер Андрій Олександрович — кандидат економічних наук, голова ГО «Фінансово-економічна наукова рада» (Київ, Україна)

Коваленко Дмитро Іванович — кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів та фінансово-економічної безпеки Київського національного університету технологій та дизайну (Київ, Україна)

Редакційна колегія

Арошідзе Паата — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Державного університету імені Шота Руставелі (Грузія)

Ахметова Лайла Сейсембековна — професор політології, доктор історичних наук, професор кафедри ЮНЕСКО, міжнародної журналістики і медіа в суспільстві факультету журналістики Казахського Національного університету (КазНУ) ім. Аль-Фарабі (Казахстан)

Гечбаія Бадрі Нодаровіч — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Батумського державного університету ім. Шота Руставелі (Грузія)

Гурковський Володимир Ігорович — доктор наук з державного управління, старший дослідник, професор кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президентові України, перший заступник директора ВГО «Центр дослідження проблем публічного управління» (Київ, Україна)

Гвожджевiч Сильвія — кандидат наук, кафедра адміністрації та національної безпеки Державної професійної вищої школи ім. Якуба з Парадижу в Гожуві-Великопольському (Польща)

Дегтяр Андрій Олегович — завідувач кафедри менеджменту та адміністрування Харківської державної академії культури Міністерства культури України, доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України (Харків, Україна)

Дегтяр Олег Андрійович — доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту і адміністрування Харківського національного університету міського господарства ім. О. М. Бекетова (Харків, Україна)

Драган Іван Олександрович — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Житомирського державного технологічного університету МОН України (Житомир, Україна)

Іваницька Ольга Михайлівна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського» (Київ, Україна)

Кіслов Денис Васильович — доктор наук з державного управління, доцент, член-кореспондент Української Академії Наук, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Козаков Володимир Миколайович — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України (Київ, Україна)

Кринична Ірина Петрівна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Дніпро, Україна)

Мідельський Сергій Людвигович — професор, Академік, Президент Регіональної Академії Менеджменту (Казахстан)

Науменко Раїса Андріївна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Київського національного торговельно-економічного університету (Київ, Україна)

Новак-Каляєва Лариса Миколаївна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Львів, Україна)

Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Радченко Олександр Віталійович — доктор наук з державного управління, професор, професор Університету Яна Длугоша в Ченстохові (Польща)

Ромат Євгеній Вікторович — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету (Київ, Україна)

Ситник Григорій Петрович — доктор наук з державного управління, кандидат технічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)

Сурай Інна Геннадіївна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України (Київ, Україна)

Якимчук Аліна Юріївна — доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування (Рівне, Україна)

Яровой Тихон Сергійович — кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Агнешка Кістер — доцент, доктор наук, Факультет економіки, Університет Марії Склодовської Кюрі (Польща)

ЗМІСТ

ГУМАНІТАРНА І ПОЛІТИЧНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ

Живилю Євген Олександрович СУЧАСНІ ПІДХОДИ ФОРМУВАННЯ ВИМОГ ДО СПРОМОЖНОСТЕЙ СКЛАДОВИХ СИЛ КІБЕРОБОРОНИ ДЕРЖАВИ.....	7
---	---

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Лігоцький Анатолій Олексійович КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ ПРОВІДНИХ УНІВЕРСИТЕТІВ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН	13
--	----

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Мамонова Валентина Василівна, Кожуріна Віра Миколаївна РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ У ПРОЦЕСІ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: РЕЗУЛЬТАТИ СОЦІОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ	19
Марухленко Оксана В'ячеславівна РЕГІОНАЛЬНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ЯК ОСНОВА ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ	26

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Бабицька Світлана Ігорівна ВПЛИВ ДЕРЖАВИ НА РОЗВИТОК КУЛЬТУРИ В УМОВАХ СУСПІЛЬНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ.....	31
Біляєв Ярослав Миколайович МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ МОБІЛЬНОСТІ МОЛОДІ	37
Серьогіна-Берестовська Оксана Вікторівна ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД СОЦІАЛЬНОГО ОБЛАШТУВАННЯ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ.....	43

ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Романенко Євген Олександрович В УКРАЇНІ МОЖЕ З'ЯВИТИСЯ НОВИЙ ПРАВООХОРОНИЙ ОРГАН	49
Романенко Євген Олександрович, Жукова Ірина Віталіївна ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КОМУНІКАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....	57

CONTENTS

HUMANITARIAN AND POLITICAL SECURITY OF THE STATE

Zhivilo Evgen

MODERN APPROACHES TO CREATING REQUIREMENTS FOR THE CAPACITIES OF THE
COMPONENTS FORCES OF THE CYBER DEFENSE OF THE STATE 7

CONCEPTUAL FRAMEWORK OF PUBLIC SERVICE

Ligotskyi Anatolii

CONCEPTUAL PRINCIPLES OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF LEADING
UNIVERSITIES OF FOREIGN COUNTRIES..... 13

REGIONAL MANAGEMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

Mamonova Valentyna, Kojurina Vira

DISTRIBUTION OF POWERS IN THE PROCESS OF LAND DECENTRALIZATION:
RESULTS OF SOCIOLOGICAL SURVEY 19

Marukhlenko Oksana

REGIONAL POTENTIAL AS A BASIS FOR ECONOMIC DEVELOPMENT 26

SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY

Babytska Svitlana

THE INFLUENCE OF THE STATE ON DEVELOPMENT OF CULTURE IN CONDITIONS
OF SOCIAL TRANSFORMATION 31

Belyaev Yaroslav

MECHANISMS OF STATE POLICY ON ENSURING YOUTH SOCIAL MOBILITY 37

Serohina-Berestovska Oksana

FOREIGN EXPERIENCE OF SOCIAL DEVELOPMENT IN RURAL AREAS 43

FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS

Romanenko Eugene

NEW LAW ENFORCEMENT AUTHORITY MAY BE APPEARED IN UKRAINE 49

Romanenko Yevgeniy, Zhukova Irina

WAYS OF OPTIMIZATION THE STATE COMMUNICATION POLICY IN UKRAINE 57

УДК 351.865

ГУМАНІТАРНА І ПОЛІТИЧНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ

Живило Євген Олександрович

*аспірант кафедри інформаційних технологій і систем управління
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Живило Евгений Александрович

*аспирант кафедры информационных технологий и систем управления
Харьковского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Zhivilo Evgen

Postgraduate Student of the

Department of Information Technologies and Management Systems

Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-2-4956

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ФОРМУВАННЯ ВИМОГ ДО СПРОМОЖНОСТЕЙ СКЛАДОВИХ СИЛ КІБЕРОБОРОНИ ДЕРЖАВИ

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ ФОРМИРОВАНИЯ ТРЕБОВАНИЙ К ВОЗМОЖНОСТЯМ СОСТАВЛЯЮЩИМ СИЛЫ КИБЕРОБОРОНЫ ГОСУДАРСТВА

MODERN APPROACHES TO CREATING REQUIREMENTS FOR THE CAPACITIES OF THE COMPONENTS FORCES OF THE CYBER DEFENSE OF THE STATE

Анотація. У статті визначені ключові завдання створення умов для забезпечення кібернетичного суверенітету України, в умовах сучасних загроз у кіберпросторі держави. Проаналізовані суспільно-політичні, економічні та інші умови реалізації воєнної політики України у кіберпросторі. Сформовано цілі застосування Україною воєнної сили у кібернетичному просторі.

Визначено механізми формування та реалізації державної політики кібернетичної безпеки, за якими доцільно розглядати, проводити аналіз, порівняння та узагальнення моделі національної системи кібернетичної безпеки України, а саме: розподіл повноважень суб'єктів, які безпосередньо відповідають за реалізацію заходів із забезпечення інформаційної та кібернетичної безпеки; центральні елементи (складові); призначення основних елементів структури в рамках забезпечення кібероборони держави; засади здійснення політики у сфері кібернетичної безпеки; методи прийняття рішень та постановка оперативних цілей, дій за умов функціонування системи моніторингу та реагування на кібернетичні загрози (моніторингу та оцінки загроз, реагування розслідування, тощо) під час виявлення кібератак та кіберінцидентів на об'єктах інформаційної інфраструктури; роль складових національної системи кібернетичної безпеки, яка об'єднала у форматі співробітництва центральні органи виконавчої влади, військові формування, правоохоронні органи, органи державного регулювання у сфері інформатизації, телекомунікацій та захисту інформації, органи місцевого самоврядування, наукові установи і організації, громадські організації, професійні асоціації, представників приватного сектору, а також підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, які здійснюють діяльність, пов'язану із забезпеченням функціонування або безпеки національного сегмента кібернетичного простору.

Ключові слова: кібернетичний простір, кібернетичні загрози, кібероборона держави.

Аннотация. В статье определены ключевые задачи создания условий для обеспечения кибернетического суверенитета Украины, в условиях современных угроз в киберпространстве государства. Проанализированы общественно-политические,

экономические и другие условия реализации военной политики Украины в киберпространстве. Сформированы цели применения Украиной военной силы в кибернетическом пространстве.

Определены механизмы формирования и реализации государственной политики кибернетической безопасности, по которым целесообразно рассматривать, проводить анализ, проводить сравнение и обобщать модели национальной системы кибернетической безопасности Украины, а именно: распределение полномочий субъектов, которые непосредственно отвечают за реализацию мероприятий по обеспечению информационной и кибернетической безопасности; определены центральные элементы (составляющие); назначение основных элементов структуры в рамках обеспечения киберобороны государства; основы осуществления политики в сфере кибернетической безопасности; методы принятия решений и постановка оперативных целей, действий в условиях функционирования системы мониторинга и реагирования на кибернетические угрозы (мониторинга и оценки угроз, реагирования расследования и т.д.) при обнаружении кибератак и киберинцидентов на объектах информационной инфраструктуры; роль составляющих национальной системы кибернетической безопасности, которая объединила в формате сотрудничества центральные органы исполнительной власти, военные формирования, правоохранительные органы, органы государственного регулирования в сфере информатизации, телекоммуникаций и защиты информации, органы местного самоуправления, научные учреждения и организации, общественные организации, профессиональные ассоциации, представителей частного сектора, а также предприятия, учреждения и организации независимо от форм собственности, осуществляющих деятельность, связанную с по печение функционирования или безопасности национального сегмента кибернетического пространства.

Ключевые слова: кибернетическое пространство, кибернетические угрозы, кибероборона государства.

Summary. The article defines the key tasks of creating conditions for ensuring the cyber sovereignty of Ukraine, in the conditions of modern threats in the cyberspace of the state. Analyzed socio-political, economic and other conditions for the implementation of the military policy of Ukraine in cyberspace. Formed the purpose of the use of military force by Ukraine in cyberspace.

The mechanisms of formation and implementation of the state cyber security policy are identified, according to which it is advisable to review, analyze, compare and summarize the model of the national cyber security system of Ukraine, namely: the distribution of powers of the subjects who are directly responsible for implementing measures to ensure information and cyber security; central elements (components); the appointment of the main elements of the structure within the framework of ensuring the cyber defense of the state; the basics of cyber security policy; decision-making methods and setting operational objectives, actions in the conditions of functioning of the system for monitoring and responding to cyber threats (monitoring and assessing threats, responding to investigations, etc.) when cyber attacks and cyber incidents are detected at information infrastructure facilities; the role of the components of the national cyber security system, which united in the format of cooperation the central executive authorities, military formations, law enforcement agencies, government regulatory authorities in the field of informatization, telecommunications and information protection, local governments, scientific institutions and organizations, public organizations, professional associations, representatives of the private sector, as well as enterprises, institutions and organizations, regardless of the form of activities related to the maintenance or security of the national cyberspace.

Key words: cyber space, cyber threats, cyber defense of the state.

Постановка проблеми. Головною загрозою в умовах сучасності для України є висока ймовірність запровадження в кіберпросторі великомасштабної агресії РФ проти України.

Усунення (мінімізація) загроз у кіберпросторі за умов агресії РФ та створення умов для відновлення військово-технологічної переваги в національному сегменті кіберпростору потребує мобілізації всіх воєнних і соціальних кібернетичних можливостей держави і суспільства, що передбачає комплексного підходу до планування дій, централізованого керівництва та координацію зусиль складових сектору безпеки і оборони, державних і громадських організацій, об'єднаних спільними цілями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми забезпечення кібернетичної безпеки України (далі — КБ) в умовах гібридної війни, актуальні напрями підвищення ефективності системи забезпечення КБ, її функції та завдання розглядаються у наукових працях вітчизняних дослідників,

а саме: Є. Ю. Бабіч [1], Д. В. Дубов [2], Н. Є. Новікова, І. В. Діордіци, С. В. Мельника, В. І. Кащук та інших.

Проте, незважаючи на значну кількість робіт із даної тематики, натеper залишилось багато невирішених питань щодо формування вимог до спроможностей складових сил кібероборони (далі — КО) України [2, с. 12].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає у дослідженні та формуванні вимог до спроможностей складових сил КО України, для досягнення якої поставлені такі завдання: запропонувати авторське розуміння даного поняття, визначити спроможності сил КО, сутність та їх призначення.

Виклад основного матеріалу. Основою кризового реагування на воєнні загрози в кіберпросторі Україна розглядає такі основні заходи і дії: взаємоузгоджене використання політико-дипломатичних, інформаційних та силових інструментів держави для протидії в кіберпросторі деструктивному тиску агресора на

Україну та примушення його до дотримання норм міжнародного права та власних зобов'язань; постійне проведення розвідувальної діяльності в інтересах підготовки та проведення Україною воєнних кібернетичних дій та операцій у кіберпросторі; своєчасне повне або часткове розгортання підрозділів КБ, суб'єктів забезпечення КБ сектору безпеки і оборони які забезпечують кібербезпеку держави та приведення їх у готовність до виконання завдань в умовах особливого періоду, в умовах воєнного, надзвичайного стану і при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України; здійснення заходів щодо кібернетичного захисту критичної інформаційної інфраструктури; локалізація та нейтралізація воєнного кіберконфлікту з метою недопущення його ескалації; регулювання та контроль виконання скоординованих дій відповідно до законодавства всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування і громадян в інтересах ліквідації воєнного конфлікту і відсічі агресії в кіберпросторі; переведення національної системи зв'язку, загальнодержавних автоматизованих систем управління, урядових мереж, систем зв'язку і управління зброєю, інформаційно-телекомунікаційних мереж і систем органів військового управління на функціонування в умовах особливого періоду, мобілізація додаткових ресурсів для організації бойових дій (операцій) у кіберпросторі.

Цілі застосування Україною воєнної сили у кіберпросторі: відсіч кіберагресії з застосуванням наявних сил і засобів, форм і способів кібернетичної боротьби, недопущення ескалації та поширення кіберагресії у кіберпросторі України, виявлення, блокування нанесення втрат противнику та примушення його до відмови від подальшого застосування воєнної сили у кіберпросторі з повним відновленням кібернетичного суверенітету України; у разі воєнного кіберконфлікту всередині національного сегменту кіберпростору — ліквідація (локалізація, нейтралізація) у кіберпросторі не передбачених законом кіберформувань, посилення кіберзахисту важливої державної критичної інформаційної інфраструктури через використання кіберпростору.

Основу матеріально-технічної бази системи КО України становитиме Національний центр КБ, до складу якого входять головний центр захисту інформації та КБ ЗС України, CERT-UA ДССЗЗІ України, центр протидії кібертероризму СБ України, центр протидії кіберзлочинності МВС України та підрозділи розвідувальних органів України [3, с. 3].

Складовими матеріально-технічної бази системи КО України є мережа відомчих центрів у сфері КБ суб'єктів забезпечення КБ постійної готовності та аналогічних центрів органів державної влади та приватного сектору.

Україна залишає за собою право на застосування воєнної сили для КО, відсічі кіберагресії РФ та відновлення свого кібернетичного суверенітету [4, с. 1].

Ключовими завданнями створення умов для забезпечення кібернетичного суверенітету України є: дієве реформування системи забезпечення воєнної безпеки кіберпростору України до рівня, прийняттого для членства в ЄС і НАТО; створення ефективного сектору безпеки і оборони, що забезпечує достатні спроможності КО для відсічі кіберагресії; розвиток підрозділів КБ ЗС України за західними стандартами та досягнення сумісності із підрозділами КБ збройних сил держав — членів НАТО.

Загальна чисельність сил КО та загальна кількість традиційних кіберозброєнь в умовах мирного часу повинна бути нарощена. Основні зусилля планується зосередити на підвищенні рівня спроможностей підрозділів КБ для ведення дій (операцій) у кіберпросторі з одночасним радикальним оновленням якісних характеристик кіберозброєння і програмного забезпечення КО та КБ, у тому числі прийняття на озброєння принципово нових зразків.

Передбачається розширення можливостей головного центру захисту інформації та КБ ЗС України для забезпечення координації і контролю діяльності органів виконавчої влади, правоохоронних органів та військових формувань у сфері національної КО у мирний час, в особливий період, в умовах воєнного, надзвичайного стану і при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України [5, с. 6].

Суспільно-політичні, економічні та інші умови реалізації воєнної політики України у кіберпросторі. Україна перебуває в умовах гібридної війни з РФ, що вимагає посилення всіх політичних, воєнних, дипломатичних та економічних засобів і заходів.

Економічне забезпечення воєнної безпеки кіберпростору України здійснюватиметься шляхом формування і реалізації основних векторів розвитку в воєнно-економічній, військово-промисловій та військово-технічній сфері, головними напрямками якої є: визначення на державному рівні довгострокових планів наукової (інноваційної) діяльності та планів матеріально-технічного забезпечення КО, створення і модернізації програмного та апаратного забезпечення КБ та кіберозброєння для потреб безпеки і оборони відповідно до характеру і масштабів воєнних кіберзагроз, цілей, пріоритетів і завдань воєнної політики держави у кіберпросторі; нарощування та впровадження системи стратегічного планування розвитку ОПК у сфері КО, за спорідненими цілями та завданнями воєнної політики держави у кіберпросторі; формування збалансованої структури ОПК у сфері КО, визначення пріоритетних напрямів його реформування і розвитку, технічного переозброєння, забезпечення максимального завантаження і нарощування науково-виробничого потенціалу у сфері КО; упровадження комплексу заходів, спрямованих на зниження залежності України від імпорту програмного та апаратного забезпечення воєнного призначення, підвищення ефективності

міжнародного науково-технічного співробітництва; забезпечення сучасними зразками програмного та апаратного забезпечення КБ науково-дослідних, технологічних та проектних установ, конструкторських бюро у сфері КБ та КО, їх розроблення та виробництво силами вітчизняного ОПК.

Курс досягнення цілей воєнної політики України у кіберпросторі. Визначальним фактором зміцнення воєнної КБ України є нарощування спроможностей сил КО. Нарощування спроможностей підрозділів КБ ЗС України, ДССЗІ України, утворених відповідно до законів України ІВФ та Про спеціального призначення здійснюється з метою створення ефективних підрозділів, мобільних груп, оснащених сучасним кіберозброєнням, програмним та апаратним забезпеченням сил КО, здатних гарантовано забезпечити КО держави [6, с. 8].

Національні оборонні спроможності у кіберпросторі: удосконалення законодавства з питань КО держави, унормування діяльності у воєнній сфері та адаптації базових законодавчих, концептуальних і програмних документів з питань КО до сучасних реалій; удосконалення питань взаємодії і координації дій органів державної влади і складових сектору безпеки і оборони з урахуванням особливостей сучасної боротьби у кіберпросторі; створення та впровадження єдиної стратегії КО суб'єктів сектору безпеки та оборони; удосконалення системи кризового планування та управління у сфері КО, впровадження стандартів управління, прийнятих у державах — членах НАТО; удосконалення засад застосування та підготовки сил КО до дій в умовах сучасної кібервійни; пріоритетного розвитку центрів КБ ЗС України відповідно до стандартів НАТО; створення єдиної уніфікованої системи підготовки персоналу для сил КО з урахуванням досвіду держав — членів НАТО, цивільного сектору і бізнесу; реформування системи військової освіти і підготовки кадрів у сфері КБ, задіяних у сфері КО військовослужбовців та працівників правоохоронних органів; створення високого бойового потенціалу КО, шляхом проведення модернізації, створення нових систем і уніфікації зразків кіберозброєння, програмного та апаратного забезпечення КБ; ефективного використання двостороннього та багатостороннього співробітництва з партнерами та союзниками у військовій сфері; розроблення нормативних документів щодо проведення кібернетичних дій та операцій, з узгодженням понятійного апарату, визначенням профільних структурних підрозділів державних органів та їх завдань і повноважень у мирний час, в особливий період, в умовах воєнного, надзвичайного стану і при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Чисельність і структура сил КО та їх складових визначатиметься з урахуванням стану безпекового рівня у кіберпросторі та потреб КО України, необхідності відсічі кіберагресії РФ і запобігання очікуваним конфліктам у кіберпросторі, з урахуванням

фінансово-економічних можливостей держави. Сили КО повинні забезпечити спроможності, які передусім визначають їх здатність до захисту України у кіберпросторі та відбиття кіберагресії.

Забезпечення воєнної безпеки України у кіберпросторі належить ЗС України [7, с. 2].

У розв'язанні завдань із забезпечення воєнної безпеки України у кіберпросторі, підготовки її до КО, інші складові сектору безпеки і оборони з урахуванням компетенції, визначеної законом, відіграватимуть таку роль:

Міністерство закордонних справ України — забезпечення дипломатичними засобами розвитку складових КО у відповідності до досвіду держав — членів ЄС та НАТО, дипломатичне супроводження процесу вирішення завдань щодо забезпечення КО та захисту національних інтересів у кіберпросторі;

Служба безпеки України — протидія кібертероризму та кіберзагрозам у сфері державної безпеки, здійснення контррозвідального забезпечення суб'єктів КБ України;

Служба зовнішньої розвідки України — добування в кіберпросторі розвідувальної інформації, участь у боротьбі з кібертероризмом, міжнародною організованою кіберзлочинністю, незаконною торгівлею кіберзброєю і технологіями її виготовлення;

Національна поліція України — протидія кіберзлочинності та боротьба з іншими правопорушеннями, які вчиняються з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем та їх ресурсів.

ДССЗІ України — забезпечення кіберзахисту органів державної влади, урядового зв'язку та державних об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, забезпечує функціонування системи захищеного доступу державних органів до Інтернету.

На ОПК покладаються завдання із забезпечення створення і модернізації кіберозброєння, програмного та апаратного забезпечення КБ та КО для виконання визначених завдань безпеки і оборони відповідно до цілей, пріоритетів і задач воєнної політики держави у кіберпросторі.

ЗС України взаємодіятимуть з іншими складовими сектору безпеки і оборони у виконанні визначених для них завдань з КО та повинні уникати дублювання функцій і завдань своїх структурних підрозділів з функціями і завданнями підрозділів інших складових сил безпеки і оборони. ЗС України залучатимуться до здійснення активних заходів з КО національного кіберпростору України, забезпечення КБ військових формувань, у разі потреби надання військової допомоги іншим країнам, а також братимуть участь у міжнародному співробітництві у сфері КО, спільних кібернетичних операціях з НАТО.

Виконуючи завдання із забезпечення воєнної безпеки України у кіберпросторі сили оборони та їх складові будуть взаємодіяти та координувати діяльність (за окремими напрямками) між собою та з іншими складовими сектору безпеки і оборони,

державними органами, органами місцевого самоврядування, неурядовими організаціями та об'єднаннями, зокрема волонтерськими, установами і підприємствами, у тому числі ОПК, громадянами, відповідними суб'єктами інших держав.

Міжнародні договори та угоди, дають можливість Україні розраховувати на підтримку з боку міжнародної спільноти у розвитку кібернетичних оборонних можливостей, що гарантуватимуть Україні воєнну безпеку у національному сегменті кіберпростору, у тому числі шляхом отримання сучасних інформаційно-комунікаційних та кібернетичних технологій та спільної розробки новітніх кіберозброєнь, отримання закордонної воєнної допомоги.

Зовнішні гарантії КБ України поставатимуть шляхом формування мережі союзництва як з окремими державами та регіональними організаціями (шляхом укладення угод про спільну КО або військову допомогу), так і з міжнародними безпековими організаціями.

Водночас у середньостроковій перспективі Україна використовуватиме насамперед власні можливості реалізації кібернетичного суверенітету держави.

Україна буде інтегруватися до європейського кіберпростору. Пріоритетним завданням поглиблення співпраці з НАТО у сфері КО є досягнення до 2020 року повної сумісності підрозділів КБ ЗС України з відповідними силами держав — членів НАТО [4, с. 4; 5, с. 2; 6, с. 3].

Фінансування потреб КО. Фінансування потреб КО держави здійснюється за рахунок і в межах коштів, визначених у законі про Державний бюджет України на діючий рік.

Пріоритетними напрямками фінансування потреб КО є: проведення інтенсивної підготовки особового складу військових частин та підрозділів сил КО; реалізація державного оборонного замовлення з урахуванням пріоритетності закупівель та розроблення нових зразків кіберозброєння, програмного та апаратного забезпечення КБ; виконання державних цільових програм реформування та розвитку ОПК за напрямом КО, розроблення, освоєння і впровадження нових захищених інформаційно-комунікаційних та кібернетичних технологій; реалізація соціальних і правових гарантій задіяних у сфері КО військовослужбовців та працівників правоохоронних органів.

Розвиток системи КО України. В інтересах забезпечення зниження ризиків у сфері воєнної безпеки держави у кіберпросторі створюється інтегрована система КО України.

У короткостроковій перспективі головні зусилля будуть спрямовані на створення та забезпечення функціонування сил КО України, насамперед на: запровадження з урахуванням досвіду збройного конфлікту в східних регіонах України нових методів керівництва КО, які ґрунтуються на стандартах НАТО та відповідають критерію високої ефективності за прийнятних витрат; удосконалення законодавчої бази з питань воєнної безпеки у кіберпросторі і КО, розроблення ефективного механізму реагування на кризові ситуації у кіберпросторі, розвиток системи управління в кібернетичних бойових діях і операціях; уточнення ролі і завдань складових сил КО на стратегічному, оперативному і тактичному рівнях, поетапне створення нових та розвиток функціонуючих організаційних структур сил КО України, підвищення фахового рівня військовослужбовців та працівників правоохоронних органів у сферах КБ та КО; досягнення оперативної сумісності складових сил КО України, планомірний перехід до стандартів НАТО в організації, озброєнні та підготовці військ (сил), а також у системі оперативного прийняття рішень; організацію спільної підготовки сил КО з виконання покладених на них завдань, перегляд підходів до підготовки і навчання особового складу; створення нових систем і модернізацію зразків кіберозброєння, програмного та апаратного забезпечення КБ і КО.

З вирішенням першочергових проблем, відбиттям кіберагресії та за сприятливих умов міжнародної обстановки, воєнно-політичної ситуації та наявності відповідного ресурсного забезпечення будуть упроваджуватися додаткові заходи забезпечення належної обороноздатності держави у кіберпросторі.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Формування вимог до спроможностей складових сил кібероборони держави є основою для підготовки та прийняття воєнно-політичних, воєнно-стратегічних, воєно-економічних і військово-технічних рішень у сфері КО, розроблення відповідних концепцій та програм.

Керівництво діяльністю суб'єктів забезпечення воєнної безпеки держави в кіберпросторі в частині відсічі кіберагресії проти України, реалізації заходів із запобігання виникненню воєнних конфліктів через використання кіберпростору, підготовки держави до КО, національного сегменту кіберпростору здійснюється Президентом України відповідно до Конституції та законів України.

Література

1. Бабич Є. Ю. Забезпечення кібербезпеки в Україні / Є. Ю. Бабич // Актуальні задачі та досягнення у галузі кібербезпеки: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Кропивницький, 23–25 листоп. 2016 р. — Кропивницький: КНТУ, 2016. — С. 77–78.
2. Дубов Д. В. Кіберпростір як новий вимір геополітичного суперництва: монографія / Д. В. Дубов. — К: НІСД, 2014. — С. 328.

3. Матриця досягнення стратегічних цілей і виконання основних завдань оборонної реформи, додаток № 1 до Стратегічного оборонного бюлетеня України, схваленого Указом Президента України від 6 червня 2016 р. № 240/2016 // Офіційний вісник Президента України від 22.06.2016–2016 р., № 17, стор. 11, ст. 466.

4. Про ратифікацію Конвенції про кіберзлочинність: Закон України від 7 вересня 2005 року № 2824-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 5. — С. 128. — Ст. 71.

5. Стратегія кібербезпеки України, затверджена Указом Президента України від 15 березня 2016 р. № 96/2016 // Офіційний вісник Президента України від 05.04.2016–2016 р., № 10, стор. 39, ст. 198.

6. Указ Президента України № 47/2017, Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>

7. Указ Президента України № 555/2015 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року, «Про нову редакцію Воєнної доктрини України». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443>

References

1. Babych Je. Ju. Zabezpechennja kiberbezpeky v Ukraini / Je. Ju. Babych // Aktualni zadachi ta dosjaghnennja u ghaluzi kiberbezpeky: materialy Vseukr. nauk.-prakt. konf., m. Kropyvnyckyj, 23–25 lystop. 2016 r. — Kropyvnyckyj: KNTU, 2016. — S. 77–78.

2. Dubov D.V. Kiberprostir jak novyj vymir gheopolitychnogho supernyctva: monoghrafija / D.V. Dubov. — K: NISD, 2014. — S. 328.

3. Matrycja dosjaghnennja strategichnykh cilej i vykonannja osnovnykh zavdanj oboronnoji reformy, dodatok # 1 do Strategichnogho oboronnogho bjuletenja Ukrainy, skhvalenogho Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 6 chervnja 2016 r. # 240/2016 // Oficijnyj visnyk Prezydenta Ukrainy vid 22.06.2016–2016 r., # 17, stor. 11, st. 466.

4. Pro ratyfikaciju Konvenciji pro kiberzlochynnistj: Zakon Ukrainy vid 7 veresnja 2005 roku # 2824-IV // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy. — 2006. — # 5. — S. 128. — St. 71.

5. Strateghija kiberbezpeky Ukrainy, zatverdzhena Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 15 bereznja 2016 r. # 96/2016 // Oficijnyj visnyk Prezydenta Ukrainy vid 05.04.2016-2016 r., # 10, stor. 39, st. 198.

6. Ukaz Prezydenta Ukrainy #47/2017, Pro rishennja Rady nacionaljnoji bezpeky i oborony Ukrainy vid 29 ghrudnja 2016 roku «Pro Doktrynu informacijnoji bezpeky Ukrainy». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>.

7. Ukaz Prezydenta Ukrainy #555/2015 Pro rishennja Rady nacionaljnoji bezpeky i oborony Ukrainy vid 2 veresnja 2015 roku, «Pro novu redakciju Vojennoji doktryny Ukrainy». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443>.

УДК 378.112:005

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Лігоцький Анатолій Олексійович
*доктор педагогічних наук, професор,
заступник завідувача кафедри професійної освіти
та управління навчальним закладом
Міжрегіональна академія управління персоналом*

Лиготский Анатолий Алексеевич
*доктор педагогических наук, профессор,
заместитель заведующего кафедрой профессионального образования
и управления учебным заведением
Межрегиональная академия управления персоналом*

Ligotskyi Anatolii
*Doctor of pedagogical Science, Professor,
Deputy Head of the Department of
Vocational Education and School Management
Interregional Academy of Personnel Management*

ORCID: 0000-0001-9326-4707

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-2-4954

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ
ПРОВІДНИХ УНІВЕРСИТЕТІВ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН**
**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ
ВЕДУЩИХ УНИВЕРСИТЕТОВ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**
**CONCEPTUAL PRINCIPLES OF FORMATION AND DEVELOPMENT
OF LEADING UNIVERSITIES OF FOREIGN COUNTRIES**

Анотація. У статті, з метою імплементації кращих світових ідей у вітчизняну освітню практику, схарактеризовано концептуальні засади реалізації сталого розвитку освітніх систем зарубіжних країн, які є прикладом модернізації моделей вищої освіти з відповідною структурою та змістом; розкрито сутність та особливості конкурентоспроможності університетів, які все активніше використовують інноваційні стратегії для покращання й утримання своїх позицій на ринку освітніх послуг; розглянуто автономію університетів, як здатність адаптуватися до викликів та змін, що відбуваються в освітньому просторі; обґрунтована необхідність залучення високоталановитих професорів і студентів з метою створення технологічних продуктів.

Досліджено основні концептуальні напрацювання освітніх проектів трансформації вищої освіти у зарубіжних країнах, в першу чергу це – талановиті дослідники, ресурсна база та система управління університетським закладом. У більшості найрозвинутіших країнах освітня та дослідницька інноватика випереджає технологічні процеси у виробництві. Креативна спрямованість інноватики забезпечує розвиток потенціалу нації, досягнення конкурентоспроможності людських ресурсів, наукоємності виробництва.

З'ясовано, що становлення та розвиток провідних університетів детермінований історичним поступом розвинених країн з національною самобутністю, полікультурними та економічними реаліями; підкреслено, що підготовка конкурентоздатних фахівців відбувається на засадах модернізації вищої освіти з урахуванням міжнародних реалій; визначено ключові пріоритетні напрями модернізації національної системи вищої освіти в рамках запровадження проектів міжнародної співпраці. Інновації обов'язково повинні передбачати проектування технологічного рівня реалізації педагогічної теорії проектування новітніх освітніх систем. Розрив між фундаментальними дослідженнями і прикладною інноватикою заповнюється поєднанням педагогічної теорії і практики.

Ключові слова: концепції, освітні моделі, модернізація вищої освіти, університети, програми ЄС, Темпус, Еразмус+, Горизонт 2020.

Аннотация. В статье, с целью имплементации лучших мировых идей в отечественную образовательную практику, охарактеризованы концептуальные основы реализации устойчивого развития образовательных систем зарубежных стран, что является примером модернизации моделей высшего образования с соответствующей структурой и содержанием; раскрыта сущность и особенности конкурентоспособности университетов, все активнее используют инновационные стратегии для улучшения и удержания своих позиций на рынке образовательных услуг; рассмотрено автономия университетов, как способность адаптироваться к вызовам и изменений, происходящих в образовательном пространстве; обоснована необходимость привлечения высокоталантливых профессоров и студентов с целью создания технологических продуктов.

Исследованы основные концептуальные наработки образовательных проектов трансформации высшего образования в зарубежных странах, в первую очередь это – талантливые исследователи, ресурсная база и система управления университетским учреждением. В большинстве развитых странах образовательная и исследовательская инноватика опережает технологические процессы в производстве. Креативная направленность инноватики обеспечивает развитие потенциала нации, достижения конкурентоспособности человеческих ресурсов, наукоемкости производства.

Выяснено, что становление и развитие ведущих университетов детерминированный историческим шагом развитых стран с национальной самобытности, поликультурного и экономическими реалиями; подчеркнуто, что подготовка конкурентоздатноздатних специалистов происходит на основе модернизации образования с учетом международных реалий; определены ключевые приоритетные направления модернизации национальной системы высшего образования в рамках внедрения проектов международного сотрудничества. Инновации обязательно должны предусматривать проектирование технологического уровня реализации педагогической теории проектирования новейших образовательных систем. Разрыв между фундаментальными исследованиями и прикладной инноватикой заполняется сочетанием педагогической теории и практики.

Ключевые слова: концепции, образовательные модели, модернизация высшего образования, университеты, программы ЕС, Темпус, Эразмус + Горизонт 2020.

Summary. In the article, in order to implement the best world ideas in the domestic educational practice, the conceptual principles of the implementation of sustainable development of educational systems of foreign countries, which are an example of modernization of models of higher education with the corresponding structure and content, are characterized; the essence and peculiarities of the competitiveness of universities that are increasingly using innovative strategies for improving and maintaining their positions in the educational services market are revealed; the autonomy of universities as an ability to adapt to challenges and changes occurring in the educational space; the necessity of attracting highly qualified professors and students for the purpose of creation of technological products is grounded.

The main conceptual developments of educational projects of higher education transformation in foreign countries are explored, first of all – talented researchers, resource base and management system of a university institution. In most of the most developed countries, educational and research innovation is ahead of technological processes in production. The creative orientation of innovation provides the development of the nation's potential, the achievement of the competitiveness of human resources, knowledge-intensive production.

It is revealed that the formation and development of leading universities is determined by the historical progress of the developed countries with national self-sufficiency, polycultural and economic realities; stressed that the training of competitive specialists takes place on the principles of modernization of higher education taking into account international realities; the key priority directions of the modernization of the national higher education system as part of the implementation of international cooperation projects have been identified. Innovations must necessarily include designing a technological level of implementation of the pedagogical theory of designing the latest educational systems. The gap between fundamental research and applied innovation is filled with a combination of pedagogical theory and practice.

Key words: concepts, educational models, modernization of higher education, universities, EU programs, Tempus, Erasmus+, Horizon 2020.

Постановка проблеми. На основі вивчення світового досвіду становлення та розвитку провідних університетів зарубіжних країн виявлено, що, з одного боку, існують загальнопланетарні, а з іншого, специфічно-регіональні концепції модернізації освітньої сфери. Інтернаціональне зближення розмаїття модифікацій вищої освіти різних країн здійснюється при збереженні її національної самобутності та множини форм існування, але множина концепцій у зарубіжних країнах пояснюється різними організаційними структурами систем вищої

освіти, нормативно-правовими документами їхнього функціонування, традиціями та їх відповідність національним пріоритетам розвитку вищої освіти. Показано необхідність і практичну доцільність проаналізувати пріоритетні напрями освітніх програм, які відкриті для України з метою інтеграції світових і національних освітніх моделей як одного із основних напрямів побудови сучасних і перспективних освітніх систем.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Проблеми модернізації вищої освіти України

в рамках міжнародної співпраці та розробкою перспективних шляхів побудови сучасних моделей університетів займаються такі українські дослідники, як В. Андрущенко, М. Згуровський, В. Луговий, Т. Жижко, С. Курбатов, І. Медведєв, О. Мещанінов, С. Сисоева, також зарубіжні науковці — Ф. Альтбах, М. Бім-Бада, Б. Вульфсон, Дж. Т. Гатто, В. Джейнс, М. Квек, Б. Кларк, А. Корсі-Банкер, С. Марджинсон, К. Морман, Дж. Салмі, однак залишається широке поле питань, які варті дослідження та критичного аналізу.

Формулювання цілей (мети) статті. Визначити ключові **пріоритети** модернізації вищої освіти в контексті виявлення особливостей становлення та розвитку провідних університетів розвинених держав, з'ясувати сутнісні **концепції розвитку** вищої освіти з метою імплементації кращих ідей у вітчизняну освітню практику шляхом реалізації міжнародних освітніх програм.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналізуючи процеси історичного розвитку в країнах з ринковою економікою, можна виділити два типи системи вищої освіти: французьку та англосаксонську (США, Англія, Німеччина, Японія). Основою першої є спеціалізована професійна школа, основою другої — університет. Обидві системи освіти підтримує мережа неуніверситетських закладів (технологічні, політехнічні інститути, вищі професійні школи, молодші дворічні коледжі) [1].

У більшості країн світу (Англія, Бельгія, Нідерланди, Франція, Канада) виникли так звані «бінарні» системи вищої освіти, де поряд з університетським сектором існують досить численні спеціалізовані вузи. На протилежному полюсі перебуває так звана «унітарна» система вищої освіти, до якої входять лише університети або частка вузів становить незначні відсотки (Італія, Австрія, Фінляндія, Польща). В окрему групу необхідно виділити Швецію, Іспанію, Словаччину з так званими «інтегрованими» університетами, у складі яких є спеціалізовані середні і вищі заклади освіти.

Французька система освіти є однією з найстаріших у світі. Сучасна система вищої освіти Франції, яка склалася в процесі історичного розвитку, нині включає: університети з традиційною системою факультетів і підпорядкованих їм інститутів; великі школи, які виникли у XVIII столітті для задоволення потреб промислового розвитку держави; освітні заклади з високим рівнем наукових досліджень та своєрідною структурою (коледж де Франс, Національна консерваторія мистецтв і ремесел, Музей природничої історії); університетські технологічні інститути. Перший у Франції університет, який пізніше дістав назву Сарбонського, було засновано 1150 року. До середини XVII століття університети було відкрито в основних містах держави. Перетворення полягали в наданні факультетам колишніх університетів правового статусу професійних шкіл

у галузі медицини, права, фармакології, природничих наук і літератури. В єдину систему університетських факультетів було включено початкову та середню школи. Така централізована освітня система проіснувала до кінця XIX століття. У 1882 році систему освіти Франції знову було реформовано: освіту відокремлюють від церкви, асоціаціям та окремим особам надається право створювати приватні навчальні заклади. У подальшому окремі школи і факультети було перетворено в самостійні університети. Країну поділили на 23 навчальні округи, кожен з яких мав свій університет, було створено мережу навчальних закладів для підготовки інженерів і спеціалістів у галузі управління. До цього самого періоду можна віднести і створення нового типу навчального закладу — технічної школи. Саме у французькій системі вищої освіти було зроблено перші кроки щодо створення ступеневої підготовки спеціалістів із гуманітарних і технічних знань, наукових працівників. Наприкінці 60-х років виникли технологічні інститути. Уряд Франції провадив політику, спрямовану на розширення підготовки спеціалістів інженерно-технічного профілю, на збільшення кількості технологічних інститутів.

Вища освіта в Англії, Німеччині і США розвивалася шляхом зміцнення університетської системи. У німецькій системі освіти ситуація радикально змінилася на межі XXVIII–XIX століть. Принципова новизна класичної ідеї університету, сформульованої В. Гумбольдтом, полягає в поєднанні наукових досліджень, що їх проводить вища школа, з навчанням. Держава забезпечувала свободу тим, хто навчається, і тим, хто навчає. У Німеччині в 1960–1970 рр. на основі середніх інженерних шкіл було побудовано мережу вищих професійних шкіл, які успішно конкурували з традиційними університетами в забезпеченні промисловості кваліфікованими спеціалістами. З другої половини XIX століття нова модель німецького університету, заснованого В. Гумбольдтом, була прийнята Оксфордом і Кембріджем, що значно зміцнило університетський сектор вищої освіти Великобританії.

Розвиток вищої освіти США бере свій початок із заснування 1636 року Гарвардського коледжу вишуканих мистецтв. У період становлення американської вищої освіти превалювала грецька концепція класичної гуманітарної освіти. У подальшому багато закладів освіти було перетворено в університети (Гарвардський, Колумбійський, Принстонський). Реформування вищої освіти в школах США, розпочате після війни за незалежність, орієнтувалося на німецьку систему. Удосконалений варіант науково-дослідного німецького університету реалізовувався в США на рівні післядипломного навчання у спеціально створених для цього вузах або на факультетах діючих університетів, де випускники одержували більш високий академічний ступінь магістра або доктора філософії [2]. Щодо нинішнього стану університетської системи

США, то вона включає багатoproфільні університети і більш престижні дослідні. Система вищої освіти США складалася і розвивалася в рамках професійної орієнтації, її характерною особливістю стало створення системи дворічних коледжів, що входять до університетів або діють самостійно. Іншими її особливостями є розмаїття типів навчальних закладів, гнучкість та здатність пристосовуватися до потреб суспільства з урахуванням соціально-економічного розвитку країни. Вищий навчальний заклад може претендувати на статус багато-профільного університету, якщо доведе, що він в змозі забезпечити навчання з магістерських, а у дослідних університетах — і з докторських програм [3]. Університет має також забезпечувати підготовку спеціалістів у галузі мистецтв, природничих та суспільних наук, а нерідко і в галузі юриспруденції, менеджменту, медицини та інженерії. Такі навчальні заклади являють собою мультиуніверситети з мережею чотири- і дворічних коледжів.

Управління системою освіти відрізняється від управління в країнах Європи і здійснюється децентралізовано на рівні штатів. Проте ряд питань, що стосуються сфери політики у галузі вищої освіти, її фінансування, більшою мірою переходять у ведення федерального уряду. Освітня політика в університетах орієнтується на пріоритетні напрямки федеральної наукової політики, що має за мету забезпечити високий рівень спеціалістів, першочергове підтримання фундаментальної науки — основного джерела нових знань, а також налагодження сталих та продуктивних зв'язків з промисловістю і бізнесом.

Історичні етапи розвитку постіндустріального суспільства у розвинених країнах вказали на певні ключові характеристики висококонкурентного університетського закладу, а саме: здійснення проривних досліджень, які визнаються науковою спільнотою у світовому масштабі та можуть бути оцінені й поширені; наявність високопрофесійних професорів, які вважаються головною ланкою в університетській системі досліджень освіти.

За сучасних умов необхідно виокремити серед інших фактори (талановиті дослідники, викладачі і студенти, ресурсна база та система управління університетським закладом), які створюють для університетів динамічні конкурентні переваги стосовно сприяння розвитку інтелекту нації, що є визначальною передумовою лідерства у майбутньому.

Концепція міжнародної конкурентоспроможності університетів була розроблена відомим марокканським економістом, координатором вищої освіти сектору людського розвитку Світового банку Дж. Салмі. Він стверджує, що «конкурентоспроможність стає універсальною вимогою, яка висувається відкритою економікою до будь-якого суб'єкта міжнародних освітніх відносин» [4, с. 79]. Перш за все це стосується і університетів, які все активніше використовують конкурентні стратегії для

покращання й утримання своїх позицій на ринку освітніх послуг і ринку знань, які набули сьогодні глобального характеру [5]. Певні успіхи в реалізації даної стратегії можна простежити на прикладі університетів США, Європи, Японії, Південної Кореї, Гонконгу та Сінгапуру, провідні університети яких (Гарвардський та Іллінойський, Токійський та Кіотський університети, Сеульський університет, Університет Гонконгу, Національний університет Сінгапуру,) наразі займають високі позиції не лише в національних рейтингах, але й в глобальних масштабах. Не можна не погодитися з Дж. Ломбарді, який стверджував, що «провідні університети забезпечують найвищий рівень своєї внутрішньої академічної якості (*internal academic quality*), зокрема через залучення найбільш продуктивних у дослідницькому плані професорів і викладачів, найталановитіших студентів» [6, с. 45]. За результатами аналізу літературних джерел Ф. Альтбаха, С. Маргінсона було встановлено [7], що міжнародна конкурентоспроможність університетів пов'язана передусім із інтеграцією дослідницької та навчальної діяльності, здійснення високотехнологічних досліджень, фінансування державою університетів. Прикладом може слугувати програма «Горизонт 2020» (H2020), яка є найбільшою програмою досліджень та інновацій Європейського Союзу з майже 80 мільярдами євро фінансування протягом семи років (2014–2020).

Під концентрацією талантів розуміють здатність університету залучати високоталановитих професорів і студентів, розширювати міжнародне співробітництво. Зусилля американських, канадських, європейських, японських університетів, які експортують освітні послуги та характеризуються високим статусом і престижем на світовому рівні, завсяк часто спрямовані на експорт своїх освітніх послуг, де навчання іноземних студентів розглядається як високоприбутковий бізнес [8]. Як приклад, університет Люксембургу був заснований у 2003 році прямо в центрі Європейського Союзу (ЄС). Університет є багатомовним, міжнародним і високоцілеспрямованим на дослідження. Метою Люксембурзького університету є заохочення творчого мислення: задавати питання, збирати ідеї, виявляти проблеми, а також розробляти пропозиції щодо подальших досліджень та розробки рішень суспільних проблем. За природою наведені результати поєднання ключових факторів є своєрідними синергійними ефектами від взаємодії тих чи інших компонентів складної внутрішньої системи університету, спроможність максимізувати їх визначається як ключова передумова і запорука лідерства вузу на глобальному ринку освітніх послуг [9]. Другий приклад, на початку ХХІ сторіччя Копенгагенський університет нарахував 35 тис. студентів і понад 7 тис. викладачів і службовців. У складі вищого навчального закладу знаходяться приблизно 100 різних інститутів, факультетів,

лабораторій, навчальних центрів і музеїв. Шість факультетів університету пропонують студентам навчання за 200 програмами, що включають гуманітарні науки, юриспруденцію, природничі науки, охорону здоров'я й теологію. Завдяки публікаціям, конференціям та круглим столам університет поширює прагнення інтеграції Європейського Союзу, сприяє обґрунтованим дискусіям та допомагає розвивати ідеї майбутнього Європи [10].

Під концепцією автономії університетів розуміють здатність університету адаптуватись до викликів та змін, що відбуваються на глобальному ринку освітніх послуг [11]. Найкращі університети світу, згідно з рейтингами авторитетних міжнародних організацій, є автономними освітніми закладами. Європейська комісія у своєму документі «Порядок денний щодо модернізації університетів: освіта, дослідження та інновації» [12] акцентує увагу на такому, що університети не стануть інноваційними і чутливими до змін, якщо їм не буде надано реальної автономії й відповідальності.

Отже, як довели дослідження, до основних напрямів розвитку провідних університетів зарубіжних країн слід віднести такі: досягнення визначених загальнонаціональних цілей розвитку університетської освіти; досконале розуміння й аналіз зовнішнього та внутрішнього середовищ; безперервна інноваційна діяльність; законодавче визнання університетів як автономних незалежних закладів освіти; належне формулювання університетської місії та відповідних стратегій; реалізація міжнародного співробітництва [13]; налагодження ефективного процесу прийняття управлінських рішень; створення зовнішніх агентств, які оцінюють якість та ефективність

навчання в університетах; затвердження моделей фінансування університетських закладів, що дають більше свободи і заохочують їх до розроблення, пошуку нових джерел фінансування.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Вивчення сучасних зарубіжних концепцій становлення і розвитку провідних університетів дало змогу зробити висновок про те, що світова система вищої освіти є об'єктом з безліччю найрізноманітніших зв'язків із суспільним оточенням, яке чутливо реагує на внутрішні й зовнішні чинники, швидко змінюється, розширюється й ускладнюється, має суперскладну, розгалужену і неоднорідну мережу освітніх закладів. Серед ключових пріоритетів розвитку університетської освіти важливо зазначити такі, як міжнародна конкурентоспроможність та академічна, кадрова, організаційна та фінансова автономія; проведення фундаментальних досліджень з пріоритетних галузей науки; оптимізація механізмів академічної мобільності; запровадження інструментів інтернаціоналізації вищої освіти та проектів міжнародної технічної допомоги. Усі вищевказані пріоритетні завдання можуть бути досягнуті за підтримки програм Європейського Союзу Еразмус+ і Горизонт 2020, які відкриті для закладів освіти і науки [14; 15].

Таким чином, враховуючи вищевикладене, довгостроковими результатами запровадження міжнародних проектів вищими навчальними закладами України є їх розвиток потенціалу для проведення модернізації освітньої і дослідницької галузі, інтернаціоналізація, створення сталого партнерства між українськими та зарубіжними вищими навчальними закладами.

Література

1. Лігоцький А. О. Освіта і суспільство [Монографія]. К.: НТВ Правник, 1998. — 310 с.
2. The Carnegie Classification of Institutions of Higher Education (2015). Edition, Bloomington, IN: Author. Indiana University Center for Postsecondary Research (n.d.). Retrieved from <http://carnegieclassifications.iu.edu/> (eng).
3. Spellings, M., United States., & United States. (2006). A test of leadership: Charting the future of U.S. higher education. Washington, USA, D.C.: U.S. Dept. of Education. URL: <https://www2.ed.gov/about/bdscomm/list/hiedfuture/reports/final-report.pdf> (eng).
4. Салми Дж. Создание университетов мирового класса / Джамиль Салми; пер. с англ. М.: Весь Мир, 2009. 132 с.
5. Altbach P. G. (2011). The Past, Present, and Future of the Research University // Altbach, P. G., Salmi, J. (eds). The road to academic excellence: the making of world-class research universities. Washington DC: The World Bank.
6. Lombardi J. V., Craig D. D., Capaldi E. D., Gater D. S. (2002). University Organization, Governance, and Competitiveness. The Top American Research Universities. An Annual Report from The Lombardi Program on Measuring University. URL: <http://mup.asu.edu/UniversityOrganization.pdf>
7. Marginson S. (2012). Emerging countries need world-class universities [Електронний ресурс] / University World News, 214. URL: <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20120320114704953&query=marginson>
8. Мельниченко А. А., Касаткіна О. А. Трансформація ідеї університету як основи інноваційного розвитку: філософський та соціологічний аспекти [Електронний ресурс] // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»: Філософія. Психологія. Педагогіка. Збірник наукових праць. К.: КПІ, 2009. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/VKPI_fpp/2009-2/19_Milnichenko.pdf
9. Каленюк І. С. Розвиток європейської інтеграції в сфері освіти. Спільний європейський простір: гармонізація меґареґональних суперечностей [Моноґрафія] / За заг. Д. Г. Лук'яненка, В. І. Чужикова. — К.: КНЕУ, 2007. — С. 456–464.

10. Курбатов С. В. Університетські рейтинги як індикатор стану освіти /С. Курбатов// Філософія освіти: наук. часопис. — 2008. № 1–2(7). /Ін-т вищої освіти АПН України, Нац пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова, Укр. академія політ. наук. — К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2008. — С. 309–317.
11. Павленко А. Ф. Університетська автономія в системі конкурентоспроможного розвитку вищої освіти [Електронний ресурс] // Університетська освіта. 2011. № 1. С. 6–13. URL: http://ivo.kneu.edu.ua/ua/univ_osvita/
12. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Delivering on the Modernisation Agenda for Universities: Education, Research and Innovation (2006). Brussels: Commission of the European Communities. — 10 May.
13. Токарева В. І., Сікорська І. М. Європейський вектор реформи вищої освіти у контексті міжнародної інтеграції України. URL: <http://jmce.dsum.edu.ua/files/Tokar1.pdf>
14. Національний Еразмус+ офіс в Україні (проект ЄС — веб-портал). URL: <http://www.erasmusplus.org.ua/>
15. Портал програми «Горизонт 2020» в Україні. URL: <http://h2020.link/>

References

1. Lihotskyi, A. O. (1998). *Osvita i suspilstvo* [Education and Society]. Kyiv: NTV Pravnyk [in Ukrainian].
2. The Carnegie Classification of Institutions of Higher Education. (2015). Bloomington: Indiana University Center for Postsecondary Research. URL: <http://carnegieclassifications.iu.edu/> [in English].
3. Spellings, M. (2006). A test of leadership: Charting the future of U.S. higher education. Washington: U. S. Dept. of Education. URL: <https://www2.ed.gov/about/bdscomm/list/hiedfuture/reports/final-report.pdf> [in English].
4. Salmi, J. (2009). *Sozdanie universitetov mirovogo klassa* [The Challenge of Establishing World-Class Universities]. Moscow: Ves Mir [in Russian].
5. Altbach, P. G., Salmi, J. (Eds.). (2011). *The Past, Present, and Future of the Research University. The road to academic excellence: the making of world-class research universities*. Washington DC: The World Bank [in English].
6. Lombardi, J. V., Craig, D. D., Capaldi, E. D., Gater, D. S. (2002). *University Organization, Governance, and Competitiveness. The Top American Research Universities. An Annual Report from The Lombardi Program on Measuring University Performance*. URL: <http://mup.asu.edu/UniversityOrganization.pdf> [in English].
7. Marginson, S. (2012). Emerging countries need world-class universities. *University World News*, 214. www.universityworldnews.com. URL: <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20120320114704953&query=-marginson> [in English].
8. Melnychenko, A. A., Kasatkina, O. A. (2009). *Transformatsiia idei universytetu yak osnovy innovatsiinoho rozvytku: filosofskiy ta sotsiolohichnyi aspekty* [Transformation of the University idea as a basis for innovation development: philosophical and sociological aspects]. *Visnyk Natsionalnoho tekhnichnoho universytetu Ukrainy «Kyivskiy politekhnichnyi instytut»: Filosofiia. Psykholohiia. Pedagogika* — Bulletin of the National Technical University of Ukraine «Kyiv Polytechnic Institute»: Philosophy. Psychology. Pedagogy, 2. URL: http://nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/VKPI_fpp/2009-2/19_Milnichenko.pdf [in Ukrainian].
9. Kaleniuk, I. S. (2007). *Rozvytok yevropeiskoi intehtratsii v sferi osvity* [Development of European Integration in the Sphere of Education]. D. H. Lukianenko, V. I. Chuzhykov (Eds.). *Spilnyi yevropeiskiy prostir: harmonizatsiia meharehionalnykh superechnosti* — Common European Space: Harmonization of Megregional Contradictions. (pp. 456–464). Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
10. Kurbatov, S. V. (2008). *Universytetski reitynhy yak indykator stanu osvity* [University rankings as an indicator of the education state]. *Filosofiia osvity: nauk. chasopys* — Philosophy of Education: Scientific magazine, 1–2(7), 309–317 [in Ukrainian].
11. Pavlenko, A. F. (2011). *Universytetska avtonomiia v systemi konkurentospromozhnoho rozvytku vyshchoi osvity* [University autonomy in the system of competitive development of higher education]. *Universytetska osvita* — University education, 1, 6–13. Retrieved from http://ivo.kneu.edu.ua/ua/univ_osvita/ [in Ukrainian].
12. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Delivering on the Modernisation Agenda for Universities: Education, Research and Innovation. (2006). Brussels: Commission of the European Communities [in English].
13. Tokareva, V. I., Sikorska, I. M. (n.d.). *Yevropeiskiy vektor reformy vyshchoi osvity u konteksti mizhnarodnoi intehtratsii Ukrainy* [European vector of higher education reform in the context of Ukraine's international integration]. jmce.dsum.edu.ua. URL: <http://jmce.dsum.edu.ua/files/Tokar1.pdf> [in Ukrainian].
14. *Natsionalnyi Erazmus+ ofis v Ukraini (proekt Yes — veb-portal)* [National Erasmus + office in Ukraine (EU project — web portal)]. www.erasmusplus.org.ua. URL: <http://www.erasmusplus.org.ua/> [in Ukrainian].
15. *Portal prohramy «Horyzont 2020» v Ukraini* [Portal of the Horizon 2020 program in Ukraine]. h2020.link. URL: <http://h2020.link/> [in Ukrainian].

УДК 352:332.2.021

Мамонова Валентина Василівна

*доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Мамонова Валентина Васильевна

*доктор наук государственного управления, профессор,
профессор кафедры регионального развития и местного самоуправления
Харьковский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Mamonova Valentyna

*Doctor of Public Administration, Professor,
Professor of Regional Development and Local Government Department
Kharkiv Regional Institute of Public Administration of
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

Кожуріна Віра Миколаївна

*аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Кожурина Вера Николаевна

*аспирант кафедры регионального развития и местного самоуправления
Харьковского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Kojurina Vira

*Postgraduate Student of
Regional Development and Local Government Department of
Kharkiv Regional Institute of Public Administration of
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-2-5099

РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ У ПРОЦЕСІ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: РЕЗУЛЬТАТИ СОЦІОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ В ПРОЦЕССЕ ЗЕМЕЛЬНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ: РЕЗУЛЬТАТЫ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

DISTRIBUTION OF POWERS IN THE PROCESS OF LAND DECENTRALIZATION: RESULTS OF SOCIOLOGICAL SURVEY

Анотація. Узагальнено результати соціологічного дослідження, метою якого було визначення можливості оптимізації передачі повноважень у сфері земельних відносин та вдосконалення якісних показників управління землями об'єднаних територіальних громад. Респондентами стали представники місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій із восьми областей України (Харківська, Запорізька, Луганська, Київська, Сумська, Черкаська, Донецька, Полтавська). Вивчено сприйняття громадянами реформи земельної децентралізації, проведено оцінку корупційних ризиків при передачі повноважень з управління земельними ресурсами від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Здійснено аналіз якості нормативного забезпечення, що регулює процес передачі повноважень у сфері управління земельними ресурсами.

Встановлено, що переважна більшість опитаних має позитивне відношення до земельної децентралізації. Позитивними аргументами на користь передачі повноважень від органів державного управління до органів місцевого самоврядування названо колегіальне прийняття рішень та зацікавленість громади в інвестиціях. Більш половини опитаних вважають, що є нагальна потреба у прийнятті комплексного закону та внесення системних змін у чинне законодавство з управління земельними ресурсами.

Запропоновано ряд заходів для органів місцевого самоврядування, спрямованих на оптимізацію земельної децентралізації. Відзначено, що перелік запропонованих заходів не є вичерпним, і має бути адаптований для кожної з громад, адже носить загальний характер: є громади, в яких інвентаризація земель вже проведена та встановлені межі населених пунктів, але немає ініціативи органів місцевого самоврядування, або відсутня земельнопорядна документація. Підкреслено, що кінцевою метою передачі повноважень і ресурсів є формування успішної громади, застосування стратегічного мислення при управлінні земельними ресурсами як матеріальною основою об'єднаних територіальних громад.

Ключові слова: соціологічне дослідження, земельні ресурси, земельна децентралізація, нормативно-правове забезпечення, розподіл повноважень.

Аннотация. Обобщены результаты социологического исследования, целью которого было определение возможности оптимизации передачи полномочий в сфере земельных отношений и совершенствование качественных показателей управления землями объединенных территориальных громад. Респондентами стали представители местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, общественных организаций из восьми областей Украины (Харьковская, Запорожская, Луганская, Киевская, Сумская, Черкасская, Донецкая, Полтавская). Изучено отношение граждан к реформе земельной децентрализации, проведена оценка коррупционных рисков при передаче полномочий по управлению земельными ресурсами от органов исполнительной власти к органам местного самоуправления объединенных территориальных громад. Осуществлен анализ качества нормативного обеспечения, регулирующего процесс передачи полномочий в сфере управления земельными ресурсами.

Установлено, что подавляющее большинство опрошенных имеет положительное отношение к земельной децентрализации. Положительными аргументами в пользу передачи полномочий от органов государственного управления в органы местного самоуправления названы: коллегиальное принятие решений и заинтересованность громады в инвестициях. Более половины опрошенных считают, что есть необходимость в принятии комплексного закона и внесении системных изменений в действующее законодательство по управлению земельными ресурсами.

Предложен ряд мер для органов местного самоуправления, направленных на оптимизацию земельного децентрализации. Отмечено, что перечень предлагаемых мер не является исчерпывающим, и должен быть адаптирован для каждой из громад, ведь носит общий характер: есть громады, в которых инвентаризация земель уже проведена и установлены границы населенных пунктов, но нет инициативы органов местного самоуправления, или отсутствует землеустроительная документация. Внимание сфокусировано на том, что конечной целью передачи полномочий и ресурсов является формирование успешной громады, применение стратегического мышления при управлении земельными ресурсами как материальной основой объединенных территориальных громад.

Ключевые слова: социологическое исследование, земельные ресурсы, земельная децентрализация, нормативно-правовое обеспечение, распределение полномочий.

Summary. The results of sociological research were generalized, the purpose of which was to determine the possibility of optimizing the transfer of powers in the field of land relations and improving the quality indicators of land management of the combined territorial communities. Respondents were representatives of local bodies of executive power, local self-government bodies, public organizations from eight oblasts of Ukraine (Kharkiv, Zaporozhye, Luhansk, Kiev, Sumy, Cherkasy, Donetsk, and Poltava). The students' perception of land degradation reform has been studied, an assessment of corruption risks has been made in transferring the powers of land resources management from the executive authorities to the local self-government bodies of the united territorial communities. The analysis of the quality of normative support, which regulates the process of transfer of powers in the field of land resources management, is carried out.

It is established that the overwhelming majority of respondents have a positive attitude towards land decentralization. Positive arguments in favor of transferring powers from public administration to local self-government are collegial decision-making and community interest in investments. More than half of respondents believe that there is an urgent need to adopt a comprehensive law and introduce systemic changes in the current legislation on land resources management.

A number of measures have been proposed for local self-government bodies aimed at optimizing land decentralization. It is noted that the list of proposed measures is not exhaustive and should be adapted for each of the communities as it is of a general nature: there are communities in which land inventory has already been carried out and boundaries of settlements have been established, but there is no initiative of local self-government or there is no land management documentation. It was emphasized that the ultimate goal of the transfer of powers and resources is the formation of a successful community, the application of strategic thinking in the management of land resources as the material basis of the united territorial communities.

Key words: sociological research, land resources, land decentralization, normative-legal support, distribution of powers.

Постановка проблеми. Незважаючи на те, що повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин не врегульовано разом з іншими у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а серед норм Закону України «Про місцеві державні адміністрації», які встановлюють повноваження адміністрацій відсутня стаття про земельні відносини, ця сфера є чітко врегульованою Земельним кодексом України.

Але сучасні реалії ставлять нові виклики у сфері розподілу повноважень, тому існує нагальна потреба у створенні нової моделі взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування після перерозподілу повноважень.

В свою чергу, побудова ефективної системи управління земельними ресурсами з метою покращення показників якості управлінських рішень потребує постійного аналізу її сучасного стану. Перерозподіл повноважень між владними суб'єктами — ключове питання сьогодення, адже змінюється просторовий компонент, розширюється коло суб'єктів, що надають адміністративні послуги, трансформується інформаційний простір.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням управління землями населених пунктів приділяли увагу М. М. Габрель, Ш. І. Ібатулліна, М. Д. Лесечко, Г. К. Люїк, О. С. Петраківська, А. М. Третяк та ін. Обґрунтування необхідності розширення повноважень місцевих рад у сфері земельних відносин знаходить своє відображення у працях В. І. Андрійцева, В. П. Балезіна, Ю. О. Вовка, Б. В. Єрофєєва, І. І. Каракаша, М. В. Красної, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошниченко, В. В. Носіка, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги.

Формулювання цілей статті. Метою статті є науковий аналіз результатів соціологічного дослідження для уточнення розподілу повноважень у сфері управління земельними ресурсами та оптимізації процесу земельної децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Проведення реформування в країні може бути успішним лише за умови якісного нормативного, організаційного забезпечення та підтримки населенням задекларованих змін. Для того, щоб вивчити, наскільки вдалим є заходи, спрямовані на проведення земельної децентралізації, визначення можливостей оптимізації передачі повноважень та вдосконалення якісних показників управління у цій сфері, впродовж вересня-жовтня 2018 р. було проведено експертне опитування. В ході дослідження було опитано 283 експерти, які представляли органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадські організації з восьми областей України (Харківська, Запорізька, Луганська, Київська, Сумська, Черкаська, Донецька, Полтавська).

На початковому етапі дослідження висунуто робочу гіпотезу про те, що унормування потребує процес перерозподілу повноважень у сфері управління земельними ресурсами. Наслідком законодавчого

закріплення мають стати: відсутність дублювання повноважень владних суб'єктів, формування нової моделі взаємодії між органами влади й місцевого самоврядування, зниження корупційних ризиків у сфері управління земельними відносинами.

Першим із ряду завдань було оцінка доцільності проведення земельної децентралізації, респондентам було запропоновано пояснити свою думку. 86 % опитаних висловили позитивне відношення до земельної децентралізації, 9 % зазначили про негативне ставлення, а 5 % взагалі не відповіли на задане питання. При цьому, варто звернути увагу, що пояснили свою думку в більшості опитувані, що висловили позитивне ставлення. Серед найбільш розповсюджених варіантів обґрунтування своєї позиції експерти зазначали: збільшення надходжень до бюджету громади, вищу ефективність місцевих органів влади порівняно з центральними, раціональне використання земель, розширення можливостей для стратегічного планування розвитку громади, зменшення рівня корупції. Отже, загалом, можна відзначити, що респонденти вважають доцільним проведення земельної децентралізації в Україні.

Варто навести для порівняння результати опитування «Ставлення громадян до реформ в Україні», що було проведено центром Разумкова навесні 2019 р., результати якого свідчать, що до земельної реформи негативно ставляться 48,5 % опитаних, 15,9 % — позитивно; 14,1 % респондентів байдуже відносяться до реформи; 21,5 % зазначили, що їм важко відповісти на поставлене питання [5].

Отже, таке динамічне явище, як реформа земельної децентралізації має як позитивні, так і негативні аспекти. Найбільш вагомим з позитивних моментів опитані вважають збільшення доходів місцевих бюджетів за рахунок земельних податків (68 %), що дублює відповіді на перше питання. Друге місце серед плюсів децентралізації земельних відносин — розширення можливостей для стратегічного розвитку планування територій і оперативність прийняття управлінських рішень (43 %). Наступною серед переваг було визначено підвищення рівня інвестиційної привабливості сектору сільського господарства в регіоні (34 %). З урахуванням останніх змін до законодавства, відповідно до яких організація розподілу земель, що залишилися у колективній власності колективного сільськогосподарського підприємства, сільськогосподарського кооперативу, сільськогосподарського акціонерного товариства, здійснюється сільською, селищною, міською радою, на території якої такі землі розташовані [3], саме цей пункт набуває особливої актуальності.

Руйнація монополії на розпорядження земельними ресурсами поза межами населених пунктів також є важливим здобутком земельної децентралізації, саме так вважають опитувані (27 %), адже повноваження тепер не зосереджені лише в територіальних органах державної служби України з питань геодезії

картографії та кадастру (далі — Держгеокадастр). Окрім того, наближення надання адміністративних послуг у земельній сфері до громадян також потребує доопрацювання, але є беззаперечною перевагою процесів передачі повноважень, вважають респонденти (24 %). Можливість уникнути дублювання повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування (21 %), що буде здійснено лише за умови системного підходу нормотворця, дасть змогу кожному суб'єкту влади діяти чітко в межах компетенції. А от розширення можливостей для землевпорядної документації серед переваг посіло останнє місце, за думкою опитуваних (9 %). Результати наведено на рис. 1.

Окрім того, респондентам було запропоновано визначити найсуттєвіші недоліки земельної децентралізації. 55 % опитаних відзначили, що наявність корупційних ризиків — найбільш суттєва проблема в цій сфері. Основними чинниками, що створюють можливість корупційного порушення є нечіткість, або взагалі відсутність нормативної бази (прогалина, колізія, конкуренція норм права), дублювання повноважень, відсутність чіткого механізму контролю, дерегулювання діяльності владних органів в перехідний період передачі повноважень.

Звідси випливає і наступний показник — 52 % респондентів зазначили, що проблемою є неповнота нормативного забезпечення. Саме такий стан речей підкреслює необхідність комплексного підходу до проведення змін у державі. Окрім того, земельна,

адміністративна реформа та реформа системи державного управління невіддільні від децентралізації земельних відносин та потребують негайного завершення. Довготривалість процесу земельної децентралізації (42 %), невизначеність меж деяких адміністративно-територіальних одиниць (36 %), незавершений процес адміністративної реформи, в контексті якого не визначено територію, на якій розташована ОТГ (27,5 %) — все це свідчить про фрагментарний підхід до регулювання земельних питань протягом всього періоду незалежності.

28,5 % учасників опитування вважають за необхідне, звернути увагу на підвищення якості кадрового потенціалу в органах місцевого самоврядування (ОМС). Вбачається, що ця тенденція є виправданою з урахуванням розширення повноважень й може бути вирішена централізованим профільним навчанням працівників і підготовкою кадрів до нових викликів.

І лише 6,5 % респондентів серед проблем земельної децентралізації звернули увагу на відсутність у органів Держгеокадастру контролюючих функцій по відношенню до ОМС.

Окреме питання було присвячено оцінці корупційних ризиків при передачі повноважень. Відповіді респондентів розподілилися таким чином:

– 34 % опитаних вважають, що ризики при передачі повноважень наявні, але помірковані, при адекватному контролі, працівники ОМС будуть діяти в рамках закону;



Рис. 1. Розподіл відповідей на запитання «Які з переваг земельної децентралізації Ви вважаєте найбільш вагомими?» (% від всіх опитуваних)

- 25 % респондентів зазначили, що ризик вчинення/ не вчинення корупційного діяння не залежить від органу, чи структури, які наділені повноваженнями, а носить лише суб'єктивний характер;
- 23 % висловили думку про те, що ризики наявні, адже ради на місцях мають визначений законом строк повноважень і будуть користуватися своїм становищем;
- 15 % учасників опитування вважають, що ризики мінімальні, адже при колегіальному прийнятті рішень (депутатами ради ОТГ), вірогідність підкупу менша, ніж при одноосібному;
- 3 % опитаних відзначили загальну відсутність корупційного ризику, у зв'язку з тим, що процес прийняття рішень є більш прозорим та відкритим до громадян.

Отже, чітко вираженої більшості по даному питанню немає, але позитивними аргументами на користь передачі повноважень є: колегіальне прийняття рішень, зацікавленість громади в інвестиціях.

Повертаючись до питання про нормативне забезпечення, зазначимо, що правову базу регулювання питань управління земельними ресурсами та розширення повноважень ОМС у сфері земельних відносин сформовано із великої кількості нормативно-правових актів. Між тим, залишається низка нерегульованих питань, шляхи їх вирішення передбачають кілька варіантів: перший — прийняття єдиного кодифікованого акту, другий — прийняття комплексних змін до чинного законодавства.

Думка про необхідність комплексного нормативно-правового регулювання переважає серед респондентів, що виправдано, адже нині процес передачі земель відбувається так би мовити «наосліп». Відповідно до інформації, розміщеної на офіційному сайті Держгеокадастру, загалом у 2018 р. 647 ОТГ, які були утворені до 2018 р., отримали у комунальну власність 1,45 млн. га державних земель сільськогосподарського призначення. Відповідно до запланованих заходів, у 2019 р. продовжиться процес передачі земель сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад. Землі отримають 141 ОТГ, які об'єдналися у 2018 р. [6].

Процес передачі земель в комунальну власність зміцнює ресурсну базу громад, окрім того, одним з важливих питань є вплив децентралізації земельних ресурсів на наповнення місцевих бюджетів і, як наслідок, підвищення рівня спроможності ОТГ. 66 % опитаних вважають, що передача земельних ресурсів безперечно вплине на спроможність громад; 26 % експертів вагаються відповісти; 4 % респондентів вважають, що не вплине жодним чином; і 4 % обрали інший варіант (з поясненням «вплине, але не масштабно»).

Беззаперечно, є проблема з перерозподілом функцій, особливо у районах, територія яких покрита однією громадою, де дублюються повноваження виконкомів місцевих рад і райдержадміністрацій,

існує система подвійного звітування до обласних державних адміністрацій та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, не визначено статус районних рад, через розмивання функцій не налагоджена співпраця керівних органів.

Всі земельні адміністративні послуги діляться на консультативно-дорадчі, проєктно-технічні, контрольно-правові та дозвільні [1] Починаючи з 1 січня 2015 р. відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» на всій території України органи земельних ресурсів надають послуги через центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) [2]. Вони утворені при місцевих державних адміністраціях та органах місцевого самоврядування. Окрім того, надання відповідних послуг віднесено до основних завдань Держгеокадастру [4]. Але, результати опитування підтверджують, що запит на послуги не задоволений в повній мірі.

28,5 % респондентів з переліку повноважень, які доцільно закріпити за ОМС обрали проведення нормативної та експертної оцінки земель. 26 % опитаних вважають доцільним віднести до повноважень ОМС проведення землепорядних робіт, розробку та реалізацію планів земельно-господарського устрою. Отже, враховуючи вартість грошової оцінки, доцільно передбачити в штаті ОМС спеціаліста, що міг би надавати послуги з оцінки, розроблення та реалізацію планів земельно-господарського устрою.

Профільним органом, що здійснює повноваження у сфері земельних відносин є Держгеокадастр. Експертам було запропоновано дати відповідь на питання: «які з функцій, на Вашу думку, доцільно залишити за Держгеокадастром по відношенню до земель, що передані (будуть передані) громадам?». Відповіді респондентів розподілились таким чином:

- 50 % пропонують залишити функцію ведення Державного земельного кадастру;
- 34 % вважають за доцільне серед повноважень закріпити функцію контролю та нагляду;
- 28,5 % визначили здійснення землеустрою, у тому числі проведення державної інвентаризації земель;
- 25 % обрали ведення державної реєстрації земельних ділянок;
- 13 % вважають, що планування і проведення заходів спрямованих на раціональне використання та охорону земель мають залишитись серед повноважень Держгеокадастру після децентралізації;
- 10 % пропонують повноваження з організації і проведення земельних торгів;
- 8,7 % обрали надання адміністративних послуг.

Два респонденти обрали власний варіант і запропонували взагалі ліквідувати органи Держгеокадастру.

Питання реформування органів Держгеокадастру часто обговорюється в контексті децентралізації земельних. Але не варто забувати, що з невичерпного переліку повноважень головних управлінь

Держгеокадастру в області, що складається з 40 пунктів більшість є виключними. Отже, якщо повністю ліквідувати зазначений орган, необхідно побудувати модель передачі повноважень, та визначити, які установи будуть їх виконувати.

В контексті даного дослідження, одним з базових питань було визначення шляхів оптимізації та прискорення процесу децентралізації у сфері земельних відносин для того, щоб досягти поставлених перед реформою цілей. Алгоритм передачі земельних ділянок з державної у комунальну власність врегульовано статтею 117 Земельного кодексу України, але в процесі правозастосування виникає ряд труднощів. У зв'язку з цим, респондентам було запропоновано визначити, які заходи є першочерговими для забезпечення ефективного управління землями територіальних громад. На основі результатів опитування можна запропонувати низку заходів для ОМС та органів виконавчої влади з метою прискорення передачі земель сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів у власність ОТГ, серед яких:

- підвищити рівень кадрового потенціалу ОМС з управління земельними ресурсами;
- врегулювати нормативно-правову базу щодо повноважень ОМС і органів виконавчої влади у сфері земельних відносин;
- визначити межі адміністративно-територіальних одиниць у примусовому порядку, встановивши часові рамки;
- після проведення інвентаризації земель створити відкрити інформаційну базу про наявність земель, що підлягають приватизації, та про цільове призначення земельних ділянок;
- встановити кінцевий термін передачі повноважень щодо управління земельними ресурсами з центрального рівня на місцевий;
- розробити концепцію захисту прав землекористувачів, що уклали договори оренди землі сільсько-

господарського призначення, які будуть передані у власність громад.

Вбачається, що перелік заходів не є вичерпним, і має бути адаптований для кожної з громад, адже носить загальний характер. Так, для прикладу, є громади, у яких інвентаризація земель вже проведена та встановлені межі населених пунктів, але немає ініціативи ОМС, або відсутня земельпорядна документація. При цьому, не варто забувати, що кінцевою метою передачі повноважень і ресурсів є формування успішної громади, застосування стратегічного мислення при управлінні земельними ресурсами — матеріальною основою ОТГ.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Таким чином, перед органами місцевого самоврядування та державної влади в сучасних умовах постає багато викликів, але важко сперечатися з тим, що їх вирішення залежить від місцевих ініціатив. Реалізація таких ініціатив можлива лише за умови унормування строків передачі повноважень, чітких вимог до земельпорядної документації, контролю за правозастосовною практикою передачі повноважень. Це підтверджує висунуту на початку дослідження гіпотезу.

На основі законодавства та методичних рекомендацій кожна громада має розробити свій власний алгоритм отримання земель у комунальну власність і подальшого управління ними. В статті виокремлені заходи, що з-поміж інших потребують уваги для оптимізації процесу передачі та розмежування повноважень владних суб'єктів.

Подальших досліджень потребують питання побудови моделі взаємодії органів влади та місцевого самоврядування у сфері земельних відносин після децентралізації, вивчення ролі районних рад; шляхи уникнення дублювання повноважень, підвищення кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування.

Література

1. Козаченко Н. М. Система надання публічних послуг у сфері земельних відносин в Україні: становлення та трансформації / Наталя Козаченко // Держ. упр. та місц. самоврядування. 2012. Вип. 4(15). С. 236–243.
2. Про адміністративні послуги // Закон України № 5203-VI від 06.09.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні // Закон України № 2498-VIII від 10.07.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-19>
4. Про затвердження положень про територіальні органи Держгеокадастру // Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України № 333 від 29.09.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1391-16>
5. Ставлення громадян до реформ в Україні. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/stavleniya-gromadyan-do-reform-v-ukrayini>
6. У 2019 році Уряд передасть державні землі у комунальну власність 141 ОТГ, які утворилися протягом 2018 року // Офіційний сайт Держгеокадастру. URL: <https://land.gov.ua/u-2019-rotsi-uriad-peredast-derzhavni-silhospszemliu-komunalnu-vlasnist-141-oth-iaki-utvorylysia-protiahom-2018-roku/>

References

1. Kozachenko N. M. Systema nadання publichnykh posluh u sferi zemelnykh vidnosyn v Ukraini: stanovlennia ta transformatsii / Natalia Kozachenko // Derzh. upr. ta mists. samovriaduvannia. 2012. Vyp. 4(15). S. 236–243.
2. Pro administratyvni posluhy // Zakon Ukrainy № 5203-VI vid 06.09.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
3. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vyrishennia pytannia kolektyvnoi vlasnosti na zemliu, udoskonalennia pravyl zemlekorystuvannia u masyvakh zemel silskohospodarskoho pryznachennia, zapobihannia reiderstvu ta stymuliuvannia zroshennia v Ukraini // Zakon Ukrainy № 2498-VIII vid 10.07.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-19>
4. Pro zatverdzhennia polozhen pro terytorialni orhany Derzhheokadastru // Nakaz Ministerstva ahrarynoi polityky ta prodovolstva Ukrainy № 333 vid 29.09.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1391-16>
5. Stavlennia hromadian do reform v Ukraini. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennya-gromadyan-do-reform-v-ukrayini>
6. U 2019 rotsi Uriad peredast derzhavni zemli u komunalnu vlasnist 141 OTH, yaki utvorylysia protiahom 2018 roku // Ofitsiinyi sait Derzhheokadastru. URL: <https://land.gov.ua/u-2019-rotsi-uriad-peredast-derzhavni-silhospzemli-u-komunalnu-vlasnist-141-oth-iaki-utvorylysia-protiahom-2018-roku/>

Марухленко Оксана В'ячеславівна

кандидат економічних наук,

докторант кафедри гуманітарної та соціальної політики

Національної академії державного управління при президенті України

Марухленко Оксана Вячеславовна

кандидат экономических наук,

докторант кафедры гуманитарной и социальной политики

Национальной академии государственного управления при президенте Украины

Marukhlenko Oksana

Candidate of Economic Sciences,

PhD Student of the Department of Humanitarian and Social Policy

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0001-8050-6615

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-2-4977

РЕГІОНАЛЬНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ЯК ОСНОВА ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ КАК ОСНОВА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

REGIONAL POTENTIAL AS A BASIS FOR ECONOMIC DEVELOPMENT

Анотація. Дослідження проблем розвитку потенціалу окремих регіонів на сучасному етапі набуває особливого значення і є умовою для забезпечення ефективності здійснення соціально-економічних перетворень в країні на тлі посилених інтеграційних процесів в усіх сферах суспільного життя, а також визначає можливість певної конкурентної переваги у регіоні. Важливим моментом при цьому є зосередження уваги на регіональних підходах до оцінювання розвитку й використання потенціалу окремих територій.

В епоху нинішніх докорінних змін державна політика повинна орієнтуватися на підвищення економічних та соціальних стандартів життя для кожного громадянина, досягнення постійного розвитку соціально-економічного потенціалу регіону, що вимагає якісних перетворень в усіх сферах життєдіяльності країни. Одним з головних чинників стабільності досягнутих позитивних економічних тенденцій є забезпечення економічного зростання як основи підвищення добробуту і соціального розвитку населення на основі мобілізації та ефективного використання комплексу ресурсів та умов.

Неефективність системи міжрегіонального перерозподілу ресурсів і доходу, відсутність структурно-інноваційних зрушень економіки регіонів, неефективність фінансових механізмів подолання їх соціально-економічної відсталості посилюють диспропорційність соціально-економічного розвитку, перешкоджають реструктуризації економіки та модернізації виробництва на основі нового технологічного укладу, налагодженню гармонійної взаємодії з центром у післякризовий період відновлення національної економіки.

Надмірна диспропорційність економічного розвитку регіонів може провокувати появу дезінтеграційних тенденцій на регіональному рівні національної економіки, а отже, потребує запровадження дієвих заходів державної регіональної політики, зорієнтованих на її зменшення. Внаслідок цього виникає необхідність розроблення рекомендацій щодо реалізації ефективної стратегії управління регіональним розвитком на основі результатів кількісного оцінювання та аналізу соціально-економічного потенціалу регіону.

Ключові слова: регіон, управління, потенціал, територія, ризики, розвиток, планування, економічний розвиток.

Аннотация. Исследование проблем развития потенциала отдельных регионов на современном этапе приобретает особое значение и является условием для обеспечения эффективности осуществления социально-экономических преобразований в стране на фоне усиленных интеграционных процессов во всех сферах общественной жизни, а также определяет

возможность определения конкурентного преимущества в регионе. Важным моментом при этом является сосредоточение внимания на региональных подходах к оценке развития и использования потенциала отдельных территорий.

В эпоху нынешних коренных изменений государственная политика должна ориентироваться на повышение экономических и социальных стандартов жизни для каждого гражданина, достижение постоянного развития социально-экономического потенциала региона, требует качественных преобразований во всех сферах жизнедеятельности страны. Одним из главных факторов стабильности достигнутых положительных экономических тенденций является обеспечение экономического роста как основы повышения благосостояния и социального развития населения на основе мобилизации и эффективного использования комплекса ресурсов и условий.

Неэффективность системы межрегионального перераспределения ресурсов и дохода, отсутствие структурно-инновационных сдвигов экономики регионов, неэффективность финансовых механизмов преодоления их социально-экономической отсталости усиливают диспропорции социально-экономического развития, препятствует реструктуризации экономики и модернизации производства на основе нового технологического уклада, налаживанию гармоничного взаимодействия с центром в посткризисный период восстановления национальной экономики.

Чрезмерная диспропорция экономического развития регионов может провоцировать появление дезинтеграционных тенденций на региональном уровне национальной экономики, а следовательно, требует введения действенных мер государственной региональной политики, ориентированных на ее уменьшение. Вследствие этого возникает необходимость разработки рекомендаций по реализации эффективной стратегии управления региональным развитием на основе результатов количественного оценивания и анализа социально-экономического потенциала региона.

Ключевые слова: регион, управление, потенциал, территория, риски, развитие, планирование, экономическое развитие.

Summary. The study of the potential development of individual regions at the present stage is of particular importance and is a condition for ensuring the effectiveness of the implementation of socio-economic reforms in the country against the background of enhanced integration processes in all spheres of public life, and also determines the possibility of a certain competitive advantage in the region. An important point is to focus on regional approaches to assessing the development and use of the potential of individual territories.

In the era of the current fundamental changes, state policy should focus on raising economic and social standards of life for every citizen, achieving constant development of the socio-economic potential of the region, and requires qualitative transformations in all spheres of the country's life. One of the main factors for the stability of the achieved positive economic trends is to ensure economic growth as a basis for improving the welfare and social development of the population through mobilization and effective use of a complex of resources and conditions.

The inefficiency of the system of interregional redistribution of resources and income, the lack of structurally innovative shifts in the regional economy, the ineffectiveness of financial mechanisms to overcome their socio-economic backwardness reinforce the disproportions of socio-economic development, impede economic restructuring and modernization based on the new technological structure, post-crisis period of recovery of the national economy.

The excessive disproportion of the economic development of the regions can provoke the emergence of disintegration tendencies at the regional level of the national economy and, therefore, requires the introduction of effective measures of the state regional policy aimed at reducing it. As a result, it is necessary to develop recommendations for the implementation of an effective strategy for managing regional development based on the results of quantitative assessment and analysis of the socio-economic potential of the region.

Key words: region, management, potential, territory, risks, development, planning, economic development.

Постановка проблеми. На сучасному етапі в процесі регіонального планування та прогнозування активно використовуються методи програмно-цільового управління. Комплекс державних, регіональних і відомчих програм є інструментом активного впливу на рівень соціально-економічного розвитку регіонів, засобом реалізації структурної політики держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання формування теоретичних основ регіональної політики, впливу держави на соціально-економічний розвиток країни та регіонів розкрито у працях таких вітчизняних вчених, як З. Варналій, О. Жадан, О. Грішнова та ін. Різні аспекти якості та рівня життя населення висвітлено у працях таких науковців, як Е. Лібанова, Л. Черненко, М. Кизим,

В. Мандибура, У. Садова та ін., а також висвітлювались у працях зарубіжних вчених: А. Маршала, Д. Х. Медоз та ін.

Формування цілей статті. Метою статті є дослідження сутнісної характеристики потенціалу регіону та його складових.

Викладення основного матеріалу дослідження. В суб'єктах України діє по кілька десятків різних програм, кожна з яких виконує свої локальні функції — розвиток агропромислового комплексу, інформаційного простору, зайнятості населення, дорожнього господарства тощо. Так, на територіях суб'єктів України в 2018 році (рисунок 1) діють наступні напрями реалізації державних програм.

При цьому значна кількість державних програм не отримують подальшого розвитку на рівні регіону

або відомства. Найбільш складна ситуація спостерігається за регіональними програмами, більше 70 % з яких не мають спланованої підтримки у відповідних відомствах (рисунк 1).

Дане положення характерно майже для всіх регіонів України. Відсутність системності та комплексності в реалізації цільових програм ускладнює збалансований розвиток регіонів. Рішенням цього питання може стати поява, розвиток і реалізація в системі управління поняття регіонального потенціалу.

Поняття регіонального потенціалу, його значення, характеристики на сьогоднішній день, виступають одними з пріоритетних напрямків наукових досліджень, однак єдиного установленого розуміння поки не знайдено.

На наш погляд почати необхідно з етимології слів, що утворюють дане поняття — регіон та потенціал:

- 1) регіон — частина території України в межах території суб'єкта країни [1];
- 2) потенціал — сукупність засобів, умов, необхідних для ведення, підтримки, збереження чого-небудь [5].

Отже, в найбільш загальному розумінні регіональний потенціал можна представити, як сукупність внутрішніх і зовнішніх факторів (засобів і умов), що визначають можливість розвитку тери-

торії за умови збереження її соціально-економічної та національно-культурної спільності.

Залежно від того, які чинники будуть пріоритетними при реалізації регіонального потенціалу розрізняють кілька підходів до визначення його сутності:

- 1) виробничий підхід розглядає потенціал регіону як виробничі можливості економіки регіону;
- 2) вартісний підхід трактує регіональний потенціал як вартісну оцінку результатів функціонування економіки регіону;
- 3) економічний підхід вивчає потенціал регіону як відтворювальний процес його ресурсних можливостей [3];
- 4) маркетинговий підхід являє потенціал як критерій конкурентоспроможності [2].

Наявність великої кількості підходів до розуміння сутності регіонального потенціалу визначає складність визначення його структурно-утворюючих елементів.

З нашої точки зору для цілей управління потенціал регіону має бути поданий, як:

- керований (регульований);
- умовно-керований (умовно-регульований);
- некерований (нерегульований).

Нерегульовані складові регіонального потенціалу практично не піддаються керуючому впливу.



Рис. 1. Напрямки реалізації державних програм

Умовно-регульований потенціал може бути ско-
рекований, проте для цього потрібен тривалий
проміжок часу, що перевищує економічний цикл.

Регульовані складові регіонального потенціалу
можуть бути змінені в процесі цілеспрямованого
впливу для досягнення конкретної мети: розвитку,
стабілізації тощо, — що чиниться органами дер-
жавного і регіонального управління. При цьому
першоосновою в системі регулюючих складових
виступає людина і кадровий потенціал, що нею ви-
значається. Від її знань, навичок, здібностей, моти-
вацій залежить рівень розвитку наукової, технічної,
технологічної складової виробничого потенціалу
і, як наслідок, інвестиційна привабливість суб'єкта.

Синергетичний ефект, який визначається взаємо-
дією кадрової, виробничої та інвестиційної складо-
вих визначає стан економічного потенціалу регіону.

У сучасних дослідженнях при визначенні сут-
ності економічного потенціалу регіону, як правило,
охоплюється три аспекти:

- 1) суб'єкт економічного потенціалу — економіка
регіону, соціально-економічна система регіону;
- 2) джерела формування економічного потенціалу —
власні ресурси, здатність створювати продукцію,
здійснювати виробничу діяльність тощо;
- 3) цільова характеристика використання еконо-
мічного потенціалу — забезпечення розвитку та
економічного зростання, доходів регіону.

Таким чином, слабо враховується вплив зовніш-
ніх чинників (несприятливих умов), які можуть
перешкоджати ефективній реалізації економічного
потенціалу регіону. В умовах впливу природних,
екологічних, політичних, економічних, соціаль-
них, виробничих та інших ризиків потрібен пер-
манентний цілеспрямований контроль впливу на
соціально-економічні процеси регіону. У зв'язку
з цим, в сучасних умовах роль регіонального управ-
ління неухильно зростає.

Відповідно, під економічним потенціалом регі-
ону будемо розуміти сукупну здатність кадрових,
виробничих і інвестиційних можливостей регіону
з підтримки і розвитку його економічної і соціальної
сфери в умовах нестабільності зовнішніх факторів.

Економічний потенціал регіону не враховує мож-
ливості реалізації виробленої продукції всередині
регіону та за його межами, відсутню ув'язку попиту
і пропозиції, яка визначає в кінцевому підсумку
в умовах ринкової економіки обсяг залучених і влас-
них інвестиційних ресурсів регіону.

Отже, важливими елементами в системі регіо-
нального потенціалу є:

- 1) ринковий потенціал, як можливість споживання
регіональним ринком конкретної кількості кон-
кретної продукції при різних ситуаціях зовніш-
нього середовища на протязі певного проміжку
часу [4];
- 2) експортний потенціал, як здатність здійснювати
під впливом ендегенних і екзогенних факторів
торговельну діяльність на зовнішньому ринку [6].
Сукупні можливості реалізації продукції на внут-
рішньому і зовнішньому ринках представимо як
рівень збутового потенціалу регіону.

Система розглянутих потенціалів (які не регу-
люються, умовно-регульованих і регульованих)
з урахуванням впливу територіальних ризиків ви-
значає перспективні можливості розвитку регіону.
Пріоритетними в розвитку повинні бути ті складові
потенціалу, реалізація яких забезпечить досягнення
стратегічних цілей регіонального управління.

Для правильного вибору і обґрунтування пріори-
тетів в системі регіонального управління важливим
є не тільки поелементна структуризація потенціалу
суб'єкта, а й систематизація його складових за
характером реагування на вплив. З цієї точки зору
в складі регіонального потенціалу доцільно виділити
два блоки:

- пасивний, коли вкладення ресурсів буде давати
віддачу, проте межі його розвитку є обмеженими
в деякій видимій перспективі;
- активний, резерви зростання якого є невичерп-
ними, а вкладення кожної додаткової одиниці
ресурсів буде вести до подальшого нарощування
потенціалу.

Виходячи з представлених визначень і виділеної
структури регіонального потенціалу до його пасивної
частини слід віднести елементи нерегульованого
і умовно-регульованого потенціалу. Активну ча-
стину складають регульовані складові потенціалу.
Саме їх пріоритетний розвиток з даної точки зору
має бути ефективним.

**Висновки з даного дослідження і перспективи
подальших розвідок у даному напрямі.** Потенціал
розвитку регіону визначається сукупністю ресурсів
і можливостей їх цільового використання в умовах
нестабільності і невизначеності зовнішнього сере-
довища. Залежно від змісту ресурсів формуються
відповідні види потенціалів, які вимагають струк-
туризації з точки зору можливості і ефективності
реалізації управлінських функцій. Це сприятиме
системності у вирішенні завдань регіону і забез-
печенню планомірного і збалансованого розвитку
його складових.

Література

1. Авраменко Е. П. Проблемы управления региональным экономическим потенциалом в современных условиях // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика. 2010. № 2. С. 51–59. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=15188335> (дата звернення: 14.05.2019).
2. Виноградова К. О., Ломовцева О. А. Сущность и структура развития региона // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 3. URL: <http://science-education.ru/m/artide/view?id=9620> (дата звернення: 14.05.2019).
3. Козина Е. В., Гостева С. В. Проблемы определения и оценки экономического потенциала региона // Интернет — журнал «Науковедение». Том 8. 2016. № 5. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/99EVN516.pdf> (дата звернення: 14.05.2019).
4. Ляпина И. Р. Потенциал региона как объект регионально-отраслевого управления // Вестник ОрелГИЭТ. 2011. № 1(15). С. 40–44. URL: http://orelgiet.ru/docs/ljapina_1_15.pdf (дата звернення: 14.05.2019).
5. Толковый словарь русского языка. Том III. Под редакцией Д. Н. Ушакова. — М.: ООО «Издательство Астрель», ООО «Издательство АСТ», 2000. 720 с.
6. Воронкова А. Э. Стратегическое управление конкурентоспособным потенциалом предприятия: диагностика и организация: Монография. — Луганск: ВНУ им. В. Даля, 2004. 320 с.
7. Дзьоба О. Г., Данилюк М. О., Шевчук Д. В. Основні напрямки промислово-інвестиційної політики України в перехідний період // Інноваційна діяльність в системі державного регулювання: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. Івано-Франківськ, 1999. Ч. 1. С. 49–51.
8. Дорофienko В. В. Управление научно-техническим потенциалом региона. — К.: УкрИНТЕИ, 1995. 216 с.

References

1. Avramenko Ye. P. Problemy upravleniya regionalnym ekonomicheskim potentsialom v sovremennykh usloviyakh // Vestnik Adygeyskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5: Ekonomika. 2010. № 2. S. 51–59. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=15188335> (data zvernennya: 14.05.2019).
2. Vinogradova K. O., Lomovtseva O. A. Sushchnost i struktura razvitiya regiona // Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya. 2013. № 3. URL: <http://science-educatyun.ru/m/artide/view?id=9620> (data zvernennya: 14.05.2019).
3. Kozina Ye. V., Gosteva S. V. Problemy opredeleniya i otsenki ekonomicheskogo potentsiala regiona // Internet — zhurnal «Naukovedenie». Tom 8. 2016. № 5. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/99EVN516.pdf> (data zvernennya: 14.05.2019).
4. Lyapina I. R. Potentsial regiona kak obekt regionalno-otraslevogo upravleniya // Vestnik OrelGIET. 2011. № 1(15). S. 40–44. URL: http://orelgiet.ru/docs/ljapina_1_15.pdf (data zvernennya: 14.05.2019).
5. Tolkovyy slovar russkogo yazyka. Tom III. Pod redaktsiey D. N. Ushakova. M.: ООО «Izdatelstvo Astrel», ООО «Izdatelstvo AST», 2000. 720 s.
6. Voronkova A. E. Strategicheskoe upravlenie konkurentosposobnym potentsialom predpriyatiya: diagnostika i organizatsiya: Monografiya. — Lugansk: VNU im. V. Dalya, 2004. 320 s.
7. Dzjoba O. Gh., Danyljuk M. O., Shevchuk D. V. Osnovni naprjamky promyslovo-investycijnoji polityky Ukrainy v perekhidnyj period // Innovacijna dijalnistj v systemi derzhavnogho rehuljuvannja: Materialy Mizhnar. nauk.-prakt. konf. Ivano-Frankivsjk, 1999. Ch. 1. S. 49–51.
8. Dorofienko V. V. Upravlenie nauchno-tekhničeskim potentsialom regiona. K.: UkrINTEI, 1995. 216 s.

УДК 351.85

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Бабицька Світлана Ігорівна

здобувач кафедри політології та філософії

Харківського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

Бабицкая Светлана Игоревна

соискатель кафедры политологии и философии

Харьковского регионального института государственного управления

Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Babytska Svitlana

Applicant for a degree of Department of Political Science and Philosophy of

Kharkiv Regional Institute of Public Administration of

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-2-5056

ВПЛИВ ДЕРЖАВИ НА РОЗВИТОК КУЛЬТУРИ В УМОВАХ СУСПІЛЬНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

ВЛИЯНИЕ ГОСУДАРСТВА НА РАЗВИТИЕ КУЛЬТУРЫ В УСЛОВИЯХ ОБЩЕСТВЕННОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

THE INFLUENCE OF THE STATE ON DEVELOPMENT OF CULTURE IN CONDITIONS OF SOCIAL TRANSFORMATION

Анотація. В статті розглянуто вплив держави на розвиток культури в умовах суспільної трансформації. Визначено, що сфера культури має низку специфічних рис, які визначають її положення у суспільстві та характер державного регулювання. Такими рисами є творчий характер діяльності; соціальна значущість культури, комплексний вплив на людину, результати якого виявляються протягом усього її життя. Проте одночасно в діяльності культурних інститутів відсутня економічна доцільність, і велика частина населення не усвідомлює їх наявності як життєво необхідних, на підставі чого формує своє відношення до сфери культури. У результаті цього по відношенню до цієї області людської діяльності перманентно зберігається принцип «залишкової» уваги з боку держави.

Доведено, що все різноманіття потенційних учасників державного регулювання сфери культури може бути об'єднано в три групи – держава, громадянське суспільство, бізнес. Визначено, що їх взаємодії призводять до формування полісуб'єктної моделі політики у галузі культури. Така модель істотно відрізняється від своєї протилежності – моносуб'єктної моделі, де домінуючу роль відіграє держава, а інші суб'єкти або пасивні, або їх активність незначна і знаходиться під тиском держави.

Ключові слова: держава, державне регулювання, культура, культурна політика, сфера культури.

Аннотация. В статье рассмотрено влияние государства на развитие культуры в условиях общественной трансформации. Определено, что сфера культуры имеет ряд специфических черт, которые определяют ее положение в обществе и характер государственного регулирования. Такими чертами являются творческий характер деятельности; социальная значимость культуры, комплексное воздействие на человека, результаты которого проявляются в течение всей его жизни. Однако одновременно в деятельности культурных институтов отсутствует экономическая целесообразность, и большая часть населения не осознает их наличие как жизненно необходимых, на основании чего формирует свое отношение к сфере культуры. В результате этого по отношению к этой области человеческой деятельности перманентно сохраняется принцип «остаточной» внимания со стороны государства.

Доказано, что все многообразие потенциальных участников государственного регулирования сферы культуры могут быть объединены в три группы – государство, гражданское общество, бизнес. Определено, что их взаимодействия приводят к формированию полисубъектной модели политики в области культуры. Такая модель существенно отличается от

своей противоположности — моносубъектной модели, где доминирующую роль играет государство, а другие субъекты или пассивные, или их активность незначительна и находится под давлением государства.

Ключевые слова: государство, государственное регулирование, культура, культурная политика, сфера культуры.

Summary. The article examines the state's influence on the development of culture in the conditions of social transformation. It is determined that the sphere of culture has a number of specific features that determine its position in society and the nature of state regulation. Such features are the creative nature of the activity; the social significance of culture, the complex impact on a person whose results are manifested throughout his life. However, at the same time, there is no economic feasibility in the activities of cultural institutions, and most of the population does not realize their availability as vital, on the basis of which forms their attitude to the sphere of culture. As a result, in relation to this area of human activity, the principle of «residual» attention from the state is permanently maintained.

It is proved that all the diversity of potential participants in the state regulation of the sphere of culture can be grouped into three groups — the state, civil society, and business. It is determined that their interaction leads to the formation of a polysubject model of policy in the field of culture. Such a model differs significantly from its opposite — a monosubject model, where the state plays a dominant role, while other actors or passive ones, or their activity are insignificant and under the pressure of the state.

Key words: state, state regulation, culture, cultural policy, sphere of culture.

Постановка проблеми. Трансформація політичної системи України, впливає на всі без винятку сфери життєдіяльності суспільства, навіть на таку, що багатьма дослідниками трактується як неполітичну, сферу культури. Як і в інших областях, тут здійснюється перехід до демократичної системи, що характеризується деідеологізацією, плюралізмом, децентралізацією. Проте з самого початку цей процес носив суперечливий характер, багато вжитих заходів не були ефективними, а отримані результати до цього часу неможливо оцінити однозначно.

У цій ситуації необхідно зрозуміти, яку роль має відігравати держава в умовах реформування суспільних відносин, щоб максимально сприяти як збереженню, так і розвитку культури. Створення нормативної моделі державної політики недостатньо — необхідно проаналізувати, яким чином здійснюється регулювання сфери культури в Україні та виявити ті суперечності і проблеми, які впливають на ефективність дій держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій/ Теоретичні основи впливу держави на розвиток культури висвітлені в працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Вагомий внесок у дослідження особливостей впливу держави на сферу культури зробили такі вчені, М. Бідняк [1], В. Біліченко [1], С. Вдовенко [2], Ю. Вдовенко [2], І. Горобінська [3], Н. Кара [4], Г. Корецька [4], В. Краївська [4], С. Легкий [5], А. Матвеева [6], А. Павлюк [7], В. Шинкаренко [11], Л. Харсун [12] та ін. Віддаючи належне науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження впливу держави на розвиток культури в умовах суспільної трансформації мають загально науковий сенс і носять більш описовий характер. Однією з причин такої спрямованості досліджень є відсутність дієвого, науково обґрунтованого підходу і методу, який би враховував комплексну природу державного управління сферою культури.

Формулювання цілей статті. Ціллю даної статті є визначення меж впливу держави на розвиток сфери

культури в умовах суспільної трансформації, та надання пропозицій з удосконалення даного процесу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Протягом кількох десятиліть триває дискусія про можливість або неприпустимість будь-якого державного впливу на розвиток культури. На наш погляд політичне регулювання культури, в якій держава займає центральне місце, є об'єктивним процесом, що обумовлений сутністю суспільства як цілісної системи, що включає в себе всю сукупність способів взаємодії і об'єднання людей.

Будучи складно організованою системою, суспільство складається з ряду елементів-підсистем. Наприклад, Т. Парсонс виділив чотири такі підсистеми — політичну, економічну, підсистему інтеграції та підсистему підтримки культурних зразків [6, с. 68]. Ж.-В. Лап'єр говорить про п'ять біосоціальну, екологічну, економічну, культурну та політичну [9, с. 357]. У деяких вітчизняних виданнях, йдеться про політичну, економічну, соціальну та духовну складові суспільної системи [8, с. 39].

Кожна підсистема по відношенню до суспільства виконує ряд певних функцій. Політична система відповідає за формулювання цілей і завдань розвитку суспільства, узгодження інтересів індивідів і соціальних груп, прийняття рішень та їх виконання. Реалізуючи ці функції, політична система через свої інститути впливає на всі сфери життєдіяльності суспільства, в тому числі і на культурну. У свою чергу політичну сферу можна розглядати як одну з форм культури, що з'явилася на певному етапі суспільного розвитку. Таким чином, політичне регулювання розвитку культури є об'єктивно існуючою даністю, яка визначається взаємодією політичної та культурної систем. Внаслідок цього, в історії людства не існувало держави, яка більш-менш усвідомлено не проводила б ту чи іншу політику, спрямовану на регулювання культури [10, с. 45].

У сучасній вітчизняній літературі цей напрям політики визначається як «культурна політика»

або «політика у сфері культури», хоча в більшості робіт ці поняття не диференційовані і взаємозамінюють один одного. Іншою проблемою тут є неясність у розгляді культури як об'єкта політичного регулювання, що пов'язано з різноманітністю тлумачень цього феномену.

Культуру можна розуміти у широкому сенсі як спосіб буття людини, включаючи обидва основні підходи до її визначення — аксіологічний (як систему цінностей, ідеалів, сенсів) і діяльнісний (як специфічний спосіб людської життєдіяльності). Значна кількість авторів розглядають, так чи інакше, з цих позицій культуру в якості об'єкта державної політики, визначаючи сам процес політичного регулювання як «культурну політику». В даному випадку, культурна політика виступає невід'ємною частиною усіх напрямів державної діяльності, відображає її ціннісні, етичні, нормативні аспекти їх формування і здійснює по відношенню до них інтегративну функцію [7].

Культура по ряду підстав [5] може підрозділятися на кілька складових: галузі (політична, правова, економічна культура), типи (різні національні, історичні або господарські культури), форми (елітарна, народна, масова культура), види (домінуюча культура, різні субкультури), у змістовному аспекті включати в себе ряд таких сфер як релігія, освіта, наука і технології, мистецтво, побут, поведінку. Кожний із цих елементів може бути відносно самостійним об'єктом політичного регулювання, формуючи у структурі культурної політики різні напрямки.

Нами використовується розуміння культури як системи організацій та осіб, які здійснюють діяльність зі створення, збереження, поширення, вивчення та споживання культурних цінностей. Таке розуміння сфери культури як об'єкта політики дуже часто піддається критиці [4, С. 356] — вважається, що воно призводить до обмеження розуміння самої культури та культурної діяльності. Але на наш погляд, специфіка цілей цієї діяльності дозволяє виділяти її в якості відносно самостійного об'єкта регулювання, яка нарівні з політикою у сфері освіти, науки, інформації, екології і т.д. стає частиною культурної політики. Сфера виробництва і споживання культурних цінностей, взята разом з громадськими інститутами, що регулюють цей процес, утворює сферу культуру як особливу область життя і розвитку суспільства [3, с. 27].

Таким чином, ми можемо сформулювати таке визначення політики у сфері культури — це взаємодія різних суспільних сил за усвідомлення, поданням і проведення своїх інтересів, формулювання цілей розвитку культури, що реалізуються через діяльність культурних інститутів, і вирішення виникаючих проблем, з якими не в змозі впоратися існуючі адміністративно-правова і моральна системи [2].

Як певна область людської життєдіяльності сфера культури включає в себе кілька елементів. По-перше, це ті люди, хто створює, зберігає, вивчає

і поширює культурні цінності. По-друге — це ті, хто ці цінності споживає, тобто суспільство в цілому і людина зокрема — шляхом участі у культурному житті, творчій діяльності, доступу до культурної спадщини і т.д. В-третьє — культурні інститути, які виникли внаслідок того, що взаємодії між двома першими суб'єктами в ході свого розвитку набули організованого характеру і стали здійснюватися за певним правилам і нормам. Саме останні стають безпосередніми об'єктами політики у сфері культури, оскільки інституціоналізація будь-якого виду людської діяльності говорить про схильності її соціальному контролю і відповідно цілеспрямованому регулюванню. Крім цього, культурні інститути, будучи результатом спільної діяльності людей, можуть ставати предметом протиріч між різними інтересами їх учасників, вирішення яких вимагає узгодження існуючих думок і вироблення загальних основ функціонування сфери культури.

Оскільки поява інститутів пов'язана з певними видами діяльності людей, то і для політики у сфері культури превалююче значення буде мати виконання ними певних функцій, ефективна реалізація яких повинна бути головною метою державного регулювання, тому розглянемо їх більш докладно. До теперішнього часу існує безліч культурних інститутів, які залежно від виконуваних ними функцій поділяються на групи (А. Фліер):

1. Інститути з безпосередньої культурної роботи з населенням, куди відносяться:

- інститути просвітницького профілю (бібліотеки, музеї, виставки, меморіальні споруди і комплекси нехудожнього плану, організації просвітницько-лекційного жанру і т.п.);
- інститути естетичного виховання (художні музеї та виставки, концертні організації, кінопрокат, структури по проведенню різних художньо-видовищних заходів і т.д.);
- культурно-дозвільні інститути (клуби, палаци культури, дитячі дозвільні установи, структури самодіяльної художньої, декоративно-прикладної та іншої творчості і т.п.);

2. Творчі інститути (театри, студії, оркестри, ансамблі, знімальні групи, художньо-виробничі майстерні та іншого роду художні колективи, творчі спілки, об'єднання і організації художньо-творчого профілю).

3. Культуро-охоронні інститути (органи з обліку, охорони та використання пам'яток культурно-історичної спадщини, реставраційні майстерні і т.п.) [11, С. 5].

Сфера культури має низку специфічних рис, які визначають її положення у суспільстві і характер політичного регулювання. Серед них слід назвати: творчий характер діяльності, соціальну значущість культури, комплексний вплив на людину, результати якого виявляються протягом усього її життя. Проте одночасно в діяльності культурних інститутів

відсутня економічна доцільність, і велика частина населення не усвідомлює їх наявність як життєво необхідних, на підставі чого формує своє відношення до сфери культури. У результаті цього по відношенню до цієї області людської діяльності перманентно зберігається принцип «залишкової» уваги.

Найбільш яскраво це проявляється в умовах перехідного характеру розвитку суспільних відносин в сучасній Україні. Реформування політичної системи, її демократизація, зачіпає всі сфери життєдіяльності суспільства, які перебувають у постійній діалектичній взаємодії та взаємовпливах. Перебудова політичної системи, формує нові інститути (державні, партійні, громадські, правові, інститути законних і підзаконних актів), що змінює характер діяльності різних політичних суб'єктів, як державних, так і громадських, визначає типи формальних і неформальних відносин. Однак незавершеність цього процесу, фокусування значної частини суспільних сил на вирішенні економічних і соціальних проблем, не просто відсуває проблеми культури на другий план, але загрожує руйнуванням основ її розвитку.

Внаслідок цього необхідно розробити концепцію державної політики у сфері культури в умовах реформування політичних відносин. Насамперед, необхідно відзначити, що в умовах трансформації української політичної системи, в якості однієї з провідних цілей визначається плюралізм культурної діяльності, що безпосередньо залежить від появи нових соціальних верств і груп. Це зумовлює перебудову змістовної сторони функціонування культурних інститутів, виводячи її за рамки єдиної ідеології, яка існувала в радянський період. З одного боку, це позитивний процес тому, що надається можливість задоволення максимально можливої кількості культурних потреб. Але з іншого боку, характер протікання цього процесу в сучасній Україні може призвести до негативних наслідків.

«Револьюційний» характер реформ, застосування «шокової терапії» на початку 90-х рр. XX ст. при переході на нові ринкові механізми розвитку зумовили кардинальну трансформацію соціальної системи українського суспільства. Це не дозволило ні вже існуючим, ні знову виникаючим соціальним групам адекватно адаптуватися до мінливих умов, прийнявши характер «боротьби за виживання», коли вітальні потреби людей зайняли переважаюче становище над духовними, що відсунуло їх зацікавленість у розвитку сфери культури на задній план.

Однак проголошений плюралізм культурної діяльності визначає необхідність полісуб'єктних відносин у політичному регулюванні сфери культури. Тут повинні активізуватися різні суспільні сили, у яких є власне бачення належного стану цієї галузі життєдіяльності суспільства, на підставі чого вони будуть формулювати і озвучувати власні цілі і прагнути до їх досягнення, тобто стануть учасниками політики у сфері культури. Але слід зауважити, що зміни

в системі регулювання розвитку культури будуть прямо залежати від здатності різних соціальних сил їх здійснювати.

Все різноманіття потенційних учасників політичного регулювання сфери культури може бути об'єднано в три групи — держава, громадянське суспільство (представлене різними громадськими організаціями, творчими спілками, фондами тощо), бізнес. Їх взаємодії призводять до формування полісуб'єктної моделі політики в галузі культури. Зауважимо, що ця модель істотно відрізняється від своєї протилежності — моносуб'єктної моделі, де домінуючу роль відіграє держава, а інші суб'єкти або пасивні, або їх активність незначна і знаходиться під тиском держави.

Три суб'єкти політичних відносин у сфері культури вступають у діалог, як між собою, так і зі сферою культури. Їх взаємодія може породжувати безліч варіантів політики, залежно від інтересів самих політичних суб'єктів, проблем що виникають та інших факторів. Держава, громадянське суспільство і бізнес можуть діяти спільно, діяти на двосторонній основі, поодинокі чинити регулюючий вплив на розвиток культури, проводити в ній власні інтереси і т.д. При цьому слід зазначити, що в самій сфері культури внаслідок цього формується кілька секторів, які можна об'єднати в дві великі групи — державну і недержавну. Це пов'язано з тим, що для реалізації власних інтересів усі три суб'єкти можуть створювати власні організації культури зі своїми цілями і завданнями, що зовсім не заперечує можливості спільного впливу на їх діяльність. Але держава як політичний інститут в силу свого положення в політичній системі у будь-якому випадку буде по відношенню до інших учасників займати домінуючу позицію у відповідності з виконуваними нею функціями. Наприклад, будь-яка організація культури незалежно від форми власності діє в рамках існуючої правової системи, яка так чи інакше встановлюється державними органами влади.

Взаємодія держави з бізнесом і громадянським суспільством повинна відповідати демократичним принципам, коли одним з найважливіших завдань держави, поряд з проведенням власної політики у сфері культури, стає узгодження інтересів різних суб'єктів культурної діяльності. Важливу роль у характері взаємодії політичних суб'єктів відіграватиме довікілья — сукупність усіх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших умов, в яких протікає діяльність культурних інститутів і формується політика у сфері культури.

Таким чином, держава у силу виконання своїх соціальних функцій завжди буде заявляти про свої інтереси в області культури. У різні періоди і в різних країнах обсяг її участі може бути різний. Якщо в суспільстві є налагоджена система регулювання культурної діяльності з боку бізнесу і громадянського суспільства, обсяг політики у сфері культури

з боку держави буде невеликий [4, С. 357], в іншому випадку держава буде зобов'язана взяти на себе всю турботу про підтримання і розвиток культурних інститутів які володіють високим ступенем значимості для розвитку суспільства.

У сучасній Україні держава залишається провідним суб'єктом політичного регулювання сфери культури, що обумовлюється перехідним станом розвитку суспільних відносин. У період трансформації, що характеризується невизначеністю і відсутністю інституційної структури, перемагає той суб'єкт, який сильніше [5], а такими для культури зараз є саме держава. Однак в умовах перетворень її роль якісно змінюється, що приводить до формування нової моделі державної політики у сфері культури.

Аналіз дослідницької літератури показав, що існує досить багато точок зору на цю проблему. Все їх різноманіття можна звести до двох протилежностей. У першому випадку мова йде про повне невтручання держави в процеси, що відбуваються у сфері культури, оскільки це призводить до обмеження творчої діяльності та доступу населення до культурних цінностей. Пов'язано це з тим, що держава починає визначати, що, як, чому і яким чином має створюватися і бути доступно людині. Тому основним механізмом ставлення в сфері культури повинен стати ринок, який все розставить по своїх місцях. У другому — визнається нагальна необхідність державного регулювання сфери культури, оскільки культура — це цінність, якій ринок тільки шкодить. Між ними можливе існування безлічі варіацій, що в тій чи іншій мірі поєднують обидва підходи.

Необхідність розумного поєднання обох позицій неодноразово вказується у працях різних авторів. Як відзначається в роботах П. Бурдьє, негативний характер державна діяльність у сфері культури має тому, що нав'язує відтворення культурних уявлень домінуючих сил. Але витрати на культуру, не покриваються доходами, тому сфера культури змушена спиратися на владу і розраховувати на їх матеріальну підтримку. Крім того, навіть в умовах повної самоокупності ця підтримка необхідна з точки зору стимулювання інноваційної діяльності творця. Отримуючи допомогу з боку держави, він тим самим звільняється від прямої прихильності до законів ринку [1. с. 158].

Сфера культури об'єднує різні види діяльності і організації, що надають культурні послуги населенню та виконання деяких функцій, закріплених за організаціями культури, взагалі не може бути організовано на ринкових засадах і не залежить від попиту або затребуваності населенням, наприклад, збереження спадщини і т.п. Такі ситуації добре описані в економічній літературі отримали назву «провали ринку». Організації культури забезпечують досягнення соціально значущих цілей, ефекти і результати яких не можуть вимірюватися тільки економічною ефективністю, а виражаються у розвитку культури і суспільства, творчого потенціалу,

гарантії соціального захисту та соціальної справедливості і т.д. [2]. Тому для ефективного функціонування сфери культури ринкові механізми розподілу ресурсів повинні доповнюватися іншими інституційними механізмами, і насамперед з боку держави.

Світовою тенденцією державної політики та управління у сфері культури є її демократизація. Демократизація означає трансформацію взаємин між керуючими і керованими, коли крім суб'єктно-об'єктних позицій ускладняється їх взаємодія і взаємозалежність. Мова йде про перехід від прийняття державних рішень вузьким колом осіб до прозорості при формуванні, виробленні та прийнятті управлінських рішень, розширення учасників даних процедур [5]. Це набір заходів, метою яких є прагнення зробити минулий досвід культурного творення доступними якомога більшої кількості людей. При цьому всім людям повинні бути надані рівні можливості. Результатом цих дій має стати пробудження творчої активності багатьох людей. З іншого боку, метою заходів, складових політики культурної демократії, є забезпечення всіх членів суспільства рівними і реальними можливостями участі у створенні і розвитку сучасної культури.

У суспільствах, що трансформуються на наш погляд, реальна демократизація неможлива. Процес реформування супроводжує соціально-економічна криза, низькі доходи населення, зниження якості життя, зростання цін на послуги організацій культури, це все не дозволяє значній кількості людей реалізовувати своє право на доступ до культурних цінностей та участь у культурній діяльності.

Таким чином, умови реформування суспільних відносин в Україні вимагає створення моделі державного регулювання сфери культури з урахуванням перехідного характеру сучасного етапу розвитку країни, а також специфіки регульованого об'єкта.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Таким чином, ми приходимо до висновку, що необхідно шукати «золоту середину» при визначенні необхідного обсягу державної політики у сфері культури, де були б врівноважені у правильній пропорції участь держави та механізми ринку. Тим більше що тільки держава має право приймати політичні рішення, обов'язкові для всіх громадян.

Необхідно зазначити, що ніколи, ні на одному історичному етапі сфера культури не була повністю вільна від державного регулювання, але ступінь цієї необхідності визначався різними умовами того чи іншого історичного періоду. Роль держави в регулюванні процесів у сфері культури може варіюватися від методів прямого підпорядкування у різних областях до координації дій незалежних суб'єктів. Держава може позитивно впливати на реалізацію заходів щодо розвитку сфери культури на регіональному і відомчому рівні, використовуючи організаційно-управлінські, фінансові та нормативно-правові методи регулювання.

Література

1. Бурдьє П. Социология политики: [Пер. с фр. Сост., общ. ред. и предисл. Н. А. Шматко]. — М.: Socio-Logos, 1993. — 336 с.
2. Ігнатченко І. Г. Особливості реалізації державної політики України у сфері культури: сучасний стан та світові стандарти [Електронний ресурс] / І. Г. Ігнатченко // Теорія і практика правознавства. — 2013. — Вип. 1. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013116.
3. Культурна політика в Україні. Аналітичний огляд / за ред. О. Гриценка. — К.: УЦКД, 2007. — 160 с.
4. Малімон В. І. Проблеми державної культурної політики в Україні на сучасному етапі розвитку суспільства / В. І. Малімон // Університетські наукові записки. — 2008. — № 4. — С. 355–360.
5. Мерзляк А. Державне управління сферою культури: вітчизняний та зарубіжний досвід [Електронний ресурс] / А. Мерзляк, Є. Огнатьов // Публічне адміністрування: теорія та практика. — 2017. — Вип. 1. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_1_4.
6. Парсонс Т. Социальная система: Пер. с англ. — М.: Академический проект, 2018. — 530 с.
7. Овчаренко С. В. Гуманітарна та культурна політика [Електронний ресурс]: навч. посіб. / С. В. Овчаренко. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2013. — 152 с.
8. Політико-ідеологічний процес в українському суспільстві в умовах модернізації: порівняльний аналіз: монограф. / За заг. ред. Ф. М. Рудича. — К.: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2013. — 448 с.
9. Політична енциклопедія / НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. імені І. Ф. Кураса; редкол.: Юрій Левенець (голова) [та ін.]; [упоряд. Ю. Шаповал]. — Київ: Парлам. вид-во, 2011. — 807 с.
10. Рудакевич О. Політична культура національних спільнот: теорія та методологія дослідження: моногр. / Олег Рудакевич. — Тернопіль: ТНЕУ, 2013. — 352 с.
11. Флиер А. Я. Вектор культурной эволюции / А. Я. Флиер // Обсерватория культуры. — 2011. — № 5. — С. 4–16.

References

1. Burd'jo P. (1993). Sociologija politiki [Sociology of politics]. Moscow: Socio-Logos [in Russian].
2. Ihnatcheyko, I.H. (2013). Osoblyvosti realizatsii derzhavnoi polityky Ukrainy u sferi kultury: suchasnyi stan ta svitovi standarty [Features of realization of state policy in the sphere of culture: current status and global standards]. Teoriia i praktyka pravoznavstva — Theory and practice of jurisprudence, Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013116 [in Ukrainian].
3. Hrytsenko, O. (2007). Kulturna polityka v Ukraini. Analitychnyi ohliad [Cultural policy in Ukraine. Analytical review]. Kyiv: UTsKD [in Ukrainian].
4. Malimon, V.I. (2008). Problemy derzhavnoi kulturnoi polityky v Ukraini na suchasnomu etapi rozvytku suspilstva [Problems of state cultural policy in Ukraine at the present stage of development of society]. Universytetski naukovy zapysky — University Scientific Notes, 4, 355–360 [in Ukrainian].
5. Merzliak, A., Ohnarov, Ye. (2017). Derzhavne upravlinnia sferoiu kultury: vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid [State management of the sphere of culture: domestic and foreign experience]. Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka — Public administration: theory and practice, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_1_4.
6. Parsons T. (2018). Social'naja sistema [Social system]. Moscow: Akademicheskij projekt, [in Russian].
7. Ovcharenko, S.V. (2013). Humanitarna ta kulturna polityka [Humanitarian and cultural policy]. Odesa: ORIDU NADU [in Ukrainian].
8. Rudych, F.M. (2013). Polityko-ideolohichni protsesy v ukrainskomu suspilstvi v umovakh modernizatsii: porivnialnyi analiz [Political and ideological process in the Ukrainian society in the conditions of modernization: a comparative analysis]. Kyiv: IPiEND im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy, [in Ukrainian].
9. Shapoval, Yu. (2011). Politychna entsyklopediia. [Political Encyclopedia]. Kyiv: Parlam. vyd-vo, [in Ukrainian].
10. Rudakevych, O. (2013). Politychna kultura natsionalnykh spilnot: teoriia ta metodolohiia doslidzhennia [Political culture of national communities: theory and methodology of research]. Ternopil: TNEU, [in Ukrainian].
11. Flier A. Ja. (2011). Vektor kul'turnoj jevoljucii [A Vector of Cultural Evolution]. Observatoriia kul'tury — The Observatory of Culture, № 5. 4–16 [in Russian].

УДК 351.82

Біляєв Ярослав Миколайович

аспірант

Національної академії державного управління при Президентові України

Беляев Ярослав Николаевич

аспирант

Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Belyaev Yaroslav

Graduate Student of the

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-2-4932

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ МОБІЛЬНОСТІ МОЛОДІ

МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ СОЦИАЛЬНОЙ МОБИЛЬНОСТИ МОЛОДЕЖИ

MECHANISMS OF STATE POLICY ON ENSURING YOUTH SOCIAL MOBILITY

Анотація. У статті розглядаються принципи, на яких ґрунтується формування та реалізація молодіжної політики, зокрема принцип участі, принцип рівності та доступності, принцип гарантій, принцип соціальної компенсації, принцип пріоритету, принцип безперервності. Висвітлено головну мету державної молодіжної політики, яка полягає у створенні соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації його творчого потенціалу як у власних інтересах так і у інтересах України. Охарактеризовано класифікацію соціальної мобільності молоді, в той час як загальні закономірності вертикальної соціальної мобільності виділяються. Розглянуто механізми державної політики щодо забезпечення соціальної мобільності молоді: законодавчо-правовий механізм державної політики щодо забезпечення соціальної мобільності молоді передбачає встановлення та застосування норм права у цій сфері; організаційний механізм державної політики щодо забезпечення соціальної мобільності молоді – це сукупність різних конкретних організаційно-економічних елементів, які повинні забезпечувати ефективне функціонування системи державного управління; соціально-культурний механізм державної політики щодо забезпечення соціальної мобільності молоді спрямований на поглиблення знань про інші культури, сприяння міжнаціональному розумінню; політичний механізм державної політики щодо забезпечення соціальної мобільності молоді покликаний сприяти формуванню майбутніх політичних та економічних відносин; Економічний механізм державної політики щодо забезпечення соціальної мобільності молоді спрямований на досягнення конкурентоспроможності випускників на світовому ринку праці. Економічними механізмами є розробка механізмів фінансової підтримки студентів; удосконалення механізмів фінансування різних секторів діяльності на основі впровадження гнучких схем та врахування особливостей різних контингентів; академічний механізм державної політики щодо забезпечення соціальної мобільності молоді спрямований на розширення транснаціонального масштабу наукових досліджень, академічних горизонтів, залучення кращих студентів до освіти та сприяння територіальній мобільності молодих людей з метою перерозподілу робочої сили.

Ключові слова: молодь, молодіжна політика, державна політика, соціальна мобільність, механізми, механізми державної політики.

Аннотация. В статье рассматриваются принципы, на которых основывается формирование и реализация молодежной политики, в частности принцип участия, принцип равенства и доступности, принцип гарантий, принцип социальной компенсации, принцип приоритета, принцип непрерывности. Освещены главную цель государственной молодежной политики, которая заключается в создании социально-экономических, политических, организационных, правовых условий и гарантий жизненного самоопределения, интеллектуального, нравственного, физического развития молодежи,

реализации его творческого потенциала как в собственных интересах так и в интересах Украины. Охарактеризованы классификацию социальной мобильности молодежи, в то время как общие закономерности вертикальной социальной мобильности выделяются. Рассмотрены механизмы государственной политики по обеспечению социальной мобильности молодежи: законодательно-правовой механизм государственной политики по обеспечению социальной мобильности молодежи предусматривает установления и применения норм права в этой сфере; организационный механизм государственной политики по обеспечению социальной мобильности молодежи – это совокупность различных конкретных организационно-экономических элементов, которые должны обеспечивать эффективное функционирование системы государственного управления; социально-культурный механизм государственной политики по обеспечению социальной мобильности молодежи направлен на углубление знаний о других культурах, содействие межнациональному пониманию; политический механизм государственной политики по обеспечению социальной мобильности молодежи призван способствовать формированию будущих политических и экономических отношений; экономический механизм государственной политики по обеспечению социальной мобильности молодежи направленный на достижение конкурентоспособности выпускников на мировом рынке труда. Экономическими механизмами является разработка механизмов финансовой поддержки студентов; совершенствование механизмов финансирования различных секторов деятельности на основе внедрения гибких схем и учета особенностей различных контингентов; академический механизм государственной политики по обеспечению социальной мобильности молодежи направлен на расширение транснационального масштаба научных исследований, академических горизонтов, привлечения лучших студентов к образованию и содействие территориальной мобильности молодых людей с целью перераспределения рабочей силы.

Ключевые слова: молодежь, молодежная политика, государственная политика, социальная мобильность, механизмы, механизмы государственной политики.

Summary. The article describes the principles on which the formation and implementation of youth policy is based, including the principle of participation, the principle of equality and accessibility, the principle of guarantees, the principle of social compensation, the principle of priority, the principle of continuity. The main goal of the state youth policy is elucidated, which is to create socio-economic, political, organizational, legal conditions and guarantees for life self-determination, intellectual, moral, physical development of youth, realization of its creative potential both in its own interests and in the interests of Ukraine. The classification of social mobility of youth is characterized, while the general laws of vertical social mobility are highlighted. Mechanisms of the state policy on ensuring social mobility of youth are considered: the legislative and legal mechanism of the state policy on ensuring social mobility of young people provides for the establishment and application of rules of law in this area; the organizational mechanism of state policy on ensuring social mobility of young people is a combination of various specific organizational and economic elements that must ensure the effective functioning of the state-management system; The socio-cultural mechanism of state policy on ensuring social youth mobility aims to deepen knowledge about other cultures, promote interethnic understanding; the political mechanism of the state policy on ensuring social mobility of youth is intended to promote the formation of future political and economic relations; the economic mechanism of state policy on ensuring social mobility of youth is designed to achieve the competitiveness of graduates in the global labor market. Economic mechanisms are the development of financial support mechanisms for students; improvement of financing mechanisms of different sectors of activity on the basis of introduction of flexible schemes and taking into account the peculiarities of different contingents; The academic mechanism of state policy on ensuring youth social mobility aims to broaden the transnational scale of scientific research, academic horizons, attract better students to education, and promote the territorial mobility of young people in order to redistribute the labor force among the labor-deprived and labor-intensive regions.

Key words: youth, youth policy, state policy, social mobility, mechanisms, mechanisms of state policy.

Постановка проблеми. Державну молодіжну політику варто розглядати як один з головних напрямків державної діяльності, яка скерована на формування передумов правового, економічного, соціального та організаційного характеру, що були б оптимальними для реалізації молодих громадян та забезпечили б розвиток молодіжних організацій та інститутів суспільства, що мають громадянський характер та допомагають вирішити проблеми сучасних молодих людей. Таким змістом молодіжної політики держави передбачена розвинена система координування роботи владних органів держави, влади місцевого рівня та інститутів, що має громадянське суспільство, різних рівнів створення та втілення такої політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню даного питання присвятили свою увагу такі науковці, як: Балакірева О. М., Головенько В. А.; Бондарчук К.; Вебер М.; Годован Ю.; Головенько В. А.; Ковбасюк Ю. В.; Коваль Г. В.; Лукашевич М. П.; Туленков М. В.; Мельник М. О.; Сорокин П. А.; Чернуха Н. та ін.

Формулювання цілей статті. Основною метою даної статті є дослідження механізмів державної політики щодо забезпечення соціальної мобільності молоді.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зважаючи на сучасні процеси розвитку суспільства, набуття самоврядуванням демократичного характеру, євроінтеграцію, глобалізацію, особливій увазі

заслугує державна молодіжна політика, адже саме їй відводиться роль того соціального явища, що безпосереднім чи опосередкованим чином здійснює вплив на кожен із суспільно-політичних процесів.

Молодіжна політика вже протягом кількадесяти років не втрачає свою актуальність як предмет досліджень. Передумова для цього — не тільки явища інтеграції та глобалізації, а й те, що суспільство є прямозалежним від свого якісного показника — молодого покоління. Саме воно — рушійне джерело суспільного прогресу, що впливає на процес державного формування та розвитку, виступає ефективним суб'єктом і дієвим чинником усіх суспільно-політичних явищ. В сучасних умовах соціально-економічного росту повноцінна інтеграція молоді у соціум має пріоритетний характер для прогресу державної управлінської та адміністративної діяльності.

Сучасна молодь, відіграючи важливу роль у суспільному житті, залишається недостатньо захищеною складовою населення, яка потребує правових, економічних, організаційних умов і гарантій для своєї самореалізації. Вирішення складних проблем, дія у критичних ситуаціях часто вимагають колективної роботи, уміння працювати однією командою, терпимого ставлення до різних поглядів [8].

Аналізуючи молодіжну політику, слід констатувати, що це складна, багатогранна система відносин, в якій можна виділити відносно самостійні структурні елементи — сукупність ідей, концепцій, принципів, функцій, пріоритетів, основних напрямків, стратегію і тактику соціального розвитку молоді; відносини між молоддю та іншими суб'єктами соціально-політичного процесу, що відбуваються з приводу формування та реалізації молодіжної політики (політична соціалізація молоді); політичні й управлінські рішення, що приймаються компетентними владними органами в контексті молодіжної політики [9]. Отже, при загальному розгляді, молодіжною політикою можна вважати роль молодих людей у процесі розбудови держави.

Участь у розробленні і реалізації молодіжної політики сприяє залученню молоді до розбудови держави, використанню потенціалу молоді в інтересах як суспільства, конкретного регіону, так і окремих молодих людей; є додатковим джерелом організаційних, кадрових, інформаційно-пропагандистських, фінансових та інших можливостей, що підвищують ефективність підготовки і проведення конкретної акції чи заходу, а отже і державної молодіжної політики загалом [7]. Український учений В. Головенько, розглядаючи формування і реалізацію молодіжної політики в Україні, зауважив, що вона базується на таких принципах [5]:

- принцип участі, відповідно до якого суб'єктом розробки і реалізації молодіжної політики є, перш за все, самі молоді громадяни, їх об'єднання, організації. Особливе місце за цим принципом від-

водиться громадським молодіжним і дитячим організаціям, в цілому організованим структурам молодіжного руху;

- принцип рівності та доступності. Цей принцип визнає права та обов'язки всіх молодих людей щодо рівних можливостей та рівного розподілу послуг і ресурсів. Молодь має право на рівний доступ до відповідних та необхідних програм та послуг незалежно від статі, місця проживання, соціального, культурного, економічного чинників;
- принцип гарантій. Відповідно до нього держава надає всім молодим громадянам мінімум державних соціальних послуг, які стосуються освіти, виховання, духовного і фізичного розвитку, професійної підготовки і працевлаштування. Подальший розвиток особи, її самореалізація — це, насамперед, зусилля самої людини, її самовдосконалення. Він стимулюється різними способами, в тому числі кредитуванням, системою раціональних пільг, визначенням і заохоченням кращих і кращої діяльності;
- принцип соціальної компенсації. У даному випадку йдеться про правовий та соціальний захист самих молодих людей, які за власним соціальним статусом та станом здоров'я самі не спроможні про себе подбати (діти з неповних чи багатодітних сімей, сироти, молоді інваліди тощо). Крім того держава взяла на себе обов'язок давати максимум гарантій для молоді не лише з «власної кишені». Цей принцип націлений на активну державну підтримку молодіжних інновацій, здійснення програм і проектів, які реалізуються в першу чергу силами самої молоді;
- принцип пріоритету. У ході здійснення молодіжної політики стимулюються і підтримуються, в першу чергу, ті молодіжні проекти, програми, ініціативи, які сприяють розв'язанню найбільш актуальних проблем молоді.
- принцип спадкоємності. Державна молодіжна політика не може залежати від організаційних перемін у системі управління державою, приходу чи відходу тих чи інших політичних діячів, посадових осіб органів державної влади. Прийняті стратегічні напрями державної молодіжної політики не повинні переглядатися частіше, ніж раз у 10–15 років. Доля нації, країни не може бути предметом кон'юнктурних інтересів і дій.

Головною метою державної молодіжної політики є створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України [1, с. 149–150].

Важливе місце у вивченні соціальної структури суспільства, динаміки соціально-політичних процесів займають питання соціальної мобільності, тобто переходу людини з одного класу до іншого,

з однієї внутрішньокласової групи до іншої, соціальні переміщення між поколіннями. Соціальні переміщення носять масовий характер і по мірі розвитку суспільства стають все більш інтенсивними. У соціологічній та політологічній науках зазвичай вивчається характер соціальних переміщень, їх спрямованість, інтенсивність переміщення між стратами, поколіннями, містами й регіонами. Вони можуть бути позитивними і негативними, заохочуватись, і навпаки [4].

Помітного розвитку набули міграційні процеси як особлива форма мобільності, що поєднується з неодмінним територіальним переміщенням індивідів, хоча вона й досі обмежується ринком житла та деякими іншими факторами. Міжпрофесійна мобільність дещо стримувалася надмірною спеціалізацією, чіткою професійною орієнтацією працівників, обмеженими можливостями для перенавчання фахівців. Проте є й інші обмежувачі, наприклад, недостатня інформація, брак коштів для переїзду та купівлі житла, труднощі з підвищенням кваліфікації і перекваліфікацією, стереотипи мислення, звички тощо [10, с. 162].

Економісти розглядають мобільність з точки зору відтворення трудового потенціалу, зміни професійного і кваліфікаційного статусу працівників. Тим часом, соціологи і психологи зауважують обмеженість висновків економічних досліджень для забезпечення можливості соціального управління мобільністю. До вивчення соціальної та інших форм мобільності на підприємстві соціологи підходять, насамперед, з позицій соціальної структури, її складових. Водночас вони розглядають індивідів у межах кількох груп, становище в кожній з яких впливає на зміну їх соціального статусу в інших [2, с. 8–11].

Соціальна мобільність молоді характеризується обсягом, інтенсивністю і напрямками найважливіших потоків руху, певним соціальним механізмом, рушійними силами, прямими наслідками для суспільства. Економісти розглядають трудову, професійну мобільність індивідів, враховуючи зміну кількості та якості робочих місць. Вони зосереджуються переважно на дослідженні економічних аспектів мобільності робочих місць, а відтак — на міграційній здатності працівників (наприклад, на витратах на їх перепідготовку і переміщення). Отже, мобільність індивідів вивчається економістами як чинник економічних процесів [13, с. 148].

Що стосується основної і найпоширенішої класифікації соціальної мобільності молоді, то, згідно неї, виділяють її види: вертикальна і горизонтальна соціальна мобільність. Горизонтальна мобільність передбачає перехід індивіда з одного соціального прошарку до іншого, що розташовується на тому ж рівні. Цей тип мобільності може бути пов'язаний зі зміною місця проживання (міграція), переходом до іншої релігійної групи (зміна віросповідання) тощо. Вертикальна мобільність, в свою чергу, в залежності

від напрямку переміщення поділяється на висхідну (соціальний підйом, рух вперед) та низхідну (соціальний спуск, рух донизу) мобільність. [3, с. 85]. Загальні закономірності вертикальної соціальної мобільності в цілому такі [12, с. 376]:

- ніколи не існувало суспільства, соціальні прошарки якого були б абсолютно закриті або в яких була б відсутня вертикальна мобільність у трьох її основних аспектах — політичному, економічному і професійному;
- ніколи не існувало суспільства, в якому вертикальна соціальна мобільність була б абсолютно вільною, а перехід з одного соціального прошарку в інший здійснювався би без усякого спротиву. Це означає, що усередині організованого (стратифікованого) суспільства функціонує своєрідне «сито», «яке просіює» індивідів і дозволяє деяким із них підніматися наверх, залишаючи інших на нижніх щаблях, і навпаки;
- вертикальна соціальна мобільність змінюється від суспільства до суспільства й від одного історичного періоду до іншого, тобто має коливальний характер. В історії етнокультурних спільнот виділяють ритми порівняно рухливих і нерухомих періодів. Демократичні суспільства найчастіше більш рухливі за авторитарні, проте, це правило має винятки.

Цільові механізми державного управління використовуються органами державної влади як знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень у функціонуванні або розвитку конкретних об'єктів державного управління [6]. Окрім механізмів-знарядь, виокремлюють ще два типи механізмів — механізми-системи (механізми функціонування системи державного управління на різних етапах суспільного розвитку країни) та механізми-процеси (механізми здійснення процесу державного управління народом, різними владними органами та окремими посадовими особами) [11].

Практика свідчить, що в Україні задекларовані мета, принципи та цілі державної молодіжної політики не втілюються в життя повною мірою. Як було зазначено раніше, це відбувається через відсутність чітко розроблених механізмів державного управління, адже державна політика, державне управління та механізми державного управління взаємопов'язані. Державне управління в сфері соціального становлення та розвитку молоді є діяльністю держави, яка конкретизується державною політикою і практично втілюється за допомогою механізмів державного управління. Державна політика надає державному управлінню та механізмам державного управління спрямованості на досягнення кінцевої мети. Фактично раціонально сформована державна політика уже виступає як один із механізмів державного управління. Своєю чергою реалізація політики відбувається за допомогою механізмів державного управління [11].



Рис. 1. Механізми державної політики щодо забезпечення соціальної мобільності молоді
Джерело: власна розробка автора

Враховуючи вищесказане, досягнення визначеної законодавством цілі та орієнтиру такої політики, на нашу думку, можливе при використанні певних засобів публічного управління (див. рис. 1).

Розглянемо механізми державної політики щодо забезпечення соціальної мобільності молоді більш детально:

1. Законодавчо-правовим механізмом державної політики щодо забезпечення соціальної мобільності молоді передбачено формування і реалізацію правових норм зазначеної сфери.

2. Організаційний механізм державної політики щодо забезпечення соціальної мобільності молоді є системою, що включає різні конкретні організаційні та економічні елементи, які повинні сприяти ефективній державній управлінській діяльності. Серед основних суб'єктів, що забезпечують реалізацію організаційного механізму варто виділити таких як: Президент, КМУ, ВРУ, облдержадміністрації, райдержадміністрації, міськвиконкоми, Управління молоді та спорту, громадські організації, КЗ Київської обласної ради «Київський обласний молодіжний центр».

3. Соціокультурний механізм державної політики щодо забезпечення соціальної мобільності молоді має на меті поглиблювати знання культурних надбань інших народів, забезпечувати міжнаціональне розуміння та ін. Державна управлінська діяльність у соціально-культурних умовах державного прогресу України, що склалися на сьогодні, вимагає уваги до комунікативних управлінських аспектів і прогресу комунікативних механізмів державного управління. Більше цього, зважаючи на агресію з боку Російської Федерації та нестабільність соціальної економіки та політичного становища України, запровадження стратегічної комунікації стає фактором нацбезпеки в рамках війни інформаційного характеру, яку веде проти нашої держави РФ;

4. Політичний механізм державної політики щодо забезпечення соціальної мобільності молоді покликаний сприяти формуванню майбутніх політичних та налагодженню економічних зв'язків;

5. Економічний механізм державної політики щодо забезпечення соціальної мобільності молоді покликаний досягти навчання конкурентоспроможних працівників глобального ринку праці. Механізми економіки полягають у розвиванні механізму фінансової допомоги студентам; покращенні інвестиційного механізму різних напрямків на базі створення гнучких схем та враховуючи особливості різноманітного контингенту;

6. Академічний механізм державної політики щодо забезпечення соціальної мобільності молоді має на меті розширення міжнаціонального масштабу наукового аналізу, академічних горизонтів, залучення до навчання найкращих студентів, сприяння покращенню територіальної мобільності молодих людей для розподілу робочих сил між регіонами, що мають трудову недостатність чи трудовнадлишковість.

На всіх етапах соціального формування молоді особистості державою має реалізовуватися політика таким чином, щоб було створено оптимальні передумови для долання цієї стадії розвитку та переходу до наступної. Для цього повинен забезпечуватися зв'язок найважливіших політичних напрямків сфери соціальної мобільності та прогресу молодого покоління.

Висновки з проведеного дослідження. Підсумовуючи усе вищесказане, можемо зробити висновок, що соціальну мобільність молодих людей на даному етапі розвитку України можна розглядати як запоруку для майбутнього демократичного перетворення, формування оптимальних передумов розвитку молодих особистостей, виховання в них свідомості громадянина та їх залучення до важливих процесів суспільства, політичного, економічного, культурного, соціального характеру.

Література

1. Балакірева О. М., Головенько В. А. Державна молодіжна політика як важливий напрям діяльності владних інститутів щодо розв'язання проблем молоді в сучасній Україні // *Пі Укр. соціум*. 2006. № 6. С. 149–150.
2. Бондарчук К. Продуктивна зайнятість в умовах становлення соціально орієнтованої ринкової економіки / К. В. Бондарчук // *Україна: аспекти праці*. 1996. № 7. С. 8–11.
3. Вебер М. Основные понятия стратификации / М. Вебер // *Социологические исследования*. 1994. № 5. С. 147–156.
4. Годован Ю. Соціальна мобільність молоді як стратегічна складова політичної соціалізації молоді // *Вісник Донецького національного університету імені Василя Стуса. Серія політичні науки*. 2017. № 2. С. 76–78.
5. Головенько В. А. Молодіжна політика як важлива складова суспільного розвитку / В. А. Головенько. URL: www.ief.org.ua/Dok/Holovenko2.doc
6. Державне управління [Текст]: підручник: у 2 т. Т. 1 / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. — К.: Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. 564 с.
7. Коваль Г. В. Вплив молодіжних громадських організацій на формування та реалізацію державної молодіжної політики / Г. В. Коваль // *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології*. 2013. Вип. 2. С. 74–79.
8. Коваль Г. Роль молодіжних громадських організацій у формуванні та реалізації державної молодіжної політики / Г. В. Коваль // *Наукові праці: Науково-методичний журнал. Державне управління*. 2013. Вип. 202. Т. 214. С. 42.
9. Коваль Г. Сутність державної молодіжної політики / Г. В. Коваль // *Наукові праці: Науково-методичний журнал. Державне управління*. 2011. Том 159. Випуск 147. С. 62
10. Лукашевич М. П. Спеціальні та галузеві соціологічні теорії / М. П. Лукашевич, М. В. Туленков. — К.: МАУП, 1999. 289 с.
11. Мельник М. О. Формування комплексного механізму державного управління в сфері соціального становлення та розвитку молоді / М. О. Мельник. // *Демократичне врядування*. 2015. Вип. 15. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_18
12. Сорокин П. А. Социальная стратификация и социальная мобильность // *Человек. Цивилизация. Общество*. М., 1992. С. 373–379.
13. Чернуха Н. Інтеграційні процеси у сучасному освітньому просторі як передумова успіху соціальної мобільності сучасної особистості / Н. М. Чернуха // *Науковий часопис НПУ імені П. М. Драгоманова. Серія 11. Соціальна робота. Соціальна педагогіка: [зб. наук. праць]*. Вип. 14 / К.: Вид-во НПУ ім. П. М. Драгоманова, 2012. С. 12–21.

Reference

1. Balakirieva O. M., Holoven'ko V. A. (2006), «State youth policy as an important direction of the activity of the authorities for solving the problems of youth in modern Ukraine», *Пі Ukr. sotsium*, no. 6, pp. 149–150.
2. Bondarchuk K. (1996), «Productive employment in the conditions of becoming a socially oriented market economy», *Ukraina: aspekty pratsi*, no. 7, pp. 8–11.
3. Veber M. (1994), «Basic concepts of stratification», *Sotsyolohycheskye yssledovanyia*, no. 5, pp. 147–156.
4. Hodovan Iu. (2017), «Social mobility of youth as a strategic component of the political socialization of youth», *Visnyk Donets'koho natsional'noho universytetu imeni Vasylya Stusa*, no. 2, pp. 76–78.
5. Holoven'ko V. A., «Youth policy as an important component of social development», available at: www.ief.org.ua/Dok/Holovenko2.doc.
6. Kovbasiuk Iu. V. (2012), *Derzhavne upravlinnia [Governance]*, NADU, Dnipropetrovs'k, Ukraine.
7. Koval' H. V. (2013), «Influence of youth public organizations on the formation and implementation of state youth policy», *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia, pedahohiky ta psykholohii*, vol. 2, pp. 74–79.
8. Koval' H. V. (2013), «The role of youth NGOs in shaping and implementing the state youth policy», *Naukovi pratsi: Naukovo-metodychnyj zhurnal. Derzhavne upravlinnia*, vol. 202, pp. 42.
9. Koval' H. V. (2011), «The essence of state youth policy», *Naukovi pratsi: Naukovo-metodychnyj zhurnal. Derzhavne upravlinnia*, vol. 147, pp. 62.
10. Lukachevych M. P. (1999), *Spetsial'ni ta haluzevi sotsiolohichni teorii [Special and branch sociological theories]*, MAUP, Kyiv, Ukraine.
11. Mel'nyk M. O. (2015), «Formation of a comprehensive mechanism of public administration in the field of social formation and youth development», *Demokratychnе vriaduvannia*, vol. 15, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_18.
12. Sorokyn P. A. (1992), *Sotsyal'naia stratyfykatsiya y sotsyal'naia mobyl'nost' [Ukraine]*, Chelovek. Tsyvylizatsiya. Obschestvo, Moskva, Russia.
13. Chernukha N. (2012), «Integration processes in the modern educational space as a prerequisite for the success of social mobility of modern personality», *Naukovyj chasopys NPU imeni P. M. Drahomanova*, vol. 14, pp. 12–21.

УДК 351.83

Серьогіна-Берестовська Оксана Вікторівна

здобувач кафедри політології та філософії

Харківського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

Serohina-Berestovska Oksana Viktorovna

соискатель кафедры политологии и философии

Харьковского регионального института государственного управления

Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Serohina-Berestovska Oksana

Applicant for a degree of Department of Political Science and Philosophy

of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-5070

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД СОЦІАЛЬНОГО ОБЛАШТУВАННЯ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ СОЦИАЛЬНОГО ОБУСТРОЙСТВА СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

FOREIGN EXPERIENCE OF SOCIAL DEVELOPMENT IN RURAL AREAS

Анотація. У статті розглянуто закордонний досвід соціального облаштування сільських територій. З'ясовано, що в країнах Євросоюзу державна політика в галузі сільського господарства має рівноцінність двох цілей – розвитку сільської економіки та забезпечення сталого розвитку сільських територій, вирішальних завдання збільшення доходів сільського населення, їх цивілізованого і якісного життязабезпечення. Визначено, що для реалізації паритетних цілей на практиці використовуються інструменти фінансової, організаційно-економічного та нормативно статистичного методів їх здійснення. Також доведено, що у багатьох країнах соціальним «амортизатором», що зменшує напруженість на ринку праці сільських територій, стає сільський туризм, який виступає альтернативою аграрному бізнесу і здатний при повному рівні його організації значно підвищити рівень життя сільських жителів.

Ключові слова: держава, управління, інфраструктура, соціальна інфраструктура, сільські території, об'єкти соціальної інфраструктури.

Аннотация. В статье рассмотрены зарубежный опыт социального обустройства сельских территорий. Установлено, что в странах Евросоюза государственная политика в области сельского хозяйства имеет равноценность двух целей – развития сельской экономики и обеспечения устойчивого развития сельских территорий, решающих задачу увеличения доходов сельского населения, их цивилизованного и качественного жизнеобеспечения. Определено, что для реализации паритетных целей на практике используются инструменты финансовой, организационно-экономического и нормативно статистического методов их осуществления. Также доказано, что во многих странах социальным «амортизатором», что уменьшает напряженность на рынке труда сельских территорий, становится сельский туризм, который выступает альтернативой аграрному бизнесу и способен при полном уровне его организации значительно повысить уровень жизни сельских жителей.

Ключевые слова: государство, управление, инфраструктура, социальная инфраструктура, сельские территории, объекты социальной инфраструктуры.

Summary. The article deals with the foreign experience of social development of rural areas. It has been found out that in the EU countries the state policy in the field of agriculture has the equal purpose of two goals – development of the rural economy and ensuring the sustainable development of rural areas, the crucial tasks of increasing the incomes of the rural population,

their civilized and quality livelihoods. It has been determined that in order to realize parity goals in practice, instruments of financial, organizational and economic and normative statistical methods of their implementation are used. It has also been proved that in many countries, social «shock absorber», which reduces the tension in the labor market of rural areas, becomes rural tourism, which serves as an alternative to agrarian business and is able at the full level of its organization to significantly improve the living standards of rural residents.

Key words: state, management, infrastructure, social infrastructure, rural areas, social infrastructure objects.

Постановка проблеми. Зростання числа міст і наближення сільських територій за рівнем розвитку інфраструктури до міських в розвинених країнах зумовило тенденцію скорочення чисельності сільського населення. Темп росту населення в урбанізованих районах перевищує аналогічний показник для сільських територій. За даними ООН чисельність населення Землі збільшується за рахунок в основному малорозвинених і країн, що розвиваються. Зберігається тенденція щодо скорочення чисельності сільського населення або стагнації в розвинених країнах. Слід взяти до уваги також глобальні процеси міграції, за рахунок якої, наприклад, зростає чисельність населення таких країн як США, Австралія, Канада та ін. Все це накладає свій відбиток на розвиток сільських територій, де споконвічно формується певний уклад господарювання і спадкоємність поколінь.

Трансформаційні зміни в економіці України, зумовили деградацію сільської соціальної інфраструктури. Це змушує задуматися і звернути увагу на більш успішний досвід зарубіжних країн не тільки в ракурсі переходу або розвитку ринкових відносин, а й конкретно в області розвитку сільського господарства і соціального облаштування сільських територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку сільської соціальної інфраструктури досліджуються в роботах як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Вагомий внесок у дослідження особливостей впливу держави на соціально-економічні відносини зробили такі вчені Л. Весельська [1], Н. Глазко [2], С. Кириченко [3], Л. Ковальська, [4] О. Салівончик [4], В. Кучеренко [5], С. Макуха [5], С. Шульц [6], В. Новіков [7], Н. Деєва [7], В. Третяк [9] та ін. Ідеї та положення, викладені у працях даних авторів, послужили основою для подальшого розвитку соціальної інфраструктури. Однак, незважаючи на численні дослідження вони мають загальнонауковий сенс і характеризуються більш описовим характером.

Формулювання цілей статті. Ціллю даної статті є дослідження особливостей зарубіжного досвіду соціального облаштування сільських територій та виявлення певних засобів, які доцільно використовувати при розвитку сільської соціальної інфраструктури в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз наявної літератури, фонд якої дуже незначний, дає нам деяку можливість вивчити зарубіжну систе-

му розвитку соціальної інфраструктури в аспекті розвитку сільських територій, та екстраполювати найбільш вдалі приклади на українську практику.

Розглядаючи досвід — країн Євросоюзу, слід відзначити, що в Євросоюзі 91 % земельної площі припадає на сільські території. Там проживає більше половини всього населення, виробляється близько 42 % ВВП і розміщено 53 % робочих місць [2]. Справжні показники свідчать про значення розвитку сільських територій, тому тут особливе місце займає Єдина сільськогосподарська політика, безпосередньо фінансує розвиток сільських територій і аграрне виробництво.

В умовах здійснення Єдиної сільськогосподарської політики розвиток сільських територій орієнтований на потреби суспільства і спрямований на захист сільського життєвого простору, поліпшення якості продуктів харчування, захист навколишнього середовища. Велика увага приділяється проблемам продовольчої безпеки, забезпечення сучасного рівня життя фермерів, розвитку та модернізації аграрної економіки, створенню умов для занять аграрною діяльністю. Крім того, певна увага приділяється підтримці найбільш вразливих регіонів і територіальному співробітництву-створенню партнерства на різних рівнях управління.

У 2007–2017 рр. реалізація політики розвитку сільських територій передбачала наступні цілі: сприяти економічному зростанню, зайнятості, підтримувати розвиток підприємництва і створювати інфраструктуру в найбільш слабких країнах і регіонах; підвищувати регіональну конкурентоспроможність та сприяти інноваційним видам діяльності, поліпшувати доступ до ринку праці; розвивати територіальне співробітництво, сприяти регіональному розвитку прикордонних регіонів, реалізовувати спільні проекти в галузі інтегрованого територіального розвитку та міжрегіонального співробітництва шляхом обміну досвідом між країнами і регіонами [1, с. 109].

Партнерський підхід в управлінні сільськими територіями застосовується, зокрема, в Німеччині. Він використовується на різних адміністративно-територіальних рівнях — місцевому, районному, регіональному та федеральному. При партнерському підході відбувається з'єднання адміністративного принципу управління (зверху-вниз) і субсидіарного (знизу-вверх), що дає можливість реалізації принципу «зустрічних потоків».

У Франції основні механізми розвитку сільських територій засновані на сучасних методах

територіального і міжгалузевого планування. Як і в інших країнах ЄС, розвитком сільських територій займається ряд міністерств, відомств, територіальних адміністрацій та установ. Існування широкого кола адміністративних структур пов'язане з різнобічністю проблем сільських територій, що вимагають координації міжгалузевої політики. Для реалізації такої політики діє міжвідомча комісія з розвитку та підвищення конкурентоспроможності територій, яка координує свою діяльність з різними міністерствами, адміністраціями різних рівнів управління, асоціаціями, громадськими та територіальними організаціями [3, с. 49].

Деякі організаційно-економічні основи розвитку сільських територій країн ЄС заслуговують на увагу, і вважаємо, застосування в умовах нашої країни. Так, наприклад, представляє інтерес досвід організації міжвідомчої співпраці. В Україні вертикальна і, особливо, горизонтальна координація (між міністерствами і департаментами, сільським населенням і територіальними адміністраціями різного рівня управління і самоврядування) ще далеко від досконалості. Тому, використання досвіду Франції щодо створення міжвідомчої комісії — координаційного інструменту вирішення багатогранних проблем сільських територій, є цілком доцільним [5, с. 69]. Спостерігається залежність рівня розвитку сільської інфраструктури від загального добробуту країни, чисельності та структури сільського і міського населення.

Примітний досвід Європейського Союзу з формування цілісної системи програмних заходів з підтримки сільської інфраструктури. Для програмного періоду 2000–2006 рр. система була досить складною, з кількома фінансовими інструментами, використовуваними для різних країн і періодів або навіть для різних заходів.

Значне спрощення було проведено в 2007–2013 рр. Єдиний Європейський сільськогосподарський фонд для розвитку сільських районів був створений для фінансування розвитку сільських територій в рамках ЄС-27. Для країн-кандидатів підтримка визначалася «Методикою підготовки до вступу в ЄС» і розроблено окремий програмний компонент, присвячений розвитку сільських районів [4, с. 38].

У більшості розвинених країн рівень розвитку сільських територій відстає від міського. Виразом даного факту є істотно нижчий валовий внутрішній продукт на душу населення в сільських територіях.

За рівнем розвитку інфраструктури освітніх установ у сільській місцевості спостерігається серйозна диференціація залежно від принципів організації освіти в країні.

Таким чином, навіть у досить розвинених країнах спостерігається високий відсоток населення працездатного віку, які не мають середньої освіти.

Однак, слід зазначити існування в розвинених країнах принципу «livelong learning» (навчання

протягом життя), що позитивно позначається на рівні кваліфікації фахівців, але зумовлює вузьку спеціалізацію і неможливість подальшої зміни напрямки роботи без істотних зусиль і витрат.

Можна розглянути і такий досвід ЄС, як створення мережі агентств сільського розвитку. Дані агентства на регіональному або муніципальному, міжмуніципальному рівнях здійснюють інформаційну, консультативну, комунікаційну та маркетингову види діяльності. Агентства сприяють місцевим адміністраціям і підприємцям, надаючи їм наступні послуги:

- інформаційна та консультативна підтримка різних напрямків сільського бізнесу;
- визначення суб'єктів та об'єктів підвищення товарності за такими категоріями, як зернові, овочеві, молочні, м'ясні і т.п. з метою досягнення рівноваги між потребою і виробництвом;
- інформаційна та науково-методична підтримка місцевих органів влади в здійсненні стратегічного планування розвитку муніципальних утворень і реалізації намічених завдань;
- технічна підтримка місцевого самоврядування при оцінці демографічної ситуації в кожному селищі, селі, оцінці потенціалу сімей, а також оцінки потенціалів розвитку аграрного та інших видів бізнесів;
- надання сприяння поширенню інновацій у всіх сферах аграрного бізнесу та сільської економіки [6, с. 28].

В рамках політики розвитку сільських територій у Франції велике значення приділяється вдосконаленню механізму захисту місця походження продукту (законодавчої бази, уточнення термінології, вирішення спірних питань). Одним з подібних нових механізмів є створення терруар (фр. *terroir* від *terre* — земля) на сільських територіях, що володіють значними виробничими традиціями, природним потенціалом (як основи модернізації сільської економіки). Терруарний продукт — це продукт, вироблений з сировини, вирощеної в певній місцевості і в контрольованих умовах. Заходи щодо захисту конкретної сільської території дають можливість зберігати традиції регіону, зберігати конкурентоспроможність продукції.

У Швеції соціально-економічний розвиток сільських територій пов'язаний з кооперативним рухом, що став основною формою співпраці.

У Великобританії і в багатьох інших країнах Європи соціальне облаштування сільських територій і споживання громадських послуг населенням закріплене стандартами. Якщо стандарти не забезпечуються, то кожен сільський житель має можливість звернутися до суду зі скаргами на уряд. Підтримання стандартів є метою діяльності уряду.

Невдалий досвід соціального облаштування сільських територій сьогодні демонструє Болгарія. У країні близько 200 «сіл-привидів» і близько 500

сіл, населення яких становить 10–15 осіб. На думку болгарських вчених причина соціальної катастрофи сільських територій полягає у вкрай низькому ступеню (аж до відсутності за деякими напрямками) державного регулювання. Вчені Болгарської академії побоюються, що до 2060–2062 років країна може залишитися без сільського населення, якщо збережуться темпи вимирання сіл [8, с. 51].

Ми дотримуємося думки, що не тільки позитивний, але і негативний досвід слід враховувати, щоб зробити висновки. У вітчизняній практиці також спостерігається несприятлива тенденція вимирання сіл — сільські території втратили з 2002 р. 2,2 тис. сільських населених пунктів, з 1989 р. — 9,2 тис. сіл і селищ [7, с. 32]. Тому ця проблема є актуальною і для України.

У розвинених країнах особливість ринку праці в сільських територіях полягає у збільшенні чисельності зайнятих несільськогосподарською діяльністю. Так, в Японії 60 % фермерів тільки частково зайнято сільськогосподарським виробництвом, в країнах ЄС для половини фермерів сільськогосподарське виробництво є лише одним з видів діяльності.

Зазначимо, що в країнах ЄС в якості соціального амортизатора і інструменту диверсифікації ринку праці активно впроваджується агротуризм, як інноваційний елемент, що дозволяє залучати трудові ресурси до альтернативного виробництва послуг і створювати робочі місця в сільських територіях. Національні організації сільського туризму країн ЄС об'єднані в європейську Федерацію фермерського та сільського туризму. Підходи і перспективи даного виду діяльності в різних країнах трохи відрізняються. У Польщі держава підтримує бажаючих займатися організацією агротуризму. Обов'язкові податкові платежі при цьому істотно нижче, ніж у інших підприємців, а сама діяльність чітко стандартизована.

У Франції ще в 60-х рр. XX ст. урядом розроблений план розвитку сільського туризму, який в даний час представлений мережею автотуристичних кемпінгів. В Італії сільський туризм тісно переплітається з курортним бізнесом і представлений мережею престижних котеджів, пансіонатів не нижче 3-х-зіркового рівня і рекреаційною інфраструктурою. В Угорщині сільський туризм реалізується в рамках сімейної господарської діяльності, регульованої законодавством. Якщо витримується певний ліміт за доходами і враховані обов'язкові умови, то сільський туризм податком не обкладається. Якщо сімейні господарства виявляють бажання займатися даним видом діяльності в депресивних районах, то на конкурсній основі держава надає матеріальну підтримку.

Таким чином, у Західних країнах сформувалися два види сільського туризму — «чистий» і «змішаний». Змішаний — спирається на фермерські та селянські господарства, що дає фермерській родині прибуток приблизно 25 %, який реінвестується в об-

лаштування побуту. Чистий сільський туризм — це діяльність з обслуговування туристів [9, с. 64].

Програми розвитку сільських територій ЄС характеризуються комплексним підходом і спрямовані на підвищення активності в усіх сферах діяльності сільських територій. Соціальне облаштування сільських територій відбувається переважно через механізми самофінансування та самозайнятості.

Важливим фактором розвитку сільської соціальної інфраструктури є забезпечення якісним і доступним житлом сільського населення.

Показовим є досвід Білорусі, де агромістечка і сільський туризм, стали векторами, що задають позитивні тренди сталому розвитку і соціальному облаштуванню сільських територій.

Економічна ефективність сільського туризму полягає в тому, що він не вимагає значних зовнішніх інвестицій. Враховуючи сучасні тенденції зростання іноземних інвестицій, досвід розвитку сільського туризму, вважаємо, має важливе значення і для України. Крім того, сільський туризм, ставши джерелом додаткового фінансування для підтримки сільського населення, здатний вирішити ряд економічних проблем в селі. Це — надходження валюти, нові робочі місця, необхідний розвиток інфраструктури, в тому числі соціальної, підвищення культурно-освітнього рівня сільського населення.

Сільський туризм неминуче передбачає добре налагоджену інфраструктуру, що тягне за собою необхідність внутрішніх інвестицій в її розвиток. Закономірним наслідком поширення сільського туризму є розвиток транспортного сполучення, поява об'єктів місць для проведення дозвілля, формування прогулянкових маршрутів, розвиток побутових послуг, інформаційного сервісу, організація громадського харчування (кафе, бари, невеликі ресторани) і т.д. Таким чином, сільський туризм розширює можливості зайнятості сільського населення та отримання додаткових доходів, сприяє розвитку підприємництва. У сукупності все це обумовлює розвиток в напрямку сталого розвитку сільських територій.

Заслугує на увагу й інший досвід соціального облаштування сільських територій Білорусі, що виразилися у формуванні кластерної моделі розвитку з участю господарів агроосель, селянсько-фермерських господарств, установ охорони здоров'я, культури, торгівлі, спорту та інших структур. Діяльність в цьому напрямку дозволяє просувати продукцію і послуги регіонального ринку на загальнонаціональний і міжнародний рівень.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Розглянувши найбільш значущі елементи світового досвіду соціального облаштування сільських територій, можна зробити наступні висновки:

- політика в галузі сільського господарства має рівноцінність двох цілей — розвитку сільської економіки та забезпечення сталого розвитку сільських

територій, вирішальних завдання збільшення доходів сільського населення, їх цивілізованого і якісного життєзабезпечення;

– для реалізації паритетних цілей на практиці використовуються інструменти фінансової, організаційно-економічного та нормативно-статистичного методів їх здійснення.

У багатьох країнах соціальним «амортизатором», що зменшує напруженість на ринку праці сільських територій, стає сільський туризм, який виступає

альтернативою аграрному бізнесу і здатний при повному рівні його організації значно підвищити рівень життя сільських жителів. Сільський туризм за своєю формою — це економічна діяльність, по суті — екологічна та рекреаційна діяльність, за напрямом — соціальна складова розвитку. Отже, є підстава стверджувати, що сільський туризм є одним із чинників соціально-економічного розвитку сільських територій.

Література

1. Весельська Л. А. Міжнародний досвід державного регулювання соціальної безпеки в країнах з різними моделями соціального розвитку: застосування в Україні / Л. А. Весельська // Інвестиції: практика та досвід. — 2011. — № 17. — С. 108–113.
2. Глазко Н. Д. Зарубіжний досвід забезпечення соціальної сфери / Н. Д. Глазко // Ефективна економіка: наукове фахове видання: [Електронний ресурс]. — 2014. — № 5. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua>.
3. Кириченко С. О. Використання світового досвіду задля розвитку соціальної інфраструктури в регіонах України / С. О. Кириченко // Економічний вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». — 2016. — № 13. — С. 48–55.
4. Ковальська Л. Л. Соціальна інфраструктура регіону: механізми формування та розвитку: монографія / Л. Л. Ковальська, О. М. Салівончик; Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Луцький національний технічний університет. Луцьк: Ж. В. Гадяк, 2012. — 226 с.
5. Кучеренко В. Р. Національна економіка: відтворення соціальної інфраструктури села: монографія / В. Р. Кучеренко, С. М. Макуха. — Одеса: Друкарський дім, Друк Південь, 2012. — 108 с.
6. Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; за ред. С. Л. Шульц. — Львів, 2018. — 140 с.
7. Соціальна інфраструктура на шляхах реформування місцевого самоврядування: кол. моногр. / В. М. Новіков, Н. М. Деева, А. Г. Гвелесіані [та ін.]; за наук. ред. д. е. н., проф. В. М. Новікова; д. е. н. (хабілітованого), проф. Здіслава Сіройча. — Київ-Варшава, 2018. — 431 с.
8. Трансформація соціальної інфраструктури в контексті забезпечення гуманітарного розвитку: кол. моногр. / В. М. Новіков, Н. М. Деева, І. С. Каленюк та ін.; за наук. ред. В. М. Новікова, З. С. Сіройча. — Вінниця: ПП Бальук І. Б., 2015. — 384 с.
9. Третяк В. П. Управління розвитком соціальної інфраструктури України в умовах глобалізації: монограф. / В. П. Третяк. — Х.: ХНУ імені В. Н. Каразіна 2014. — 317 с.

References

1. Veselska, L.A. (2011), Mizhnarodnyi dosvid derzhavnoho rehuliuвання sotsialnoi bezpeky v krainakh z riznymy modeliamy sotsialnoho rozvytku: zastosuvannya v Ukraini [International experience of state regulation of social security in countries with different models of social development: application in Ukraine], Investytsii: praktyka ta dosvid — Investments: practice and experience, 17, 108–113, [in Ukrainian].
2. Hlazko, N.D. (2014), Zarubizhnyi dosvid zabezpechennia sotsialnoi sfery [Foreign experience in providing the social sphere], Efektyvna ekonomika naukove fakhove vydannia — Effective economy scientific professional edition, 5. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua>. [in Ukrainian].
3. Kyrychenko, S. O. (2016), Vykorystannia svitovoho dosvidu zadlia rozvytku sotsialnoi infrastruktury v rehionakh Ukrainy [Using the World Experience for the Development of Social Infrastructure in the Regions of Ukraine], / Ekonomichnyi visnyk Natsionalnoho tekhnichnoho universytetu Ukrainy «Kyivskiy politekhnichnyi instytut» — Economic Bulletin of the National Technical University of Ukraine «Kyiv Polytechnic Institute», 13, 48–55, [in Ukrainian].
4. Koval's'ka, L.L. (2012), Social'na infrastruktura regionu: mexanizmy' formuvannya ta rozvy'tku [Social infrastructure of the region: mechanisms of formation and development], Lucz'k: Zh. V. Gadyak [in Ukrainian].
5. Kucherenko, V.R., Makukha, S.M. (2012), Natsionalna ekonomika: vidtvorennia sotsialnoi infrastruktury sela [National Economy: Reproduction of Social Infrastructure in the Village], Odessa: Drukarskyi dim, Druk Pivden, [in Ukrainian].

6. Shults, S.L. (2018), Rozvytok sotsialnoi sfery terytorialnykh hromad v umovakh administratyvno-finsansovoi detsentralizatsii [Development of the social sphere of territorial communities in the conditions of administrative and financial decentralization], Lviv: DU «Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni M.I. Dolishnoho NAN Ukrainy», [in Ukrainian].

7. Novikov, V.M., Dieieva, N.M., Hvelesiani, A.H. (2018), Sotsialna infrastruktura na shliakhakh reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia [Social infrastructure in the ways of reforming local self-government] Kyiv-Varshava, [in Ukrainian].

8. Novikov, B.M., Dyeyeva, N.M., Kalenyuk, I.S. (2015), Transformaciya social'noyi infrastruktury' v konteksti zabezpechennya humanitarnogo rozvy'tk, [Transformation of social infrastructure in the context of humanitarian development], Vinny'cya: PP Balyuk I.B. [in Ukrainian].

9. Tretyak, V.P. (2014), Upravlinnya rozvy'tkom social'noyi infrastruktury' Ukrayiny' v umovax globalizaciyi [Management of social infrastructure development in the context of globalization], Kharkiv: XNU imeni V.N. Karazina [in Ukrainian].

УДК 343.13

ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Романенко Євген Олександрович

доктор наук з державного управління, професор,

Заслужений юрист України,

*Президент Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління;
проректор*

Міжрегіональна Академія управління персоналом

Романенко Евгений Александрович

доктор наук по государственному управлению, профессор,

Заслуженный юрист Украины,

*Президент Всеукраинской ассамблеи докторов наук по государственному управлению;
проректор*

Межрегиональная Академия управления персоналом

Romanenko Eugene

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,

Honored Lawyer of Ukraine,

*President of the Ukrainian Assembly of Doctors of Sciences in Public Administration;
Vice-Rector*

Interregional Academy of Personnel Management

ORCID: 0000-0003-2285-0543

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-2-4957

В УКРАЇНІ МОЖЕ З'ЯВИТИСЯ НОВИЙ ПРАВООХОРОННИЙ ОРГАН

В УКРАИНЕ МОЖЕТ ПОЯВИТЬСЯ НОВЫЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН

NEW LAW ENFORCEMENT AUTHORITY MAY BE APPEARED IN UKRAINE

Анотація. Врегулювання питань про прийняття, виконання та припинення виконання рішень про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, на даний час в Україні не відповідають досвіду та критеріям законодавства країн Європейського Союзу та є морально застарілими. Наразі в Україні відсутня комплексна система забезпечення захисту свідків та потерпілих у кримінальному провадженні. Водночас Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» який був прийнятий ще у 1993 році, не повною мірою відповідає викликам сьогодення, а також європейським стандартам, які були взяті до уваги в багатьох країнах ЄС при прийнятті нового законодавства про захист свідків. Тому у Верховній Раді був зареєстрований проект Закону в якому функція забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, має зосереджуватись в єдиному правоохоронному органі – Національній службі захисту свідків і потерпілих. Усунення існуючих недоліків у законодавчому врегулюванні вказаних питань та запровадження нових інститутів позитивно вплине на ефективність здійснення заходів забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві.

Визначено, що сучасний стан захисту свідків в Україні характеризується тим, що у структурі майже кожного правоохоронного органу України функціонує спецпідрозділ, який займається захистом свідків: Національна поліція, СБУ, НАБУ, недавно створене Державне бюро розслідувань. Обґрунтовано, що найбільший досвід у встановленні та розвитку відповідного інституту захисту свідків мають США, де нині функціонує ефективна й надійна система підтримки жертв злочинів та громадян, які добровільно співпрацюють із правоохоронними органами та ризикують зазнати посягань. Передумовою створення програми захисту свідків стала наполеглива боротьба з американсько-італійською мафією у 1960-х роках.

Ключові слова: забезпечення безпеки, кримінальне провадження, покази свідків, програма захисту свідків, Національна служба захисту свідків і потерпілих.

Аннотация. Урегулирование вопросов о принятии, выполнении и прекращении выполнения решений об обеспечении безопасности лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве, в настоящее время в Украине не соответствуют опыту и критериям законодательства стран Европейского Союза и морально устаревшими. Сейчас в Украине отсутствует комплексная система обеспечения защиты свидетелей и потерпевших в уголовном производстве. В то же время Закон Украины «Об обеспечении безопасности лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве», который был принят еще в 1993 году, не в полной мере отвечает вызовам современности, а также европейским стандартам, которые были приняты во внимание во многих странах ЕС при принятии нового законодательства о защите свидетелей. Поэтому в Верховной Раде был зарегистрирован проект Закона, в котором функция обеспечения безопасности лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве, имеет сосредоточиться в едином правоохранительном органе – Национальной службе защиты свидетелей и потерпевших. Устранение существующих недостатков в законодательном урегулировании указанных вопросов и внедрения новых институтов положительно повлияет на эффективность осуществления мер по обеспечению безопасности лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве.

Определено, что современное состояние защиты свидетелей в Украине характеризуется тем, что в структуре почти каждого правоохранительного органа Украины функционирует спецподразделение, которое занимается защитой свидетелей. Национальная полиция, СБУ, НАБУ, недавно созданное Государственное бюро расследований. Обосновано, что наибольший опыт в установленных и развитии соответствующего института защиты свидетелей имеют США, где в настоящее время функционирует эффективная и надежная система поддержки жертв преступлений и граждан, которые добровольно сотрудничают с правоохранительными органами и рискуют подвергнуться посягательствам. Предпосылкой создания программы защиты свидетелей стала упорная борьба с американо-итальянской мафией в 1960-х годах.

Ключевые слова: обеспечение безопасности, уголовное производство, показания свидетелей, программа защиты свидетелей, Национальная служба защиты свидетелей и потерпевших.

Summary. The settlement of questions about the adoption, implementation and termination of decisions on ensuring the safety of persons involved in criminal proceedings, in Ukraine at the present time, does not meet the experience and criteria of the legislation of the European Union countries and are outdated. Now in Ukraine there is no comprehensive system to ensure the protection of witnesses and victims in criminal proceedings. At the same time, the Law of Ukraine «On ensuring the safety of persons involved in criminal proceedings», which was adopted in 1993, does not fully meet the challenges of our time, as well as European standards, which were taken into account in many EU countries when adopting The new legislation on the protection of witnesses. Therefore, a draft law was registered in the Verkhovna Rada, in which the security function of persons involved in criminal proceedings is concentrated in a single law enforcement body – the National Witness and Victims Protection Service. The elimination of existing shortcomings in the legislative regulation of these issues and the introduction of new institutions will positively affect the effectiveness of the implementation of measures to ensure the safety of persons involved in criminal proceedings.

It is determined that the current state of witness protection in Ukraine is characterized by the fact that in the structure of almost every law-enforcement agency of Ukraine there is a special unit dealing with the protection of witnesses: the National Police, the Ukrainian Security Service, National Anti-Corruption Bureau, the recently established State Investigation Bureau. It is substantiated that the USA has the largest experience in the establishment and development of the appropriate witness protection system, which now has an effective and reliable system of support for victims of crime and citizens who voluntarily cooperate with law enforcement agencies and are at risk of encroachment. A prerequisite for the creation of a witness protection program was the persistent struggle with the American-Italian mafia in the 1960s.

Key words: security, criminal proceedings, witness testimony, witness protection program, National Witness and Victims Protection Service.

Постановка проблеми. Боротьба з організованою злочинністю, тероризмом та корупційними злочинами є одним з найбільш серйозних викликів сьогодення в Україні та світі. В рамках відповідних кримінальних проваджень проводяться різні слідчі (розшукові) дії, мета яких — отримання достовірних відомостей та фактів про обставини злочину. Найбільшу користь для слідства в цьому випадку приносить свідок, який безпосередньо сприймав обставини злочину. Цей факт призводить до того, що відповідні злочинні угруповання вчиняють тиск на свідків, погрожуючи їм чи їх близьким. Зважаючи на інтереси слідства, а, також, що Конституція України в ст. 3 проголошує людину, її життя та здоров'я, недоторканість і безпеку найвищою соціальною цінністю, необхідним є забезпечення

безпеки свідкам, потерпілим та іншим особам в рамках відповідного правового інституту [1]. Наразі в Україні відсутня комплексна система забезпечення захисту свідків та потерпілих у кримінальному провадженні. Водночас Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [2], який був прийнятий ще у 1993 році не повною мірою відповідає викликам сьогодення, а також європейським стандартам, які були взяті до уваги в багатьох країнах ЄС при прийнятті нового законодавства про захист свідків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам удосконалення процедури забезпечення безпеки осіб у кримінальному провадженні приділяли увагу В. І. Бояров, О. О. Гриньків, В. С. Зеленецький,

М. В. Куркін, М. І. Костін, А. М. Орлеан, Т. Семків, С. І. Фурс та інші науковці. Однак більшість досліджень у цій сфері сфокусовані на окремих недоліках існуючого закону та невідповідності європейським стандартам. Проте існує необхідність в подальшому опрацюванні зарубіжного досвіду, зокрема, країн ЄС, з подальшим виробленням рекомендацій з вдосконалення національного законодавства.

Метою статті є вивчення зарубіжного досвіду та рекомендацій міжнародних організацій з приводу забезпечення захисту свідків та потерпілих у кримінальному провадженні та розгляд проекту зміни до існуючого законодавства.

Виклад основного матеріалу. Ефективність кримінального судочинства багато в чому залежить від повноти та всебічного розслідування обставин справи, встановлення фактів та відомостей, що дозволяють правильно оцінити докази та прийняти рішення у конкретному провадженні. Найбільш важливим та «достовірним» джерелом таких фактів та відомостей завжди вважали показання свідків, потерпілих та інших учасників кримінального провадження, хоча й за такими доказами немає наперед встановленої сили. Правдиві показання свідків дозволяють перевірити отримані в ході досудового розслідування відомості, встановити належність доказів, виявити нові. Таким чином, забезпечення участі свідків та інших осіб у кримінальному судочинстві є одним із головних завдань органів досудового розслідування та суду. На жаль, на практиці трапляються ситуації, коли потерпілі чи свідки відмовляються давати показання чи ухиляються від вчинення процесуальних дій, змінюють свої попередні свідчення (що є вирішальним при дотриманні принципу безпосередності дослідження доказів судом) надають неповні чи недостатньо чіткі показання з огляду на реальну чи потенційну загрозу застосування до них, їх родичів та членів сімей насильства, залякування, психічного примусу чи інших форм протиправного впливу. Згідно із матеріалами опитування прокурорів та слідчих: 40 % проваджень по злочинах проти життя і здоров'я особи мав місце протиправний вплив на свідків. За формами впливу перше місце посідає насильство — 43 % випадків, на другому місці підкуп — 23 %. В результаті таких дій близько третини осіб, що брали участь у кримінальному судочинстві, змінювали свідчення, ще третина — ухилялися від кримінального провадження [3, с. 208]. Такий стан речей викликає недовіру осіб до органів правопорядку та правосуддя. Неможливість захистити своїх громадян призводить до того, що більшість осіб бояться заявляти про факти та відомості, що можуть бути використані для цілей кримінального провадження. Особливо гостро ця проблема відчувається на фоні вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів (резонансних та корупційних злочинів, військових злочинів), коли залякування свідків та потерпілих пов'язано з необмеженими можливостями організованої злочинності, в Україні в тому числі.

У 2017 р. в Україні здійснюються довготривалі заходи захисту стосовно близько 300 осіб (понад чверть з них не є свідками, а є працівниками суду або правоохоронних органів).

Як правило, захист свідків здійснюється шляхом надання їм фізичної особистої охорони — чотирьох-шести спецпризначенців, які по чергову супроводжують свідка (його близьких родичів та членів сім'ї).

Для захисту 300 осіб потрібно 1200 професійних охоронців, які фінансуються за рахунок платників податків. Захист однієї особи коштує державі мінімум 1,5 млн. грн. на рік. Таким чином, лише на особисту охорону держава витрачає щороку до 500 млн. грн. (не враховуючи вартість охорони майна осіб) [4].

На практиці фізична особиста охорона не забезпечує від збройних нападів у людних місцях, підривів автомобіля чи місця проживання свідка або потерпілого. Свідки та потерпілі, яким загрожує небезпека, часто свідомо відмовляються від охорони розуміючи, що вона буде не спроможна захистити їх від цієї небезпеки.

У ст. 1 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [2] зазначено, що під забезпеченням безпеки слід розуміти здійснення правоохоронними органами правових, організаційно-технічних та інших заходів, спрямованих на захист життя, житла, здоров'я, майна осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, тобто у виявленні, попередженні, припиненні, розкритті або розслідуванні злочинів, а також у судовому розгляді кримінальних справ від протиправних посягань. Важливо зауважити, що використовують саме термін «забезпечення безпеки», а не «захист», останнє вважається наданням правової допомоги захисником, відповідно до норм КПК. Однак, з огляду на міжнародне законодавство у цій сфері, традиційно склалося, що захист свідків частіше пов'язують саме із забезпеченням їхньої безпеки в рамках відповідних програм захисту свідків. Такі програми діють у більшості країн світу, являють собою комплексний інститут, що передбачає систему процесуальних гарантій, засобів та заходів, що у сукупності перешкоджають будь-якому протиправному посяганню на життя та здоров'я, майно зазначених осіб та їх близьких.

Історично склалося, що найбільший досвід у встановленні та розвитку відповідного інституту мають США, де нині функціонує ефективна й надійна система підтримки жертв злочинів та громадян, які добровільно співпрацюють із правоохоронними органами та ризикують зазнати посягань злочинців [5, с. 90]. Передумовою створення програми захисту свідків стала наполеглива боротьба з американсько-італійською мафією у 1960-х роках. У 1968 році відповідно до Комплексного закону «Про контроль над злочинністю» правоохоронні органи США, оберігаючи життя свідка, отримали можливість використати відеозапис його показань. При цьому суду, якщо це

здійснювалося у «державних інтересах», було надано право приймати такі показання як докази. У 1970 році Конгрес США прийняв закон «Про контроль за організованою злочинністю», який наділяв Генерального прокурора США правом виділяти кошти на забезпечення захисту свідків, котрим загрожує небезпека [5, с. 24]. У подальшому, на виконання вищезазначеного закону, в США було прийнято низку правових актів, що сприяли розвитку інституту забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, а саме: Програма щодо захисту свідків (1982), закони «Про захист жертв і свідків злочинів» (1982), «Про реформу системи забезпечення безпеки свідків» (1984), «Про контроль за злочинністю» (1984), «Про права потерпілих і реституції» (1990). Програма щодо захисту свідків (1982) закріпила за правоохоронними органами повноваження щодо створення свідкові особливих умов для забезпечення його безпеки. Зокрема, згідно з цією Програмою, захист може здійснюватися у випадках, коли свідок надає усю відому йому інформацію для здійснення правосуддя; свідок і члени його сім'ї, які беруть участь у кримінальному процесі, ризикують життям; можлива повна або часткова компенсація владою штату або місцевими органами коштів на організацію заходів безпеки [6; 7]. Основна мета прийняття закону «Про захист жертв і свідків злочинів» [6] — «надання громадянам відносно безпечних та більш прийнятних форм участі у кримінальному процесі, підвищення їхньої захищеності та значимості у судочинстві». Законом також передбачено кримінальну відповідальність за здійснення таємного впливу на жертву чи свідка злочину, удосконалено механізм відшкодування завданих збитків особам, які постраждали від злочину. Так, відповідно до цього закону за залякування або замах на залякування передбачено накладення штрафу у розмірі 250 000 доларів США або позбавлення волі на строк до 10 років чи застосування обох видів покарання одночасно. У подальшому цей закон було доопрацьовано і у 1984 році прийнято закон «Про реформу системи забезпечення безпеки свідків» і закон «Про контроль за злочинністю», яким було істотно розширено коло осіб, щодо яких мають застосовуватися заходи безпеки. Законодавча влада штатів також активно враховує задоволення потреб свідків злочинів: у 39 штатах прийнято правові акти щодо надання компенсації особам, які дають правдиві показання та потребують захисту. Крім цього, в кримінально-процесуальних законах окремих штатів закріплено конкретні норми, спрямовані на забезпечення безпеки свідка [5, с. 29]. Важливим критерієм довіри є той факт, що ця система не є винятковою прерогативою лише одного державного органу, вона є багаторівневою. Участь у забезпеченні безпеки свідків беруть як федеральні органи влади, так і органи влади штатів, окремих муніципальних служб (Служба маршалів — безпосередньо здійснює заходи, спрямовані на забезпечення безпеки свідків; приміщення для переселення

учасників кримінального процесу надає влада штатів; органи влади графств та окремих міст вирішують питання щодо працевлаштування свідків) [7]. Нині Федеральна програма безпеки свідків (WITSEC) є найтривалішою програмою у світі, протягом 30 років вона підпорядковується Службі судових приставів. Основним елементом її роботи є секретність і постійне переміщення. Також практикується зміна особистих даних свідків та членів їх сімей. Зважаючи на суттєву затратність Програма діє лише на незначну кількість осіб, зважаючи на критерії, це особи, які знаходяться в особливо небезпечному стані [8, с. 124; 21; 24]. Таким чином, можна говорити про перетворення базового закону на комплексний міжгалузевий акт, що регулює наступні питання. WITSEC стала зразком для таких програм по всьому світі. У Канаді та Австралії діють аналогічні федеральні програми, які співіснують з програмами, встановленими окремими штатами.

Міжнародна спільнота наприкінці XX століття підхопила курс на розробку та впровадження інституту захисту учасників кримінального провадження, почалося активне обговорення набутого досвіду та створення загальних принципів та рекомендацій. Важливу роль у створенні інституту забезпечення безпеки осіб, які сприяють кримінальному судочинству, відіграла Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р., а також прийнята резолюцією Генеральної асамблеї ООН від 29.11.1985 р. Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживання владою. У цих документах закріплено права та інтереси громадян, які беруть участь або сприяють кримінальному судочинству, а саме — забезпечення їхньої безпеки [9; 10]. Важливим є вклад регіональних міжнародних організацій, значну кількість стандартів та рекомендацій розробила Рада Європи. Так, у 1983 р. прийнято Конвенцію про відшкодування збитків жертвам насильницьких злочинів [10]; у 1985 — Рекомендації № R (85) 11 Комітету міністрів держав-членам щодо становища потерпілого у рамках кримінального права і процесу [11]; у 1987 р. — Рекомендації № R (87) про надання допомоги жертвам і запобігання віктимізації. Найбільшу увагу у Рекомендаціях приділено жертві злочину, оскільки головне їх спрямування — зміцнення довіри до правосуддя, про необхідність відшкодування завданої потерпілому фізичної, психологічної, матеріальної і соціальної шкоди, а також про заходи, які доцільно вживати задля заохочення жертви до співпраці з правоохоронними органами [11]. Головним надбанням Рекомендацій щодо становища потерпілого у рамках кримінального права і процесу є розроблення керівних принципів перегляду відповідного національного законодавства та практики. Крім цього, рекомендовано визначити, на які з наявних громадських та приватних організацій доцільно покласти функцію сприяння жертвам злочинів. Таке сприяння передбачає можливість надання термінової допомоги, а саме [11]: фізичного захисту від помсти

злочинця; тривалої медичної, психологічної, соціальної та матеріальної допомоги; правової підтримки, спрямованої на запобігання потенційній віктимізації; сприяння під час кримінального судочинства. Основні європейські стандарти у сфері забезпечення безпеки осіб у кримінальному провадженні зосереджені у Рекомендаціях Rec (97) 13 Комітету міністрів Ради Європи [12] та Rec (2005) 9 Комітету міністрів Ради Європи (Рекомендації РЄ) [13], а також у Європейській конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 р. та Другому додатковому протоколі до неї 2001 р., Директиві Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу щодо встановлення мінімальних стандартів забезпечення прав, підтримання та захисту жертв злочинів від 25 жовтня 2012 р. та у практиці Європейського Суду з прав людини. Питання взаємодії та забезпечення безпеки в окремих категоріях кримінальних проваджень врегульовано спеціалізованими міжнародними нормативно-правовими актами за різними напрямками протидії злочинності (наприклад, Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми 2005 р.). Рекомендація РЄ (97) 13 Комітету міністрів Ради Європи [12] та Рекомендація РЄ (2005) 99 Комітету міністрів Ради Європи (Рекомендації РЄ) [13] чітко регулюють загальні принципи, якими керуються під час застосування заходів із захисту свідків. Комітет міністрів Ради Європи вважає неприйнятним те, що система кримінального судочинства може не доставити підсудних до суду та не отримати судові рішення у зв'язку з тим, що свідки відмовилися надавати правдиві та добровільні свідчення [13]. Наведені стандарти є мінімальними вимогами, які закликають до створення ефективної системи захисту учасників кримінального судочинства шляхом імплементації відповідних рекомендацій в національному законодавстві, створюють передумови до співпраці вдосконалення інституту.

Таким чином Європейські країни та США виробили узагальнені стандарти з питань захисту свідків [14–15] які можливо порівняти з українськими:

Захист свідків в Україні	Стандарти захисту свідків в країнах ЄС
Заходи безпеки застосовуються у будь-якому кримінальному провадженні	Забезпечення безпеки застосовуються лише у справах щодо тяжких, особливо тяжких злочинів (передусім у справах про тероризм, організовану злочинність)
Не проводиться оцінка загроз свідку та важливість його показань для слідства	Основою для включення до програми захисту свідків є високий рівень загрози та критична «вага» показань свідка для розслідування справи
Основні заходи захисту: особиста охорона та сповіщення про небезпеку	Основні заходи захисту: переселення, зміна особистих даних особи (свідкам надають психологічну, матеріальну, організаційну допомогу (переїзд, опанування нової професії))

Після неодноразового внесення змін і доповнень до діючого Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» (1993 р. № 3782-ХІІ), його чинні норми все ж не визначають правові основи здійснення забезпечення безпеки та не дають змоги оптимізувати правові, організаційні та технічні заходи при організації та здійсненні заходів безпеки, позбавитися невластивих функцій органів, що здійснюють заходи безпеки. Закріплена у чинній редакції Закону система перевірки інформації про загрози, прийняття та виконання рішення про застосування (припинення виконання) заходів із забезпечення безпеки є вкрай недосконалою та не враховує ряду критеріїв за якими мають прийматися зазначені рішення. Потребує вирішення на законодавчому рівні питання про встановлення взаємних прав та обов'язків, їх закріплення та відповідальності за невиконання між особою, взятою під захист, та органом, що здійснюють заходи із забезпечення безпеки.

Тому 08.06.2018р. у Верховній раді був зареєстрований проекту Закону України № 8457 в якому функція забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, має зосереджуватись в єдиному правоохоронному органі — Національній службі захисту свідків і потерпілих.

Метою проекту є імплементація у національне законодавство досвіду та здобутків країн Європейського Союзу у сфері забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, приведення функціонування існуючої системи забезпечення безпеки України у відповідність до реалій сьогодення та оптимізації використання коштів державного бюджету, призначених на ці цілі.

Згідно проекту Закону програма захисту — це комплекс заходів безпеки відповідного ступеню, що застосовуються органом, який забезпечує безпеку, з метою заохочення учасників кримінального провадження та осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачів), до активної співпраці з правосуддям, спрямованих на захист життя, здоров'я, страхування житла та майна цих осіб, їх близьких родичів та членів сімей від протиправних посягань.

В залежності від характеру та природи загроз можуть бути застосовано програми захисту першого або другого ступенів.

Програма захисту першого ступеню здійснюється відповідно до підслідності кримінальних правопорушень органами служби безпеки, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційне бюро України, Національної поліції, органом, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, а також органами чи установами виконання покарань, керівництвом слідчих ізоляторів.

Програма захисту другого ступеню здійснюється Національною службою захисту свідків та потерпілих (далі — Національна служба захисту).

Національна служба захисту буде центральним органом виконавчої влади, на який буде покладено функцію забезпечення безпеки осіб, які потребують захисту, а також здійснення організаційно-технічних та інших заходів, спрямованих на захист життя, здоров'я, житла та майна таких осіб від протиправних посягань.

Національна служба захисту вирішує завдання із забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальних провадженнях щодо злочинів проти основ національної безпеки України, тяжкі чи особливо тяжкі злочини, учинені організованими групами чи злочинними організаціями, злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, а також про корупційні правопорушення, учинені державними службовцями категорії А.

Захисту підлягають особи, які згідно з Кримінальним процесуальним кодексом України мають відповідний процесуальний статус і надають критично важливі показання (інформацію) про відомі йому обставини, що підлягають доказуванню під час кримінального провадження і розголошення яких може призвести до загрози його життю, здоров'ю, житлу та/або майну:

- 1) особа, яка відповідно до закону виконує спеціальне завдання в організованій групі чи злочинній організації;
- 2) свідок, потерпілий, показання яких критично важливі для вирішення справи в суді;
- 3) особа, яка заявила до правоохоронного органу про кримінальне правопорушення, або надає допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривач), або здійснює співробітництво з правоохоронним органом, в тому числі на умовах конфіденційності;
- 4) підозрюваний, обвинувачений, засуджений, який активно сприяє виявленню, попередженню, припиненню, розкриттю або розслідуванню кримінальних правопорушень в кримінальному процесі;
- 5) особа, щодо якої застосована програма захисту другого ступеню відповідно до міжнародних угод про співробітництво щодо захисту свідків і їх переселення;
- 6) близькі родичі та члени сімей осіб, перелічених у пунктах 1–5 частини першої цієї статті, якщо шляхом погроз або інших протиправних дій щодо них робляться спроби вплинути на осіб, взятих під захист.

Умовами включення особи до програми захисту є:

- 1) наявність у особи процесуального статусу згідно КПК;
- 2) відповідна ступінь тяжкості злочину та вид об'єкту злочину;
- 3) критична важливість показань учасника кримінального провадження;
- 4) реальність загроз життю, здоров'ю, житлу та/або майну особи у зв'язку з наданням нею показань у кримінальному провадженні;

- 5) згода особи на участь у програмі захисту та її відповідність вимогам програми.

Проектом також пропонується:

- запровадження принципів здійснення заходів забезпечення безпеки;
- визначення чіткого кола осіб, стосовно яких можливе здійснення заходів забезпечення безпеки у кримінальному судочинстві;
- розширення прав та конкретизація обов'язків осіб, які взяті під захист, та органів, що забезпечують безпеку;
- запровадження інституту меморандуму (угоди) про взаємодію під час здійснення заходів забезпечення безпеки, в якому передбачаються порядок та умови здійснення заходів безпеки, режим їх здійснення, додаткові вимоги, права та обов'язки сторін тощо між органом, що здійснює заходи забезпечення безпеки та особою, взятою під захист;
- відмова від безпосереднього здійснення охорони житла та майна особи, взятої під захист, до сприяння у його страхуванні, що ефективно використовується у країнах Європейського Союзу;
- визначення конкретного проміжку часу, з якого особа вважається такою, яка взята під захист (підписання меморандуму або угоди про взаємодію);
- впровадження нових та розподіл існуючих заходів забезпечення безпеки;
- застосування критерію співвідносності при обранні конкретного заходу забезпечення безпеки;
- запровадження новітнього механізму у здійсненні перевірки заяви (повідомлення) про наявність загроз та прийняття рішення про їх застосування виключно на підставі висновку про загрози;
- визначення статусу, структури та повноважень Національної служби захисту.

Висновки. Таким чином, законодавчий механізм забезпечення безпеки осіб у кримінальному провадженні, що має стати одним із основних засобів для ефективного виконання завдань провадження, потребує удосконалення із врахуванням європейських стандартів та найкращих практик зарубіжних країн. Водночас Україні слід виробити власну систему для захисту свідків, що була б ефективною в умовах реалій сьогодення, а тому представлений проект закону в якому функція забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, має зосереджуватись в єдиному правоохоронному органі — Національній службі захисту свідків і потерпілих повинна стати предметом подальших наукових досліджень та спільних обговорень науковців і практиків. Законопроект лежить у Верховній Раді. Розглянути його повинні були ще в квітні місяці, але депутати до нього ще не дійшли. Експерти переконані, що затягувати з цим не варто.

Література

1. Фурс С.І. Забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства: порівняльно-правовий аналіз / С.І. Фурс. — Одеса, 2018. — 33 с.
2. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23 грудня 1993 року № 3782-ХІІ.
3. Підтримання прокурором державного обвинувачення: підручн [для студентів вищих юридичних навчальних закладів] / Є. Блажівський, М. Якимчук, І. Козьяков, М. Туркот та ін. — К.: Національна академія прокуратури України, 2014. — 512 с.
4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=8457&skl=9
5. Гриньків О.О. Забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства: становлення і розвиток в окремих зарубіжних країнах / О.О. Гриньків // Право і суспільство. — 2007. — № 4. — С. 89–92.
6. Victim and Witness Protection Act of 1982. — Public Law. 97–291- Oct.12/1982. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-96/pdf/STATUTE-96-Pg1248.pdf>
7. Witness Security Program. U.S. Marshals Service. URL: <https://www.usmarshals.gov/witsec/>
8. Семків Т. Удосконалення забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні / Т. Семків // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. — 2017. — № 3(15). — С. 119–128.
9. Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_114
10. Європейська конвенція щодо відшкодування збитку жертвам насильницьких злочинів (ETS N116). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_319.
11. Рекомендація R (85) 11 Комітету міністрів державам-членам стосовно положення потерпілого в межах кримінального права та кримінального 33 процесу. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_127.
12. Рекомендація № R(97) 13 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо залякування свідків і прав сто- рони захисту. URL: [http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B5](http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B5).
13. Рекомендація № Rec (2005) 9 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо захисту свідків та осіб, які співпрацюють з правосуддям. URL: [http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B5/](http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B5/)
14. Посібник Європолу з питань захисту свідків (Загальні критерії та принципи, реєстраційний номер 667937v2).
15. Директива 2012/29/ЄС Європейського Парламенту та Ради про встановлення мінімальних стандартів щодо прав, підтримки та захисту потерпілих від злочину.

References

1. Furs, S. I. (2018). Zabezpechennya bezpeky uchasnykiv kryminal'noho sudochynstva: porivnyal'no-pravovyy anal- iz [Ensuring security of participants in criminal justice: comparative legal analysis]: [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy Pro zabezpechennya bezpeky osib, yaki berut' uchast' u kryminal'nomu sudochynstvi: pryiniaty 23 hrudnya 1993 roku № 3782-XII [Law of Ukraine on ensuring the safety of persons involved in criminal proceedings from December 23, 1993, № 3782-XII]. (2002, August 9). Holos Ukrainy — Voice of Ukraine, 144, pp. 10–12 [in Ukrainian].
3. Blazhivs'ky', Ye., Yaky'mchuk, M., Koz'yakov, I., Turkot, M. (2014). Pidtry'mannya prokurorom derzhavnogo obvy'nuvachennya [Maintenance by public prosecutor of public prosecution]. Kiev: Nacional'na akademiya prokuratury' Ukrainy' [in Ukrainian].
4. Poyasnyval'na zapy'ska do proektu Zakonu Ukrayiny' «Pro zabezpechennya bezpeky' osib, yaki berut' uchast' u kry'minal'nomu sudochy'nstvi» [Explanatory note to the draft Law of Ukraine «On ensuring the safety of persons involved in criminal proceedings»]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=8457&skl=9 [in Ukrainian].
5. Gry'n'kiv, O.O. (2007). Zabezpechennya bezpeky' uchasny'kiv kry'minal'nogo sudochy'nstva: stanovlennya i roz- vy'tok v okremy'x zarubizhny'x krayinax [Ensuring the safety of participants in criminal justice: the formation and development in certain foreign countries]. Pravo i suspil'stvo — Law and Society, 489–92 [in Ukrainian].
6. Victim and Witness Protection Act of 1982. — Public Law. 97–291 — Oct.12/1982. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-96/pdf/STATUTE-96-Pg1248.pdf>.
7. Witness Security Program. U.S. Marshals Service. URL: <https://www.usmarshals.gov/witsec/>.
8. Semkiv, T. (2017). Udoshkonalennya zabezpechennya bezpeky' osib, yaki berut' uchast' u kry'minal'nomu provadzhenni [Improvement of safety of persons involved in criminal proceedings]. Naukovy'j chasopy's Nacional'noyi akademiyi prokuratury' Ukrainy Scientific journal of the National Academy of Public Prosecutor of Ukraine, 3(15), 119–128 [in Ukrainian].
9. Deklaraciya osnovny'x pry'ncy'piv pravosuddya dlya zhertv zlochy'niv ta zlovzhy'vannya vladoyu [Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_114 [in Ukrainian].

10. Yevropejs'ka konvenciya shhodo vidshkoduвання zby'tku zhertvam nasy'l'ny'cz'ky'x zlochy'niv (ETS N116) [European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes (ETS No. 116)]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_319 [in Ukrainian].

11. Rekomendaciya R (85) 11 Komitetu ministriv derzhavam-chlenam stosovno polozhennya poterpilogo v mezhax kry'minal'nogo prava ta kry'minal'nogo 33 procesu [Recommendation R (85) 11 of the Committee of Ministers to Member States on the situation of the victim in the framework of criminal law and criminal proceedings]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_127 [in Ukrainian].

12. Rekomendaciya # R (97) 13 Komitetu ministriv Rady' Yevropy' derzhavam-chlenam shhodo zalyakuvannya svidikiv i prav storony' zaxy'stu [Recommendation No. R (97) 13 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States on intimidation of witnesses and rights of defense]. (n.d.). scourt.gov.ua. Retrieved from: [http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B5](http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B5) [in Ukrainian].

13. Rekomendaciya # Rec (2005) 9 Komitetu ministriv Rady' Yevropy' derzhavam-chlenam shhodo zaxy'stu svidikiv ta osib, yaki spivpracyuyut' z pravosuddyam [Recommendation No. Rec (2005) 9 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States on the protection of witnesses and persons cooperating with justice]. (n.d.). scourt.gov.ua. Retrieved from: [http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B/](http://scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B/) [in Ukrainian].

14. Posibny'k Yevropolu z py'tan' zaxy'stu svidikiv (Zagal'ni kry'teriyi ta pry'ncy'py', reyestracijny'j nomer 667937v2) [Europol's Guide to the Protection of Witnesses (General Criteria and Principles, registration number 667937v2)].

15. Dy'rekty'va 2012/29/Yes Yevropejs'kogo Parlamentu ta Rady' pro vstanovlennya minimal'ny'x standartiv shhodo prav, pidtry'mky' ta zaxy'stu poterpily'x vid zlochy'nu/ [Directive 2012/29 / EC of the European Parliament and of the Council on establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime].

УДК 35.5(477)

Романенко Євген Олександрович

*доктор наук з державного управління, професор,
Заслужений юрист України,
Президент Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління,
Проректор
Міжрегіональна Академія управління персоналом*

Романенко Евгений Александрович

*доктор наук по государственному управлению, профессор,
Заслуженный юрист Украины,
Президент Всеукраинской ассамблеи докторов наук по государственному управлению,
Проректор
Межрегиональная Академия управления персоналом*

Romanenko Yevgeniy

*Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,
Honored Lawyer of Ukraine, President of the
Ukrainian Assembly of Doctors of Sciences in Public Administration,
Vice-Rector*

Interregional Academy of Personnel Management

ORCID: 0000-0003-2285-0543

Жукова Ірина Віталіївна

*кандидат наук з державного управління, доцент,
Виконавчий директор Президії Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління,
завідувач кафедри професійної освіти та управління навчальним закладом
Міжрегіональна академія управління персоналом*

Жукова Ирина Витальевна

*кандидат наук по государственному управлению, доцент, исполнительный директор
Президиума Всеукраинской ассамблеи докторов наук по государственному управлению,
заведующая кафедрой профессионального образования и управления учебным заведением
Межрегиональная академия управления персоналом*

Zhukova Irina

*Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor,
Executive Director of the Presidium of the Ukrainian Assembly of
Doctors of Sciences in Public Administration,
Head of the Department of Vocational Education
and Management of the Educational Institution
Interregional Academy of Personnel Management*

ORCID: 0000-0003-4927-0610

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-2-5057

**ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ
КОМУНІКАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

**ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
КОМУНІКАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАИНЕ**

**WAYS OF OPTIMIZATION THE STATE
COMMUNICATION POLICY IN UKRAINE**

Анотація. Визначено, що у сучасних умовах соціально-економічного та політичного розвитку, реалізації системних реформ, запровадження новітніх модернізаційних стратегій у різних сферах суспільного життя особливої ваги набуває розроблення інституційних форм оптимізації державної комунікативної політики. Обґрунтовано, що відсутність чітко визначених інституційних структур у формі конкретних комунікативних підрозділів органів державної влади, сьогодні здебільшого провокує неефективність державного управління, блокує публічність у сфері державної політики, поглиблює відрив між органами державної влади та суспільством.

Доведено існування суттєвих проблем з формуванням та реалізацією ефективної державної політики у сфері розвитку інформаційного суспільства — не виконано план дій щодо реалізації Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», відсутній план дій щодо реалізації національної стратегії подальшого розвитку інформаційного суспільства в Україні; не подолано цифрову нерівність у доступі громадян України до електронних комунікацій та інформаційних ресурсів; повільно зростає рівень комп'ютерної грамотності населення; низький рівень впровадження та використання можливостей ІКТ у сферах освіти, науки, культури, охорони здоров'я, в агропромисловому комплексі та інших секторах економіки; відсутні відповідні галузеві та міжгалузеві програми; підтримка поглиблення демократичних процесів слабо координована та несистемна, зокрема щодо проведення виборів, голосувань, загальнонаціональних та місцевих референдумів, опитувань та консультацій, запровадження механізмів громадсько-державного партнерства, здійснення громадського контролю на засадах широкого використання ІКТ та мережі Інтернет. Зазначено, що одним із своєчасних інституціональних прийомів оптимізації державної комунікативної політики в Україні має стати інституційно-конвергентна модель управління інформаційно-комунікативною сферою. Виходячи із того, що її структурні елементи перебувають у найбільш функціонально-інтегрованих умовах, не можна чітко розподілити предметне поле Інтернет-мережі, телекомунікацій, радіомовлення, оскільки вони сьогодні перебувають у детермінованому взаємозв'язку, а відтак сфера та види інформаційних продуктів та послуг сьогодні уніфіковані.

Ключові слова: державна комунікативна політика, інституційно-конвергентна модель управління інформаційно-комунікативною сферою, механізми громадсько-державного партнерства, розвиток інформаційного суспільства.

Аннотация. Установлено, что в современных условиях социально-экономического и политического развития, реализации системных реформ, внедрения новейших модернизационных стратегий в различных сферах общественной жизни особое значение приобретает разработка институциональных форм оптимизации государственной коммуникативной политики. Обосновано, что отсутствие четко определенных институциональных структур в форме конкретных коммуникативных подразделений органов государственной власти, сегодня в основном провоцирует неэффективность государственного управления, блокирует публичность в сфере государственной политики, углубляет разрыв между органами государственной власти и обществом.

Доказано существование проблем с формированием и реализацией эффективной государственной политики в сфере развития информационного общества — не выполнен план действий по реализации Закона Украины «Об основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007–2015 годы», отсутствует план действий по реализации национальной стратегии дальнейшего развития информационного общества в Украине; не преодолено цифровое неравенство в доступе граждан Украины к электронным коммуникациям и информационным ресурсам, медленно растет уровень компьютерной грамотности населения; низкий уровень внедрения и использования возможностей ИКТ в сферах образования, науки, культуры, здравоохранения, в агропромышленном комплексе и других секторах экономики; отсутствуют соответствующие отраслевые и межотраслевые программы; поддержка углубления демократических процессов слабо координирована и несистемна, в частности относительно проведения выборов, голосований, общенациональных и местных референдумов, опросов и консультаций, внедрения механизмов общественно-государственного партнерства, осуществления общественного контроля на основе широкого использования ИКТ и сети Интернет. Отмечено, что одним из своевременных институциональных приемов оптимизации государственной коммуникативной политики в Украине должна стать институционально-конвергентная модель управления информационно-коммуникативной сферой. Исходя из того, что ее структурные элементы находятся в наиболее функционально-интегрированных условиях, нельзя четко распределить предметное поле Интернет-сети, телекоммуникаций, радиовещания, так как они находятся в детерминированной взаимосвязи, а затем сфера и виды информационных продуктов и услуг сегодня унифицированы.

Ключевые слова: государственная коммуникативная политика, институционально-конвергентная модель управления информационно-коммуникативной сферы, механизмы общественно-государственного партнерства, развитие информационного общества.

Summary. It has been established that in modern conditions of socio-economic and political development, the implementation of systemic reforms, the introduction of the latest modernization strategies in various spheres of public life, the development of institutional forms for optimizing the state communication policy takes on particular importance. It is substantiated that the absence of clearly defined institutional structures in the form of specific communicative units of government bodies, today mainly provokes the inefficiency of government, blocks publicity in public policy, deepens the gap between government bodies and society.

Proved the existence of problems with the formation and implementation of an effective state policy in the development of the information society – the action plan to implement the Law of Ukraine «On the basic principles of the information society development in Ukraine for 2007–2015» has not been fulfilled, there is no action plan to implement the national strategy for the further development of information societies in Ukraine; the digital inequality in access of citizens of Ukraine to electronic communications and information resources has not been overcome, the level of computer literacy of the population is slowly increasing; low level of implementation and use of information and communication technologies opportunities in the fields of education, science, culture, health, in the agro-industrial complex and other sectors of the economy; there are no relevant industry and intersectoral programs; support for deepening democratic processes is poorly coordinated and non-systemic, in particular with regard to holding elections, voting, nationwide and local referendums, polls and consultations, introducing mechanisms of public-state partnerships, exercising public control through the widespread use of information and communication technologies and the Internet. It was noted that one of the timely institutional methods for optimizing the state communication policy in Ukraine should be an institutional-convergent model of managing the information and communication sphere. Given that its structural elements are in the most functionally integrated conditions, it is impossible to clearly distribute the subject field of the Internet network, telecommunications, broadcasting, as they are in a deterministic relationship, and then the scope and types of information products and services are unified today.

Key words: state communication policy, institutional convergent model of information and communication management, mechanisms of public-state partnership, development of the information society.

Постановка проблеми. Інформаційна та комунікативні системи державного управління постійно видозмінюються та вдосконалюються набуваючи нової якості, що приводять до оптимізаційно-модерного оновлення держави загалом. Основою такого оновлення в сучасній Україні виступає формування «єдиного інформаційно-комунікативного правового простору, який забезпечує інформованість всіх структур суспільства та кожного громадянина окремо» [1]. Це ставить питання про запровадження відповідних державних програм, спрямованих на формування та розвиток інформаційно-комунікативного забезпечення системи державного управління. Сьогодні в Україні нарізла необхідність створення відповідних аналітичних агентств, які б фундаментально займалися розробкою відповідних державних програм, основним призначенням яких було б посилення комунікативної взаємодії між органами державної влади та громадськістю з одного боку, а з іншого — в середині самих структур органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичні основи державної комунікативної політики висвітлені в працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Вагомий внесок у дослідження особливостей впливу держави на процес управління інформаційно-комунікативною сферою зробили такі вчені: Ю. Бурило, В. Гурковський, І. Жукова, В. Козаков, Є. Романенко та ін. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються специфіка управлінських відносин у сфері комунікації та шляхи її удосконалення.

Мета статті — визначення сутності і специфіки сучасної державної комунікативної політики в Україні та надання пропозицій із її оптимізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. На думку Ю. П. Бурило «недостатня ефективність органів державної влади виникає через низьку координованість їх діяльності, перетинання повноважень, а також в наслідок невідповідності напрямів їх регу-

лювання до конвергентних процесів в інформаційно-комунікаційній сфері» [2]. Відтак, інституційні форми оптимізації комунікативних відносин в системі взаємодії органів державної влади та громадськості мають включати:

- створення структурних підрозділів (спеціальних інформаційних служб або систем) в апаратах центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань взаємодії із ЗМІ та зв'язків з громадськістю;
- віднесення до компетенції віце-прем'єр-міністра України з гуманітарних питань в процесі вироблення і реалізації державної політики обов'язкового врахування принципів прозорості та відкритості діяльності органів виконавчої влади, розвитку комунікації влади і суспільства. Оскільки Постанова Кабінету Міністрів України «Про функціональні повноваження Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та Міністра Кабінету Міністрів України» № 1269 від 04.09.2006 втратила чинність. Раніше віце-прем'єр-міністри з гуманітарних питань несли відповідальність за «розроблення та реалізацію державної політики в політико-ідеологічній сфері», що регламентувалось відповідними постановами Кабінету Міністрів України.

У контексті інституціоналізації форм оптимізації державної комунікативної політики України варто враховувати і той факт, що сьогодні «питання комунікативної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, ЗМІ, громадськості розпорошені в низці нормативно-правових актів, частину з яких становлять рішення Кабінету Міністрів України, через що важливі інструменти (консультації з громадськістю, громадська експертиза тощо) поширюються тільки на виконавчу гілку влади, відсутні загальні стандарти інформаційного обміну між владою та громадськістю, досі не визначеними залишаються механізми здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади та організацій

процесу роз'яснювальної роботи». Суттєвим недоліком у напрямку реалізації державної комунікативної політики в Україні щодо утвердження певних форм інституціоналізації взаємодії відповідних органів державної влади з громадськістю є відсутність в органах законодавчої та судової влади України спеціальних підрозділів зі зв'язків із громадськістю, відповідні комунікативні функції перебирають на себе прес-служби, що безумовно негативно позначається на їх інформаційно-комунікативному забезпеченні.

Варто відзначити, що дотепер в системі органів державної влади, зберігається відмінність підходів щодо функціонування інформаційних служб в органах державної влади, (інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом), яка була визначена Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади» ще більше поглиблює деструктивні процеси у сфері комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості [3].

Слід, відзначити, якщо в цілому на рівні системи органів державної влади зберігаються певні деструкції у функціонуванні відповідних інституційних структур, які забезпечують їх комунікативну взаємодію з громадськістю, то на рівні місцевих органів державної влади такі структури є уніфікованими, чітко визначені підрозділи (відділи та сектори) з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю, преси та інформації, що діють на підставі відповідного типового положення і функціональні обов'язки яких та сфери їх компетенції чітко розмежовані [4].

Саме виходячи із цього сьогодні у сфері інституціоналізації форм оптимізації державної комунікативної політики першочерговим питанням має стати ефективна координація роботи відповідних структурних підрозділів (прес-служба, інформаційно-аналітичні підрозділи), які відповідають за налагодження комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю. До їх функціональних повноважень має входити не лише «інформування Адміністрації Президента про заплановані заходи за участю керівників ОДВ, що проводитимуться спільно зі ЗМІ, та координувати з прес-службою Президента України підготовку матеріалів, що передаються засобам масової інформації та містять оцінки зовнішньої та внутрішньої політики держави, які можуть мати важливий суспільний резонанс» [5].

Предметними питаннями їх діяльності мають стати консультації з громадськістю та її врахування в процесі формування і реалізації державної політики [6]. Виходячи із цього комплексна координація діяльності підрозділів зі зв'язків з громадськістю в органах державної влади має включати такі рівні як: локальний (в межах однієї установи

усіх комунікативних підрозділів, в тому числі й зі структури патронатної служби), вертикальний (в межах виконавчої гілки відповідно до наявних управлінських зв'язків), горизонтальний (ОДВ та органи місцевого самоврядування на рівні конкретної адміністративно-територіальної одиниці) та інтегральний (або загальнодержавний: законодавча влада на рівні відповідного підрозділу Верховної Ради України, виконавча — Кабінету Міністрів України, судова — через Вищі органи суддівського самоврядування та Адміністрації Президента України) [7, с. 204].

В Україні на державному рівні було здійснено декілька спроб оптимізації державного управління інформаційною сферою, в тому числі і у контексті реалізації адміністративної реформи, що передбачало певні інституціональні зміни, однак до суттєвих та якісних новацій вони не призвели [8]. Відсутній єдиний центральний орган виконавчої влади, відповідальний за формування та/або реалізацію державної політики розвитку інформаційного суспільства, сфери телекомунікацій, програмування, забезпечення інформаційної безпеки та кібербезпеки, впровадження технологій електронного урядування, електронного документообігу, електронного підпису, що зумовлює: невизначеність та відсутність єдиної державної політики у цих сферах; недостатній рівень координації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері ІКТ та зв'язку; незабезпечення взаємосумісності (інтероперабельності) різних інформаційних систем, що створювалися в різний час, за різними принципами, на різних технологічних платформах;

На сьогодні на рівні держави управління інформаційною сферою здійснює 4 профільних органів державної влади: 2 регуляторних органи — Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ), 2 органи виконавчої влади — Державний комітет з телебачення та радіомовлення України (Держкомтелерадіо України) та Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України (Держспецзв'язку України). Законодавчі функції у сфері управління інформаційно-комунікативним простором покладено на 2 комітети Верховної Ради України: Комітет ВР України з питань свободи слова та інформації та Комітет ВР України з питань інформатизації та інформаційних технологій. У тактичному відношенні суб'єктами прямого та опосередкованого виконання певних завдань та програм в інформаційно-комунікативній сфері є понад 20 органів державної влади України.

Практика реалізації інституційно-конвергентної моделі управління інформаційно-комунікативною сферою вже успішно апробована у західноєвропейських країнах. Інституційно-конвергентна модель управління інформаційно-комунікативною сферою

передбачає «реформуванні системи органів державного управління, шляхом створення єдиних конвергентно-регуляторних органів, повноваження яких охоплюють сферу телекомунікацій, телерадіомовлення, надання інших видів електронних інформаційних продуктів і послуг, зокрема в Інтернеті або шляхом їх поєднання» [9].

Виходячи із міжнародної практики, функціонально конвергентні органи регулювання інформаційно-комунікативної сфери «підзвітні чи уряду, чи президенту чи/та парламенту, їх бюджет формується як шляхом відрахувань від зборів та ліцензій, які вони надають, а також за рахунок державних надходжень, та частково від зборів та ліцензій, деякі з таких інституційних структур в межах різних національних систем державного управління входять до складу органів державної влади, інші — представляють собою незалежні громадські організації. Їх спільною ознакою для таких конвергентних органів є те, що вони здійснюють регулювання усього спектру діяльності в інформаційно-комунікаційній сфері (телебачення, радіо, телекомунікацій та поштового зв'язку) з одного управлінського центру [10]. Така модель нині запроваджена та успішно діє в Італії, Великобританії, США, Грузії, Австралії, Канаді.

В Італії у 2008 р. Міністерство з комунікацій було реорганізовано в Департамент з комунікацій у складі Міністерства економічного розвитку [532], а у Великобританії у 2012 р. було ліквідовано Центральний Офіс з інформації (урядовий орган, що підпорядковувався Секретаріату Кабінету Міністрів) замість якого утворено Центр з питань комунікацій, який не є самостійною структурою, якою донедавна був Центральний Офіс з інформації. У Великобританії в системі органів державної влади функціонує Департамент з комунікацій без якого не затверджується жодне рішення уряду [11].

В структурі уряду Австралії функціонує окремий Департамент широкосмугового зв'язку та цифрової економіки основним завданням якого є сприяння розробці динамічної, стійкої і конкурентоспроможної цифрової економіки, шляхом розбудови швидкої та доступної цифрової телекомунікаційної інфраструктури, забезпечення широкосмугового зв'язку та мовлення; координації переходу від аналогового до цифрового телебачення та підвищення якості й різноманітності контенту в секторі мовлення; забезпечення «розумної ціни» за отримання основних послуг зв'язку; сприяння інноваційній діяльності у сфері інформаційно-комунікаційних технологій; дослідження і робота з бізнесом у вирішенні конкретних питань, зокрема забезпечення кібербезпеки користувачів; створення відповідної нормативно-правової бази тощо [12].

Відтак, з огляду на результативність існування таких структур в різних країнах світу постає питання про необхідність їх створення в межах вітчизняної практики управління інформаційно-

комунікативною сферою. Створення такої структури сприятиме підвищенню ефективності загальнодержавної координації в інформаційно-комунікативній сфері України, виходячи із новітніх тенденцій її розвитку та у відповідності до міжнародної практик її функціонування. Все більше експертів сьогодні наголошують на тому, що наявність подібної інституційної структури, які існують у розвинених західноєвропейських країнах є одним із можливих моделей оптимізації системи органів державної влади в управлінні інформаційною сферою. В альтернативу цього в системі органів державної влади України запропоновано створити Національну раду України з питань комунікацій, як — конвергентного незалежного органу з регуляторними і наглядовими повноваженнями в інформаційній сфері (на базі Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення та Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації), до компетенції якої віднести регулювання діяльності у сфері телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом, телерадіомовлення, а також — іншої діяльності, що розповсюджуються на основі телекомунікаційної інфраструктури, зокрема в мережі Інтернет; Центрального органу виконавчої влади з формування та провадження комплексної загальнодержавної політики в інформаційній та комунікаційній сфері — щодо розвитку національного інформаційного простору (зокрема діяльності ЗМІ та ЗМК), офіційної комунікації, інформатизації, розвитку інформаційного суспільства (на базі Держкомтелерадіо України [13].

У такий спосіб, запровадження відповідної моделі інституціональної оптимізації державної комунікативної політики, шляхом створення такого конвергентного незалежного органу з регуляторними і наглядовими повноваженнями забезпечить «впорядкування системи державного управління інформаційною сферою, зменшити її зарегульованості, що суттєво зекономить кошти, оскільки замість утримання декількох органів управління утримуватиметься лише один регуляторний орган та один орган виконавчої влади» [14]. В той же час, варто враховувати і той, факт, що створення такої конвергентної структури в сучасних умовах суспільного розвитку України не приведе до миттєвої оптимізації системи управління інформаційно-комунікативною сферою, оскільки її діяльність може бути результативною лише за умови концептуально збалансованої політики держави, яка б визначала її стратегічний зміст та здійснювалась одним інститутом централізовано, в окремих її напрямках.

Стратегічно важливою інституційною формою оптимізації державної комунікативної політики в Україні має стати реальне запровадження технологій електронного врядування, які б гарантували високий рівень автоматизації всієї сукупності державно-управлінських процесів, тим самим

забезпечуючи суттєве підвищення ефективності системи державного управління. Але впровадження у електронного урядування проводиться дуже повільно — не виконано план заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2011 року № 1014-р; відсутні програми розвитку електронного урядування в системі органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, повільно впроваджуються програми з надання електронних адміністративних послуг. Особливо варто акцентувати увагу на тому, що сьогодні електронне врядування має забезпечити побудову розподільної системи соціального управління, яка б вирішувала завдання підвищення ефективності діяльності державних закладів та установ щодо управління документами та процесами їх обробки [15]. Електронне врядування в Україні має забезпечити прискорення процесів інформаційного обміну у різних сферах суспільного життя, відкрити нові форми для більш мобільної взаємодії органів державної влади й громадськості та в межах своїх власних інституційних структур.

4 червня 2014р. Уряд реорганізував Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації, та нарешті створив центральний орган виконавчої влади з реалізації політики у сфері електронного урядування — Державну службу з питань електронного урядування — діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України — Міністра регіонального розвитку, будівництва та житло-комунального господарства.

Стратегічною метою нової служби має стати інформування органів державної влади та громадськості про стан справ в системі інформатизації та розроблення відповідних пропозицій щодо вдосконалення та модернізації її нормативно-правової бази, вироблення нових підходів та стандартів до реалізації електронного врядування, здатного спростити комунікативну взаємодію між владою та суспільством.

Державна служба з питань електронного урядування, враховуючи динамізм розвитку інформаційного суспільства повинна забезпечити постійне оновлення документів, які б гарантували ефективність архітекtonіки прийняття державно-управлінських рішень. Важлива роль у контексті реалізації їх повноважень має належати запровадженню методик оцінки ефективності інформаційно-комунікативних проектів у сфері взаємодії органів державної влади та громадськості. Слід відзначити, що більшість програм, концепцій проектів, які стосуються даного питання, і які були прийняття та затвердженні в Україні протягом останніх років, здебільшого спрямовані на вирішення тактичних задач, хоча ефективність взаємодії органів державної влади та громадськості є одним із інструментів реалізації

стратегії розвитку системи державно-громадського управління.

При всіх позитивних і негативних сторонах процесу запровадження електронного врядування в Україні й досі відкритим залишається питання щодо затвердження «Системного проекту формування інфраструктури електронного урядування». Стратегічною метою даного проекту має стати інформування органів державної влади та громадськості про стан справ в системі інформатизації та розроблення відповідних пропозицій щодо вдосконалення та модернізації її нормативно-правової бази, вироблення нових підходів та стандартів до реалізації електронного врядування, здатного спростити комунікативну взаємодію між владою та суспільством.

«Системний проект формування інфраструктури електронного урядування» враховуючи динамізм розвитку інформаційного суспільства повинен забезпечити постійне оновлення документів, які б гарантували ефективність архітекtonіки прийняття державно-управлінських рішень. Важлива роль у контексті реалізації даного проекту має належати запровадженню методик оцінки ефективності інформаційно-комунікативних проектів у сфері взаємодії органів державної влади та громадськості. Слід відзначити, що більшість програм, концепцій проектів, які стосуються даного питання, і які були прийняття та затвердженні в Україні протягом останніх років, здебільшого спрямовані на вирішення тактичних задач, хоча ефективність взаємодії органів державної влади та громадськості є одним із інструментів реалізації стратегії розвитку системи державно-громадського управління.

Принципово чіткого розуміння потребує сама методологія з'ясування того чи можна забезпечити ефективність функціонування системи державного управління ігноруючи інформаційно-комунікативну взаємодію органів державної влади із громадськістю, а з іншого боку, рівень такої взаємодії має виступати критерієм її ефективності загалом. Система державного управління не може бути ефективною у жодному із випадків, якщо вона не включає оптимізованої взаємодії з громадськістю. Саме тому сьогодні інституційною формою оптимізації державної комунікативної політики в Україні має стати Стратегія інформаційно-комунікативного розвитку системи органів державної влади яка б забезпечувала реалізацію новітніх інноваційно-комунікативних методів, методик та технологій як в межах системи державного управління, так і на рівні взаємодії з громадськістю.

Однією із найбільш дієвих інституційних форм забезпечення комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості та ефективності реалізації загалом державної комунікативної політики має стати створення відповідної оперативно-моніторингової структури. Виходячи із цього в Адміністрації Президента України доцільним було б

з метою оптимізації діалогічного дискурсу у суспільстві в напрямі запровадження стратегічного курсу держави на формування громадянського суспільства в Україні проведення Громадського форуму, який би сприяв обговоренню найбільш актуальних питань у сфері публічної політики, що дало б змогу виробити практичні рекомендації щодо взаємодії органів державної влади та громадськості, а отже, визначити ефективність діалогу між ними. Подібний комунікативний захід варто було б також запровадити і на рівні регіональної влади та органів місцевого самоврядування.

Створити Громадську Раду при Президентові України як одну із стратегічних ініціатив щодо інституціоналізації діалогічної взаємодії органів державної влади та громадськості в Україні, на яку покладался б основний обов'язок — розвиток громадянського суспільства шляхом утвердження діалогу між владою та громадськістю як між рівноправними учасниками державно-управлінського процесу;

Створити при Адміністрації Президента України як одну із найбільш дієвих інституційних форм забезпечення комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості ситуативний центр, основним завданням якого було б оперативне та випереджальне інформування глави держави про стан справ у країні та у світі загалом. До повноважень цього центру має належати аналіз найважливіших проблем розвитку держави та прийняття стратегічних й оперативних рішень. Завдяки такій структурі в Адміністрації Президента України буде досягнуто оперативність прийняття державно-управлінських рішень, посилення контролю за їх виконанням з боку як самих органів державної влади, так і громадянського суспільства, сталість та оптимізація процесів державного та муніципального управління;

Кабінету Міністрів України з метою оптимізації комунікативної політики держави в системі органів державної влади на центральному та місцевому рівнях створити відповідні аналітичні агентства, що розробляли б відповідні державні програми, основним призначенням яких було б посилення комунікативної взаємодії, з одного боку, між органами державної влади та громадськістю, а з другого — в середині самих структур органів державної влади.

Віднести до компетенції віце-прем'єр-міністра України з гуманітарних питань обов'язкове врахування принципів прозорості та відкритості діяльності органів виконавчої влади, розвитку комунікації влади і суспільства виходячи із того, що Постанова Кабінету Міністрів України «Про функціональні повноваження Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та Міністра Кабінету Міністрів Укра-

їни» № 1269 від 4 вересня 2006 р. втратила чинність (раніше віце-прем'єр-міністри з гуманітарних питань несли відповідальність за «розроблення та реалізацію державної політики в політико-ідеологічній сфері»).

Розробити та затвердити Єдиний кодекс державних документів щодо управління інформаційною сферою, який би охоплював дві глобальні складові державного управління інформаційною сферою: інформаційно-технологічний (пов'язаний з рішеннями щодо створення технологічної бази переходу України до інформаційного суспільства, розвитку інформаційно-комунікаційної інфраструктури, вироблення та використання ІКТ та упровадження форм діяльності, що базуються на них, тощо); інформаційно-змістовий, пов'язаний з діяльністю ЗМІ та ЗМК (зокрема в мережі Інтернет), установленням соціальної та правової відповідальності ЗМІ перед суспільством, забезпеченням інформаційних прав і свобод громадян, наповненню вітчизняного і світового медійного простору позитивною інформацією про Україну тощо;

Розробляючи технологічний зміст «Доктрини державної інформаційної політики», виходити із необхідності прийняття відповідних нормативних документів, зокрема Концепції розвитку національного інформаційного простору, Концепції розвитку офіційної комунікації;

Верховній Раді України необхідно закріпити зобов'язання парламенту України на нормативно-правовому рівні: публічно обговорювати законопроекти, які мають найбільше соціальне значення для громадськості; узагальнювати та публікувати результати відповідного обговорення законопроектів; регламентувати доцільність залучення неурядових організацій до обговорення певних законопроектів. Розробити та прийняти Закон України «Про державну комунікативну політику», який би забезпечив чітке встановлення зворотного зв'язку з громадськістю, публічного діалогу, партнерських стосунків органів влади та інститутів громадянського суспільства, підвищення ефективності механізму залучення громадськості до розроблення та реалізації державної політики, дотримання системності у здійсненні політичних комунікацій.

Висновки. Таким чином, запровадження новітніх інституціональних форм оптимізації державної комунікативної політики в Україні є одним із стратегічних й тактичних напрямків її реалізації, від концептуального й технологічного забезпечення яких залежить розвиток держави, її внутрішня та зовнішня політика, збалансованість в утвердженні нових пріоритетів її функціонування та підтримка з боку громадянського суспільства.

Література

1. Губерський Л. В. Інформаційна політика України / Л. В. Губерський: Монографія. URL: http://pidruchniki.ws/15840720/politologiya/informatsiyna_politika_ukrayini_-_guberskiy.lv
2. Бурило Ю. П. Організаційно-правові питання державного управління в інформаційній сфері / Бурило Ю. П. — 2008. URL: <http://adminpravo.com.ua/index.php/2010-04-13-14-05-13/145-2010-09-28-13-27-30/1942-22.html>
3. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=539%2F97-E2%F0&new=1>
4. Про затвердження Типового положення про Головне управління у справах національностей та релігій Київської міської, управління (відділ) у справах національностей та релігій обласної, відділ у справах національностей та релігій Севастопольської міської державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2008 р. № 171. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=171-2008-%EF&new=1>
5. 352 Про координацію роботи прес-служб та інформаційно-аналітичних підрозділів органів державної виконавчої влади: Розпорядження Президента України від 23.11.1995 р. № 419. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=419%2F95-%F0%EF>
6. Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.10.2004 р. № 759. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=759-2004-%F0&new=1>
7. Баровська А. В. Принципи державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції / А. В. Баровська // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України [Текст]: наук. журн. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К.: НАДУ, 2008. № 2. С. 201–208.
8. Про основні засади державної комунікативної політики: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 85-р від 13.01.2010 р. Про схвалення Концепції проекту Закону України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=85-2010-F0&new=1>
9. DBCDE URL: http://www.dbcde.gov.au/about_us/corporate_plan_2011-13
10. Шаран П. Сравнительная политология / П. Шаран / В 2 ч. — Ч. 1. — М.: [Российская академия управления], 1992. — 226 с.
11. Ofcom. URL: <http://www.ofcom.org.uk/>
12. AGCOM. URL: <http://www.agcom.it/Home.aspx>
13. Конах В. К. Проблеми інформаційного законодавства України в сфері створення, поширення та використання інформації та шляхи їх вирішення / В. К. Конах / Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1189/>
14. Концепція реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин. Затверджено та взяте за основу рішенням Урядової комісії з питань інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади (Протокол № 7 від 06.10.2000 р.) URL: http://ndcpi.org.ua/jurnal/16_12.htm
15. Формирование инструментов маркетинга в публичном управлении: уч. пособие / Романенко Е. А., Чаплай И. В. — LAP Lambert Academic Publishing, 2016. 190 с.

References

1. Burylo, Yu. P. (2008). Orhanizatsiino-pravovi pytannia derzhavnoho upravlinnia v informatsiinii sferi [Organizational and legal issues of public administration in the information sphere]. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv: Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman. URL: <http://adminpravo.com.ua/index.php/2010-04-13-14-05-13/145-2010-09-28-13-27-30/1942-22.html> [in Ukrainian].
2. Huberskyi, L. V. (2007). Informatsiina polityka Ukrainy [Information Policy of Ukraine]. URL: http://pidruchniki.ws/15840720/politologiya/informatsiyna_politika_ukrayini_-_guberskiy.lv [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy «Pro poriadok vysvitlennia diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini zasobamy masovoi informatsii»: vid 23 veresnia 1997 r., № 539 [Law of Ukraine «On the procedure for the coverage of the activities of public authorities and local self-government bodies in Ukraine by mass media» from September 23 1997, № 539]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=539%2F97-E2%F0&new=1> [in Ukrainian].
4. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Typovoho polozhennia pro Holovne upravlinnia u spravakh natsionalnostei ta relihii Kyivskoi miskoi, upravlinnia (viddil) u spravakh natsionalnostei ta relihii oblasnoi, viddil u spravakh natsionalnostei ta relihii Sevastopolskoi miskoi derzhavnoi administratsii»: vid 12.03.2008 r., № 171 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Model Regulations on the Main Department for Nationalities and Religions of Kyiv City, Administration (Department) for Nationalities and Religions of the Region, Department for Nationalities and Religions of Sevastopol City State Administration from March 12 2008, № 171]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=171-2008-%EF&new=1> [in Ukrainian].
5. Rozporiadzhennia Prezydenta Ukrainy «Pro koordynatsiiu roboty pres-sluzhby ta informatsiino-analitychnykh pidrozdiliv orhaniv derzhavnoi vykonavchoi vlady»: vid 23.11.1995 r., № 419 [Order of the President of Ukraine «On

coordination of work of press services and information-analytical subdivisions of executive bodies» from November 23 1995, № 419]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=419%2F95-%F0%EF> [in Ukrainian].

6. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro robotu tsentralnykh i mistsevykh orhaniv vykonavchoi vlady shchodo zabezpechennia vidkrytosti u svoii diialnosti, zviazkiv z hromadskistiu ta vzaiemodii iz zasobamy masovoi informatsii»: vid 18.10.2004 r., № 759 [Order of the President of Ukraine «On work of central and local executive authorities to ensure openness in their activities, public relations and interaction with mass media» from October 18 2004, № 759]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=759-2004-%F0&new=1> [in Ukrainian].

7. Barovska, A. V. (2008). Pryntsypy derzhavnoi informatsiinoi polityky u sferi yevropeiskoi intehratsii [Principles of state information policy in the field of European integration]. Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy — Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 2, 201–208 [in Ukrainian].

8. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro skhvalennia Kontseptsii proektu Zakonu Ukrainy «Pro osnovni zasady derzhavnoi komunikativnoi polityky»: vid 13.01.2010 r., № 85-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Concept of the Draft Law of Ukraine «On the Basic Principles of State Communication Policy»» from January 13 2010, № 85-r]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=85-2010-F0&new=1> [in Ukrainian].

9. Corporate Plan 2011–2013. (2010). www.dbcde.gov.au. URL: http://www.dbcde.gov.au/about_us/corporate_plan_2011-13 [in English].

10. Sharan, P. (1992). Sravnytelnaia polytolohyia [Comparative Political Science]. (Vols. 1). Moscow: Rossyiskaia akademyia upravlenyia [in Russian].

11. Official site of Ofcom. www.ofcom.org.uk. URL: <http://www.ofcom.org.uk> [in English].

12. Official site of AGCOM. www.agcom.it. Retrieved from <http://www.agcom.it/Home.aspx> [in English].

13. Konakh, V. K. (n.d.). Problemy informatsiinoho zakonodavstva Ukrainy v sferi stvorennia, poshyrennia ta vykorystannia informatsii ta shliakhy yikh vyrishennia [Problems of Information Legislation of Ukraine in the Field of Creation, Distribution and Use of Information and Ways to Address them]. www.niss.gov.ua. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/1189/> [in English].

14. Kontseptsia reformuvannia zakonodavstva Ukrainy u sferi suspilnykh informatsiinykh vidnosyn. Zatverdzheno ta vziato za osnovu rishenniam Uriadovoi komisii z pytan informatsiino-analitychnoho zabezpechennia diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady (Protokol # 7 vid 06.10.2000 r.) [Concept of reforming Ukrainian legislation in the field of public information relations. Approved and taken as the basis of the decision of the Governmental Commission on issues of information and analytical support for the activities of executive authorities (Minutes No. 7 dated October 6, 2000)]. (n.d.). ndcpi.org.ua. URL: http://ndcpi.org.ua/jurnal/16_12.htm [in English].

15. Romanenko, E. A., Chaplai, I. V. (2016). Formirovanie instrumentov marketinga v publichnom upravlenii [Formation of marketing tools in public administration]. LAP Lambert Academic Publishing [in Russian].

НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

Електронне наукове видання

«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»

Электронное научное издание

**«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ И НАЦИОНАЛЬНАЯ
БЕЗОПАСНОСТЬ»**

Electronic scientific publication

«PUBLIC ADMINISTRATION AND NATIONAL SECURITY»

№ 2 (4)

Головний редактор — *Романенко Є.О.*

Київ 2019

Видано у авторській редакції

Адреса редакції:

04070, м. Київ, Андріївський узвіз, буд. 11, оф. 68

Контактний телефон: +38(044) 222 58 89

Контактний телефон: +38(067) 401 84 35

E-mail: editor@inter-nauka.com