ISSN 2617-572X
DOI: 10.25313/2617-572X-2019-6

Електронне наукове видання

«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»

№ 6 (8) / 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

№ 6 (8)

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 "Publìčne admìnìstruvannâ ta nacìonal'na bezpeka"

Редакція
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)

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

Редакційна колегія

Арошидзе Паата — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Держаного університету імені Шота Руставель (Грузія)

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

Бурик Зоряна Михайлівна — доктор наук з державного управління, старший викладач кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Львів, Україна)

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)

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

Дєгтяр 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)

Дєгтяр 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 (Дніпропетровськ, Україна)

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

Мотренко Тимофій Валентинович — доктор філософських наук, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, Академік Національної академії педагогічних наук України

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)

Кухарчук Петро Михайлович — кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри суспільно-гуманітарних дисциплін Комунального закладу «Житомирський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти» Житомирської обласної ради (Житомир, 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)

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

№ 6 (8)
2019
грудень
ЕЛЕКТРОННЕ НАУКОВЕ ВИДАННЯ
«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»
ЭЛЕКТРОННОЕ НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ
«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ И НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»
ELECTRONIC SCIENTIFIC PUBLICATION
«PUBLIC ADMINISTRATION AND NATIONAL SECURITY»

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Дєгтяр Олег Андрійович, Шевченко Вікторія Сергіївна
НАПРЯМИ ЗАСТОСУВАННЯ ОСНОВНИХ НАУКОВИХ ПІДХОДІВ ДО ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ 7

Кальниш Юрій Григорович
СВІТОГЛЯДНА РЕЦЕПЦІЯ ПРАВОСЛАВНОЇ ДОКТРИНИ СОБОРНОСТІ Й СОБОРНОПРАВНОСТІ В ДЕРЖАВОТВОРЧІЙ ІДЕОЛОГІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ 14

Кришень Олена Вікторівна
СФЕРА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯК СОЦІАЛЬНИЙ ПРІОРИТЕТ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ РЕГІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ-2020 21

Яровой Тихон Сергійович
ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЛОБІЗМУ В УКРАЇНІ В РЕАЛІЯХ СЬОГОДЕННЯ 26

ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Височанський Михайло Рудольфович
РОЛЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У ЗМІЦНЕННІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ 33

Дєгтяр Олег Андрійович, Хороших Вікторія Валеріївна
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ 37

Каюкін Василь Олексійович
РИНОК ЗАЛІЗНИЧНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ В УКРАЇНІ: МОДЕЛІ РЕФОРМУВАННЯ 43

Ковач Валерія Омелянівна
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АКТИВНОЇ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РИНКУ ПРАЦІ 49

Орлова Наталія Сергіївна
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У РЕФОРМУВАННІ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я 55

Петренко Олександр Миколайович
МІСЬКИЙ ПАСАЖИРСЬКИЙ ТРАНСПОРТ ЯК СОЦІАЛЬНО ЗНАЧУЩА ЕКОНОМІЧНА СИСТЕМА ТА ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ 61

Токарева Валентина Іванівна
УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: ВИКЛИКИ СУЧАСНОСТІ 68

Чорний Олег Васильович
ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ У КОНТЕКСТІ СОЦІАЛЬНОЇ ТА ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В СУСПІЛЬСТВІ 73

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Diegtiar Oleg, Schevchenko Viktoriia
DIRECTIONS OF APPLICATION OF THE MAIN SCIENTIFIC APPROACHES TO PUBLIC MANAGEMENT DECISION-MAKING 7

Kalnysh Yuri
WORLDWIDE RECEPTION OF THE ORTHODOXAL DOCTRINE OF COUNCIL AND COUNCIL GOVERNANCE IN THE STATE CREATIVE IDEOLOGY OF MODERN UKRAINE..... 14

Kryshen Olena
THE SPHERE OF SOCIAL WELFARE AS A SOCIAL PRIORITY OF THE REGIONAL DEVELOPMENT IN2020 21

Yarovoi Tykhon
PROSPECTS FOR THE FORMATION OF THE LOBBYING SYSTEM IN UKRAINE IN THE REALITIES OF TODAY 26

FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS

Vysochanskiy Mikhail
THE ROLE OF LEGAL REGULATION IN STRENGTHENING ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE... 33

Diegtiar Oleg, Khoroshykh Viktoriia
FOREIGN EXPERIENCE OF STATE REGULATION OF SOCIAL INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT 37

Kayukin Vasil
THE RAILWAY TRANSPORTATION MARKET IN UKRAINE: MODELS OF REFORM 43

Kovach Valeriia
MECHANISMS OF THE STATE REGULATION OF ACTIVE POPULATION EMPLOYMENT IN THE REGIONAL LABOR MARKET 49

Orlova Nataliia
MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN REFORMING HEALTH SYSTEM 55

Petrenko Oleksandr
CITY PASSENGER TRANSPORT AS A SOCIALLY IMPORTANT ECONOMIC SYSTEM AND OBJECT OF STATE REGULATION 61

Tokareva Valentyna
MANAGING THE PUBLIC PROCUREMENT PROCESS: MODERN CHALLENGES 68

Chornyj Oleg
PECULIARITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS IN EMERGENCY SITUATIONS IN THE CONTEXT OF SOCIAL AND ECONOMIC SECURITY 73

УДК 351.83

Дєгтяр Олег Андрійович
доктор наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри менеджменту і публічного адміністрування
Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова
Дегтярь Олег Андреевич
доктор наук государственного управления, доцент,
доцент кафедры менеджмента и публичного администрирования
Харьковский национальный университет городского хозяйства имени А.Н. Бекетова
Diegtiar Oleg
Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Management and Public Administration
O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv
ORCID: 0000-0002-2051-3298

Шевченко Вікторія Сергіївна
кандидат економічних наук,
доцент кафедри менеджменту і публічного адміністрування
Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова
Шевченко Виктория Сергеевна
кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры менеджмента и публичного администрирования
Харьковский национальный университет городского хозяйства имени А.Н. Бекетова
Schevchenko Viktoriia
PhD, Associate Professor, Associate Professor of the
Department of Management and Public Administration
O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-6-5432

НАПРЯМИ ЗАСТОСУВАННЯ ОСНОВНИХ НАУКОВИХ ПІДХОДІВ ДО ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

НАПРАВЛЕНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ ОСНОВНЫХ НАУЧНЫХ ПОДХОДОВ К ПРИНЯТИЮ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

DIRECTIONS OF APPLICATION OF THE MAIN SCIENTIFIC APPROACHES TO PUBLIC MANAGEMENT DECISION-MAKING

Анотація. *У статті досліджено особливості застосування до прийняття державно-управлінських рішень наукових підходів. Будь-яка управлінська діяльність спрямована на досягнення визначеної мети чи необхідного стану об'єкта управління. Здійснити цю діяльність можливо лише за умов цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на об'єкт у вигляді управлінських рішень та інших управлінських дій. Вид рішення та його зміст залежать від характеру задач, які потребують розв'язання. Задачі управління можна класифікувати на основі їх внутрішніх особливостей та способу розв'язання.*

Як свідчить досвід, будь-яка соціальна система породжує погано і добре структуровані задачі, що стосується і прийняття рішень у системі державного управління. Саме складністю розв'язання таких задач зумовлюється певна ризикованість дій управлінців під час прийняття рішень. Оскільки нова відповідальність стосовно розв'язання таких задач покладається на особу або виконавчий орган управління, а процес виконання рішень та його наслідки значною мірою залежать від індивідуальних якостей особи, причетної до підготовки варіантів рішення, вони завжди є суб'єктивними.

Процес прийняття державно-управлінських рішень має враховувати соціологічний характер проблеми, що досліджується, в основі якої знаходиться поведінкова парадигма, згідно з якою прийняття управлінського рішення – це мотивована, раціональна дія в межах соціальної організації. Вона здатна поєднати дисципліни, що досліджують поведінку та діяльність соціальних систем, і застосувати їх у теорії державного управління.

Нині в Україні, відсутні умови для системної орієнтації державно-управлінських рішень. Одна з перешкод – недостатня ясність співвідношення ситуаційності та системності в державному управлінні, а також нехтування комплексним урахуванням усіх факторів впливу на прийняття державно-управлінських рішень.

Ключові слова: *державне управління, управлінські рішення, державно-управлінські рішення, системний підхід, ситуаційний підхід, процесний підхід, формалізований підхід.*

Аннотация. *В статье исследованы особенности применения до принятия государственно-управленческих решений научных подходов. Любая управленческая деятельность направлена на достижение определенной цели или необходимого состояния объекта управления. Осуществить эту деятельность возможно только в условиях целенаправленного влияния субъекта управления на объект в виде управленческих решений и других управленческих действий. Вид решения и его содержание зависят от характера задач, требующих решения. Задачи управления можно классифицировать на основе их внутренних особенностей и способа разрешения.*

Как показывает опыт, любая социальная система порождает плохо и хорошо структурированные задачи, что касается и принятия решений в системе государственного управления. Именно сложностью решения таких задач предопределяется определенная рискованность действий управленцев при принятии решений. Поскольку новая ответственность в отношении решения таких задач возлагается на лицо или исполнительный орган управления, а процесс выполнения решений и его последствия в значительной степени зависят от индивидуальных качеств лица, причастного к подготовке вариантов решения, они всегда являются субъективными.

Процесс принятия государственно-управленческих решений должно учитывать социологический характер проблемы, что исследуется, в основе которой находится поведенческая парадигма, согласно которой принятие управленческого решения – это мотивированная, рациональное действие в рамках социальной организации. Она способна объединить дисциплины, исследующие поведение и деятельность социальных систем, и применить их в теории государственного управления.

Сегодня в Украине отсутствуют условия для системной ориентации государственно-управленческих решений. Одно из препятствий – недостаточная ясность соотношение ситуационности и системности в государственном управлении, а также пренебрежение комплексным учетом всех факторов влияния на принятие государственно-управленческих решений.

Ключевые слова: *государственное управление, управленческие решения, государственно-управленческие решения, системный подход, ситуационный подход, процессный подход, формализованный подход.*

Summary. *The article investigates the features of the application of scientific approaches before the adoption of state-management decisions. Any management activity is aimed at achieving a certain goal or the necessary state of the object of management. It is possible to carry out this activity only in the conditions of purposeful influence of the subject of management on object in the form of administrative decisions and other administrative actions. The type of solution and its content depend on the nature of the tasks to be solved. Management tasks can be classified based on their internal characteristics and the way they are resolved.*

As experience shows, any social system generates poorly and well-structured tasks, as well as decision-making in the system of public administration. It is the complexity of solving such problems that determines the certain riskiness of managers ' actions when making decisions. Since the new responsibility for such tasks rests with the person or Executive body of the office, and the process of implementation and its consequences depend largely on the individual qualities of the person involved in the preparation of the solutions, they are always subjective.

The process of making public-management decisions should take into account the sociological nature of the problem that is being investigated, which is based on the behavioral paradigm, according to which the management decision – making is a motivated, rational action within a social organization. It is able to combine disciplines that study the behavior and activities of social systems, and apply them to the theory of public administration.

Today in Ukraine there are no conditions for system orientation of state-administrative decisions. One of the obstacles is the lack of clarity of the relationship between situational and systemic in public administration, as well as the neglect of comprehensive consideration of all factors influencing the adoption of public management decisions.

Key words: *public administration, management decisions, public management decisions, system approach, situational approach, process approach, formalized approach.*

Постановка проблеми. Враховуючи дуже широкий спектр та багатоплановість державно-управлінських рішень та їхніх функцій, доцільно використовувати міждисциплінарний підхід до дослідження процесу їхніх прийняття та реалізації. Він зумовлюється, перш за все, складністю та багатоплановістю проблеми, що вивчається, її залежністю від суб'єкта (особи, яка приймає рішення) та об'єкта (соціальної структури управління), які, у свою чергу, є складними системами. Тому потрібно максимально враховувати зв'язки всіх аспектів людської поведінки, умови навколишнього середовища, які й забезпечують оптимізацію взаємодії наук.

Проблема прийняття державно-управлінських рішень належить до класу задач, які не вирішуються в межах монодисциплін, а вимагають використання комплексу наук: соціології, математики, психології, інформатики, філософії, теорії державного управління, менеджменту, економіки. Однак на шляху такого синтезу зустрічається чимало труднощів, передусім методологічного плану, які необхідно подолати. Перша з них полягає в тому, що всі перелічені науки багаті на власну термінологію, систему категорій. Наприклад, загальний для них термін «прийняття рішення» або категорія «соціальне» по-різному трактуються кожною з них. Тому найпершим завданням має бути порівняльний аналіз категорій, що застосовуються в різних галузях знань у розгляді процесу прийняття рішення. Друга проблема — це визначення базової наукової дисципліни. У нашому дослідженні така роль відводиться теорії державного управління.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Проблема прийняття управлінського рішення завжди знаходилася в центрі уваги представників різних галузей знань. Їх можна згрупувати за змістовною науковою спрямованістю: психологічною, управлінською, соціологічною, філософською, інформаційно-кібернетичною та ін. У цьому контексті слід відзначити відомі роботи В. Д. Бакуменко [1], Б. Гурне [2], А. О. Дєгтяря [4], В. Ю. Степанова [4], С. В. Тарабан [4], М. С. Орліва [6], В. В. Цвєткова [9] та інших дослідників, які розглядають проблему з позиції теорії управління та з урахуванням її психологічних аспектів. У працях відомих західних авторів М. Альберта [5], Б. Гурне [3], М. Мескона [5], Г. Райта [6], Г. Саймона [8], і Ф. Хедоурі [5] вона розглядається з точки зору теорії менеджменту. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються особливості застосування до прийняття державно-управлінських рішень таких наукових підходів, як процесного, формалізованого, системного та ситуаційного.

Формулювання цілей (мети) статті. Ціллю даної статті є узагальнення особливостей застосування до прийняття державно-управлінських рішень наукових підходів, та надання пропозицій з удосконалення даного процесу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розгляд підходів різних наук, у надрах яких зародилась теорія прийняття рішення, до предмета дослідження уможливлює визначення специфічних рис монодисциплінарного погляду, що є характерними для предмета кожної з дисциплін.

Аналіз дисциплін передбачає виявлення їх методологічної ролі у дослідженні прийняття рішення. Ці дисципліни можна об'єднати за принципом:

а) загальні методологічні теорії (філософія, загальна теорія систем, теорія організації, кібернетика);
б) спеціальні методологічні теорії (теорія прийняття рішення, теорія дослідження операцій, теорія активних систем, теорія ігор, теорія соціальної дії та ін.).

У загальній теорії управління процесу прийняття рішень відводиться досить важливе місце. Від того, наскільки правильними будуть рішення, значною мірою залежить успішне функціонування організації, ефективність її діяльності. У зв'язку з цим у 70-х рр. XX ст. сформувалося декілька напрямків розвитку теорії прийняття рішень.

Одним із них є використання математичних методів, тобто спроба математичної формалізації, що передбачає побудову відповідної математичної моделі, яка формально подає проблемну ситуацію.

Однак під час практичного використання вже розроблених математичних методів прийняття управлінських рішень виникають серйозні ускладнення, що обмежують застосування. Вони пов'язані, перш за все, зі складними системами, які включають соціально-психологічний фактор [1, С. 30]. Також важко було застосовувати математичні методи, розв'язуючи задачі в «умовах ризику», коли необхідно враховувати ймовірність випадкових подій, вирішуючи оперативні завдання негайно або в дуже стислі строки, оскільки затримка часто може призводити до значно більших витрат, ніж у разі прийняття не зовсім оптимального рішення.

Попри всі труднощі, використання математичних, кібернетичних методів у поєднанні з електронно-обчислювальною технікою значно полегшує роботу керівників. Постановку задач, вибір критеріїв ефективності та остаточного варіанта рішення завжди здійснює керівник на основі особистих логічних роздумів та інтуїції, з урахуванням конкретних обставин, зовнішніх умов, мотивів поведінки, цілей, цінностей та норм організації. Саме це відрізняє рішення, яке приймає людина, від його варіантів, пропонованих машиною.

На підставі зазначеного можна виділити третій, найбільш плідний напрямок розвитку математично-кібернетичного підходу до процесу прийняття рішення, пов'язаний з використанням евристичних методів, що застосовуються людиною у процесі творчого мислення. За їхньої допомоги свого часу передбачалося моделювання поведінки людини в управлінських процесах. Але у зв'язку з винятковою

складністю людської поведінки цю проблему поки що не вирішено.

Дослідження операцій поклало початок розробці підходу, який, на наш погляд, забезпечує найбільш ефективне вирішення організаційно-управлінських завдань. Процедуру цього підходу можна розподілити на етапи: постановка проблеми, побудова математичної моделі системи, що вивчається, пошук варіантів рішення за допомогою моделі, перевірка моделі й отриманого за її допомогою варіанта рішення, побудова процедури побудови рішення, здійснення рішення.

Відомо два методи отримання оптимальних рішень за допомогою моделі: аналітичний і чисельний. Аналітичні процедури зводяться до використання математичної дедукції, що потребує використання різних розділів математики (математичного аналізу та матричної алгебри). Аналітичні рішення набувають абстрактного вигляду, тобто підставлення чисел замість символів у більшості випадків робиться після отримання рішення. Чисельні процедури складаються з добору значень для змінних моделі, якими керують, порівняння чи отримання даних і вибору значень, що дають найбільш вигідний варіант рішення [3, с. 36].

У наш час ажіотаж навколо проблем застосування електронно-обчислювальної техніки в управлінні припинився, і більшість фахівців у галузі державного управління сходяться на думці, що машина потенційно здатна допомогти системі управління стати більш оснащеною в науковому плані, особливо за умови використання значної кількості нової програмної продукції (експертні системи типу Expert Choice, Rational Rose), що пропонується спеціалізованими фірмами. Але й досі управління потребує людської свідомості, його, хоча б частково, необхідно розглядати, як мистецтво.

У посібнику М. Мескона, М. Альберта, Ф. Хедоурі «Основи менеджменту» управління розглядається з точки зору процесного підходу, який полягає в поєднанні істотних видів управлінської діяльності з певною кількістю категорій (наведений в цій праці категоріальний апарат використовується і в державному управлінні) [5, с. 28]. При цьому через процес управління виконуються функції планування, організації, мотивації, контролю.

Зазначені чотири первісні функції управління об'єднуються процесами комунікації та прийняття рішень. Саме таке місце відводиться прийняттю рішень у цій концепції.

Попри важливість даного процесу, теорія менеджменту ще не опрацювала специфічної, притаманної тільки їй теорії прийняття рішень. Вона лише об'єднала і використала різні підходи до цієї проблеми, більшість із яких було розглянуто пізніше, а також синтезувала знання з теорії прийняття рішень на засадах принципу практичного застосування тих чи інших методів.

Специфіка даного підходу полягає в тому, що менеджер повинен вміти «оцінювати» ситуацію, і така оцінка значною мірою залежить від його досвіду, інтуїції, передбачливості. Як свідчить багаторічний закордонний досвід, менеджери приймають кращі рішення, якщо їх навчити упорядкованому процесу мислення. Наприклад, у Гарвардській вищій школі менеджменту майбутніх менеджерів знайомлять із великою кількістю управлінських ситуацій. Шляхом вирішення багатьох проблем, той, хто навчається, набуває важливих навичок прийняття рішень у такій послідовності: виявлення проблеми — визначення альтернативи — вибір найкращої з альтернатив [7, с. 51].

Але менеджерам, що навчаються, значно легше набути необхідних навичок, якщо спочатку їх ознайомити з методологією прийняття рішень, навчити розгляду не лише методів, що найчастіше використовуються (математичних, кібернетичних, психологічних), але й якісному розумінню логічно обґрунтованої методологічної системи даної теорії. Це повинно тренувати їхню здатність швидко реагувати на певне становище та формувати вміння ситуаційного використання набутих навичок, оскільки розрізнене уявлення про різні методи прийняття рішень без узагальненої методологічної картини не дозволяє обрати найкращій із них. Не можна розраховувати, що здатний до методологічного аналізу і синтезу менеджер самостійно створить власну систему управлінських дій. Щоб прийняти раціональне державно-управлінське рішення, необхідно проаналізувати десятки змінних.

У міждисциплінарних працях фахівців із державного управління соціологів, філософів, соціальних психологів з теорії прийняття рішень, теорії управління на перший план висувається задача формалізації процесу управління в цілому, визначення послідовного ряду процедур, які забезпечують його оптимальність [9, с. 31].

Найбільш повна характеристика формалізованого підходу до прийняття управлінських рішень міститься в ідеї так званого «управлінського циклу». Як зазначає В. Бакуменко, вона ґрунтується, перш за все, на тому, що будь-яка управлінська діяльність передбачає реалізацію послідовного ряду процедур, починаючи з визначення мети і завершуючи виконанням задач, породжених цією метою [2, с. 34]. На основі інформації про вирішення цих задач постає нова мета, що визначається як циклічність.

Згідно з А Дегтярем, цикл управління включає чотири етапи: прийняття рішення, впровадження, оцінку, рекомендацію про зміни [4, с. 39]. Однак в його моделі не виділяється найскладніший етап в управлінні — визначення проблеми.

Етапи процесу опрацювання прийняття державно-управлінських рішень зводяться в певні блоки, які не можна розглядати ізольовано один від одного, оскільки для прийняття державно-управлінських рішень необхідно використовувати системний підхід.

У разі, якщо мету не досягнуто, необхідно встановити, з яких основних причин, якою мірою вона залежала від виконавців, а якою — від правильності та обґрунтованості самого рішення.

Нині в Україні, відсутні умови для системної орієнтації державно-управлінських рішень. Одна з перешкод — недостатня ясність співвідношення ситуаційності та системності в державному управлінні, а також нехтування комплексним урахуванням усіх факторів впливу на прийняття державно-управлінських рішень. Під ситуацією в теорії та практиці менеджменту розуміється сукупність обставин та умов, що спонукають менеджера приймати рішення та виконувати певні управлінські дії.

Поняття «система» означає об'єднання елементів в єдине ціле. У цьому розумінні системою може бути будь-яка справа, за яку менеджер вважає себе відповідальним: бізнес, організація, проект, традиція, місія тощо.

Ситуація та система — це реалії в полі діяльності і творчості особи, яка приймає управлінські рішення. З цього погляду ситуація та система — найважливіші категорії, які існують навіть тоді, коли не використовуються в уявному акті з підготовки рішень. Як поняття вони допомагають не лише створювати образ ситуації, що склалася та потребує розв'язання, але й ефективно її моделювати. М. Орлів стверджував, що у певній площині дослідження ситуація і система виступають як свого роду полюси, між якими рухається думка менеджера [6, с. 27]. З цієї точки зору і саму історію менеджменту можна розглядати як рух між цими полюсами.

Залежно від досвіду й таланту управлінець може розширювати просторові та часові рамки ситуації, стихійно обмірковувати об'єкт управління більшменш системно. Але до XX ст. в управлінні, а значить, і в прийнятті державно-управлінських рішень переважав ситуаційний підхід, тобто управління розглядалося як продиктоване конкретними обставинами. Принципом, що визначав його, є адекватність управлінського рішення конкретній ситуації. Адекватним у даній ситуації вважається рішення, що є найкращим з точки зору зміни ситуації безпосередньо після надання їй відповідного управлінського впливу.

Кожен з елементів системи повинен бути найкращим сам по собі, незалежно від стану окремих елементів і системи в цілому. Ситуаційний підхід до прийняття державно-управлінських рішень — це орієнтація на найближчий позитивний результат, який на побутовому рівні розуміється як пошук найкращого рішення за ситуації, що виникає.

У державному управлінні використання ситуаційного підходу може призвести до значних небажаних наслідків, оскільки найкращий у даний час варіант рішення може виявитися зовсім не таким.

Намагання відреагувати на кожну зміну ситуації адекватно приводить до застосування принципово нових рішень. Якщо такий підхід використовувати у процесі прийняття державно-управлінських рішень, то держава фактично опиниться у фарватері подій і не буде володіти ситуаціями. Тобто про стабільну державну політику в цьому випадку не можна говорити.

Управління за обставинами на державному рівні можливе в умовах екстраординарних ситуацій, що швидко і непередбачувано змінюються. Наприклад, працівникам оперативно-рятувальних служб часто доводиться приймати рішення в умовах конкретних ситуацій.

Під час опрацювання стратегії та політики держави управлінські структури повинні використовувати системний підхід, який передбачає, що кожен з елементів системи повинен бути оптимальним, а не найкращим, як за ситуативного підходу.

Різні школи наукового управління освоювали різні аспекти, компоненти й елементи об'єкта управління як системи за допомогою кількісних методів, розробляли відповідні економіко-математичні та логічні моделі. Ці розробки втілилися в наукову дисципліну, спрямовану на ефективний розподіл ресурсів за системою цілей, — дослідження операцій. Пізніше сформувалася ще одна управлінська за суттю, але технічна за змістом дисципліна — системотехніка, яка вивчає процес прийняття рішень за умов функціонування складних технічних систем. У системотехніці будь-який з елементів системи, у тому числі й людина, повністю є підвладним цілому. Основний принцип системотехніки — оптимізація елементів відносно всієї системи, що означає вибір елементу таким чином, щоб він у взаємозв'язку з іншими елементами, найбільшою мірою сприяв досягненню цілей системи в цілому. Досягаючи такої оптимізації, слід уникати стану, коли кожен з елементів системи є найкращим сам по собі, поза взаємодією з іншими елементами.

У більшості випадків об'єктом, суб'єктом і головним ресурсом управління, в тому числі під час прийняття державно-управлінських рішень, є людина, а цього не враховує системний аналіз та системотехніка. Тому при опрацюванні найважливіших державно-управлінських рішень (наприклад, стратегія соціально-економічного розвитку регіону), що визначають політику держави, використання системного підходу з людиною в центрі досліджуваної системи є необхідною умовою забезпечення ефективного державного управління. Системний підхід, базується на визнанні об'єктивної діалектики матеріальної сфери та взаємозалежності подій і передбачає врахування всіх суттєвих факторів, їхніх взаємозв'язків та інтеграції частин в єдине ціле [8, с. 64].

Теорія системного підходу вирізняє клас настільки складних систем, що їх важко точно та детально описати. Вони також поділяються на детерміновані та ймовірнісні, а останні є об'єктом досліджень

кібернетики. З цих теоретичних позицій систему державного управління з її різноманітними та численними зв'язками, великою кількістю вхідних елементів, імовірнісним характером реакції більшості населення на деякі державно-управлінські рішення доцільно віднести до класу досить складних імовірнісних систем з людиною в центрі, тобто до складної соціально-економічної системи.

Системний підхід в управлінні такими системами — це сукупність принципів діяльності керівників та персоналу з метою забезпечення ефективності системи. Системний підхід до прийняття державно-управлінських рішень у складній соціально-економічній системі передбачає такі принципи:

- цілісність — системі державного управління притаманні риси, що не є властивими жодному з її елементів;
- охоплення сукупності різновидів людської діяльності — діяльність людини є головним фактором управління системою;
- тіснота зв'язків у системі — подолання суперечностей між елементами системи з метою вирішення проблеми;
- генетична визначеність — урахування походження та природи проблеми, аналіз її витоків та наслідків;
- просторово-часове існування — існування елементів (внутрішніх і зовнішніх) у певних просторово-часових відносинах;
- історичність — визначення особливостей сучасного стану існування системи як поєднання минулого і майбутнього, циклічність існування та розвитку системи, передбачення піднесень і спадів, готовність до кризових ситуацій та ризикованих рішень;
- умовність кордонів — управління не тільки внутрішніми, а й зовнішніми процесами функціонування системи, що зумовлює розширення її меж без порушення цілісності;
- розподіл процесів на творчі та руйнівні — функціонування системи потребує взаємодії системотворчих та системоруйнівних процесів, оскільки без них неможливий розвиток цілісності;
- співвідносність елементів — забезпечення певного для кожної із систем їхнього співвідношення у чітко визначених межах;
- комунікативність — ефективне виконання державно-управлінського рішення є можливим лише завдяки комунікації між людьми у процесі їхньої спільної діяльності.

Процес прийняття державно-управлінського рішення з використанням системного та ситуаційного підходів передбачає визначення для кожного з варіантів політики своїх цілей, оцінку можливих наслідків. Для цього можна використовувати імітаційне моделювання. На основі аналізу альтернативних варіантів політики та можливих їх наслідків вибирається одна з альтернатив із варіантами досягнення визначеної мети. Для вибраного варіанта визначається сукупність особистих цілей і завдань, виходячи з яких приймається відповідне державно-управлінське рішення.

Ефективність управлінських рішень визначається структурою управління і значною мірою залежить від урахування в сукупності цілей об'єкта управління, його особливостей, а також можливостей доведення цих рішень через систему комунікацій.

Виходячи з наведеного, можна зробити висновок, що основними факторами впливу на прийняття державно-управлінського рішення є врахування цілей об'єкта управління, якість системи комунікацій, що доводить рішення до об'єкта управління, ефективність та результативність здійснення управлінських функцій: прогнозування, аналізу, організації, мотивації й контролю за виконанням рішення відповідно до всіх наведених вище принципів системного та ситуаційного підходів.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Процес державного управління складними соціально-економічними системами, включаючи прийняття рішень, пов'язаний із необхідністю перероблення величезних обсягів різнопланової інформації. Обмежені можливості людини щодо сприйняття й засвоєння інформації призводять до вибору неоптимальних рішень. Тому і потрібний науковий підхід, який в широкому розумінні передбачає використання теорії державного управління, сукупності відповідних рекомендацій, комплексне застосування усіх засобів забезпечення прийняття та реалізації рішень, логічного мислення та інтуїції людини, математичних методів та обчислювальної техніки. Науковий підхід дозволяє керівникові об'єктивно оцінювати проблемну ситуацію, якнайповніше враховувати наявні ресурси та обмеження, формулювати й аналізувати варіанти рішень, вибирати з них оптимальний та прогнозувати можливі наслідки.

Література

1. Бабаєв В. Ю. Обґрунтування прийняття державно-управлінських рішень на основі прогнозування / В. Ю. Бабаєв // Актуальні проблеми державного управління. 2011. № 1. С. 29–37.

2. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії методології, практики: моногр. / В. Д. Бакуменко. К.: Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.

3. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне; [пер. з фр. В. Шовкуна]. К.: Основи, 1993. 165 с.

4. Дєгтяр А.О. Управлінські рішення в органах державної влади: монограф. / А.О. Дєгтяр, В.Ю. Степанов, С.В. Тарабан; За заг. ред. А.О. Дєгтяра. Х.: «С.А.М.», 2010. 276 с.

5. Мескон М. Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури; [пер. с англ.] М.: Дело, 2001. 799 с.

6. Орлів М.С. Підготовка і прийняття управлінських рішень: навч.-метод. матеріали / М.С. Орлів; упоряд. Г.І. Бондаренко. К.: НАДУ, 2013. 40 с.

7. Райт Г. Державне управління / Г. Райт: [пер. з англ.]. К.: Основи, 1994. 191 с.

8. Саймон Г. Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / Г. Саймон; [пер. с англ. вид]. К.: АтрЕК, 2006. 392 с.

9. Цвєтков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В.В. Цвєтков. Х.: Право, 1996. 164 с.

References

1. Babaiev, V. Yu. (2011), Obgruntuvannia pryiniattia derzhavno-upravlinskykh rishen na osnovi prohnozuvannia [Rationale for making public administration decisions based on forecasting]. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia. Actual problems of public administration, 1, 29–37.

2. Bakumenko, V.D. (2000), Formuvannia derzhavno-upravlinskykh rishen: problemy teorii metodolohii, praktyky [Formation of state-administrative decisions: problems of methodology theory, practice]. Kyiv: Vyd-vo UADU, [in Ukrainian].

3. Hurne, B. (1993), Derzhavne upravlinnia [Public administration]. Kyiv: Osnovy, [in Ukrainian].

4. Diehtiar, A.O., Stepanov, V. Iu., Taraban, S.V. (2010), Upravlinski rishennia v orhanakh derzhavnoi vlady [Governance decisions in public authorities]. Kharkiv:»S.A.M.», [in Ukrainian].

5. Meskon, M., Albert, M., Khedoury, F. (2001), Osnovy menedzhmenta, [Fundamentals of Management]. Moscow: Delo, [in Russian].

6. Orliv, M.S. (2013), Pidhotovka i pryiniattia upravlinskykh rishen [Preparation and management decision-making]. Kyiv: NADU, [in Ukrainian].

7. Rait, H. (1994), Derzhavne upravlinnia [Public Administration]. Kyiv: Osnovy, [in Ukrainian].

8. Saimon, H. (2006), Administratyvna povedinka: Doslidzhennia protsesiv pryiniattia rishen v orhanizatsiiakh, shcho vykonuiut administratyvni funktsii [Administrative Behavior: Investigating Decision Making Processes in Organizations Performing Administrative Functions] / Kyiv: AtrEK, [in Ukrainian].

9. Tsvietkov, V.V. (1996), Derzhavne upravlinnia: osnovni faktory efektyvnosti (polityko-pravovyi aspekt) [Public administration: main factors of efficiency (political and legal aspect)] Kharkiv: Pravo, [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 02.12.2019

УДК 351.27-1

Кальниш Юрій Григорович
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри соціології
Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара
Кальныш Юрий Григорьевич
доктор наук по государственному управлению, профессор,
профессор кафедры социологии
Днепровский национальный университет имени Олеся Гончара
Kalnysh Yuri
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,
Professor of the Department of Sociology
Oles Honchar Dnipro National University
ORCID: 0000-0001-9185-1094

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-6-5378

СВІТОГЛЯДНА РЕЦЕПЦІЯ ПРАВОСЛАВНОЇ ДОКТРИНИ СОБОРНОСТІ Й СОБОРНОПРАВНОСТІ В ДЕРЖАВОТВОРЧІЙ ІДЕОЛОГІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

МИРОВОЗЗРЕНЧЕСКАЯ РЕЦЕПЦИЯ ПРАВОСЛАВНОЙ ДОКТРИНЫ СОБОРНОСТИ И СОБОРНОПРАВНОСТИ В ГОСУДАРСТВООБРАЗУЮЩЕЙ ИДЕОЛОГИИ СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЫ

WORLDWIDE RECEPTION OF THE ORTHODOXAL DOCTRINE OF COUNCIL AND COUNCIL GOVERNANCE IN THE STATE CREATIVE IDEOLOGY OF MODERN UKRAINE

Анотація. *Мета дослідження, результати якого відображено в цій статті, полягала в тому, щоб виявити генетичні зв'язки християнської доктрини соборності та соборноправності й державотворчої ідеології сучасної України. Автор констатує, що:*

Богословські постулати і принципи православ'я, що комусь можливо здаються давно застарілими, виявляються як ніколи сучасними і актуальними, а православні доктрини соборності й соборноправності, можуть послужити вагомими орієнтирами в осмисленні політичних і соціальних дискусій не лише про життя церковне, але й про те, як повинна будуватися справедливе суспільство в незалежній демократичній країні.

Доктрини соборності й соборноправності в сучасному українському суспільстві домінують значно більше, ніж в сучасному українському православному середовищі. Такі своєрідні різновиди сучасної демократії як лібералізм, лібертаріанства і солідаризм, що декларуються в платформах багатьох українських політичних партій, знаходять жвавий відгук в ментальності українців зокрема й тому, що ідея суспільної соборності пройшла тривалу еволюцію щільно пов'язану з особливостями історичного розвитку українського православ'я. Тому категорію «Соборність» в українській державотворчій ідеології варто розуміти більш широко ніж «соборність українських земель». Соборність – це відчуття ментальної, духовної, культурної близькості, спільності соціальних, економічних, політичних та інших інтересів громадян країни, не залежно від їх етнічного походження, релігійних та інших світоглядних переконань і політичних поглядів, що проявляється в їх повсякденній взаємодії.

Розвиток соборності, як державотворчої доктрини вимагає усвідомлення й імплементації наступної категорії – «Соборноправність». Секулярний сенс цієї категорії виражається в активному впровадженні у державотворчі процеси сучасної України елементів прямої демократії, що ґрунтується на усвідомлення членами громади і народом в цілому спільності інтересів та повазі до інтересів кожної особистості окремо. Перспективами подальших наукових досліджень у цьому напрямі мають стати розробки механізмів реальної імплементації популярних політичних постулатів нової ідеології українського вітчизняного державотворення.

Ключові слова: *соборність, соборноправність, державотворення, державне управління.*

Аннотация. *Цель исследования, результаты которого отражены в этой статье, заключалась в том, чтобы выявить генетические связи христианской доктрины соборности и соборноправности и государствообразующей идеологии современной Украины. Автор констатирует, что:*

Богословские постулаты и принципы православия, что, возможно, кажутся кому-то давно устаревшими, оказываются как никогда современными и актуальными, а православные доктрины соборности и соборноправности, могут послужить важными ориентирами в осмыслении политических и социальных дискуссий не только о жизни церковной, но и о том, как должно строиться справедливое общество в независимой демократической стране.

Доктрины соборности и соборноправности в современном украинском обществе доминируют значительно больше, чем в современной украинской православной среде. Такие своеобразные разновидности современной демократии как либерализм, либертарианство и солидаризм, которые декларируются в платформах многих украинских политических партий, находят живой отклик в ментальности украинцев в том числе и потому, что идея общественной соборности прошла длительную эволюцию плотно связанную с особенностями исторического развития украинского православия. Поэтому категорию «Соборность» в украинской государствообразующей идеологии следует понимать более широко чем «соборность украинских земель». Соборность – это ощущение ментальной, духовной, культурной близости, общности социальных, экономических, политических и других интересов граждан страны, независимо от их этнического происхождения, религиозных и других мировоззренческих убеждений и политических взглядов, что проявляется в их повседневном взаимодействии.

Развитие соборности, как государствообразующей доктрины требует осознания и имплементации следующей категории – «соборноправность». Секулярный смысл этой категории выражается в активном внедрении в процессы построения современной Украины элементов прямой демократии, основанной на осознание членами общины и народом в целом общности интересов и уважении к интересам каждой личности в отдельности. Перспективами дальнейших научных исследований в этом направлении должны стать разработки механизмов реальной имплементации популярных политических постулатов новой идеологии украинского отечественного государства.

Ключевые слова: *соборность, соборноправность, государствообразование, государственное управление.*

Summary. *The purpose of the study, the results of which are reflected in this article, was to identify the genetic linkages of Christian doctrine of Council (Sobornost) and Council governance (Sobornopravnost) in the state-making ideology of modern Ukraine. The author states that:*

Theological tenets and principles of Orthodoxy, which may seem outdated to anyone for a long time, turn out to be modern and up-to-date, and Orthodox doctrines of Council and Council governance can serve as important benchmarks in understanding political and social discussions not only about church life, but also about church life, how a just society in an independent democratic country should be built.

The doctrines of Council and Council governance in modern Ukrainian society dominate much more than in the modern Ukrainian Orthodox environment. Such peculiarities of modern democracy as liberalism, libertarianism and solidarity, which are declared in the platforms of many Ukrainian political parties, find a lively response in the mentality of Ukrainians, in particular because the idea of social unity has undergone a long evolution of a densely right-wing development. That is why the category of «Sobornost» in Ukrainian state-making ideology should be understood more broadly than «Sobornost of Ukrainian lands». Unity is a sense of mental, spiritual, cultural closeness, community of social, economic, political and other interests of citizens of the country, regardless of their ethnic origin, religious and other worldviews and political views, which is manifested in their daily interaction.

The development of Council as a doctrine of state-making requires the awareness and implementation of the next category – «Council governance». The secular meaning of this category is expressed in the active implementation of elements of direct democracy in the state-making processes of modern Ukraine, which is based on the awareness of members of the community and the people as a whole of the common interests and respect for the interests of each individual individually. Prospects for further scientific research in this direction should be the development of mechanisms for the real implementation of popular political postulates of the new ideology of Ukrainian national state formation.

Key words: *council (Sobornost), council governance (Sobornopravnost), national state formation, public administration.*

«Де зійдуться двоє або троє в ім'я Моє, там і Я посеред них» (Матф. 8. 20)

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Слова «єдність», «солідарність», «соборність» часто лунають у виступах політиків, громадських діячів, журналістів, представників релігійних конфесій України. Ці поняття стали кредо нинішньої політичної влади. Однак їх зміст подекуди розуміється по-різному. Так, Президент України В. Зеленський повсякчас наголошує, що прагне відкритості в обговоренні важливих для країни питань і не хоче ухвалювати рішення за зачиненими дверима, як це робилося раніше: «Ми повинні чути кожну людину. Це нормальна розмова з людьми» [1]. Однак лозунг «Почую кожного» не є новим у вітчизняному політичному лексиконі, він був одним з головних передвиборчих гасел ще В. Януковича, який переміг з ним на президентських виборах у 2010 році [2]. Який зміст вкладає чинна політична влада в це гасло достеменно відомо тільки їй самій. Але усвідомлення цього змісту нині вдається вкрай актуальним для подальшого формування української національної державотворчої ідеї.

Аналіз публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Ідея активного залучення громадянського суспільства до участі в державних справах однаково притаманна класичному лібералізму і лібертаріанству, проголошеному офіційною ідеологією нині правлячої в Україні партії. В основі формування доктрини сучасного лібертаріанства лежать теорії Р. Епстейна [3], Р. Барнетта [4], М. Ротбарта [5] та ін. В числі вітчизняних наукових розвідок теорії лібертаріанства насамперед варто відзначити праці [6] С. Башлакова, В. Золотароьва, В. Хохлова. Разом з тим, світоглядна рецепція ідей сучасного лібертаріанства вказує на їх глибокий доктринальний зв'язок з християнством, що в цілому притаманно більшості політичних теорій на теренах сучасної Європи. Зокрема, в Україні тривалий історичний час культивувалася і знаходила своє практичне застосування не лише в церковному, але й у політичному житті християнська доктрина соборності. Втім, варто погодитися з думкою С. С. Хоурнжого, що: «Лише в богословських своїх аспектах ідея соборності має сьогодні міцні підстави, закладені в середині минулого століття працями богословів російської діаспори. Що ж стосується найбільш актуальних в сучасній ситуації соціально-філософських аспектів сполучення соборності з життям суспільства, то все існуючі розробки їх або вкрай поверхневі, або глибоко архаїчні» [7].

Формулювання цілей (мети) статті. Мета дослідження, результати якого відображено в цій статті, полягала в тому, щоб виявити генетичні зв'язки християнської доктрини соборності та соборноправності й державотворчої ідеології сучасної України.

Виклад основних результатів дослідження та їх обґрунтування. Релігійна концепція соборності багатогранно розвинена в російській філософської думці (А. С. Хомяков, Вл. Соловйов, Н. Ф. Федоров, Е. Н. Трубецькой, П. А. Флоренський, С. Булгаков, Н. А. Бердяєв та ін.). Як зазначав о. Сергій Булгаков: «Душа православ'я є соборність» [8]. Зауважимо, о. Сергій говорить не виключно про руське православ'я. Про соборності так писав Л. Н. Гумільов: «В Євразії політична культура виробила своє оригінальне бачення шляхів і цілей розвитку. Євразійські народи будували загальну державність, виходячи з первинності прав кожного народу на певний спосіб життя. Таким чином забезпечувалися і права окремої людини. На Русі цей принцип втілився в концепцію соборності і дотримувався абсолютно неухильно» [9, с. 255]. Таким чином, руський філософ підтверджує, що православна доктрина соборності розвивалася ще на теренах Давньої (домосковської) Русі.

Доктрина соборності мотивувала православних віруючих до одностайної участі в житті мирському і церковному, колективної життєтворчості та колективної взаємодопомоги. Соборність створювала модель такого поведінки людини в суспільстві, яка спиралося на бажання наблизитися до Бога за рахунок духовної досконалості всередині загального православного світу. Соборність закріплювала як традицію руської [а в подальшому й української. авт.] культури колективізм [10, с. 14].

Разом з тим, на думку сучасного російського філософа А. Ф. Пестрецова: «Парадокс російської соборності полягає в її інверсії, тобто перехід від одного крайнього стану в інше: від єдності (згоди) до свавілля (нетерпимості). Тому соборність може виявлятися не тільки в єдності та злагоді, а й в охлократизмі, нетерпимості, схильності до насильства по відношенню до «не наших», сховавшись за «ми». У російській соборності виявляється вторинна цінність свободи (в контексті самоствердження) в порівнянні з рівністю і справедливістю, а також тяжіння до охлократичного тлумачення свободи як волі. Тому в контексті соборності суспільний примус існує не тільки завдяки насильству, він є наслідком неготовності людей до свободи, поєднаної з відповідальністю. Росіяни схильні до свободи-свавілля, яка є зворотним боком рабства. Руська людина швидше віддасть перевагу державності, а не політичній свободі, і в цьому вона не раб, а патріот [11].

Натомість, в процесі формування українського соціуму під впливом історичних обставин секулярний зміст православної доктрини соборності набув дещо іншої спрямованості, що знайшла своє відображення не лише в діяльності Православної Церкви, але й у громадському житті та державотворчому процесі.

У той час коли відчуття соборного колективізму розвивалося в надрах руської громади, Православна

Церква в Росії, а разом із нею (як її частина) і в Україні поступово майже втратила традиції соборності. Як справедливо зазначає о. Павло Адельгейм (що трагічно загинув в 2013 р.): «Сучасне церковне життя в РПЦ виявляє «культ обожнення єпископа», бажання якого ніби висловлюють волю всієї Церкви. Автократизм єпископа, формалізація його влади призводять до того, що соборність в управлінні єпархією стає фікцією, оскільки вся повнота духовної, виконавчої та судової влади зосереджується в руках однієї людини — єпархіального архієрея. Принцип соборності порушується також і рідкістю проведення в РПЦ навіть архієрейських соборів — не рідше одного разу на чотири роки (в УПЦ — не рідше одного разу на рік), хоча 37-е Апостольське правило чітко встановлює, що «двічі в році буває собор єпископів, і нехай розмірковують вони один з одним про догмати благочестя, і так вирішують церковні суперечки». Ще одним відступом від принципу соборності є вихолощення суті Помісного Собору, який став збиратися ні з встановленою періодичністю, а «за потребою», яка визначається Архієрейським Собором, причому реальне обговорення духовних і світських проблем церковного життя зводиться до формального прийняття рішень, проекти яких готуються заздалегідь» [12].

Зазначимо, що після 1991 р. був скликаний лише один Помісний Собор (2009 р.), метою якого було лише обрання нового Патріарха Московського (Кирила Гундяєва). Таким чином, сучасна церковна практика РПЦ і УПЦ (яка перебуває у складі РПЦ) свідчить про суттєві відступи від канонічної доктрини соборності, що представляє Церкву, як Тіло Христове, яке складається з архієреїв, кліру і мирян, які спільно повинні брати участь у вирішенні церковних справ. Замість цього, на думку багатьох сучасних російських мислителів: «З середини XX століття в РПЦ спостерігається повернення до цезарепапізму і авторитаризація влади ієрархії, усунення від участі в більшості церковних справ як мирян, так і рядового духовенства» [13]. Схоже, що цю практику наслідує і помісна Православна Церква України (ПЦУ), яка була створена не Помісним а лишень Архієрейським («об'єднавчим») собором вже більше року тому, і досі не спромоглася зібрати жодного (навіть Архієрейського) собору.

Втім, головною і основною прикметою життя української церкви, на думку митрополита Іларіона (Огієнко), є не лише соборність, а й соборноправність. Одна з істотних рис якої — виборність: адже практично в українського православного життя традиційно виборними були посади як звичайного священнослужителя, так і єрарха, глави церкви. «Власне виборність духовенства в давній Україні, — вважає З. Тіменик, — забезпечила належне духовне церковне саморозвиток, адже кожен священнослужитель в силу обставин повинен був вдосконалюватися (духовно, ідейно, освітньо), як того вимагало суспільство» [14, с. 103].

Характерна особливість нашої Православної церкви — соборноправність — участь мирян у церковних справах, що виявлялося в обов'язковій виборності всіх церковних ієрархів за участі світських представників: митрополита обирав помісний собор, єпископа — собор єпископів, священика — парафія. Такий порядок формально зберігався до кінця XVII століття, а на Запорозькій Січі існував завжди. «Виборність церковних чинів сильно зблизила нашу церкву з народом, а це за тяжкої доби, особливо коли вона перебувала в католицькій Польщі, надзвичайно їй допомогло», — підкреслює І. Огієнко. Тож якби вона «не засвоїла широкої системи соборноправності та виборності церковних осіб з великою участю світського елементу, то вона не змогла б пережити католицьких нападів за час Польської держави», констатує дослідник» [15].

Соборноправність Української Церкви, запроваджена ще від княжих часів, узаконена Канонами, які надають місцевим церковним звичаям зобов'язуюче значення (I Вселенський Собор 6,7,18; II Вселенський Собор 2; III Вселенський Собор 8; IV Вселенський Собор 30; VI Вселенський Собор 39-й та ін.). «Система соборноправності існувала в Українській Церкві до часу її поневолення. Самовладного в ній панування одної особи чи групи не допускалося» [16].

Варто відзначити і той факт, що від домосковськиї часів саме в Україні зберігалися традиції соборного вирішення, як справ життєдіяльності окремої громади, так і важливих державних питань. Далеко не поодинока практика скликання всенародного віча на теренах Київської Держави знайшла своє продовження в народних зібраннях (радах) за часів козацької державності України.

Водночас, «Виборність церковних чинів сильно зблизила духовенство з народом, а це за тяжкої доби Української Церкви, особливо коли вона знаходилася в католицькій Польщі, надзвичайно їй допомогло. Без перебільшення можна сказати, що коли б Українська Церква не засвоїла собі широкої системи соборноправності та виборності церковних осіб з великою участю світського елементу, то вона не змогла б пережити католицьких нападів за час польської державі», — зазначає митрополит Іларіон (Огієнко) [17, с. 113].

Саме цей світський елемент сприяв створенню надзвичайно цікавих церковних організацій — церковних братств, що проводили широку культурно-освітню й просвітницьку роботу. У такий спосіб православна доктрина соборноправності в Україні стала вагомим чинником формування підвалин громадянського суспільства набагато раніше, ніж західна ідеологія демократії. «Соборноправність як система управління й життя церковного, де право керівництва й вирішення справ мають усі члени Церкви — єпископ, духівництво і народ, соборно, така близька здавна демократичному єству нашого народу, була одною з головних передумов розквіту,

Таблиця 1

Компаративна характеристика принципів соборності та лібертаріанства

Принципи соборності [18]	Принципи лібертаріанства [19]
Соборна єдність можлива тільки через повагу до різноманітності і відмінностей. «Досвід Церковної єдності проявляється в Євхаристійний зборах, де зустрічаються люди різного віку, підлог, професій, культур тощо, бо це те, що обітована нам в Євангеліях як Царство Боже: місце, де височіють над усіма природними і соціальними поділами» [20]. Християнська єдність не означає політичну однаковість, уніфікацію, розчісування всіх під одну гребінку. Християнство не сприймає тоталітарний колективізм, в якій би формі його не подавали.	**Свобода об'єднань допомагає послабити соціальну напруженість.** Вона дає можливість членам суспільства встановлювати зв'язки з іншими і будувати переплітаються мережі особистих взаємин. Такі об'єднання вельми різноманітні: сім'ї, церкви, школи, клуби, братства, кондомініуми, об'єднання за місцем проживання і безліч видів комерційних товариств: партнерства, корпорації, профспілки та професійні асоціації. Всі ці об'єднання так чи інакше задовольняють людські потреби. У широкому сенсі громадянське суспільство можна визначити як сукупність всіх природних і добровільних об'єднань в суспільстві.
Політична єдність має не тільки апелювати до імперативу спільності, а й культивувати толерантність до культурного та світоглядного різноманітності.	
Суб'єкти соборної єдності повинні бути реальними, а не абстрактними. Християнство — це релігія ближнього. Тобто любові до конкретних людей, з якими ми зустрічаємося віч-на-віч. Це можуть бути батьки, сусід, колега по роботі, просто перехожий. Цим християнство, звичайно, відрізняється від політичної ідеології, і від будь-якої ідеології взагалі.	**Без співпраці з іншими людьми неможливо добитися процвітання.** Ми прагнемо об'єднати свої зусилля з зусиллями інших людей не тільки для досягнення практичних цілей — виробляти більше продуктів харчування, обмінюватися товарами, розробляти нові технології, — а й тому, що відчуваємо глибоку потребу в єднанні, в любові, дружбі й спільності. Об'єднання, утворені нами з іншими людьми, і складають те, що ми називаємо громадянським суспільством.
Політики, розмірковуючи про єдність часто ігнорують реальних людей — «загальні цінності», часто представляються у вигляді ідеї, яка існує незалежно від реальних цінностей, і потреб її громадян.	
Соборна єдність має бути добровільною, а не вимушеною. Християнська соборність відрізняється від демократії. Різниця в тому, що соборність полягає в кінцевому торжестві істини, а не думки, що визначається простою більшістю голосів.	**Ми встановлюємо зв'язку з різними людьми різними способами на основі вільного і добровільної згоди.** Якщо ми збираємося шукати щастя за допомогою укладення угод з іншими людьми, важливо, щоб ми могли довіряти один одному. Крім мінімального зобов'язання не порушувати права інших, у вільному суспільстві у нас є тільки ті зобов'язання, які ми приймаємо на себе добровільно.
Єдність не може бути штучною, вимушеною. Побудована на насильстві єдність завжди буде нежиттєздатною. Не можна створити єдність всупереч бажанню людей.	

внутрішньої сили і величі Української Церкви впродовж усього часу незалежного її існування» [16].

Отже і сьогодні, на наш погляд, богословські постулати і принципи православ'я, що комусь можливо здаються давно застарілими, виявляються як ніколи сучасними і актуальними, а православні доктрини соборності й соборноправності, можуть послужити вагомими орієнтирами в осмисленні політичних і соціальних дискусій не лише про життя церковне, але й про те, як повинна будуватися справедливе суспільство в незалежній демократичній країні. У зв'язку з цим, далі наводиться порівняння базових принципів християнської соборності й соціальних принципів сучасного лібертаріанства (Табл. 1).

Таким чином, цілком погоджуючись із твердженням П. І. Новогродцева, що: «Демократія, як і будь-яка інша форма, може бути краще або гірше залежно від духовного змісту, яке вкладає в неї народ» [21, с. 578], можемо зробити висновок, що перехід в постсекулярну формацію постає джерелом нових практик соборності. І в цих практиках, що будуть будуватися в рамках християнського постсекулярного діалогу, зможе виникнути й діалог соборності та демократії. «Соборність — з кола понять релігійної свідомості, демократія — з кола понять секулярної свідомості, тому тема «соборність і демократія» може ставитися і розглядатися саме як одна з тем постсекулярного діалогу» [7].

Висновки:

1. Доктрини соборності й соборноправності в сучасному українському суспільстві домінують значно більше, ніж в сучасному українському православному середовищі. Такі своєрідні різновиди сучасної демократії як лібералізм, лібертаріанства і солідаризм, що декларуються в платформах багатьох українських політичних партій, знаходять жвавий відгук в ментальності українців зокрема й тому, що ідея суспільної соборності пройшла тривалу еволюцію щільно пов'язану з особливостями історичного розвитку українського православ'я. Тому категорію «Соборність» в українській державотворчій ідеології варто розуміти більш широко ніж «соборність українських земель». Соборність — це відчуття ментальної, духовної, культурної близькості, спільності соціальних, економічних, політичних

та інших інтересів громадян країни, не залежно від їх етнічного походження, релігійних та інших світоглядних переконань і політичних поглядів, що проявляється в їх повсякденній взаємодії.

2. Розвиток соборності, як державотворчої доктрини вимагає усвідомлення й імплементації наступної категорії — «Соборноправність». Секулярний сенс цієї категорії виражається в активному впровадженні у державотворчі процеси сучасної України елементів прямої демократії, що ґрунтується на усвідомлення членами громади і народом в цілому спільності інтересів та повазі до інтересів кожної особистості окремо.

3. Перспективами подальших наукових досліджень у цьому напрямі мають стати розробки механізмів реальної імплементації популярних політичних постулатів нової ідеології українського вітчизняного державотворення.

Література

1. Ми хочемо почути думку людей щодо можливих переговорів із Росією — Президент. URL: https://www.president.gov.ua/news/mi-hochemo-pochuti-dumku-lyudej-shodo-mozhlivih-peregovoriv-55577.

2. Три роки після втечі Януковича: як суспільство змінило владу. URL: https://www.radiosvoboda.org/a/28324066.html.

3. Epstein, Richard A. Pleading and Presumptions. University of Chicago Law Review 40 (1973). P. 216–230.

4. Barnett, Randy E. The Structure of Liberty: Justice and the Rule of Law. Oxford: Clarendon Press. 1978. 102 p.

5. Rotbard, Murray N. For a New Liberty: The Libertarian Manifesto. New York: Macmillan, 1973). 420 p.

6. Хохлов В., Башлаков С., Золотарєв В. Лібертаріанська перспектива. Від посткомунізму до вільного суспільства. Київ: Ніка Центр, 2019. 336 с.

7. Хоружий С. С. Идея соборности: ее православно-славянофильские истоки и ее перспективы в современном постсекулярном мире. Материалы Международного Научного Собрaниия «Соборность и демократия». Требинье (Босния и Герцеговина), 13–16 июня 2012. URL: http://synergia-isa.ru/wp content/uploads/2012/10/horuzhy_sobornost_2012.pdf.

8. Булгаков, Сергий. Православие. Очерки учения Православной Церкви. Москва: Пальмира, 2016. 219 с.

9. Гумилев Л. Н. От Руси до России. Москва: АСТ. 2002. 399 с.

10. Троицкий Е. С. Что такое русская соборность? Москва: АКИРН, 1993. 104 с.

11. Пестрецов А. Ф. Соборность — константа русского национального самосознания. Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия Социальные науки, 2008, № 1 (9). С. 176–181.

12. Альдгейм, Павел. Ликвидировать мирянка как класс. URL: http://www.portal-credo.ru/site/?act=fresh&id=1085.

13. Оборотов И. Г. Принцип соборности в современной церковной жизни. Новітні кримінально-правові дослідження (2015 р.). С. 175–179.

14. Тіменик, Зиновій. Іван Огієнко (митрополит Іларіон). Життєписно-бібліографічний нарис. Львів, [б. в.] 1997. 227 с.

15. Чорна, Світлана. Українська церква і московські міфи. Голос України (20 липня 2017 р.). URL: https://risu.org.ua/article_print.php?id=67690&name=religious_digest&_lang=ua&.

16. Головні засади Української Автокефальної Православної Церкви. Андріївська Церква. URL: http://andriyivska-tserkva.kiev.ua/ru/golovni-zasadi-ukraïnskoï-avtokefalnoï-pravoslavnoï-cerkvi.

17. Огієнко, Іван. Українська Церква. Київ: Україна. 1993. т. 1–2. 284 с.

18. Анисин А. Л. Соборность: феномен, понятие и принцип. Вестник Челябинского государственного университета. № 33 (171). 2009. С. 5–11.

19. Боуз Д. Либертарианство: история, принципы, политика. Челябинск: Социум. 2004. 392 с.

20. Зизиулас, Иоанн. Церковь и Евхаристия. Сборник статей по православной экклесиологии. URL: http://esxatos.com/ziziulas-cerkov-i-evharistiya.

21. Новгородцев П. И. Восстановление святыни. Об общественном идеале. Москва: «Пресса», 1991. 640 с.

References

1. My khochemo pochuty dumku lyudey shchodo mozhlyvykh perehovoriv iz Rosiyeyu — Prezydent [We want to hear people's opinion on possible negotiations with Russia — President]. URL: https://www.president.gov.ua/news/mi-hochemo-pochuti-dumku-lyudej-shodo-mozhlivih-peregovoriv-55577. [in Ukrainian].

2. Try roky pislya vtechi Yanukovycha: yak suspil'stvo zminylo vladu [Three years after Yanukovych's escape: how society changed power]. URL: https://www.radiosvoboda.org/a/28324066.html. [in Ukrainian].

3. Epstein, Richard A. Pleading and Presumptions. University of Chicago Law Review 40 (1973). [in English].

4. Barnett, Randy E. The Structure of Liberty: Justice and the Rule of Law. Oxford: Clarendon Press. 1978. [in English].

5. Rotbard, Murray N. For a New Liberty: The Libertarian Manifesto. New York: Macmillan, 1973). [in English].

6. Khokhlov V., Bashlakov S., Zolotaryev V. Libertarianska perspektyva. Vid postkomunizmu do vilnoho suspilstva [From post-communism to a free society]. Kyyiv: Nika Tsentr, 2019. [in Ukrainian].

7. Khoruzhyy S.S. Ydeya sobornosty: ee pravoslavno-slavyanofylskye ystoky y ee perspektyvy v sovremennom post·sekulyarnom myre. [The idea of catholicity: its Orthodox-Slavophile origins and its prospects in the modern post-secular world]. Materyaly Mezhdunarodnoho Nauchnoho Sobranyyya «Sobornost y demokratyya». Trebyne (Bosnyya y Hertsehovyna), 13–16 yyunya 2012. URL: http://synergia-isa.ru/wp content/uploads/2012/10/horuzhy_sobornost_2012.pdf. [in Russian].

8. Bulhakov, Serhyy. Pravoslavye. Ocherky uchenyya Pravoslavnoy Tserkvy [Orthodoxy. Essays on the Doctrine of the Orthodox Church]. Moskva: Palmyra, 2016. [in Russian].

9. Humylev L.N. Ot Rusy do Rossyy [From Russia to Russia]. Moskva: AST. 2002. 399 s. [in Russian].

10. Troytskyy E.S. Chto takoe russkaya sobornost? [What is the Russian catholicity?]. Moskva: AKYRN, 1993. [in Russian].

11. Pestretsov A.F. Sobornost — konstanta russkoho natsyonal′noho samosoznanyya [Unity is a constant of Russian national consciousness]. Vestnyk Nyzhehorodskoho unyversyteta ym. N.Y. Lobachevskoho. Seryya Sotsyalnye nauky, 2008, № 1 (9). [in Russian].

12. Aldheym, Pavel. Lykvydyrovat myryan kak klass [To liquidate laymen as a class]. URL: http://www.portal-credo.ru/site/?act=fresh&id=1085. [in Russian].

13. Oborotov Y.H. Pryntsyp sobornosty v sovremennoy tserkovnoy zhyzny [The principle of catholicity in modern church life]. Novitni kryminalno-pravovi doslidzhennya (2015). [in Russian].

14. Timenyk, Zynoviy. Ivan Ohiyenko (mytropolyt Ilarion). Zhyttyepysno-bibliohrafichnyy narys [Ivan Ogienko (Metropolitan Hilarion). Biographical and bibliographical sketch]. Lviv, [b.v.]1997. [in Ukrainian].

15. Chorna, Svitlana. Ukrayinska tserkva i moskovski mify [Ukrainian Church and Moscow Myths]. Holos Ukrayiny (20 lypnya 2017). URL: https://risu.org.ua/article_print.php?id=67690&name=religious_digest&_lang=ua&. [in Ukrainian].

16. Holovni zasady Ukrayins′koyi Avtokefalnoyi Pravoslavnoyi Tserkvy [Main principles of the Ukrainian Autocephalous Orthodox Church. St. Andrew's Church]. Andriyivska Tserkva. URL: http://andriyivska-tserkva.kiev.ua/ru/golovni-zasadi-ukrayinskoyi-avtokefalnoyi-pravoslavnoyi-cerkvi. [in Ukrainian].

17. Ohiyenko, Ivan. Ukrayinska Tserkva [The Ukrainian Church]. Kyyiv: Ukrayina. 1993. t. 1–2. [in Ukrainian].

18. Anysyn A.L. Sobornost: fenomen, ponyatye y pryntsyp [Cognition: phenomenon, concept and principle]. Vestnyk Chelyabynskoho hosudarstvennoho unyversyteta. № 33 (171). 2009. [in Russian].

19. Bouz D. Lybertaryanstvo: ystoryya, pryntsypy, polytyka [Libertarianism: history, principles, politics]. Chelyabynsk: Sotsyum. 2004. [in Russian].

20. Zyzyulas, Yoann. Tserkov y Evkharystyya. Sbornyk statey po pravoslavnoy ćkklesyolohyy [Church and Eucharist. Collection of articles on Orthodox ecclesiology]. URL: http://esxatos.com/ziziulas-cerkov-i-evharistiya. [in Ukrainian].

21. Novhorodtsev P.Y. Vosstanovlenye svyatyny. Ob obshchestvennom ydeale [Restoration of the shrine. About the public ideal]. Moskva: «Pressa», 1991. [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 25.11.2019

УДК 353.2

Кришень Олена Вікторівна
аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
Крышень Елена Викторовна
аспирант кафедры государственного управления и местного самоуправления
Днепропетровского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины
Kryshen Olena
Applicant for the Degree of the Department of
Public Administration and Local Government
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-6-5527

СФЕРА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯК СОЦІАЛЬНИЙ ПРІОРИТЕТ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ РЕГІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ-2020

СФЕРА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАК СОЦИАЛЬНЫЙ ПРИОРИТЕТ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ-2020

THE SPHERE OF SOCIAL WELFARE AS A SOCIAL PRIORITY OF THE REGIONAL DEVELOPMENT IN2020

Анотація. *Стаття присвячена дослідженню соціальних пріоритетів розвитку областей України у найближчій перспективі євроінтеграційного руху. Проведено порівняльний аналіз соціальної сфери у стратегіях розвитку областей України до 2020 року для визначення стану її розробленості та виявлення основних тенденцій удосконалення. Дослідженням охоплено 19 областей України, за виключенням Донецької та Луганської. На підставі аналізу змісту Стратегій розвитку областей України до 2020 року, які розміщені у відкритому доступі на веб-сайтах обласних рад, встановлено, що загалом вони корелюють з Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року у частині визначення цілей, напрямів, завдань і заходів. Підтверджено, що соціальна сфера є найбільш актуалізованим пріоритетом регіонального розвитку і переважає над іншими складниками стратегій (екологія, економіка, розвиток сільських територій). Визначено, що соціальна сфера в стратегіях регіонального розвитку представлена 16 пріоритетними галузями, але на рівні регіонів кількість соціальних пріоритетів є дуже різноплановою і включає від 2 до 11 галузей. Сфера соціального забезпечення посідає шосту позицію за рейтингом пріоритетності соціального розвитку (після туризму, науки, освіти, культури та розвитку житлово-комунального господарства).*

Зроблено висновок про те, що сьогодні в Україні на рівні окремих регіонів існують умови щодо формування тенденцій до розвитку стратегічно важливих інноваційних наукоємних галузей соціальної сфери, які спроможні вивести розвиток області на новий рівень. Закріплення таких тенденцій є підґрунтям для успішного розвитку як областей, так і євроінтеграційного руху України з метою підвищення якості життя громадян.

Ключові слова: *стратегія, соціальний пріоритет, забезпечення, регіон, соціальна сфера.*

Аннотация. *Статья посвящена исследованию социальных приоритетов развития областей Украины в ближайшей перспективе евроинтеграционного движения. Проведен сравнительный анализ социальной сферы в стратегиях*

развития областей Украины до 2020 года для определения состояния ее разработанности и выявление основных тенденций совершенствования. Исследованием охвачено 19 областей Украины, за исключением Донецкой и Луганской. На основании анализа содержания стратегий развития областей Украины до 2020 года, которые размещены в открытом доступе на сайтах областных советов, установлено, что в целом они коррелируют с государственной Стратегией регионального развития на период до 2020 года в части определения целей, направлений, задач и мероприятий. Подтверждено, что социальная сфера является наиболее актуализированным приоритетом регионального развития и преобладает над другими составляющими стратегий (экология, экономика, развитие сельских территорий). Определено, что социальная сфера в стратегиях регионального развития представлена 16 приоритетными отраслями, но на уровне регионов количество социальных приоритетов является очень разноплановым и включает от 2 до 11 отраслей. Сфера социального обеспечения занимает шестую позицию по рейтингу приоритетности социального развития (после туризма, науки, образования, культуры и развития жилищно-коммунального хозяйства).

Сделан вывод о том, что сегодня в Украине на уровне отдельных регионов существуют условия для формирования тенденций к развитию стратегически важных инновационных наукоемких отраслей социальной сферы, которые способны вывести развитие области на новый уровень. Закрепление таких тенденций является основой для успешного развития как области, так и евроинтеграционного движения Украины с целью повышения качества жизни граждан.

Ключевые слова: *стратегия, социальный приоритет, обеспечение, регион, социальная сфера.*

Summary. *The article explores social priorities in the development of Ukrainian regions in the nearest perspective of European integration movement. It provides a comparative analysis of the social welfare sphere in the strategies of regional development in Ukraine until 2020, which enables to determine their progress and find major improvement tendencies. The research covers 19 regions of Ukraine excluding Donetsk and Luhansk regions. On the basis of analyzed development strategies for Ukrainian regions until 2020 that are posted in open access on the websites of regional councils, it was established that in general they correlate with the State strategy for the regional development until 2020 in terms of defining goals, trends, tasks, and measures. It is confirmed that the social sphere is the most actualized priority for the regional development, and that it prevails over other strategy components (environmental protection, economy, development of rural areas). It is established that in all regional development strategies the social sphere is presented by 16 priority areas, but on the regional level the number of social priorities is very versatile and includes 2 to 11 areas. The social welfare takes the sixth place in the priority ranking (after tourism, science, education, culture, and housing and communal services development).*

The conclusion is made that at present in Ukraine, on the level of separate regions, there exist conditions related to formulation of tendencies towards development of strategically important innovative knowledge-intensive areas of the social sphere that are capable of taking the regional development to a new level. Fostering such tendencies is the foundation for the successful development of both, the regions and European integration movement of Ukraine in order to improve the quality of life of its citizens.

Key words: *strategy, social priority, implementation, region, social sphere.*

Постановка проблеми. Соціальна сфера є надзвичайно важливою складовою забезпечення життєдіяльності будь-якого суспільства. Хоча соціальна сфера не здійснює виробництво продукції безпосередньо, але саме ця сфера забезпечує умови для її виробництва [5]. Соціальна сфера сприяє розвитку людини та відтворенню людського капіталу, формуванню певного рівня життя у суспільстві, до неї постійно привернута увага як дослідників, так і практиків. Особливо підвищений інтерес до соціальної сфери виникає у період загострення криз (соціальної, економічної, політичної) чи при значному зростанні диспропорцій та протиріч між окремими частинами країни. Все це формує підґрунтя для розвитку соціально-політичних конфліктів, а навіть і загроз для національної безпеки держави. І важливу превентивну роль у попередженні негативних наслідків впливу зовнішніх чинників на якість життя населення відіграє ефективно розроблена та методично впроваджувана регіональна соціальна політика. Її ефективність, насамперед, залежить від наявності надійної інформації та аналітичних інструментів, необхідних для прийняття управлінських рішень на регіональному рівні.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Міжнародна практика показує, що сьогодні проблеми соціальної політики та соціального розвитку є майже тотожними поняттями, адже політика і розвиток — це процес, в центрі уваги яких перебуває людина з її соціальними правами, потребами та інтересами та правами [5; 7]. Сьогодні, розробляючи стратегії розвитку країн ЄС, європейська модель соціальної політики спирається на спирається на добрі економічні досягнення, високий рівень соціальної захищеності, високий рівень освіти та соціальний діалог [1]. Тож провідними галузями соціальної сфери в новій європейській стратегії «Європа 2020» є галузь освіти й соціального захисту, згуртованості, інклюзії та боротьби з бідністю [9]. Крім того, в країнах ЄС прийнято 7 флагманських ініціатив: Інноваційний союз; Молодь у русі; Цифрова програма для Європи; ресурсоефективна Європа; промислова політика в епоху глобалізації; порядок денний для нових професійних навичок та робочих місць; європейська платформа проти бідності.

Для української держави дороговказом євроінтеграційного руху слугує прийнята до реалізації Стратегія розвитку «Україна-2020» [2]. І тому, актуальним, на нашу думку, є питання про дослідження змісту складових соціальної сфери у стратегіях розвитку областей України до 2020 року для визначення стану її розробленості, кореляції із європейським прототипом та виявлення основних тенденцій щодо удосконалення.

Значний внесок у розроблення та удосконалення функціонування різних галузей соціальної сфери на регіональному рівні зробило багато вітчизняних дослідників, зокрема, В. Бульба, О. Власюк, О. Гладун, І. Гнибіденко, О. Гришнова, В. Куценко, Е. Лібанова, С. Пирожков, О. Новікова, У. Садова, Т. Семигіна, О. Яременко та ін. Разом з тим, розроблені та «доведені згори» урядові соціальні ініціативи дуже часто гальмуються на місцях та не завжди сприймаються населенням як суспільне благо [8]. В такій ситуації й постає доцільність ґрунтовного аналізу змісту регіональних стратегій розвитку як ініціатив, що проголошені на підставі вивчення соціальних потреб громади на найближчу перспективу. Тому, при здійсненні дослідження нами частково використано методологічний підхід М. А. Кальницької, яка трактує поняття «соціальна сфера» у єдності процесуального підходу (соціальні процеси та форми соціальної діяльності спрямовані на підвищення рівня життя у суспільстві); інституційного (інституційні одиниці, які забезпечують у суспільстві підвищення рівня життя) та змістовного підходу (спрямований на змістове наповнення поняття «соціальна сфера») [3, с. 530].

Мета дослідження полягає у дослідженні змісту та пріоритетності складових соціальної сфери у стратегіях розвитку областей України до 2020 року для визначення стану її розробленості та виявлення основних тенденцій удосконалення.

Для досягнення поставленої мети було проведено ґрунтовний контент-аналіз інформації із відкритих джерел Інтернету, таких як сайт Державного фонду регіонального розвитку Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [6] або офіційних веб-сайтів обласних державних адміністрацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Систему адміністративно-територіального устрою України, згідно зі статтею 133 Конституції України становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села [4]. До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь [4]. Проте, враховуючи особливий статус Донецької та Луганської областей для здійснення аналізу за прийнятою методикою, подальше дослідження проводилось тільки у розрізі 22 областей України.

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення:

- регіонального розвитку;
- охорони навколишнього природного середовища;
- розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування;
- професійно-технічної освіти;
- надання високоспеціалізованої медичної допомоги;
- розвитку культури, спорту, туризму [9].

Стратегії розвитку областей України до 2020 року (далі — Стратегії) корелюються з Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 385 [2] (далі — Державна стратегія). Узгодження регіональних Стратегій розвитку із Державною у частині визначення цілей, напрямів, завдань і заходів є обов'язковим.

Вивчення Стратегій дозволяє побачити, що усі завдання зазначені у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а також, цілі, напрями та завдання, визначені у Державній стратегії, знайшли в них своє відображення, що робить Стратегії схожими одна на одну, але, разом з тим, робить більш помітними певні регіональні та місцеві особливості.

Аналіз галузей соціальної сфери показав, що у змісті регіональних стратегій розвитку є чітко сформульовані стратегічні та операційні цілі. Галузеве ранжування соціальних пріоритетів, проведене нами, дозволило встановити прямий зв'язок рейтингового місця від кількості областей, які спрямували свої цілі на певну галузь соціальної сфери. Галузева пріоритетність розвитку окремих напрямків соціальної сфери регіону виглядає наступним чином:

1) туризм (22 області);
2) охорона здоров'я (19 областей);
3) освіта (16 областей);
4) культура (15 областей);
5) житлово-комунальне господарство та рекреаційний комплекс (по 12 областей);
6) соціальне забезпечення (10 областей);
7) спорт (7 областей);
8) фізична культура та пасажирський транспорт (по 6 областей);
9) наука (4 області);
10) зв'язок (3 області);
11) мистецтво (1 область).

Перше місце галузі туризму у наведеному рейтингу пояснюється наявністю у кожній області потужного потенціалу для його розвитку. Різноманітність спрямувань цього потенціалу дозволила областям сформувати найширший перелік видів туризму, які можуть бути запропоновані.

Висока пріоритетність галузі охорони здоров'я зумовлюється наявністю негативних тенденцій до погіршення стану здоров'я населення, спричинених негативними факторами соціально-економічного, екологічного та психоемоційного характеру, а також, незадовільною якістю надання медичних послуг у сільській місцевості.

Галузь освіти має високий рейтинг пріоритетності, оскільки зазвичай розглядається як складова розвитку людського капіталу, який, у свою чергу, є одним з найважливіших чинників розвитку економіки. У Стратегіях областей визначений широкий спектр завдань для розвитку галузі освіти, який відображає різноманіття наявних проблем даної галузі у різних областях та відмінності у підходах до їх вирішення.

Значний потенціал галузі культури в областях України забезпечує їй одне з провідних місць у рейтингу. Зазвичай в регіонах вже існують мережі закладів та установ культури. Крім того, розвиток культури тісно пов'язаний з такими суспільно важливими питаннями, як духовний розвиток особистості, національно-патріотичне виховання, збереження культурно-історичної спадщини, підтримка розвитку національних меншин та діяльності національно-культурних товариств. Також, чітко простежується тісний зв'язок галузі культури з галузями туризму та мистецтва.

Наступне місце за рейтингом пріоритетності займає галузь житлово-комунального господарства, яка виокремлюється своєю складністю та широким колом проблем, що найчастіше спричинені незадовільним технічним станом мереж, внаслідок тривалої експлуатації та загальної зношеності. Поділяє місце у рейтингу з галуззю житлово-комунального господарства — рекреаційний комплекс, який зазвичай згадується у парі з туризмом, але поступається йому за пріоритетністю, оскільки не кожна область має необхідний для її розвитку потенціал — виняткові природно-кліматичні об'єкти та зони.

Галузь соціального забезпечення покликана допомогти у забезпеченні належних умов і стандартів життя та досягнення гідного добробуту усіх верств громадян. Особливо це стосується соціально незахищених та вразливих верств. У Стратегіях областей зазначається широкий спектр наявних проблем у галузі соціального забезпечення та різноманітні соціально вразливі групи, які потребують уваги: від інвалідів та сиріт до учасників АТО та їх сімей.

Наступне місце у рейтингу займає галузь спорту, яку зазвичай розглядають як єдиний комплекс із галуззю фізичної культури, який, також, тісно пов'язаний із охороною здоров'я. Галузь пасажирського транспорту є пріоритетною переважно в областях, які мають транзитний потенціал або знаходяться на кордонах держави, а отже, від вирішення даного питання залежить не стільки соціальне, скільки їх економічне процвітання.

На нижніх позиціях рейтингу пріоритетності знаходиться галузь науки, яка знайшла своє відображення лише у Стратегіях областей, що мають відповідний потенціал: потужні науково-освітні заклади, високопрофесійні наукові кадри, можливих споживачів наукового продукту. Галузь науки тісно пов'язана з галуззю освіти, і є необхідною складовою розвитку економіки.

Останнє місце в рейтингу займає галузь зв'язку, не дивлячись на її важливість у сучасну добу; згадування про неї у Стратегіях носить поодинокий характер та найчастіше робиться у контексті вирішення інших питань.

Галузі соціальної сфери такі, як торгівля, побутове обслуговування та громадське харчування не потрапили до переліку пріоритетів Стратегій розвитку областей України. Дані галузі відносяться до ринкових або автономних, й наразі залишились переважно у зоні уваги ринку. На відміну від інших ринкових, або автономних галузей — житлово-комунального господарства, туризму, доходних об'єктів рекреаційного комплексу — вони не відіграють критичної ролі у сучасному розвитку областей України, зокрема соціальної сфери.

Стосовно стратегічних цілей Стратегій, усі вони зосереджені на розвитку економіки, сільських територій, людського капіталу та екологічній безпеці.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Зазначимо, що очевидні, на перший погляд, висновки, потребують більш ретельного та глибокого аналізу. Так, в областях України існує значна розбіжність у кількості галузей соціальної сфери, обраних як пріоритетні, і ця різниця становить від 2 до 11 галузей. У випадку з обранням невеликої кількості пріоритетів, пояснення полягає, скоріше в обмеженості ресурсів для їх вирішення та бажанні зосередитися на найбільш проблемних галузях, або тих, які можуть у подальшому принести економічні дивіденди та виступити підґрунтям для досягнення цілей не лише у соціальній, а й інших галузях. Обрання ж значної кількості пріоритетів, свідчить не стільки про наявність багатьох проблем соціальної сфери, скільки про можливу небезпеку не досягти поставлених цілей у зазначений відрізок часу через брак ресурсів. Стосовно ж кореляції змісту регіональних стратегій з європейським прототипом в частині актуалізації пріоритету освіти та соціального захисту в соціальній сфері, то ця кореляція є надзвичайно варіабельною — галузь освіти як пріоритет регіонального розвитку визнано у 16 областях, а галузь соціального захисту — лише у половині областей України.

Література

1. Витте Л. Европейская социальная модель и социальная сплоченность: какую роль играет ЕС? // Европейская политика. 2004. № 12. С. 12.

2. Державна Стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 06 серп. 2014 № 385. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF

3. Кальницька М. А. Теоретичні підходи до визначення соціальної сфери та особливості її формування в Україні // Економіка і суспільство. 2017. № 10. URL: http://economyandsociety.in.ua/journal/10_ukr/91.pdf

4. Конституція України. URL: https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

5. Лазутіна Л. О. Економічна сутність категорії «соціальна сфера сільських територій» // Вісник Сумського національного аграрного університету. Фінанси і кредит. 2013. № 1. С. 150–154.

6. Сайт Державного фонду регіонального розвитку Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: http://dfrr.minregion.gov.ua/

7. Царук І. М. Теоретичні підходи щодо визначення соціальної сфери як складової економіки та її функцій // Економіка. Управління. Інновації. 2009. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2009_1_18.

8. Кудлаєнко С. В. Державна соціальна політика у сфері економічних відносин: концептуальні засади // Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. 2017. № 2(1). URL: http:// nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2017_2(1)__40

9. Europe 2020: the European Union strategy for growth and employment.URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0028

References

1. Vytte L. Evropeiskaia sotsyalnaia model y sotsyalnaia splochennost: Kakuiu rol yhraet ES? // Evropeiskaia polytyka. 2004. № 12. S. 12.

2. Derzhavna Stratehiia rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku. Zatverdzhena postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 06 serp. 2014 № 385. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF

3. Kalnytska M. A. Teoretychni pidkhody do vyznachennia sotsialnoi sfery ta osoblyvosti yii formuvannia v Ukraini // Ekonomika i suspilstvo. 2017. № 10. URL: http://economyandsociety.in.ua/journal/10_ukr/91.pdf

4. Konstytutsiia Ukrainy. URL: https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

5. Lazutina L. O. Ekonomichna sutnist katehorii «sotsialna sfera silskykh terytorii» // Visnyk Sumskoho natsionalnoho ahrarnoho universytetu. Finansy i kredyt. 2013. № 1. S. 150–154.

6. Sait Derzhavnoho fondu rehionalnoho rozvytku Ministerstva rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy. URL: http://dfrr.minregion.gov.ua/

7. Tsaruk I. M. Teoretychni pidkhody shchodo vyznachennia sotsialnoi sfery yak skladovoi ekonomiky ta yii funktsii // Ekonomika. Upravlinnia. Innovatsii. 2009. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2009_1_18.

8. Kudlaienko S. V. Derzhavna sotsialna polityka u sferi ekonomichnykh vidnosyn: kontseptualni zasady // Visnyk Khmelnytskoho natsionalnoho universytetu. Ekonomichni nauky. 2017. № 2(1). URL: http:// nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2017_2(1)__40

9. Europe 2020: the European Union strategy for growth and employment.URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0028

Стаття надійшла до редакції 28.12.2019

УДК 327.56 323.22 (477)

Яровой Тихон Сергійович
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна Академія управління персоналом
Яровой Тихон Сергеевич
кандидат наук по государственному управлению, доцент,
доцент кафедры публичного администрирования
Межрегиональная Академия управления персоналом
Yarovoi Tykhon
Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Public Administration
Interregional Academy of Personnel Management
ORCID: 0000-0002-7266-3829

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-6-5528

ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЛОБІЗМУ В УКРАЇНІ В РЕАЛІЯХ СЬОГОДЕННЯ

ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ЛОББИЗМА В УКРАИНЕ В РЕАЛИЯХ СОВРЕМЕННОСТИ

PROSPECTS FOR THE FORMATION OF THE LOBBYING SYSTEM IN UKRAINE IN THE REALITIES OF TODAY

Анотація. *Статтю присвячено дослідженню системи лобізму, як комплексу складових, орієнтованого на забезпечення прав та інтересів громадян України з одного боку і реалізації національної безпеки та національних інтересів з іншого боку, в реаліях сьогодення.*

Автором проаналізовано як вітчизняні так і європейські підходи до розуміння ролі лобізму та контролю за лобістською діяльністю. Констатовано, що загальноєвропейський підхід до регулювання лобізму, що орієнтується на добровільність лобістів та відповідний Кодекс професійної етики, наразі є неприйнятним для України. Такий підхід не відповідає реаліям сьогодення, оскільки дозволятиме реалізовувати інтереси невеликої групи заможних замовників, всупереч інтересам більшості українців та інтересам національної безпеки України. Таким чином, легалізація лобізму на умовах відсутності його контролю, або впровадження контролю за рахунок самоврядних організацій, призведе до поширення корупції, а не розвитку цивілізованого лобіювання.

У процесі дослідження наведено авторські визначення таких понять як лобізм, лобіювання, суб'єкт лобіювання, об'єкт лобіювання, предмет лобіювання. Окреслено ряд обмежень стосовно предмету лобіювання. У результаті дослідження запропоновано бачення системи лобізму, як сукупності взаємопов'язаних елементів (замовників лобістських послуг, суб'єктів лобізму, методів лобістського впливу, об'єктів лобізму, предмету лобізму, наглядової (контрольної) інституції), які у своїй взаємодії породжують нову якість (результат лобістської діяльності) зорієнтовану на користь правам та інтересам громадян України та на благо національної безпеки України.

Окрему увагу автор присвячує діяльності (НРУРЛ). Орієнтованій на нагляд за лобістською діяльністю, особливо у контексті національної безпеки.

Ключові слова: *лобізм, лобіювання, система лобізму, суб'єкт лобізму, об'єкт лобізму, предмет лобізму, Національна рада України з питань регулювання лобізму, результати лобізму.*

Аннотация. *Статья посвящена исследованию системы лоббизма, как комплекса составляющих, ориентированного на обеспечение прав и интересов граждан Украины с одной стороны и реализации национальной безопасности и национальных интересов с другой стороны, в реалиях сегодняшнего дня.*

Автором проанализированы как отечественные так и европейские подходы к пониманию роли лоббизма и контроля за лоббистской деятельностью. Констатировано, что общеевропейский подход к регулированию лоббизма, ориентирующийся на добровольность лоббистов и соответствующий Кодекс профессиональной этики, пока неприемлем для Украины. Такой подход не соответствует реалиям, поскольку позволит реализовывать интересы небольшой группы состоятельных заказчиков, вопреки интересам большинства украинских граждан и интересам национальной безопасности Украины. Таким образом, легализация лоббизма на условиях отсутствия его контроля, или введение контроля за счет самоуправляющих организаций, приведет к распространению коррупции, а не развитию цивилизованного лоббирования.

В процессе исследования приведены авторские определения таких понятий как лоббизм, лоббирование, субъект лоббирования, объект лоббирования, предмет лоббирования. Определены ряд ограничений относительно предмета лоббирования. В результате исследования предложено видение системы лоббизма, как совокупности взаимосвязанных элементов (заказчиков лоббистских услуг, субъектов лоббизма, методов лоббистской влияния, объектов лоббизма, предмета лоббизма, наблюдательного (контролирующего) института), которые в своем взаимодействии порождают новое качество (результат лоббистской деятельности) ориентированное на пользу правам и интересам граждан Украины и на благо национальной безопасности Украины.

Особое внимание автор посвящает деятельности (НСУРЛ). Ориентированной на надзор за лоббистской деятельностью, особенно в контексте национальной безопасности.

Ключевые слова: *лоббизм, лоббирование, система лоббизма, субъект лоббизма, объект лоббизма, предмет лоббизма, Национальный совет Украины по вопросам регулирования лоббизма, результаты лоббизма.*

Summary. *The article is devoted to the research of the lobbying system, as a complex of components, focused on securing the rights and interests of Ukrainian citizens on the one hand and realizing national security and national interests on the other, in the realities of today.*

The author analyzes both domestic and European approaches to understanding the role of lobbying and controlling lobbying activities. It is stated that a pan-European approach to lobbying, which focuses on lobbying voluntary and the relevant Code of Professional Ethics, is currently unacceptable for Ukraine. This approach is not in line with the realities of today, as it will allow the interests of a small group of wealthy customers to be pursued, contrary to the interests of most Ukrainians and to the interests of Ukraine's national security. Thus, the legalization of lobbying in the absence of its control, or the introduction of control at the expense of self-governing organizations, will lead to the spread of corruption, not the development of civilized lobbying.

During the research, the author defines such concepts as lobbyzm, lobbying, the subject of lobbying, the object of lobbying, the subject of lobbying. A number of restrictions on the subject of lobbying are outlined. As a result of the research, the autor propoused the vision of the lobbying system as a set of interrelated elements (customers of lobbying services, subjects of lobbying, methods of lobbying influence, objects of lobbying, items of lobbying, supervisory (control) institution), which in their interaction generate new quality, is proposed (the result of lobbying activities), that focused on the rights and interests of the citizens of Ukraine and the benefit of Ukraine's national security.

The author pays special attention to activities (NCULR), that must be focused on oversight of lobbying activities, especially in the context of national security.

Key words: *lobbyzm, lobbying, lobbying system, subject of lobbying, object of lobbying, items of lobbying, National Council of Ukraine on lobbying regulation, results of lobbying.*

Обґрунтування обраної теми дослідження. Українська нація перебуває на вкрай важливому етапі власного історичного розвитку. З одного боку, ми маємо власну, незалежну державу, розбудовуємо суверенну державність, визначаємося з ціннісними (в теорії) та геополітичними (на практиці) орієнтирами. З іншого ж, перед українським соціумом постає дедалі більше викликів — потреба знаходження компромісу між інтересами різних прошарків суспільства, необхідність відстоювання територіальної цілісності України та її геополітичних інтересів, прагнення збудувати заможну, сучасну країну, визнану рівноправним партнером у рамках європейського простору. Все зазначене формує ряд вимог до політиків, державних службовців усіх рівнів, приватних підприємців, але у першу чергу — до науковців, завдання яких — створити такі теоретичні конструкти, такі моделі суспільних інституцій, які, у випадку їх реалізації на практиці, стануть дієвими інструментами досягнення окреслених нами вище цілей.

Одним із нагальних напрямків наукової розробки є дослідження системи лобізму. Особливо гостро актуальність цієї тематики постає навіть не у контексті реалізації механізму представництва інтересів громадян та їх спільнот у процесі прийняття тих чи інших управлінських рішень державного та місцевого рівня, а в контексті зміцнення національної безпеки, виявлення та усунення як окремих, так і системних проявів безконтрольної маніпулятивної діяльності. Саме сьогодні, коли триває обговорення законопроекту, покликаного врегулювати лобістську діяльність, перед Україною відкривається реальна перспектива формування оптимальної для вітчизняних реалій системи лобізму, що додатково обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблематики контролю за лобістською діяльністю, у тому числі — в контексті забезпечення як національної безпеки в цілому, так і державної безпеки зокрема, присвячували свою увагу ряд вітчизняних вчених. Підґрунтям для даного дослідження стали окремі ідеї, напрацювання таких дослідників як О. В. Гросфельд [1], О. В. Дягілєв [2], Р. М. Мацкевич [3], М. П. Недюха [4], В. Ф. Нестерович [5], А. М. Онупрієнко [6], Н. С. Орлова [7], О. Порфирович [8], В. В. Ровний [9], Є. О. Романенко [10], Г. П. Ситник [11], В. В. Сумська [12] та інших.

Водночас, дослідженню лобізму саме як системи, орієнтованої як на реалізацію прав і свобод громадян, так і на забезпечення національної безпеки, вітчизняною науковою спільнотою присвячено недостатньо уваги, що ми й спробуємо надолужити.

Метою статті є дослідження системи лобізму, як комплексу складових, орієнтованого на забезпечення прав та інтересів громадян України з одного боку і реалізації національної безпеки та національних інтересів з іншого боку, в реаліях сьогодення.

Основний зміст дослідження. Лобізм, з огляду на природу цього явища, має ряд проявів, які повинні бути врахованими у процесі дослідження системи лобізму. Ці прояви можуть мати як позитивні, так і негативні для суспільства наслідки, що неодмінно повинні мати на увазі й дослідники лобізму, і розробники відповідного регуляторного законодавства.

Одним з таких проявів можна вважати консультативну функцію лобізму, яку дехто проголошує основною. Зокрема, в законопроектах, присвячених регулюванню лобізму («Про лобізм» [13], «Про лобіювання» [14], «Про публічну адвокацію» [15]) авторські колективи, серед іншого, акцентують увагу на «підвищенні якості законопроектів, які готуються відповідними фахівцями».

Безумовно, залучення до підготовки законопроектів представників практичних діячів у відповідній галузі може мати певний позитивний ефект. Більше того, ми намагалися врахувати позитивні надбання зазначених законопроектів (а також їх недоліки) у процесі підготовки законопроекту «Про лобістську діяльність» [16]. Однак основний акцент у запропонованому законопроекті ми спрямували на прагненні не лише відстоювати права та інтереси окремих громадян, організацій та бізнес-структур, але і враховувати інтереси національної безпеки України. Адже ряд дослідників, схильних до ідеалізації «цивілізованого лобізму», чомусь зовсім не беруть до уваги, що найлегший шлях лобіювання інтересів заможної меншості, в умовах слабкого контролю за лобістською діяльністю (або взагалі — відсутності такого контролю, як це сьогодні спостерігається в Україні, і що ними пропонується узаконити), полягає у обмеженні інтересів більшості громадян.

У цьому контексті також варто зазначити, що прояв лобізму, саме як інструменту реалізації інтересів однієї групи громадян за рахунок інтересів іншої групи, не був і не є таємницею ні для політичних діячів, ні для дослідників цього явища ні 10, ні 20, ні 200 років тому. Характерно, що один із авторів-розробників Конституції США та четвертий Президент країни — Джеймс Медісон, досить часто згадував термін «лобі» у своїх промовах. Він фактично охарактеризував його у 10-му номері статей «Федераліста» як групи громадян, що належать до більшості або меншості суспільства, об'єднаних подібними інтересами, які протистоять інтересам інших громадян [17, с. 78; 5, с. 14]. Тому, на наше переконання, спроби окремих осіб (або груп осіб) інтерпретувати лобістську діяльність виключно як просування оптимальних (питання — для кого саме?) законопроектів, яке не повинно бути занадто зарегульованим, оскільки, нібито, не несе в собі жодних загроз ні інтересам суспільства, ні національній безпеці України, є відвертим ігноруванням природи лобізму як явища. Причини популяризації такого підходу потребують окремих досліджень, але нам вбачаються обумовленими прагненням не допустити формування дієвого регуляторного механізму, як невід'ємної (на наше переконання) складової системи цивілізованого лобізму.

Одним з головних аргументів на користь такого «саморегулівного лобізму», є посилання на європейський досвід, зокрема на діяльність так званого «Реєстру лобістів ЄС». Переважно, в обговореннях йдеться про Єдиний онлайн реєстр лобістів, що працюють у Парламенті, Комісії та Раді Європейського Союзу, який містить інформацію про те, хто займається лобістською діяльністю, її характер і джерела фінансування, а також кодекс поведінки, якому мають відповідати компанії, що легалізували себе в цьому реєстрі [18]. Даний реєстр було створено на основі Європейської ініціативи прозорості, в рамках якої попередньо були створені Реєстр лобістів Європейської Комісії і Кодекс поведінки лобістів Комісії [19]. Ключовою особливістю зазначеного Реєстру є його декларативна добровільність. Саме на такому підході, в комплексі зі створенням органів самоврядування лобістів, наполягають сучасні українські апологети «саморегулівного лобізму».

Однак, навіть ті дослідники, які оптимістично налаштовані до саморегулювання лобізму, визнають, що порівняно зі, скажімо, канадським та американським законодавством про лобіювання, вимоги Європейського Союзу щодо обов'язкового розкриття інформації при реєстрації лобістів та лобістських об'єднань є дуже помірними. Так, лобісти та лобістські об'єднання не зобов'язані розкривати органи, у яких здійснюють лобіювання, питання, які є предметом лобіювання, сплачені гонорари, методи лобіювання, що використовуються, видатки на здійснення лобіювання, а також не вимагається зазначати посаду, яку лобіст обіймав раніше як державний службовець або виборний представник

в органах влади ЄС [20, с. 311]. Доречність впровадження саме такої системи лобіювання в Україні видається вкрай сумнівною.

У своїх попередніх публікаціях автор уже обґрунтовував недієвість підходу до реалізації інтересів переважної більшості громадян в Україні шляхом «швидких реформ», чому, в теорії, має сприяти й «саморегульований лобізм» [21]. В реаліях України, система лобізму потребує створення дієвого регулятора — структури з наглядовими, або навіть контрольними функціями, в якості якої нами було запропоновано Національну Раду України з питань регулювання лобіювання (надалі — НРУРЛ).

У процесі узагальнення досліджень лобізму, як явища та розробки відповідного авторського законопроекту, ми вже констатували три головні висновки, які повинні бути враховані законотворцем:

- по-перше, лобістська діяльність є об'єктивним суспільним феноменом, який існує незалежно від наявності правового регулювання. Відсутність такого регулювання не знищує лобізм, а просто виводить в тінь, сприяючи процвітанню його негативних проявів, зокрема — корупційної складової;
- по-друге, розвинені країни світу: США, Велика Британія, Японія, Німеччина, Австралія, не лише мають врегульований інститут лобізму, але й активно використовують лобістську діяльність в рамках геополітичного протистояння з іншими країнами, таким чином лобізм виступає інструментом сучасної гібридної війни;
- по-третє, інститут лобізму має бути врегульований з урахуванням інтересів національної безпеки [22]. Тобто, результат лобізму має втілювати у собі реалізацію прав та інтересів громадян України, і водночас — відповідати Національній безпеці України.

Таким чином, на переконання автора, система лобізму в Україні має являти собою сукупність взаємопов'язаних елементів (замовників лобістських послуг, суб'єктів лобізму, методів лобістського впливу, об'єктів лобізму, предмету лобізму, наглядової (контрольної) інституції), які у своїй взаємодії

Рис. 1. Система лобізму
Джерело: пропонована автором

породжують нову якість (результат лобістської діяльності) зорієнтовану на користь правам та інтересам громадян України та на благо національної безпеки України (рис 1.).

В зазначеній системі, ми пропонуємо наступне розуміння її елементів:

Лобізм — це механізм реалізації інтересів громадян та суспільства, який функціонує шляхом здійснення взаємодії зазначених груп з владою у всіх її проявах.

Лобіювання є дієвим проявом лобізму, що здійснюється в межах нормативно-правого поля, реалізуючи на практиці прагнення груп впливу на органи державної влади, органи місцевого самоврядування України, інші суб'єкти владних повноважень України, їх посадових та службових осіб, депутатів усіх рівнів для забезпечення інтересів громадян і суспільства.

Суб'єкт лобіювання (лобіст) — фізична (громадянин України) або юридична особа (резидент України), зареєстрована в установленому законодавством порядку, що здійснює вплив на органи державної влади (центральні та місцеві), з метою змусити останні до прийняття рішень у власних інтересах, або в інтересах третіх осіб (замовники послуг лобіювання).

Об'єкт лобіювання — Президент України, органи державної влади України, органи місцевого самоврядування України, інші суб'єкти владних повноважень України, їх посадові та службові особи, депутати усіх рівнів.

Предмет лобіювання — нормативно-правові акти (та їх проекти) органів державної влади України, органів місцевого самоврядування України, інших суб'єктів владних повноважень України, за винятком обмежень, встановлених цим Законом.

При цьому, не можуть виступати в ролі предмету лобіювання: Конституція України; зовнішньо та внутрішньо-політична діяльність України, що суперечить Закону України «Про засади зовнішньої та внутрішньої політики»; національна безпека та національні інтереси України, зокрема в інформаційному просторі та кіберпросторі, за визначенням, наведеним в Законі України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII; діяльність законних збройних формувань, розвідувальних органів, правоохоронних органів, окрім питань підвищення правової та соціальної захищеності працівників та службовців таких формувань та органів або підвищення їх професійного рівня чи матеріально-технічного забезпечення, питань підвищення захисту конституційних прав та свобод громадян України, іноземців та осіб без громадянства на території України; діяльність, спрямована на зниження рівня свободи слова в Україні; мовні та релігійні питання

Національна рада України з питань регулювання лобіювання (НРУРЛ) являє собою конституційний, постійно діючий колегіальний центральний орган виконавчої влади, що здійснює свою діяльність з метою забезпечення національної безпеки України у процесі реєстрації та нагляду за лобістською діяльністю [16].

Безумовно, окреслена нами система лобізму є теоретичною. Її практична реалізація може бути пов'язана з потребою коригування тих чи інших елементів чи взаємозв'язків. Однак, саме такий підхід ми вважаємо оптимальним, таким, що дозволить зорієнтувати лобістську діяльність як на інтереси громадян України, так і на благо національної безпеки України

Висновки і перспективи подальших досліджень. Розробка належного законодавчого регулювання лобізму в Україні має бути орієнтована не на легалізацію лобізму як такого, в чому проявляють свою зацікавленість існуючі тіньові лобісти та окремі заможні замовники лобістських послуг, а на формування такої системи лобізму, яка є дієвою, ефективною, а головне — вигідною як переважній більшості громадян України (в контексті відстоювання їх прав та законних інтересів), так і державі (в контексті реалізації її безпеки).

На переконання автора, система лобізму в Україні має являти собою сукупність взаємопов'язаних елементів (замовників лобістських послуг, суб'єктів лобізму, методів лобістського впливу, об'єктів лобізму, предмету лобізму, наглядової (контрольної) інституції), які у своїй взаємодії породжують нову якість (результат лобістської діяльності) зорієнтовану на користь правам та інтересам громадян України та на благо національної безпеки України.

Увага дослідників окресленої нами проблематики в подальшому може бути зосереджена на уточненні дефініцій елементів системи лобізму та взаємозв'язків у рамках системи.

Література

1. Гросфельд О. В. Формування цивілізованої моделі лобіювання в Україні / Грані. Дніпропетровськ: Дніпропетровський національний університет, Центр соціально-політичних досліджень, 2009. № 1. С. 136–139.

2. Дягілєв О. В. Конституційно-правовий інститут лобізму: вітчизняний та зарубіжний досвід: монографія / Х.: Майдан, 2011. 251 с.

3. Мацкевич Р. М. Класифікація лобізму, його види // Актуальні проблеми держави і права. 2006., Вип. 29., С. 218–223.

4. Недюха М. Лобізм як соціально-політичний феномен: сутність і засоби впливу [Електронний ресурс] / М. Недюха, М. Федорін // Віче. 2010. № 3. URL: http://www.viche.info/journal/1857/.

5. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України: дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» Луганськ, 2004. 212 с.

6. Онупрієнко А. М. Формування інституту лобізму // Проблеми законності. Вип. 56., Х.: Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2002. С. 35–40.

7. Орлова Н. С., Яровой Т. С. Сучасні принципи та методи державної політики у сфері інформаційної безпеки. Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління. Серія «Державне управління». № 3(84)'2019. С. 5–14.

8. Порфирович О. Л. Питання запровадження правового регулювання вітчизняної лобістської практики // Українське право. 2004., № 1. С. 123–129.

9. Ровний В. В. Правове регулювання лобіювання як інструмент національної безпеки в умовах гібридної війни // Правове регулювання лобіювання в Україні: проблеми та перспективи: матеріали круглого столу (Київ, 24 квіт. 2019р.) / [ред..кол.: Мищак І. М., Тєлькінєна Т. Е., Яровой Т. С.] Київ, «Видавництво Людмила». 2019. С. 54–58.

10. Романенко Є. Євроатлантична інтеграція України як фактор національної безпеки /Європейський вимір соціальної безпеки: інструменти, проблеми, практика: збірник матеріалів, доповідей круглого столу в рамках проекту «Кафедра Жана Моне «Аналіз та застосування європейського досвіду демократії та належного врядування в Україні», м. Маріуполь, 21 червня 2018 р. Маріуполь: ДонДУУ, 2018. С. 71–74.

11. Ситник Г. П. Проблемні питання розробки нової Стратегії національної безпеки України [Електронний ресурс] / Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки. 2014. № 3–4. С. 105–116.

12. Сумська В. В. Теоретичні підходи до визначення поняття «лобіювання» [Електронний ресурс] // Державне будівництво. 2010. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2010_2_26.pdf

13. Про лобізм: Проект Закону України № 5144 від 20 вересня 2016р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052

14. Про лобіювання: Проект Закону України № 5144–1 від 05 жовтня 2016р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60191

15. Про публічну адвокацію: Проект Закону України № 5661 від 19 січня 2017р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=60943

16. Проект Закону України «Про лобістську діяльність» // Правове регулювання лобіювання в Україні: проблеми та перспективи: матеріали круглого столу (Київ, 24 квіт. 2019р.) / [ред..кол.: Мищак І. М., Тєлькінєна Т. Е., Яровой Т. С.] Київ, «Видавництво Людмила». 2019. 104 с.

17. The Federalist papers; Alexander Hamilton, James Madison, John Jay. [With an introd., table of contents, and index of ideas by Clinton Rossiter] // New York: New American Library, 1961. 559 p.

18. Transparency Register [Електронний ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do

19. Green Paper on the European Transparency Initiative [Електронний ресурс]. URL: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006 _194_en.pdf

20. Рачинська М. Особливості конституційно-правового регулювання лобіювання в Європейському Союзі [Електронний ресурс] // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2011. Вип. 2. С. 308–319.

21. Яровой Т. С. Формування концепції громадянської безпеки держави [Електронний ресурс] // Вчені записки університету «КРОК». Серія: Економіка. 2018. Вип. 3. С. 195–203. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vzuk_2018_3_28

22. Яровой Т. С. Лобізм: механізм відстоювання інтересів громадян, чи інструмент втручання у внутрішню політику держави? аналіз проблеми та шляхи її вирішення // Правове регулювання лобіювання в Україні: проблеми та перспективи: матеріали круглого столу (Київ, 24 квіт. 2019р.) / [ред..кол.: Мищак І. М., Тєлькінєна Т. Е., Яровой Т. С.] Київ, «Видавництво Людмила». 2019. С. 10–17.

References

1. Hrosfeld O. V. Formuvannia tsyvilizovanoi modeli lobiiuvannia v Ukraini / Hrani. Dnipropetrovsk: Dnipropetrovskyi natsionalnyi universytet, Tsentr sotsialno-politychnykh doslidzhen, 2009. № 1. S.136–139.

2. Diahiliev O. V. Konstytutsiino-pravovyi instytut lobizmu: vitchyznianyi ta zarubizhnyi dosvid: monohrafiia / Kh.: Maidan, 2011. 251 s.

3. Matskevych R. M. Klasyfikatsiia lobizmu, yoho vydy // Aktualni problemy derzhavy i prava. 2006., Vyp. 29., S. 218–223.

4. Nediukha M. Lobizm yak sotsialno-politychnyi fenomen: sutnist i zasoby vplyvu [Elektronnyi resurs] / M. Nediukha, M. Fedorin // Viche. 2010. № 3. URL: http://www.viche.info/journal/1857/.

5. Nesterovych V. F. Konstytutsiino-pravovi aspekty lobiiuvannia u pravotvorchomu protsesi Ukrainy: dys. na zdobuttia naukovoho stupenia kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.02 «Konstytutsiine pravo» Luhansk, 2004. 212 s.

6. Onupriienko A. M. Formuvannia instytutu lobizmu // Problemy zakonnosti. Vyp. 56., Kh.: Natsionalna yurydychna akademiia Ukrainy im. Yaroslava Mudroho, 2002. S. 35–40.

7. Orlova N. S., Yarovoi T. S. Suchasni pryntsypy ta metody derzhavnoi polityky u sferi informatsiinoi bezpeky. Menedzher. Visnyk Donetskoho derzhavnoho universytetu upravlinnia. Seriia «Derzhavne upravlinnia». № 3(84) 2019. S. 5–14.

8. Porfyrovych O. L. Pytannia zaprovadzhennia pravovoho rehuliuvannia vitchyznianoi lobistskoi praktyky // Ukrainske pravo. 2004., № 1. S. 123–129.

9. Rovnyi V. V. Pravove rehuliuvannia lobiiuvannia yak instrument natsionalnoi bezpeky v umovakh hibrydnoi viiny // Pravove rehuliuvannia lobiiuvannia v Ukraini: problemy ta perspektyvy: materialy kruhloho stolu (Kyiv, 24 kvit. 2019r.) / [red..kol.: Myshchak I. M., Tielkiniena T. E., Yarovoi T. S.] Kyiv, «Vydavnytstvo Liudmyla». 2019. S. 54–58.

10. Romanenko Ye. Yevroatlantychna intehratsiia Ukrainy yak faktor natsionalnoi bezpeky /Ievropeiskyi vymir sotsialnoi bezpeky: instrumenty, problemy, praktyka: zbirnyk materialiv, dopovidei kruhloho stolu v ramkakh proektu «Kafedra Zhana Mone «Analiz ta zastosuvannia yevropeiskoho dosvidu demokratii ta nalezhnoho vriaduvannia v Ukraini», m. Mariupol, 21 chervnia 2018 r. Mariupol: DonDUU, 2018. S. 71–74.

11. Sytnyk H. P. Problemni pytannia rozrobky novoi Stratehii natsionalnoi bezpeky Ukrainy [Elektronnyi resurs] / Naukovo-informatsiinyi visnyk Akademii natsionalnoi bezpeky. 2014. № 3–4. S. 105–116.

12. Sumska V. V. Teoretychni pidkhody do vyznachennia poniattia «lobiiuvannia» [Elektronnyi resurs] // Derzhavne budivnytstvo. 2010. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2010_2_26.pdf

13. Pro lobizm: Proekt Zakonu Ukrainy № 5144 vid 20 veresnia 2016r. // Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy [Elektronnyi resurs]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052

14. Pro lobiiuvannia: Proekt Zakonu Ukrainy № 5144–1 vid 05 zhovtnia 2016r. // Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy [Elektronnyi resurs]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60191

15. Pro publichnu advokatsiiu: Proekt Zakonu Ukrainy № 5661 vid 19 sichnia 2017r. // Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy [Elektronnyi resurs]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=60943

16. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro lobistsku diialnist» // Pravove rehuliuvannia lobiiuvannia v Ukraini: problemy ta perspektyvy: materialy kruhloho stolu (Kyiv, 24 kvit. 2019r.) / [red..kol.: Myshchak I. M., Tielkiniena T. E., Yarovoi T. S.] Kyiv, «Vydavnytstvo Liudmyla». 2019. 104 s.

17. The Federalist papers; Alexander Hamilton, James Madison, John Jay. [With an introd., table of contents, and index of ideas by Clinton Rossiter] // New York: New American Library, 1961. 559 p.

18. Transparency Register [Elektronnyi resurs]. URL: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do

19. Green Paper on the European Transparency Initiative [Elektronnyi resurs]. URL: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006 _194_en.pdf

20. Rachynska M. Osoblyvosti konstytutsiino-pravovoho rehuliuvannia lobiiuvannia v Yevropeiskomu Soiuzi [Elektronnyi resurs] // Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. 2011. Vyp. 2. S. 308–319.

21. Yarovoi T. S. Formuvannia kontseptsii hromadianskoi bezpeky derzhavy [Elektronnyi resurs] // Vcheni zapysky universytetu «KROK». Seriia: Ekonomika. 2018. Vyp. 3. S. 195–203. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vzuk_2018_3_28

22. Yarovoi T. S. Lobizm: mekhanizm vidstoiuvannia interesiv hromadian, chy instrument vtruchannia u vnutrishniu polityku derzhavy? analiz problemy ta shliakhy yii vyrishennia // Pravove rehuliuvannia lobiiuvannia v Ukraini: problemy ta perspektyvy: materialy kruhloho stolu (Kyiv, 24 kvit. 2019r.) / [red..kol.: Myshchak I. M., Tielkiniena T. E., Yarovoi T. S.] Kyiv, «Vydavnytstvo Liudmyla». 2019. S. 10–17.

Стаття надійшла до редакції 30.12.2019

УДК 351, 338.1

Височанський Михайло Рудольфович
головний оперуповноважений
Департамент стратегічних розслідувань
Національної поліції України
Высочанський Михаил Рудольфович
главный оперуполномоченный
Департамент стратегических расследований
Национальной полиции Украины
Vysochanskiy Mikhail
Chief Operating Officer
Department of Strategic Investigation of the
National Police of Ukraine

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-6-5723

РОЛЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У ЗМІЦНЕННІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

РОЛЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В УКРЕПЛЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

THE ROLE OF LEGAL REGULATION IN STRENGTHENING ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE

Анотація. *У статті розглянуто поняття правового регулювання, а також процес його розвитку, враховуючи історичний аспект. Під правовим регулюванням запропоновано розуміти владний вплив на суспільні відносини, що здійснює держава за допомогою юридичних засобів. Визначено позитивним моментом діяльність України у напрямку пріоритетності охорони прав та свобод людини, що втілюється під час проведення реформ як в правоохоронній так і в судовій системах, та відбувається на законодавчому рівні в рамках державного регулювання. Цей процес є неможливим без державного контролю як одної з форм здійснення державної влади; або як системи державних органів перевірки. Стан економічної безпеки України визначений складним. Одними з причин такої ситуації є недостатнє правове регулювання, прогалини права, суперечності права, підлаштування права під окремі категорії осіб. Так як забезпечення економічної безпеки безпосередньо пов'язане з роботою правоохоронних органів та суду, зауважимо, що після проведення реформ у діяльності цих органів виникло достатньо проблем, які впливають на якість розслідування кримінальних правопорушень, внаслідок чого знижуються показники міцності економічної безпеки держави. До таких проблем можна віднести перенавантаження слідчих; недостатнє матеріально-технічне забезпечення, що потрібне для проваджень, в тому числі при проведенні процесуальних та слідчих дій; прогалини права і т.д. Вирішити ці проблеми неможливо у межах однієї галузі: потрібно залучати можливості державного регулювання. З метою уникнення негативних результатів під час реформування кожний крок слід ретельно планувати, використовуючи результати прогнозування.*

Ключові слова: *право, держава, економічна безпека, регулювання, забезпечення.*

Аннотация. *В статье рассмотрено понятие правового регулирования, а также процесс его развития, учитывая исторический аспект. Под правовым регулированием предложено понимать властное влияние на общественные отношения, которое осуществляет государство с помощью юридических средств. Определено как положительный момент деятельность Украины в направлении приоритетности охраны прав и свобод человека, что воплощается при проведении реформ как в правоохранительной так и в судебной системах, и происходит на законодательном уровне в рамках государственного регулирования. Этот процесс невозможен без государственного контроля как одной из форм осуществления государственной власти; или как системы государственных органов проверки. Состояние экономической безопасности Украины определено как сложное. Одними из причин этой ситуации является недостаточное правовое регулирование, пробелы права, противоречия права, приспособление права к отдельным категориям лиц. Так как обеспечение экономической безопасности*

непосредственно связано с работой правоохранительных органов и суда, заметим, что после проведения реформ в деятельности этих органов возникло достаточно проблем, влияющих на качество расследования уголовных правонарушений, что как следствие снижает показатели прочности экономической безопасности государства. К таким проблемам можно отнести перегрузки следователей; недостаточное материально-техническое обеспечение, необходимое для производств, в том числе при проведении процессуальных и следственных действий; пробелы права и т.д. Решить эти проблемы невозможно в пределах одной отрасли: нужно привлекать возможности государственного регулирования. Во избежание негативных результатов при реформировании каждый шаг следует тщательно планировать, используя результаты прогнозирования.

Ключевые слова: *право, государство, экономическая безопасность, регулирование, обеспечение.*

Summary. *The article considers the concept of legal regulation, as well as the process of its development, taking into account the historical aspect. By legal regulation it is proposed to understand the imperious influence on public relations that the state exercises through legal means. The activity of Ukraine in the direction of the priority of protecting human rights and freedoms is defined as a positive moment, which is embodied in the implementation of reforms in the law enforcement and judicial systems, and occurs at the legislative level in the framework of state regulation. This process is impossible without state control as one of the forms of exercising state power; or as a system of government verification bodies. The state of economic security of Ukraine is defined as difficult. One of the reasons for this situation is insufficient legal regulation, gaps in law, contradictions in law, adaptation of law to certain categories of persons. Since ensuring economic security is directly related to the work of law enforcement agencies and the court, we note that after the reforms in the activities of these bodies, there were enough problems affecting the quality of the investigation of criminal offenses, which consequently reduces the strength of the state's economic security. Such problems include overload of investigators; insufficient material and technical support necessary for production, including during procedural and investigative actions; spaces of law, etc. It is impossible to solve these problems within one industry: it is necessary to attract the possibilities of state regulation. In order to avoid negative results during the reform, each step should be carefully planned using the results of forecasting.*

Key words: *law, state, economic security, regulation, provision.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку держави Україна перебуває в процесі реформування, зокрема зміни торкнулись правоохоронної та судової систем, що у своїй діяльності керуються виключно законом та діють у правовому полі. Проблематика виявляється під час імплементації на практиці законодавчих нововведень, наприклад окремі питання правовідносин є недостатньо врегульованими, що звичайно може мати місце у процесі реформ. Під час виявлення таких моментів слід оперативно знаходити рішення проблеми, натомість в Україні, на наш погляд, занадто довго тривають процеси внесення змін чи доповнень до законодавства у потрібних випадках. Так як забезпечення економічної безпеки безпосередньо пов'язане із роботою правоохоронних органів та суду, що є частиною реформованого правового регулювання, вкрай важливим є дослідження його ролі у зміцненні економічної безпеки в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання забезпечення економічної безпеки в управлінському аспекті у своїх роботах розглядають: З. Варналій, Т Желюк, С. Завгородня О. Леонова, В. Мельник, Я. Піцура, Я. Пушак, О. Чечель та інші. Окремі проблеми, що стосуються правового регулювання вивчали такі автори як Г Атаманчук, Є. Білокур, Л. Кузенко, В. Соловйов, І. Шопіна та інші.

Формулювання цілей статті. Розглянути поняття правового регулювання та встановити його зв'язок із процесами реформування в сучасній Україні та її економічною безпекою, як гарантією успішного розвитку держави. Враховуючи наведене, дослідити роль правового регулювання у зміцненні економічної безпеки в Україні, а також сформувати пропозиції щодо вдосконалення функціонування правового регулювання під час перехідного періоду на сучасному етапі розвитку України.

Виклад основного матеріалу. Реалізація діяльності держави щодо забезпечення та зміцнення економічної безпеки неможлива без якісно сформованого правового інституту та саме правового регулювання, яке слід розглядати як невід'ємну частину державного регулювання.

Правове регулювання безпосередньо пов'язане з правом та примусом. З давніх давен у суспільстві застосовувались примусові заходи, що були гарантом виконання тих чи інших законів. Навіть у первіснообщинних формуваннях люди, які проживали групами, мали вироблені правила поведінки, зокрема одним із таких прикладів можна назвати поділ праці. Саме неписані правила поведінки, які природно виникли між індивідами, що проживали у групах (общинах) є витоками формування правових інститутів, галузей права та правового регулювання, яке ми маємо сформованим у сучасному світі. В процесі свого розвитку правила поведінки трансформувались у звичаї, які сформувати так зване звичаєве право, надалі, з виникненням писемності, правові норми стали писаними: формувались у кодифіковані збірники; стали поділятись за сферами регулювання на галузі права; договори між державами, які у деяких випадках набули глобального характеру та регулюють питання декількох держав. Джерела права в свою чергу стали структурованими та класифікуються за юридичною силою.

Стосовно історії розвитку права в Україні, слід зазначити, що у письмовому вигляді воно почало

формуватись з часів Київської Русі. Так, першоджерелами можна назвати договори князів з народом, міжкнязівські, договори між русами та греками (911 р., 944 р. та 971 р.). Також відомим є перший збірник правових норм на території сучасної України: «Руська Правда» [1].

Враховуючи вищенаведене, а також важливість правового інституту в контексті державного регулювання та державного управління, доцільним вважаємо розглянути поняття правового регулювання.

Так під правовим регулюванням слід розуміти владний вплив на суспільні відносини, що здійснює держава за допомогою юридичних засобів.

Метою такого впливу є упорядкування суспільних відносин, що повинно відповідати вимогам захисту прав та свобод кожної людини та громадянина, які можуть бути обмеженими у виключних випадках згідно чітко визначеного законодавства. Так, в Конституції України, яка визначає основні засади діяльності держави, закріплено, що головним обов'язком держави є утвердження та забезпечення прав і свобод людини, які визначають зміст та спрямованість діяльності держави, що відповідає перед людиною за свою діяльність. Також, згідно Конституції, Україна є соціальною, правовою державою. Окрім, держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. ст. 1, 3 Конституції України) [2]. Саме тому усі зміни, що відбуваються у правовому полі в рамках реформування тої чи іншої галузі повинні відповідати приписам Конституції України як нормам прямої дії.

Зауважимо, що позитивним моментом є діяльність України у напрямку пріоритетності охорони прав та свобод людини, що практично втілюється під час проведення реформ як в правоохоронній так і в судовій системах, що безперечно відбувається на законодавчому рівні в рамках державного регулювання. Результатом цієї діяльності є, наприклад, ратифікація Верховною радою України ряду міжнародно-правових документів, в тому числі Загальної декларації з прав людини, що теж підтверджує підтримання Україною світових тенденцій стосовно визнання прав і свобод особи як найціннішої цінності держави.

Однак, наявність норм, які гарантують захист прав та свобод особи вимагає існування ефективної системи їх втілення, а саме механізму застосування на практиці, інакше нівелюється факт прийняття цих норм, оскільки без відповідної реалізації їх на практиці вони будуть носити лише декларативний характер. Так, з врахуванням потреб суспільства, визначають механізм забезпечення прав і свобод громадян у сфері державного управління як процес діяльності органів державного управління щодо створення належних умов реалізації, охорони та захисту прав і свобод громадян від протиправних дій, шляхом використання матеріальних і процесуальних юридичних засобів та способів [3, с. 393].

Слід погодитись із думкою Г. Атаманчука, що переважно все піддається в суспільстві правовому регулюванню, та пов'язане з державним регулюванням та управлінням, оскільки реалізація тієї чи іншої правової норми завжди передбачає її гарантування з боку державних або судових органів, саме тому правове регулювання являє собою складний, постійно та активно діючий процес життєдіяльності держави [4].

Такий процес звичайно є неможливим без державного контролю, поняття якого можна розуміти як одну з форм здійснення державної влади, забезпечення дотримання законів та інших нормативних актів, що видаються органами держави; або як систему державних органів перевірки [5, с. 48]. Державний контроль є одним із важливих етапів державного регулювання, якість якого впливає на решту етапів. Так, він має умовно-примусовий характер відносно планування та безпосереднього виконання дій, що пов'язані з регулюванням; що ж до здійснення подальшої оцінки та аналізу дій, контроль є частиною інформаційної бази.

Як і правове регулювання так і здійснення державного контролю щодо застосування закону впливає на економічну безпеку України, оскільки дозволяє проводити профілактику правопорушень з боку недобросовісних осіб, а також застосовувати каральні заходи у випадку розкриття, розслідування та доведення вини стосовно вже вчинених порушень відповідно.

Під поняттям економічної безпеки держави слід розуміти стан її захищеності від різноманітних загроз, при якому держава спроможна забезпечувати розвиток суспільства, його економічну і соціально-політичну стабільність, в тому числі в умовах наявності несприятливих зовнішніх і внутрішніх факторів [6, с. 51].

Зміцнення економічної безпеки держави сприяє захищеності національно-державних інтересів у сфері економіки. Враховуючи процеси реформування правоохоронної та судової галузей наявною є необхідність дослідження проблем правового регулювання, а також вплив зазначених проблем на економічну безпеку сучасної України. На нашу думку, сьогодні стан економічної безпеки України залишається складним, а одними з причин є недостатнє правове регулювання, прогалини права, суперечності права, підлаштування права під окремі категорії осіб тощо. Окрім, названих нами причин, ще виділяють ті, які пов'язані з економічним підґрунтям, а саме: неефективність захисту права власності, неефективність використання матеріальних ресурсів, недосконалість податкової системи, низький рівень конкурентоспроможності, відсутність умов для формування необхідного інвестиційного потенціалу в національній економіці та інші [7, с. 154]. Так

як проблемам пов'язаних безпосередньо з правом у правовому регулюванні приділено менше уваги ніж тим, що пов'язані з економікою, слід більше уваги звернути саме на них.

Так, окремі питання правовідносин, що в результаті реформ виявились недостатньо врегульованими, неможливо оперативно вирішити, оскільки внесення змін, у частині випадків затягується через складний порядок їх внесення, або відсутність політичної волі, або відсутність матеріального забезпечення, що мало б стати підґрунтям до внесення змін тощо.

Так як забезпечення економічної безпеки безпосередньо пов'язане із роботою правоохоронних органів та суду, зауважимо, що після проведення реформ у діяльності цих органів виникло достатньо проблем, що впливають на якість розслідування кримінальних правопорушень і як наслідок знижує показники міцності економічної безпеки держави. До таких проблем можна віднести перенавантаження слідчих; недостатнє матеріально-технічне забезпечення, що потрібне для проваджень, в тому числі при проведенні процесуальних та слідчих дій; прогалини права і т.д. Вирішити ці проблеми неможливо у межах однієї галузі, у наведеному прикладі галузі кримінального процесуального права, а однозначно потрібно залучати можливості державного регулювання.

Висновки. Враховуючи наведене, вважаємо, що реформувати будь-яку сферу слід ретельно плануючи з застосуванням результатів прогнозування на державному рівні. При цьому слід розраховувати не тільки можливості матеріального забезпечення відповідного процесу, а й можливості кадрового персоналу кваліфіковано виконувати покладену на них роботу в результаті покладання на них нових функцій унаслідок проведення реформ.

Література

1. Захарченко П. П. Історія вчень про державу та право. URL: https://law.sspu.edu.ua/files/documents/books/library/12/zaharchenko.pdf

2. Конституція України від 28.06.1996. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17 (дата звернення 01.01.2019).

3. Лазур Я. В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні // Форум права. 2009. № 3. С. 392–398. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09ljvudu.pdf

4. Атаманчук Г. В. Правовое регулирование государственного управления. URL: http://www.nashavlast.ru/archive/2005/10/08.htm

5. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 251 с.

6. Актуальні проблеми забезпечення економічної безпеки в Україні: колективна монографія / за ред. Я. Я. Пушака та Я. С. Піцура. Львів: Ліга-Прес, 2017. 368 с.

7. Желюк, Т. Механізм забезпечення економічної безпеки в системі управління довгостроковим розвитком національної економіки // Наука молода: зб. наук. праць молодих вчених Терноп. нац. екон. ун-ту. Тернопіль: Економічна думка. 2009. № 11. С. 154–160.

References

1. Zakharchenko P. P. Istorija vchenj pro derzhavu ta pravo [History of the doctrines of state and law]. URL: https://law.sspu.edu.ua/files/documents/books/library/12/zaharchenko.pdf [in Ukraine].

2. Konstytucija Ukrajiny vid 28.06.1996 [Constitution of Ukraine from 28.06.1996]. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17 (data zvernennja 01.01.2019) [in Ukraine].

3. Lazur Ja. V. Ponjattja, sutnistj ta elementy administratyvno-pravovogho mekhanizmu zabezpechennja prav i svobod ghromadjan u derzhavnomu upravlinni // Forum prava. 2009. № 3. S. 392–398. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09ljvudu.pdf [in Ukraine].

4. Atamanchuk Gh. V. Pravovoe reghulyrovanye ghosudarstvennogho upravlenyja [The concept, essence and elements of the administrative and legal mechanism of ensuring the rights and freedoms of citizens in public administration]. URL: http://www.nashavlast.ru/archive/2005/10/08.htm. [in Ukraine].

5. Malynovsjkyj V. Ja. Slovnyk terminiv i ponjatj z derzhavnogho upravlinnja. [Dictionary of Terms and Concepts of Public Administration] K.: Centr spryjannja instytucijnomu rozvytku derzhavnoji sluzhby, 2005. 251 s. [in Ukraine].

6. Aktualjni problemy zabezpechennja ekonomichnoji bezpeky v Ukrajini [Actual problems of ensuring economic security in Ukraine]: kolektyvna monoghrafija / za red. Ja. Ja. Pushaka ta Ja. S. Picura. Ljviv: Ligha-Pres, 2017. 368 s. [in Ukraine].

7. Zheljuk, T. Mekhanizm zabezpechennja ekonomichnoji bezpeky v systemi upravlinnja dovghostrokovym rozvytkom nacionaljnoji ekonomiky [The mechanism of ensuring economic security in the management system of long-term development of the national economy] // Nauka moloda: zb. nauk. pracj molodykh vchenykh Ternop. nac. ekon. un-tu. Ternopilj: Ekonomichna dumka. 2009. № 11. S. 154–160. [in Ukraine].

Стаття надійшла до редакції 20.12.2019

УДК 351.83

Дєгтяр Олег Андрійович
доктор наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри менеджменту і публічного адміністрування
Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова
Дегтярь Олег Андреевич
доктор наук по государственному управлению, доцент,
доцент кафедры менеджмента и публичного администрирования
Харьковский национальный университет городского хозяйства имени А.Н. Бекетова
Diegtiar Oleg
Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Management and Public Administration
O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv
ORCID: 0000-0002-2051-3298

Хороших Вікторія Валеріївна
кандидат наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри маркетингу
Донецький державний університет управління
Хороших Виктория Валерьевна
кандидат наук по государственному управлению, доцент,
заведующий кафедрой маркетинга
Донецкий государственный университет управления
Khoroshykh Viktoriia
PhD in Public Administration, Associate Professor,
Head of the department of Marketing
Donetsk State University of Management
ORCID: 0000-0001-8373-180X

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-6-5504

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

FOREIGN EXPERIENCE OF STATE REGULATION OF SOCIAL INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT

Анотація. *У статті узагальнено зарубіжний досвід державного регулювання розвитку соціальної інфраструктури. Досліджено досвід Великобританії, де державна політика орієнтована на реалізацію проектів державно-приватного партнерства, не стільки в галузях соціокультурного комплексу інфраструктури, таких як освіта та охорона здоров'я, а, в першу чергу, транспортній та енергетичній галузях. У Канаді державно-приватне партнерство є частиною національного плану з розвитку соціальної інфраструктури в країні. Управління процесами державно-приватного партнерства в Канаді сконцентровано в рамках створеного національного органу, який здійснює координаційну, методичну, консалтингову діяльність, поширення кращих практик співпраці. В Австралії управління процесами розвитку соціальної інфраструктури забезпечується за допомогою діяльності Міністерства інфраструктури і транспорту. У США управління процесами державно-приватного партнерства зміщено з федерального на регіональний рівень. У різних штатах сформована своя модель управління. Приватним ініціативам приділяється велика увага в Японії. Регіональна влада забезпечує необхідну підтримку в процесі реалізації суспільно-приватних проектів. Інтерес представляє досвід створення приватних парків в Токіо. Бюро міського розвитку Токіо орієнтоване на активну співпрацю з приватними організаціями, які володіють ресурсами, потенціалом для розвитку благоустрою міста, ефективного управління новими територіями. Умовою створення парку є його доступність і відкритість для всіх жителів міста. При цьому приватна компанія на території парку може створювати будь-які об'єкти (спортивні майданчики, прогулянкові зони, сади), в тому числі, комерційні, які можуть приносити дохід. Парки можуть будуватися на умовах державно-приватного партнерства, коли частина фінансування бере на себе держава. Крім того, приватним компаніям можуть надаватися додаткові стимули, такі як пільгові умови довгострокової оренди відповідних будівель, податкові пільги і т.д.*

Ключові слова: *державне регулювання, соціальна інфраструктура, соціальне партнерство, державно-приватне партнерство, розвиток соціальної інфраструктурної.*

Аннотация. *В статье обобщен зарубежный опыт государственного регулирования развития социальной инфраструктуры. Исследован опыт Великобритании, где государственная политика ориентирована на реализацию проектов государственно-частного партнерства, не столько в глазах социокультурного комплекса инфраструктуры, таких как образование и здравоохранение, а, в первую очередь, транспортной и энергетической отраслях. В Канаде государственно-частное партнерство является частью национального плана по развитию социальной инфраструктуры в стране. Управление процессами государственно-частного партнерства в Канаде сконцентрировано в рамках созданного национального органа, осуществляющего координационную, методическую, консалтинговую деятельность, распространение лучших практик сотрудничества. В Австралии управления процессами развития социальной инфраструктуры обеспечивается посредством деятельности Министерства инфраструктуры и транспорта. В США управление процессами государственно-частного партнерства смещены с федерального на региональный уровень. В разных штатах сформирована своя модель управления. Частным инициативам уделяется большое внимание в Японии. Региональная власть обеспечивает необходимую поддержку в процессе реализации общественно-частных проектов. Интерес представляет опыт создания частных парков в Токио. Бюро городского развития Токио ориентировано на активное сотрудничество с частными организациями, которые обладают ресурсами, потенциалом для развития благоустройства города, эффективного управления новыми территориями. Условием создания парка является его доступность и открытость для всех жителей города. При этом частная компания на территории парка может создавать любые объекты (спортивные площадки, прогулочные зоны, сады), в том числе, коммерческие, которые могут приносить доход. Парки могут строиться на условиях государственно-частного партнерства, когда часть финансирования берет на себя государство. Кроме того, частным компаниям могут предоставляться дополнительные стимулы, такие как льготные условия долгосрочной аренды соответствующих зданий, налоговые льготы и т.д.*

Ключевые слова: *государственное регулирование, социальная инфраструктура, социальное партнерство, государственно-частное партнерство, развитие социальной инфраструктурной.*

Summary. *The article summarizes the foreign experience of state regulation of social infrastructure development. UK experience has been explored where public policy is focused on public-private partnership projects, not so much in the socio-cultural infrastructure, such as education and health, but primarily in the transport and energy sectors. In Canada, public-private partnerships are part of the country's national social infrastructure development plan. The management of PPPs in Canada is concentrated within the established national body, which carries out coordination, methodological, consulting, dissemination of best practices of cooperation. In Australia, the management of social infrastructure development processes is ensured through the activities of the Ministry of Infrastructure and Transport. In the US, public-private partnership process management has shifted from the federal to the regional level. Different states have developed their own governance model. Private initiatives are receiving much attention in Japan. Regional authorities provide the necessary support in the process of implementing public-private projects. The experience of creating private parks in Tokyo is of interest. The Tokyo Urban Development Bureau is focused on active collaboration with private resource organizations, the potential for urban development, and effective management of new territories. The condition for creating the park is its accessibility and openness to all residents of the city. In this case, a private company in the park can create any objects (sports grounds, pleasure zones, gardens), including commercial, which can generate income. Parks can be built on public-private partnerships when part of the funding is borne by the state. In addition, private companies may be provided with additional incentives such as long-term lease benefits for relevant buildings, tax breaks, etc.*

Key words: *state regulation, social infrastructure, social partnership, public-private partnership, development of social infrastructure.*

Постановка проблеми. В даний час Україна переживає гостру кризу соціальної сфери. Ситуація ускладняється ще й тим, що відсутня цілісна концепція соціальної політики, не конкретизовано її орієнтири на тривалу перспективу, не визначені контури моделі соціальної держави. Виникає і зростає потреба уточнення цілей і пріоритетів економічної і соціальної політики, узгодження послідовності їх реалізації, коригування державного регулювання розвитку соціальної сфери регіонів з урахуванням особливостей сучасного етапу розвитку світової економіки, який характеризується глобалізацією бізнес-процесів і світовою фінансовою кризою.

Проблема державного регулювання розвитку соціальної сфери регіону залишається недостатньо вивченою як у вітчизняній, так і у світовій науці. Надзвичайно важливим для сучасної України є налагодження такого організаційно-економічного забезпечення регіонального розвитку соціальної сфери, яка на основі впровадження принципів прозорості, відповідальності, результативності сприяло б суттєвому підвищенню рівня економічної ефективності і досягненню соціальної справедливості в цій сфері. Аналіз наявних досліджень свідчить, що в більшості з них відсутнє комплексне бачення концептуальної моделі розвитку соціальної сфери, її пріоритетів на коротко — та довгострокову перспективу. Без цього неможливо обґрунтування адекватної стратегії реформування соціальної сфери та прийняття відповідних законодавчих актів.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Теоретичні і практичні аспекти державного регулювання розвитку соціальної інфраструктури висвітлені в працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Вагомий внесок у дослідження особливостей даного процесузробили такі вчені, Б. Винницький [1], М. Лендьел [1], Б. Онищук [1], П. Сегварі [1], О. Євсєєва [2], О. Захаріна [3], Л. Симоненко [3], М. Сайкевич [3], С. Ільїн [4], В. Новиков [5], С. Грищенко [6], О. Берданова [7], В. Вакуленко [7], М. Василенко [7], В. Третяк [8], С. Хєда [9] та ін. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються можливості використання в процесі управління розвитком соціальної інфраструктури програмно-цільового підходу, державно-приватного партнерства.

Формулювання цілей (мети) статті. Ціллю даної статті є узагальнення зарубіжного досвіду державного регулювання розвитку соціальної інфраструктури, та надання пропозицій з використання даного досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розглянемо зарубіжний досвід реалізації соціального партнерства держави, бізнесу та громадськості, що забезпечує розвиток соціальної інфраструктури. На думку В. Третяка, найбільш значний досвід реалізації проектів державно-приватного партнерства накопичено у Великобританії та Австралії [1, с. 25]. В першу чергу, дані проекти забезпечували будівництво та експлуатацію об'єктів транспортного, житлово-комунального комплексів. В останні роки намітилися процеси залучення бізнесу на партнерській основі для розвитку об'єктів соціокультурного комплексу.

Вже у 1992 р. у Великобританії почалася реалізація концепції «Private Finance Initiative — PFI» (приватна фінансова ініціатива), яка передбачала передачу приватному партнеру функцій будівництва, експлуатації, управління та фінансування об'єктів соціальної інфраструктури. Що особливо важливо, були розроблені нормативно-правові акти, що забезпечують реалізацію проектів суспільно-приватного партнерства на місцевому рівні. Закон про місцеве управління у Великобританії дає можливість муніципальним органам брати участь як корпораціям в якості юридичних осіб в контрактах державно-приватного партнерства, забезпечуючи їх автономність у межах відповідних повноважень [2, с. 96]. Проекти суспільно-приватного партнерства у Великобританії реалізуються в двох напрямках: будівництво об'єктів соціальної інфраструктури із залученням приватних інвестицій, а також надання інфраструктурних послуг населенню приватними компаніями на об'єктах державної і муніципальної власності. В останньому випадку суспільно-приватне партнерство реалізується у формі довгострокових контрактів, за якими органи влади оплачують підприємцю вартість наданих послуг. Опитування населення підтверджували ефективність таких форм партнерства, переважна більшість опитаних респондентів (91%) були задоволені якістю наданих послуг.

Контроль за процесами реалізації проектів PFI здійснюють Національне бюро аудиту (The National Audit Office), який проводить фінансові ревізії ефективності витрачання державних коштів, в тому числі, в рамках державно-приватного партнерства для Парламенту, а також Комітет з державного бюджету, здійснює аудиторські перевірки для Палати громад. Крім того, в Уряді Великобританії функціонує «Департамент великих інфраструктурних проектів зі штатом понад 40 осіб. Його завданнями є забезпечення координації дій усіх суб'єктів управління процесами розвитку інфраструктури, вдосконалення інвестиційної діяльності, контроль за її виконанням і якістю інфраструктурних послуг, що надаються населенню [3, с. 34].

У цілому, слід визнати ефективність механізмів суспільно-приватного партнерства, які забезпечують щорічну економію державних коштів в розмірі від 2 до 3 млрд. фунтів стерлінгів. У доповіді «Уроки PFI» зазначено, що проекти державно-приватного партнерства є одним з суттєвих механізмів розвитку інфраструктури, проте наголошується, що ряд факторів не дозволяє дати однозначну оцінку їх ефективності в порівнянні з іншими формами державних інвестицій. Виділені негативні тенденції

реалізації проектів державно-приватного партнерства можуть бути враховані у вітчизняній практиці модернізації соціальної інфраструктури. Так, досвід Великобританії дозволяє зробити висновок, що держава повинна бути «професійним» партнером бізнесу, активно відстоюючи свої інтереси на кожному з етапів: «розробка вимог, переговори та організація фінансування, управління активами і надання послуг». В рамках партнерства необхідно забезпечити гнучкість довгострокових контрактів, прозорість доходів приватного бізнесу. Стандартні контракти не забезпечують розкриття інформації про прибутки приватного партнера, особливо у випадках продажу акцій іншим інвесторам. Це не дозволяє державі брати участь і отримувати свою частку прибутків, як партнеру. Таким чином, довгострокові проекти повинні забезпечувати оновлення фінансових моделей реалізації державно-приватного партнерства.

В сучасних умовах політика Великобританії орієнтована на реалізацію проектів державно-приватного партнерства, не стільки в галузях соціокультурного комплексу інфраструктури, таких як освіта та охорона здоров'я, а, в першу чергу, транспортній та енергетичній галузях. В Національному плані інфраструктурної стратегії особлива увага приділяється інвестиційним проектам розвитку портів, як складової частини транспортної інфраструктури [4, с. 62].

У Канаді державно-приватне партнерство є частиною національного плану з розвитку соціальної інфраструктури в країні. Управління процесами державно-приватного партнерства в Канаді сконцентровано в рамках створеного національного органу, який здійснює координаційну, методичну, консалтингову діяльність, поширення кращих практик співпраці. Що особливо важливо, у сферу його діяльності входить управління канадським фондом державно-приватного партнерства. Фонд здійснює підтримку проектів розвитку транспорту, інженерних комунікацій, культури, спорту виходячи з критерію оптимального співвідношення ціни та якості. При цьому частка державних інвестицій в даних проектах не перевищує 25% [5, с. 19].

В Австралії управління процесами розвитку соціальної інфраструктури забезпечується за допомогою діяльності Міністерства інфраструктури і транспорту. Потенціал розвитку соціальної інфраструктури полягає у більш широкій співпраці держави і бізнесу. Створена Міністром робоча група фінансування та розвитку інфраструктури включає представників Уряду, громадських об'єднань, банківського сектора. Експертами робочої групи було запропоновано основний вектор модернізації інфраструктури країни: доповнити традиційний підхід, заснований на державних субсидіях, фінансуванням її розвитку через активну співпрацю приватного сектора, регіональних та державних органів влади. Основними механізмами в даному напрямку є більш активне залучення зацікавлених приватних підприємств, зниження витрат для бізнесу, пов'язаних з проведенням торгів за проектами державно-приватного партнерства, усунення бар'єрів для нових інвесторів, залучення альтернативних інвесторів, таких, як, наприклад, пенсійні фонди і т.д.

У США управління процесами державно-приватного партнерства зміщено з федерального на регіональний рівень. У різних штатах сформована своя модель управління. У штаті Каліфорнія функціонує громадська організація з розвитку інфраструктури, що фінансується Міністерством транспорту, до якої входять чиновники, представники бізнесу, науки. Діяльність громадської комісії спрямована на надання консалтингової підтримки проектів державно-приватного партнерства, що забезпечує розвиток інфраструктури. Експерти оцінюють фінансову спроможність проектів, ефективність, співвідношення якості і вартості в процесі реалізації проектів. У штаті Мічиган відділ державно-приватного партнерства не фінансується з державного бюджету, а за рахунок відрахувань від проектів, що дозволяє зберігати його незалежність у забезпеченні суспільних інтересів [6].

Приватним ініціативам приділяється велика увага в Японії. Регіональна влада забезпечує необхідну підтримку в процесі реалізації суспільно-приватних проектів. Інтерес представляє досвід створення приватних парків в Токіо. Бюро міського розвитку Токіо орієнтоване на активну співпрацю з приватними організаціями, які володіють ресурсами, потенціалом для розвитку благоустрою міста, ефективного управління новими територіями. Умовою створення парку є його доступність і відкритість для всіх жителів міста. При цьому приватна компанія на території парку може створювати будь-які об'єкти (спортивні майданчики, прогулянкові зони, сади), в тому числі, комерційні, які можуть приносити дохід. Плани з будівництва парків стверджує Губернатор Токіо за поданням Токійського уряду. Парки можуть будуватися на умовах державно-приватного партнерства, коли частина фінансування бере на себе держава. Крім того, приватним компаніям можуть надаватися додаткові стимули, такі як пільгові умови довгострокової оренди відповідних будівель, податкові пільги і т.д.

Цікавим є досвід Токіо зі створення спеціальних районів і формування в них відповідної соціальної інфраструктури для певних соціальних груп, а саме молодих сімей з дітьми. Для даних районів встановлені спеціальні нормативи забезпечення дитячими садками, школами, дитячими майданчиками. Соціальна інфраструктура орієнтована на задоволення потреб, в першу чергу, сімей з дітьми. Основною метою програми є надання житла малозабезпеченим сім'ям на умовах пільгової оренди, однак, сформовані умови життєдіяльності, локальна спеціалізація соціальної інфраструктури забезпечили високий

комерційний попит на нерухомість в даних районах серед відповідних категорій населення.

Особливо значущим видається зарубіжний досвід механізму соціального партнерства не тільки з бізнес-спільнотою, але і з населенням в питаннях розвитку соціальної інфраструктури. У зарубіжних управлінських практиках особлива роль відводиться створенню умов, що забезпечують громадський контроль над процесами функціонування і розвитку соціальної інфраструктури.

Наприклад, в Нью-Йорку функціонує міський Call-center, що забезпечує пряму взаємодію жителів і міської влади з питань благоустрою та соціальної інфраструктури. Центр не тільки фіксує звернення громадян, але дає детальну консультацію, передає звернення до відповідних служб, контролює вирішення питання. За даними уряду міста Нью-Йорк, тільки за вересень 2018 р., у службу надійшло 1,5 млн. дзвінка. Найпопулярнішими запитами є: запит на прибирання сміття, скарги про незаконне звалище сміття, інформація про стихійне поширення вогню, проблеми з роботою світлофорів, ліхтарів і лічильників за паркування, проблеми якості дорожнього покриття. Інформаційні технології Центру забезпечують обробку статистики за запитами в режимі реального часу. За даними статистики формується карта запитів до міських служб міста. На мапі представлена графічна інформація про специфіку проблем в районах міста. Карта запитів доступна для жителів в мережі Інтернет, в тому числі і через різні мобільні додатки [7, с. 159]. Інформаційні технології дозволяють створювати умови для здійснення громадського контролю за якістю соціальної інфраструктури на різних територіях міста. Система ZoLa (the Zoning and Land Use web application, веб-додаток щодо зонування і використання територій) дозволяє е режимі реального часу отримувати наступну інформацію: вид зонування (у Нью-Йорку передбачено 112 видів зонування території), спеціальні програми розвитку території, довгострокові й середньострокові плани влади, їх контактні дані, плановані зміни виду зонування даній території. По кожній зоні передбачені свої нормативи забезпеченості об'єктами соціальної інфраструктури [8, с. 58].

Кожній території Нью-Йорка присвоєно свій вид зонування. Зміна виду зонування являє собою досить складну процедуру, важливим етапом якої є публічне узгодження з мешканцями. При їх незгодs проект направляється на доопрацювання, Міська рада в такому випадку проводить додаткові узгодження, обговорення, консультації з Комісією з містобудування. Інформація в системі ZOLA постійно оновлюється, відображає містобудівні плани влади, стратегії і плани розвитку соціальної інфраструктури міських територій.

Цікавий управлінський досвід з підтримки процесів самоорганізації жителів, їх діяльності, спрямованої на розвиток соціальної інфраструктури міста. Зокрема, в Лондоні поширення набула діяльність некомерційних організацій-житлових асоціацій (Housing Association). Асоціації взаємодіють з місцевою владою, представляючи інтереси населення, надаючи жителям не тільки консалтингову підтримку з таких питань, як прострочена заборгованість з оплати житла, оренда житла, благоустрій території, а й надають практичну допомогу малозабезпеченим соціальним групам у сфері житлово-комунального господарства. Соціальна місія таких організацій — формування комфортних умов життєдіяльності для людини у місці її проживання [9, с. 62]. Асоціації беруть активну участь у розвитку соціальної інфраструктури міста. Наприклад, в процесі реконструкції східної частини Лондона, житлові асоціації у взаємодії з місцевою владою та ініціативною громадськістю, забезпечили ряд перетворень у соціальній інфраструктурі, поліпшили умови життєдіяльності людей, в першу чергу, сприяючи збереженню і захисту навколишнього природи.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, аналіз зарубіжного досвіду державного регулювання розвитку соціальної інфраструктури дозволяє виявити найбільш значимі фактори її успішної модернізації. До основних засобів державного регулювання відноситься, в першу чергу, реалізація проектів державно-приватного партнерства. Як показав зарубіжний досвід, ефективною є практика не тільки будівництва об'єктів соціальної інфраструктури на даній основі, але і надання відповідних послуг населенню приватним партнером. Цікавим видається досвід планування і забудови територій, соціальна інфраструктура яких сформована під потреби певних соціальних груп (сім'ї з дітьми в Австралії). Не менш значущим є створення умов для взаємодії місцевої влади і населення в процесі розвитку соціальної інфраструктури, до таких умов може відноситься активне використання інформаційних технологій (США), функціонування некомерційних організацій, що представляють інтереси жителів (Великобританія).

Література

1. Третяк В. П. Управління розвитком соціальної інфраструктури України в умовах глобалізації: монографія. Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна 2014. 317 с.

2. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном: монограф. / Б. Винницький, М. Лендьел, Б. Онищук, П. Сегварі. Київ: К.І.С., 2013. 146 с.

3. Ільїн С. В. Розвиток державно-приватного партнерства в системі фінансування об'єктів соціальної інфраструктури // Молодий вчений. 2015. № 10(2). С. 16–19.

4. Євсєєва О. А. Формування і розвиток соціальної інфраструктури муніципальних утворень // Траєкторія науки. 2016. Т. 2, № 6. С. 18–35.

5. Хєда С. Державно-приватне партнерство: світовий досвід і перспективи розвитку в Україні. Юридична Газета. 2018. № 31–32. (425–426) С. 18–22.

6. Захаріна О. В., Симоненко Л. І., Сайкевич М. І. Публічно-приватне партнерство як механізм розвитку інфраструктури регіону // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2018. № 2. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2018/32.pdf (дата звернення: 07.12.2019).

7. Новиков В. М. Організація і розвиток соціальної сфери (зарубіжний і вітчизняний досвід). Київ: ІЕ НАН України, 2000. 274 с.

8. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2011. 140 с.

9. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг: монограф. / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко та ін.; За ред. Ю. П. Лебединського. Ужгород: Патент, 2013. 192 с.

References

1. Vynnytskyi, B., Lendel, M., Onyshchuk, B., Sehvari P. (2013), Dosvid ta perspektyvy vprovadzhennia derzhavno-pryvatnykh partnerstv v Ukraini ta za kordonom [Experience and prospects of public-private partnerships in Ukraine and abroad]. Kyiv: K.I.S., [in Ukrainian].

2. Ievsieieva O. A. (2016), Formuvannia i rozvytok sotsialnoi infrastruktury munitsypalnykh utvoren [Formation and development of social infrastructure of municipalities], Traektoryia nauky — Trajectory of science, 6, 18–35 [in Ukrainian].

3. Zakharina, O.V., Symonenko, L.I., Sajkevych, M.I. (2018), Publichno-pryvatne partnerstvo yak mekhanizm rozvytku infrastruktury rehionu [Public-private partnership as a mechanism for the development of the region's infrastructure], Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok — Public administration: improvement and development, 2, Retrieved from http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2018/32.pdf [in Ukrainian].

4. Ilin, S.V. (2015), Rozvytok derzhavno-pryvatnoho partnerstva v systemi finansuvannia obiektiv sotsialnoi infrastruktury [Development of Public-Private Partnership in the system of financing social infrastructure objects], Molodyi vchenyi — Young Scientist, 10(2), 16–19 [in Ukrainian].

5. Novykov, V.M. (2000), Orhanizatsiia i rozvytok sotsialnoi sfery (zarubizhnyi i vitchyznianyi dosvid) [Organization and development of social sphere (foreign and domestic experience)], Kyiv: IE HAH Ukrainy, [in Ukrainian].

6. Hryshchenko, S. (2011), Pidhotovka ta realizatsiia proektiv publichno-pryvatnoho partnerstva: Praktychnyi posibnyk dlia orhaniv mistsevoi vlady ta biznesu [Preparation and implementation of public-private partnership projects: A practical guide for local authorities and business], Kyiv: FOP Moskalenko O. M., [in Ukrainian].

7. Berdanova, O.V., Vakulenko, V.M., Vasylenko, M.D. (2013), Rozvytok partnerstva mizh mistsevoiu vladoiu ta nederzhavnym sektorom u sferi nadannia hromadskykh posluh [Developing partnerships between local authorities and the non-governmental sector in public service delivery]. Yu. P. Lebedynskoho (Ed.). Uzhhorod: Patent, [in Ukrainian].

8. Tretiak, V.P. (2014), Upravlinnia rozvytkom sotsialnoi infrastruktury Ukrainy v umovakh hlobalizatsii [Managing the development of social infrastructure of Ukraine in the context of globalization], Kharkiv: KhNU imeni V. N. Karazina, [in Ukrainian].

9. Khieda, S. (2018), Derzhavno-pryvatne partnerstvo: svitovyi dosvid i perspektyvy rozvytku v Ukraini [Public-Private Partnership: World Experience and Development Prospects in Ukraine], Yurydychna Hazeta — Legal Newspaper, 31–32, 18–22 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 23.12.2019

УДК 658.114.45

Каюкін Василь Олексійович
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Київського національного торговельно-економічного університету
Каюкин Василий Алексеевич
аспирант кафедры публичного управления и администрирования
Киевского национального торгово-экономического университета
Kayukin Vasil
Graduate Student of the
Departments of Public Control and Administration of the
Kyiv National University Of Trade and Economics

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-6-5448

РИНОК ЗАЛІЗНИЧНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ В УКРАЇНІ: МОДЕЛІ РЕФОРМУВАННЯ

РЫНОК ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫХ ПЕРЕВОЗОК В УКРАИНЕ: МОДЕЛИ РЕФОРМИРОВАНИЯ

THE RAILWAY TRANSPORTATION MARKET IN UKRAINE: MODELS OF REFORM

Анотація. *У науковій статті розглядаються можливі моделі реформування ринку залізничних перевезень в Україні. Проведений огляд одного із головних питань реформування ринкової структури залізничних перевезень – перехід із природної монополії в олігополію, де одночасно буде працювати значна кількість компаній і деякі з них контролюватимуть ринок. Враховуючи сформовану ситуацію, представлено раціональне пояснення зменшення частки залізничного транспорту на ринку. Наведений аналіз моделей функціонування ринку залізничних перевезень європейських країн та на їх прикладі представлена актуальність ефективного реформування ринку залізничних перевезень України. Проведений огляд умов державної підтримки залізничного транспорту в країнах Європи. У статті представлені французька, шведська, німецька та англійська моделі функціонування ринку. У кожному конкретному випадку діяльності європейської моделі ринку зазначені принципи державного управління та регіонального управління, вказано відповідальність за інфраструктуру та наведені переваги і недоліки існуючих моделей. Незважаючи на те, що монопольна структура не відповідає вимогам Європейських директив і створює бар'єр для збільшення транзитного потенціалу України, вона має як свої позитивні так і негативні фактори. Під час проведення аналізу були наведені переваги та недоліки перехідної моделі реформування ринку залізничних перевезень в Україні (природної монополії). Визначені основі типи структурної реформи переходу із природної монополії в олігополію ринку залізничних перевезень в Україні. А саме, були розглянуті наступні три моделі: інтеграційна модель, модель розділення та холдингова модель. У статті для кожної моделі реформування ринку зазначаються як і основні переваги функціонування, так і основні недоліки, які передбачають подальше формування варіантів щодо можливостей їх раціональної реалізації.*

Ключові слова: *залізничний транспорт, транспортна галузь, ринок залізничних перевезень, модель реформування залізничних перевезень, світові моделі функціонування залізниць, природна монополія, олігополія.*

Аннотация. *В научной статье рассматриваются возможные модели реформирования рынка железнодорожных перевозок в Украине. Проведенный обзор одного из главных вопросов реформирования рыночной структуры железнодорожных перевозок – переход из естественной монополии в олигополию, где одновременно будут функционировать значительное количество компаний и некоторые из них, будут контролировать рынок. Учитывая сформированную ситуацию, представлено рациональное объяснение уменьшения части железнодорожного транспорта на рынке. Приведенный анализ моделей функционирования рынка железнодорожных перевозок европейских стран и на их примере представленная актуальность эффективного реформирования рынка железнодорожных перевозок Украины. Проведенный обзор условий государственной поддержки железнодорожного транспорта в странах Европы. В статье представленные*

французская, шведская, немецкая и английская модели функционирования рынка. В каждом конкретном случае деятельности европейской модели рынка отмечены принципы государственного управления и регионального управления, указана ответственность за инфраструктуру и приведенные преимущества, недостатки существующих моделей. Невзирая на то, что монопольная структура не отвечает требованиям Европейских директив и создает барьер для увеличения транзитного потенциала Украины, она имеет как свои позитивные так и негативные факторы. Во время проведения анализа были приведенные преимущества и недостатки переходной модели реформирования рынка железнодорожных перевозок в Украине (естественной монополии). Определены основе типы структурной реформы перехода из естественной монополии в олигополию рынка железнодорожных перевозок в Украине. А именно, были рассмотрены следующие три модели: интеграционная модель, модель разделения и холдинговая модель. В статье для каждой модели реформирования рынка, отмечаются как и основные преимущества функционирования, так и основные недостатки, которые предусматривают дальнейшее формирование вариантов относительно возможностей их рациональной реализации.

Ключевые слова: *железнодорожный транспорт, транспортная отрасль, рынок железнодорожных перевозок, модель реформирования железнодорожных перевозок, мировые модели функционирования железных дорог, естественная монополия, олигополия.*

Summary. *Possible models for reforming the rail market in Ukraine are considered in the scientific article. An overview of one of the main issues of reforming the market structure of rail transportation was carried out – the transition from a natural monopoly to an oligopoly, where a large number of companies will work simultaneously and some of them will control the market. Given the current situation, a rational explanation of the decrease in the share of railway transport on the market is presented. The analysis of models of functioning of the market of railway transportations of European countries is presented and on their example the actuality of effective reforming of the market of railway transportation of Ukraine is presented. The conditions of the state support of the railway transport in the countries of Europe were conducted. The article presents the French, Swedish, German and English models of market functioning. In each case of the European market model, the principles of public administration and regional governance are stated, responsibility for infrastructure is given, and the advantages and disadvantages of existing models are outlined. Although the monopoly structure does not meet the requirements of the European Directives and creates a barrier to increase Ukraine's transit potential, it has both positive and negative factors. The analysis outlined the advantages and disadvantages of a transitional model for reforming the rail market in Ukraine (a natural monopoly). The types of structural reform of the transition from a natural monopoly to an oligopoly of the rail transportation market in Ukraine have been determined. Namely, the following three models were considered: the integration model, the division model and the holding model. The article for each model of market reform identifies both the main advantages of functioning and the main disadvantages, which imply the further formation of options regarding the possibilities of their rational implementation.*

Key words: *railway transport, transport industry, railway transportation market, model of railway transportation reform, world models of railway functioning, natural monopoly, oligopoly.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Аналіз механізмів державного регулювання має вагоме значення в оптимальній структурі управління ринком залізничних перевезень. регулювання має оперативний характер, бо пов'язане з рухом, а тому й механізми регулювання мають постійно враховувати мінливе середовище. По-друге, прийняття регулятивних рішень здебільшого відбувається в умовах випадкових явищ і конкретних ситуацій, часто керуючись власним досвідом та інтуїцією, здатністю до розумного ризику самостійного знаходження управлінцями потрібних джерел, що вимагає невідкладного й оперативного розв'язання важливого ключового завдання: дослідити можливі моделі реформування ринку залізничних перевезень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У процесі дослідження використані наукові праці наступних вчених, зокрема А. А. Босова, Т. В. Будько, В. Г. Галабурди, В. М. Гурнака, О. Г. Дейнеки, В. Л. Диканя, Ю. Ф. Кулаєва, А. Д. Лашко, М. В. Макаренко, А. М. Новікової, Ю. Є. Па-щенка, Є. М. Сича, Ю. М. Цветова, Г. Д. Ейтутіса, А. П. Зубка, Г. М. Кірпи, Е. А. Петренко, Н. М. Колеснікової, І. П. Корженевича, Т. А. Мукмінової, В. І. Сіракова, Ю. М. Федю-шина та інших.

Формулювання цілей статі. Водночас, доцільним є аналіз моделей функціонування ринку залізничних перевезень країн Європи та визначити на їх основі раціональну ефективність та актуальність ефективного реформування ринку залізничних перевезень в Україні. Дослідити основні моделі функціонування європейських залізниць та розробити аналіз можливих моделей реформування ринку залізничних перевезень України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Тенденція розвитку економіки України та формування ринкових відносин відобразилися в непідготовленості ринку залізничних перевезень до змін. Якість та диверсифікація надання послуг на транспорті і частка ринку поступово переходило на автомобільний, оскільки власників вантажів почали турбувати такі фактори як тарифи на перевезення, якість збереження вантажів та швидкість доставки.

Однак, є цілком раціональне пояснення зменшення частки залізничного транспорту на ринку:

- слабкий ступінь адаптування систем управління до сучасних ринкових умов;

- недостатній показник оновлення основних фондів;
- неадаптування до сучасних виробничих, технологічних, митних та складських технологій;
- слабкий ступінь використання транспортних комунікацій для міжнародного транзиту вантажів територією України з огляду на сприятливе геополітичне положення України;
- відсутність стимулювання фінансово-економічними механізмами для надання інвестицій.

Тому метою є впровадження на залізничному транспорті раціональної моделі реформування для підвищення ефективності його роботи та конкурентоспроможності на ринку транспортних послуг.

Однак, з метою ефективного визначення моделі реформування ринку залізничних перевезень в Україні, слід проаналізувати моделі функціонування залізниць у країнах Європи.

В основі структурних перетворень залізничного транспорту європейських країн лежить прийняття директив Європейським Союзом, таких як:

– директива ЄС № 91/440 «Про розвиток залізничних доріг Співтовариства», яка спрямована на створення єдиної залізничної загальноєвропейської швидкісної системи комбінованих перевезень. Держави-члени ЄС відповідно до цієї директиви приступили до реформування господарської діяльності залізниць, в основі якого лежить не тільки докорінна зміна перевізного процесу з поділом інфраструктури та комерційної діяльності, а також і перегляд відносин власності;
– директива ЄС № 95/18 «Про ліцензування підприємств залізничного транспорту» визначає критерії, які застосовуються для видання, поновлення чи внесення змін до ліцензій, що призначаються державами-членами для залізничних підприємств, які були або будуть засновані у Співтоваристві;
– директива ЄС № 95/19 «Про розподіл пропускної спроможності залізничної інфраструктури і стягування плати за користування інфраструктурою» усуває дискримінацію при розподілі пропускної спроможності інфраструктури і виключається дискримінація стосовно сторонніх перевізників [1].

Поділ залізничної галузі на інфраструктурний і перевізний сектори створив прозорі умови для державної підтримки залізничного транспорту в Європі.

Європейські моделі [2]:

1. Французька модель.

Державне управління: Національне товариство залізниць Франції (SNCF), яке залишається монополістом.

Регіональне управління: відповідальність за регіональні пасажирські повідомлення в порядку експерименту передається на рівень місцевих властей шести провінцій з правом розпоряджатися наданими державою відповідними фінансовими ресурсами.

Відповідальність за інфраструктуру (право власності): Мережа залізниць Франції (RFF).

Переваги: Збереження цілісності державної залізничної компанії SNCF, її відповідальності за залізничні перевезення, керування рухом і поточне утримання інфраструктури мережі. Чітке формулювання умов, при дотриманні яких SNCF виконує соціально необхідні перевезення.

Недоліки: Державна залізнична компанія SNCF залишається монополістом, не передбачено право допуску до мережі третіх сторін. Французька модель реформування суперечить Директиві ЄС 91/440 і політиці Європейської комісії щодо модернізації залізниць.

2. Шведська модель.

Державне управління: Державні залізниці Швеції (SJ) розділені на дві компанії, одна з яких відає питаннями розвитку та утримання інфраструктури (BV), інша SJ займається власне експлуатацією.

Регіональне управління: експлуатації регіональних ліній належать адміністраціям пасажирських перевезень провінцій.

Відповідальність за інфраструктуру (право власності): компанії залишаються у державній власності, але працюють на комерційній основі.

Переваги: Покращення фінансового становища залізниць; щорічне зниження експлуатаційних витрат і чисельності персоналу; підвищення якості послуг пасажирських і вантажних перевезень

Недоліки: Компанія Державні залізниці Швеції SJ займає привілейоване становище на ринку перевезень, вона має право першою розробляти розклад руху. Новачки на ринку перевезень не можуть успішно конкурувати з SJ.

3. Німецька модель.

Державне управління: Державні залізниці Німеччини (DBAG).

Регіональне управління: транспортні адміністрації земель або округів, чотири самостійно діючі на транспортному ринку сектори (інфраструктури, перевезень пасажирських в приміських сполученнях, далеких і вантажних) з власними балансами.

Відповідальність за інфраструктуру (право власності): холдингова компанія.

Переваги: Продуктивність праці персоналу, який займається перевезеннями, зросла майже у 4 рази. Відбулася лібералізація ринку транспортних послуг, що призвело до зростання конкуренції. Федеральне фінансування проектів залізничного транспорту зменшилось.

Недоліки: Конкуренція має місце тільки на пасажирських місцевих перевезеннях. У сфері вантажних та пасажирських перевезень на великі відстані немає конкурентів державним німецьким залізницям.

4. Англійська модель.

Державне управління: Відсутнє.

Регіональне управління: Чотири компанії Great Western Railway, London and North Eastern Railway, London, Midland and Scottish Railway and Southern Railway.

Таблиця 1

Переваги та недоліки перехідної моделі (природна монополія) реформування ринку залізничних перевезень в Україні

Модель	Переваги	Недоліки
Природна монополія	концентрація та управління усіма видами вантажних та пасажирських перевезень однією монопольною особою, що базується на державній власності	потребує постійних інвестицій з центрального та місцевих бюджетів на розвиток залізничної галузі, яких зараз держава не може їй надати, або регулярного підвищення тарифів на перевезення вантажів і пасажирів для покриття інфляційних процесів і розвитку інфраструктури та закупівлі нового рухомого складу
	найнижчі витрати на перевезення вантажів та пасажирів, завдяки чому можливо мінімізувати тарифи на перевезення, що робить залізничну галузь найбільш привабливою на ринку транспортних послуг	потребує повної компенсації перевезень пільгової категорії громадян з центрального та місцевих бюджетів, зменшення величини дивідендів на користь держави
	дозволяє працювати на ринку транспортних послуг приватним компаніям-операторам, які будуть оплачувати право доступу до інфраструктури залізниць. Завдяки цьому частково з'являться кошти на придбання рухомого складу та підвищиться прибутковість залізниць	необхідно адаптувати структуру управління залізничного транспорту до умов сучасного ринку

Джерело: розроблено автором за даними [3]

Відповідальність за інфраструктуру (право власності): Публічні акціонерні товариства.

Переваги: Підвищення ефективності роботи залізниць та збільшення обсягів перевезень. Запровадження конкурсних процедур на отримання контракту на пасажирські перевезення призвело до бурхливого розвитку інновацій.

Недоліки: Контроль над вантажними та поштовими перевезеннями перейшов до іноземних компаній. У ході процесу концентрації власності і капіталу відбувається укрупнення організаційних структур Приватизація галузі та її реструктуризація не вирішила проблему інвестування в розвиток інфраструктури.

Виходячи з вищесказаного, Україні потрібен раціональний розвиток ринку залізничних перевезень на прикладі Європейських моделей функціонування.

Як зазначають сучасні вчені та роблячи аналіз ринку, залізничний транспорт України перебуває у стані природної монополії. Незважаючи, що монопольна структура не відповідає вимогам Європейських директив і створює бар'єр для збільшення

Таблиця 2

Основні переваги моделей реформування

Види основних переваг	Можливі моделі реформування		
	Інтеграційна модель	Модель розділення	Холдингова модель
	Переваги моделей		
Концентрація та управління усіма видами перевезень	+		
Можливість перевезення вантажів і пасажирів приватними компаніями	+	+	+
Адаптація до сучасного ринку транспортних перевезень	+	+	+
Поступовість та послідовність реформування організаційної структури управління та ринку транспортних послуг	+		
Контроль Держави за діяльністю залізничного тран-ту	+		
Повне виконання вимог Директиви ЄС	+	+	+
Впровадження недискримінаційного доступу компаній-операторів до інфраструктури залізниць	+	+	+
Самостійне управління діяльністю транспортних компаній за умови дотримання чинного законодавства		+	
Впровадження координування діяльності окремих транспортних компаній — юридичних осіб			+

Джерело: розроблено автором за даними [5]

Таблиця 3

Основні недоліки моделей реформування

Види основних недоліків	Можливі моделі реформування		
	Інтеграційна модель	Модель розділення	Холдингова модель
	Недоліки моделей		
Повна компенсація перевезень пільгової категорії громадян	+	+	+
Необхідність адаптування структури управління до сучасних ринкових умов	+	+	+
Вказана ринкова структура значний час залишається у стані корпоратизованої природної монополії	+		
Необхідність організації додаткових структур для ефективної роботи вантажних та порожніх перевезень	+	+	+
Необхідно впровадити додаткові заходи щодо ліквідації змови окремих управлінських структур та компаній-операторів при встановлені тарифів на перевезення	+	+	+
Відсутність централізованого управління та координації будь-яких видів перевезень та діяльності, пов'язаної з залізничними перевезеннями		+	
Цю модель можна впроваджувати в Україні після кількох років сталої роботи залізничного транспорту		+	+

Джерело: розроблено автором за даними [5]

транзитного потенціалу України, вона має як свої переваги так і недоліки.

Як було зазначено вище, ринок залізничних перевезень в Україні має тенденцію до слабкої адаптації до сучасних ринкових умов. Для забезпечення ефективної роботи потрібні додаткові та сторонні інвестиції. А сторонні інвестиції можуть бути надходженні тільки від приватних інвесторів. З огляду на вищесказане, потрібно було визначити модель реформування ринку залізничних перевезень, яка зможе профінансувати себе сама.

Одним із головних питань була зміна ринкової структури ринку — із природної монополії в олігополію, де одночасно буде працювати значна кількість компаній і деякі з них контролюватимуть ринок. Але контрольний пакет на власність інфраструктури залізниць завжди повинен належати державі. Перехід із природної монополії в олігополію налічує три основні типи структурної реформи [4]:

– Інтеграційна модель;
– Модель розділення;
– Холдингова модель.

Всі три вищесказані моделі являються перехідним етапом в впровадженні переходу ринку залізничних перевезень із природної монополії в олігополію.

Насамперед треба зазначити, що вибір моделі для переходу із природної монополії в інший стан мають свої певні обмеження. Важливим аспектом є присутність приватних інвесторів, величина бюджетних інвестицій, кінцева мета реформування, строк проведення структурної реформи та головне — рентабельність діяльності залізничного транспорту.

Шлях переходу з початкового стану до кінцевої мети реформування кожна країна відіграє в залежності від своєї мети.

За допомогою впровадження моделей ринок залізничних перевезень змінить форму власності з державної на приватну.

Висновки з даного дослідження. Виконані дослідження дозволяють зробити такі висновки. Існуюча структура функціонування ринку залізничних перевезень неможлива. Для забезпечення ефективної роботи потрібні додаткові та сторонні інвестиції. А сторонні інвестиції можуть бути надходженні тільки від приватних інвесторів. З огляду на вищесказане, потрібно визначити модель реформування ринку залізничних перевезень, яка зможе профінансувати себе сама.

Запропоновані моделі (інтеграційна, модель розділення та холдингова) переходу із ринкової монополію в олігополію потрібно враховувати з досвідом помилок, допущених при формуванні ринку зарубіжних країн.

Вибір моделей формування ринку залізничних перевезень передбачає подальше формування варіантів щодо можливостей їх раціональної реалізації.

Література

1. Рудяга І. М. Господарювання на залізничному транспорті як об'єкті реформування: порівняльно-правовий аспект / І. М. Рудяга // Економічна теорія та право. 2016. № 1. С. 171–184.

2. Кудрицька Н. В. Зарубіжний досвід реформування залізничного транспорту / Н. В. Кудрицька. URL: http://bit.ly/2s0UAKY

3. Бараш, Ю. С. Визначення умов збереження державної монополії на залізничні перевезення без зміни власності на майно [Текст] / Ю. С. Бараш // Залізничний трансп. України. 2006. № 3. С. 70–72.

4. Марценюк, Л. В. Формування організаційної структури за видами діяльності [Текст] / Ю. С. Бараш, Л. В. Марценюк // Вісн. Дніпропетр. нац. ун-ту залізн. трансп. ім. акад. В. Лазаряна «Наука та прогрес транспорту». Дніпропетровськ: Вид-во Дніпропетр. нац. ун-ту залізн. трансп. ім. акад. В. Лазаряна, 2013. Вип. 2(44). С. 35–48.

5. Босов, А. А. Методика попередньої оцінки варіантів структурної реформи залізничного транспорту України [Текст] / А. А. Босов, Ю. С. Бараш, Н. А. Мухіна // Залізничний трансп. України. 2006. № 1. С. 14–19.

References

1. Rudjagha I. M. Ghospodarjuvannja na zaliznychnomu transporti jak ob'jekti reformuvannja: porivnjaljno-pravovyj aspekt / I. M. Rudjagha. // Ekonomichna teorija ta pravo. 2016. #1. S. 171–184.

2. Kudrycjka N. V. Zarubizhnyj dosvid reformuvannja zaliznychnogho transportu / N. V. Kudrycjka. URL: http://bit.ly/2s0UAK

3. Barash, Ju. S. Vyznachennja umov zberezhennja derzhavnoji monopoliji na zaliznychni perevezennja bez zminy vlasnosti na majno [Tekst] / Ju. S. Barash // Zaliznychnyj transp. Ukrajiny. 2006. # 3. S. 70–72.

4. Marcenjuk, L. V. Formuvannja orghanizacijnoji struktury za vydamy dijaljnosti [Tekst] / Ju. S. Barash, L. V. Marcenjuk // Visn. Dnipropetr. nac. un-tu zalizn. transp. im. akad. V. Lazarjana «Nauka ta proghres transportu». Dnipropetrovsjk: Vyd-vo Dnipropetr. nac. un-tu zalizn. transp. im. akad. V. Lazarjana, 2013. Vyp. 2(44). S. 35–48.

5. Bosov, A. A. Metodyka poperednjoji ocinky variantiv strukturnoji reformy zaliznychnogho transportu Ukrajiny [Tekst] / A. A. Bosov, Ju. S. Barash, N. A. Mukhina // Zaliznychnyj transp. Ukrajiny. 2006. # 1. S.14–19.

Стаття надійшла до редакції 05.12.2019

УДК 351:331.83

Ковач Валерія Омелянівна
кандидат технічних наук, заступник директора з наукової роботи
Навчально-науковий інститут неперервної освіти
Національного авіаційного університету
Ковач Валерия Емельяновна
кандидат технических наук, заместитель директора по научной работе
Учебно-научный институт непрерывного образования
Национального авиационного университета
Kovach Valeriia
PhD, Deputy Director for Research
Educational-Scientific Institute of Continuing Education of the
National Aviation University

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-6-6193

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АКТИВНОЇ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РИНКУ ПРАЦІ

МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АКТИВНОЙ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ РЫНКЕ ТРУДА

MECHANISMS OF THE STATE REGULATION OF ACTIVE POPULATION EMPLOYMENT IN THE REGIONAL LABOR MARKET

Анотація. *У статті відзначено, що допомога тривало безробітним з боку органів державної служби зайнятості переслідує дві основні цілі: зниження стресогенності від втрати робочого місця і формування установки на активний пошук роботи. Розроблено основоположні напрями реабілітації. Обґрунтовано, що сприяння працевлаштуванню недостатньо конкурентоспроможних на ринку праці категорій населення доцільно здійснювати не лише за допомогою створення нових робочих місць, але й шляхом розширення системи самозайнятості та надомної праці, тимчасових та громадських робіт, у першу чергу для тривало безробітних і тих, хто не отримують допомоги з безробіття. Зазначено, що визначення масштабів, термінів тимчасових робіт і потреби в працівниках для їх виконання є базою для випереджального планування та організації їх на місцях, що дасть можливість попередньо формувати контингент тимчасових працівників, у тому числі з персоналу незавантажених або простоюючих організацій. Визначено, що для досягнення цієї мети необхідна скоординована робота всіх органів управління в забезпеченні тимчасової зайнятості населення на основі створення бірж тимчасових робіт. Визначена роль малого бізнесу у додаткових робочих місцях. Важливу роль тут могло б відіграти і будівництво нових об'єктів невиробничого призначення у рамках приватного сектору. Тому держава повинна максимально стимулювати (пільгове оподаткування, кредитування і т. ін.) розширення сфери приватного підприємництва, сприяючи у такий спосіб задоволенню потреби населення в робочих місцях. Розглянуто такі можливостей збільшення числа робочих місць, як: збільшення коефіцієнта змінності й запуск невстановленого устаткування. Розглянуто роль перерозподіл бюджету робочого часу працездатного населення, що широко застосовується в міжнародній практиці регулювання ринку праці. Розглянуто нестандартні форми працевлаштування: часткова зайнятість, тимчасова робота, розподіл робочого місця, паломництво і т. ін. Зазначено, що важливо розрізняти економічну зайнятість і соціальну (громадські роботи). Визначено види громадських робіт. Запропновано нові, неординарні заходи, спроможні ослабити тиск на ринок праці, скорочуючи пропозицію робочої сили. Визначено як засіб регулювання зайнятості населення, створення умов для безперервної професійної освіти, підготовки і перепідготовки тих, хто вивільняються з виробництва. Визначено, що найважливіша функція держави у галузі регулювання ринку праці тепер зводиться до того, щоб допомагати ринковій системі стабілізувати економіку, забезпечувати повну зайнятість. Зазначено роль принципу*

сприяння держави у пошуку роботи, яким передбачається, що в умовах економічної самостійності виробників і працівників не можна використовувати методи, які зневажають їх суверенітет, а слід зацікавлювати їх у здійсненні певних актів.

Ключові слова: *механізми державного регулювання, активна зайнятість, регіональний ринок праці, приховане безробіття, форми зайнятості.*

Аннотация. *В статье отмечено, что помощь продолжительно безработным со стороны органов государственной службы занятости преследует две основные цели: снижение стрессогенности от потери рабочего места и формирование установки на активный поиск работы. Разработаны основополагающие направления такой реабилитации. Обосновано, что содействие трудоустройству недостаточно конкурентоспособных на рынке труда категорий населения целесообразно осуществлять не только с помощью создания новых рабочих мест, но и путем расширения системы самозанятости и надомного труда, временных и общественных работ, в первую очередь для длительно безработных и тех, кто не получает пособие по безработице. Указано, что определение масштабов, сроков временных работ и потребности в работниках для их выполнения является базой для опережающего планирования и организации их на местах, что позволит предварительно формировать контингент временных работников, в том числе по персоналу незагруженных или простаивающих организаций. Определено, что для достижения этой цели необходима скоординированная работа всех органов управления в обеспечении временной занятости населения на основе создания бирж временных работ. Определена роль малого бизнеса в формировании дополнительных рабочих мест. Важную роль здесь могло бы сыграть и строительство новых объектов непроизводственного назначения в рамках частного сектора. Показано, что государство должно максимально стимулировать (льготное налогообложение, кредитование и т. Д.) для розширення сферы частного предпринимательства, способствуя таким образом удовлетворению потребности населения в рабочих местах. Рассмотрены такие возможности увеличения числа рабочих мест, как: увеличение коэффициента сменности и запуск неустановленного оборудования. Рассмотрены роль перераспределение бюджета рабочего времени трудоспособного населения, которое широко применяется в международной практике регулирования рынка труда. Рассмотрены нестандартные формы трудоустройства: частичная занятость, временная работа, распределение рабочего места и т. Д. Отмечено, что важно различать экономическую занятость и социальную (общественные работы). Определены виды общественных работ. Предложены новые, неординарные меры, способные ослабить давление на рынок труда, сокращая предложение рабочей силы. Определено, как средство регулирования занятости населения, создание условий для непрерывного профессионального образования, подготовки и переподготовки тех, кого высвобождают с производства. Определено, что важнейшая функция государства в области регулирования рынка труда теперь сводится к тому, чтобы помогать рыночной системе стабилизировать экономику, обеспечивать полную занятость. Указано роль принципа содействия государства в поиске работы, которым предусматривается, что в условиях экономической самостоятельности производителей и работников нельзя использовать методы, которые презирают их суверенитет, а следует заинтересовывать их в осуществлении определенных актов.*

Ключевые слова: *механизмы государственного регулирования, активная занятость, региональный рынок труда, скрытая безработица, формы занятости.*

Summary. *The article notes that assistance to the long-term unemployed by the state employment service has two main goals: reducing stress from losing a job and forming an active job search facility. The basic directions of rehabilitation have been worked out. It is proved that it is advisable to promote the employment of the categories of the population not competitive enough in the labor market not only by creating new jobs, but also by expanding the system of self-employment and homework, temporary and community work, especially for long-term and full-time jobs. who do not receive unemployment benefits. It is stated that the determination of the scope, timing of work and the need for workers to perform them is the basis for advance planning and organization on the ground, which will allow to pre-form a contingent of temporary workers, including the staff of unloaded or idle organizations. It is determined that in order to achieve this goal, coordinated work of all governing bodies is required in providing temporary employment of the population on the basis of creation of temporary work exchanges. The role of small business in additional jobs has been identified. An important role here could also be played by the construction of new non-productive private sector entities. Therefore, the state should maximally stimulate (preferential taxation, crediting, etc.) the expansion of the sphere of private enterprise, thus contributing to meeting the needs of the population in jobs. Possibilities for increasing the number of jobs are considered, such as: increasing the coefficient of variability and launching non-installed equipment. The role of the redistribution of the working time budget of working-age population, which is widely used in the international practice of labor market regulation, is considered. Non-standard forms of employment are considered: part-time employment, temporary work, job distribution, pilgrimage, etc. It is stated that it is important to distinguish between economic employment and social (public works). The types of public works are identified. New, extraordinary measures are proposed that can reduce the pressure on the labor market by reducing labor supply. It is defined as a means of regulating the employment of the population, creating the conditions for continuous vocational education, training and retraining of those who are released from production. It has been determined that the most important function of the state in the field of labor market regulation now is to help the market system stabilize the economy and ensure full employment. The role of the principle of assistance of the state in the search for work, which stipulates that in the conditions of economic independence of producers and workers, methods that degrade their sovereignty cannot be used, but should be interested in the implementation of certain acts, is outlined.*

Key words: *mechanisms of state regulation, active employment, regional labor market, hidden unemployment, forms of employment.*

Постановка проблеми. В умовах зростаючої конкуренції між виробниками, збільшення частки жінок у суспільному виробництві, а також недостатньої забезпеченості осіб непрацездатного віку все більше зростає значення гнучких («нестандартних») видів зайнятості, які передбачають: скорочений робочий час; роботу за викликом; робоче місце, займане кількома особами; роботу по вихідних; спеціальні відпустки; роботу на дому.

На наш погляд, повсюдне поширення гнучких видів зайнятості дозволить пом'якшити безробіття і створити додаткові робочі місця, дасть можливість суб'єктам господарювання маневрувати трудовими ресурсами в періоди змін кон'юнктури ринку праці, а громадянам — можливість більш гнучко використовувати свій час. Крім цього, добровільна неповна зайнятість, з одного боку, служить джерелом додаткових доходів сім'ї, а з іншого — є психологічним фактором долучення індивіда до громадського життя. Водночас гнучкі види зайнятості не забезпечують працівникам тих соціальних гарантій, які мають ті, хто працює повний робочий час на постійній основі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у питання державного регулювання зайнятості населення здійснили Н. М. Ковальська [1], Ю. М. Маршавін [2], Е. В. Ванкевич, А. П. Морова, І. В. Новікова [3], М. О. Волгін [4], І. Терюханова [5], М. І. Долішній [6] та ін. Разом з тим, в сучасних умовах, більш детального вивчення потребують питання щодо активної зайнятості населення на регіональному ринку праці.

Формування мети статті. Метою статті є удосконалення механізмів державного регулювання активної зайнятості населення на регіональному ринку праці.

Виклад основного матеріалу. Осучаснення державної служби зайнятості, набуття нею статусу самостійного державного інституту дозволить проводити єдину політику в галузі регулювання зайнятості населення.

Відносно тривало безробітних доцільно застосовувати диференційований підхід: відокремити тих громадян, які не хочуть працювати з яких-небудь причин, від тих, хто не може знайти роботу через об'єктивні обставини і потребує трудової реабілітації. Видається, що реабілітація тривало безробітних, у свою чергу, потребує диференційованого підходу щодо окремих соціальних категорій (табл. 1).

Допомога тривало безробітним з боку органів державної служби зайнятості переслідує дві основні цілі: зниження стресогенності від втрати робочого місця і формування установки на активний пошук роботи [7; 8]. Активізація роботи державної служби зайнятості населення з різними соціальними категоріями тривало безробітних дозволить запобігти їх переходу до галузі нереєстрованих форм зайнятості й прихованого безробіття, а також зменшить соціальне напруження та збереже зв'язок тимчасово непрацюючих громадян з ринком праці.

Видається, що сприяння працевлаштуванню недостатньо конкурентоспроможних на ринку праці категорій населення доцільно здійснювати не лише за допомогою створення нових робочих місць, але й шляхом розширення системи самозайнятості та надомної праці, тимчасових та громадських робіт, у першу чергу для тривало безробітних і тих, хто не отримують допомоги з безробіття. Крім цього, доцільно розширити взаємодію служби зайнятості із суб'єктами господарювання в питаннях надання допомоги не тільки при створенні нових робочих місць та наданні інформації про вакансії, а також у вивченні можливості перерозподілу працівників усередині організації або між організаціями регіону, минаючи стан безробіття [1; 5; 7; 8].

В науковій літературі до тимчасової зайнятості, як правило, відносять усі види тимчасової, спорадичної, випадкової роботи. Вважаємо, що визначення масштабів, термінів тимчасових робіт і потреби в працівниках для їх виконання є базою для випереджального планування та організації їх на місцях, що дасть можливість попередньо формувати контингент тимчасових працівників, у тому числі з персоналу незавантажених або простоюючих організацій. Для досягнення цієї мети необхідна скоординована робота всіх органів управління в забезпеченні тимчасової зайнятості населення на основі створення бірж тимчасових робіт.

Загальновизнано, що форми зайнятості працездатного населення визначаються формами власності на засоби виробництва. Тому найбільш перспективним для нас уявляється розширення галузі зайнятості в різних підприємствах — не лише державних, але й кооперативних, акціонерних, орендних, індивідуальних, сімейних, приватних та ін. Дійсно,

Таблиця 1

Основоположні напрями реабілітації тривало безробітних

Соціальна категорія безробітних	Захід впливу
Робітники	реалізація програм громадських робіт і надання тимчасових робочих місць
Службовці	професійне навчання і перенавчання, з урахуванням поточного та перспективного попиту на ринку праці, підтримка само зайнятості
Інженерно-технічні працівники	програми підвищення кваліфікації для осіб з вищою освітою
Випускники навчальних закладів	професійне навчання випускників та їх подальше працевлаштування, профорієнтація, підбір вакансій, організація курсів з методів пошуку роботи

розвиток нових форм господарювання пов'язаний не лише зі скороченням робочої сили (при переведенні державних підприємств у кооперативні, орендні, акціонерні), а також із наданням нових робочих місць, переважно в так званому малому підприємництві.

Можна стверджувати, що малий бізнес — додатковий творець робочих місць у сучасній економіці. Уявляється, що було б хибним надмірно переоцінювати роль малого бізнесу, або розглядати його як альтернативу великим підприємствам. Насправді, малі організації і фірми гнучкіше реагують на економічну кон'юнктуру, задовольняють потреби споживачів, швидко освоюють технічні нововведення. Але тільки великі підприємства спроможні забезпечити масове виробництво продукції, зайнятість більшості висококваліфікованих працівників, надійнішу соціальну їх підтримку, оскільки переважно ці підприємства з колективною власністю. Через те рекомендується поєднувати у виробничому процесі все різноманіття видів підприємств.

Слід зазначити, що не можна розраховувати тільки на те, що всіх незайнятих або вивільнених працівників поглинуть кооперативний сектор та індивідуальна трудова діяльність, а також галузі невиробничої сфери, хоча у вітчизняній економічній літературі повсюдно поширеною є думка, що саме так і станеться насправді. Така впевненість пояснюється, мабуть, тим, що у нас чисельність працівників невиробничої сфери і, відповідно до їх частка в загальній зайнятості, невелика і значно менша, порівняно з країнами із розвиненою ринковою економікою. Дійсно, сучасний рівень розвитку соціальної сфери потребує збільшення в ній числа робочих місць більше як удвічі.

Безумовно, це дозволить поглинути значну частину незайнятого, але такого, яке потребує працевлаштування, населення — звичайно, якщо вжити відповідних заходів. Важливу роль тут могло б відіграти і будівництво нових об'єктів невиробничого призначення у рамках приватного сектору. Тому держава повинна максимально стимулювати (пільгове оподаткування, кредитування і т. ін.) розширення сфери приватного підприємництва, сприяючи у такий спосіб задоволенню потреби населення в робочих місцях.

Окрім названих можливостей збільшення числа робочих місць, є, принаймні, ще два шляхи розв'язання цієї ж задачі, але з мінімальними витратами і оперативно: збільшення коефіцієнта змінності й запуск невстановленого устаткування.

У нашій країні є ще один резерв — перерозподіл бюджету робочого часу працездатного населення, що широко застосовується в міжнародній практиці регулювання ринку праці. До того ж, не набули істотного поширення нестандартні форми працевлаштування: часткова зайнятість, тимчасова робота, розподіл робочого місця, паломництво і т. ін.

Однак все ж наші можливості вирішення проблеми зайнятості дуже невеликі. Мабуть, нам не обійтися без залучення іноземного капіталу. Досвід розвитку перших індустріальних економік наочно свідчить про те, що і в інших країнах не обходилися без цього. Іноземний капітал, вкладений в українську економіку у будь-якому вигляді (спільні підприємства, зарубіжні фірми і так далі), створить нові, як правило, високооплачувані робочі місця.

Іншим виходом з положення міг би стати експорт робочої сили. Як вже зазначено вище, такий експорт — реальна можливість для промислово менш розвинених країн вирішити проблеми зайнятості. Це, звичайно, матиме і негативні наслідки для нашої економіки, адже ми втратимо найбільш кваліфіковані кадри, а також різко зменшимо базу їх відтворення в результаті виїзду.

В той же час виїзд працівників до зарубіжжя за довготривалими контрактами дає безперечні вигоди: будучи обмеженим у часі, він не завдає непоправного збитку українському ринку праці. Крім того, працівники повертаються із заощадженнями, новими навичками, новим менталітетом, що відповідає сучасній ситуації в країні.

Таким чином, ми спробували показати, що в умовах подальшого руху нашої економіки у бік ринку можна використовувати безліч варіантів забезпечення зайнятості.

При цьому, важливо розрізняти економічну зайнятість (про яку досі йшла мова) і соціальну (громадські роботи). Організація громадських робіт за прикладом західних країн дозволить зняти напруженість на ринку праці. Видами громадських робіт можуть стати:

- прокладення і ремонт автомобільних і залізних доріг, трамвайних колій і мостів;
- освоєння земель (осушення, іригація, лісонасадження, будівництво селищ, сільських доріг і т. ін.);
- спорудження адміністративних і житлових будівель;
- будівництво електростанцій і ліній електропостачання;
- видобуток газу, нафти, їх транспортування;
- екологічна діяльність;
- надання різних послуг (наприклад, догляд за хворими і людьми похилого віку).

Це дасть можливість забезпечити роботою тих, кого не вдалося працевлаштувати в межах терміну, за який виплачуються соціальні компенсації, а також тих, кому в міру звільнення робочих місць надаватиметься робота за фахом.

Проте замість планомірного згортання непотрібних виробництв і підготовки фронту громадських робіт для охочих працювати, корисно цілий «цех чорнокнижників» мобілізувати на вигадення соціальної і фінансової алхімії, яка дозволила б вийти з кризи, не входивши в неї. Залучення до громадських робіт прийнятніше надання допомоги з безробіття, оскільки грошові кошти виплачуються не безоплатно,

а за потрібну суспільству роботу, виконання якої до того ж сприяє і створенню нових робочих місць. Суспільству іноді вигідніше утримувати тимчасово незайнятих на громадському виробництві, ніж створювати для них робочі місця.

У зв'язку з цим потрібні нові, неординарні заходи, спроможні ослабити тиск на ринок праці, скорочуючи пропозицію робочої сили. До найбільш очевидних заходів такого роду, на нашу думку, доцільно віднести:

- розширення сфери навчання з відривом від виробництва;
- збільшення тривалості загальної і спеціальної підготовки працівників;
- підвищення частоти перепідготовки працівників на спеціальних курсах;
- збільшення тривалості оплачуваних відпусток працюючим жінкам (з вагітності, пологів, догляду за дітьми);
- проведення пенсійної реформи, що передбачає зниження верхніх меж працездатного віку і збільшення розміру пенсій до такого рівня, який дозволяв би не знаходити додаткових джерел для існування.

Одним з найважливіших засобів регулювання зайнятості населення можна вважати створення умов для безперервної професійної освіти, підготовки і перепідготовки тих, хто вивільняються з виробництва. Такий спосіб регулювання зайнятості ефективніший (і в економічному, і в соціальному плані) порівняно зі створенням дорогих робочих місць або утримуванням резервної армії праці (що потребує значних витрат на виплату допомоги і матиме своїм наслідком руйнування частини трудового потенціалу) [6].

Проте з перенавчанням кадрів у нас знову-таки не все гаразд. Багато в чому «це пояснюється тим, що працівники, які вивільняються, тільки усвідомлюють необхідність освоювати нові професії, а головне — все-таки тим, що організація всеосяжної системи професійної освіти потребує значних матеріальних і фінансових засобів. Тому разом з розвитком фінансованої державної системи перепідготовки кадрів необхідно всіляко підтримувати недержавні навчальні заклади, створювати пільгові умови для приватних, кооперативних та інших професійних навчальних структур, вкладати кошти в перепідготовку своїх працівників повинні і підприємства — все це дозволить подолати монополізм у галузі підготовки кадрів і розширити джерела її фінансування.

І, нарешті, зазначимо, що повсюдно охоплююча і гнучка система навчання та перенавчання кадрів забезпечує мобільність робочої сили, а значущість цієї мобільності надалі посилюватиметься. Нам потрібна активна політика підтримки високої мобільності робочої сили і працевлаштування незайнятих. Проте регулювання зайнятості має переважно пасивний, протекціоністський характер. Поки всі зусилля теоретиків і практиків зосереджені на наявному ринку праці, що саме по собі, звичайно, важливо. Але це реагування на наслідки, а не на причини вивільнення працівників. І у випадку зростання масштабів цього вивільнення неймовірно складно буде ліквідовувати його наслідки.

Нова і, на деякий погляд, найважливіша функція держави у галузі регулювання ринку праці тепер зводиться до того, щоб допомагати ринковій системі стабілізувати економіку, забезпечувати повну зайнятість [8; 9].

В умовах дії ринку праці багато що має змінитися, в тому числі принцип обов'язкового надання державою роботи повинен бути замінений принципом сприяння держави у пошуку роботи, а для частини громадян (менш захищених соціально-демографічних груп) — сприяння в збереженні роботи (хоча це і антиринковий принцип, але в усіх цивілізованих країнах він діє). Іншими словами, принцип сприяння в забезпеченні зайнятості населення повинен прийти на зміну адміністративно-командним методам регулювання зайнятості. Основна відмінність методів регулювання за принципом сприяння зайнятості повинна полягати в непрямому коригуванні економічної поведінки економічно вільних учасників громадського виробництва. Заохочувальні, стимулюючі заходи мають «витіснити» заходи, що порушують економічні й соціальні права і свободи трудящих, підприємців, територій.

Сенс принципу сприяння зайнятості багатозначний. Передусім передбачається, що в умовах економічної самостійності виробників і працівників не можна використовувати методи, які зневажають їх суверенітет, а слід зацікавлювати їх у здійсненні певних актів. Так, держава і працедавець сприяють працівникові, надаючи можливість для професійної підготовки, роблячи послуги з профконсультации, працевлаштування і так далі. При цьому держава не нав'язує навчання працівникові і не займається його працевлаштуванням. Вона лише прагне створити сприятливі умови для вільного і найбільш раціонального вибору. Право ж вибору (так само як і відповідальність, у тому числі за своє працевлаштування і професійну форму) завжди залишається за власником робочої сили.

Сьогодні потрібні скоординовані зусилля для того, щоб все більше працівників неформального сектору могли підвищувати прибутки і продуктивність праці, а також покращувати її умови. Значну роль у цьому можуть відіграти професійна підготовка, підтримка з боку різних організацій і можливість отримання доступних кредитів.

Ідеальної системи професійної підготовки не має. Але у будь-якому випадку успішно діюча система повинна передбачати якісну загальноосвітню підготовку, адекватну систему стимулів, за якої пріоритети в навчанні пов'язані з реальними потребами економіки, і таку організаційну структуру, коли соціальні партнери — працедавці, трудящі, уряд — вносять свій вклад у підвищення ефективності всієї системи [10].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, враховуючи вищевикладене, сьогодні необхідно: 1) прискорення укладення нового соціального контракту, що встановлює повноваження працівника, бізнесу і держави в забезпеченні відтворення працівника, сприяючого формуванню з різних джерел фонду відтворення працівника, яке забезпечує повноцінне відшкодування і розвиток робочої сили; 2) встановлення чіткіших формальних норм ринку праці, що знижують ризики взаємної опортуністичної поведінки; 3) пошук балансу інтересів має вестися як у рамках соціального контракту (з точки зору ролі бізнесу у відтворенні працівника), який приймається, так і на основі реальної практики функціонування трудових відносин; 4) сприяння раціоналізації внутрішньовиробничих відносин за допомогою зміни мікроекономічних умов діяльності підприємства: через сукупність заходів щодо посилення бюджетних обмежень підприємства, сприяння розвитку менеджменту, впровадженню нових форм організації праці, формуванню культури фірм. При цьому повинна залишатися можливість для розвитку відносин, що виробляють і утримують специфічний капітал, забезпечують ефективну колективну співпрацю в процесі трудової діяльності.

Література

1. Ковальська, Н. М. Ефективність державної політики зайнятості населення: працевлаштування молоді [Електронний ресурс] / Н. М. Ковальська // Ефективність державного управління. 2013. Вип. 35. С. 141–148.

2. Маршавін, Ю. М. Ринок праці України і державна служба зайнятості в умовах динамічних змін: матеріали досліджень [Текст] / Ю. М. Маршавін. К.: Альтерпрес, 2011. 483 с.

3. Ванкевич, Е. В. Управление региональным рынком труда при переходе к рыночной модели социальной политики в Беларуси / Е. В. Ванкевич, А. П. Морова, И. В. Новикова. Витебск: УО «ВГТУ», 2005. 238 с.

4. Волгин, Н. А. Экономика труда. Социально-трудовые отношения / Н. А. Волгин. М.: Издательство: Экзамен, 2006. 736 с.

5. Терюханова, І. Зайнятість інвалідів: реалії та перспективи [Текст] / І. Терюханова // Україна: аспекти праці. № 1. 2007. С. 27–32.

6. Трудовий потенціал, зайнятість і ринок праці (теорія і практика) [Текст] / М. І. Долішній [и др.]. Львів: [б. в.], 1997. 340 с.

7. Дубинин, И. А. Современные проблемы трудовой занятости инвалидов [Текст] / И. А. Дубинина // Клинические и социальные спекты профилактики инвалидности и реабилитации. С-Пб.: ЛИУВЭК, 1992. С. 16.

8. Соціальна захищеність населення України [Текст] / О. Ф. Новікова, О. Г. Осауленко, І. В. Калачова та ін. Донецьк; Київ: ІЕП НАН України, Держкомстат України, 2001. 360 с.

9. Соціальне залучення в Україні: Європейский вибір та інституції соціального сектору // Програма розвитку ООН [Текст]. К., 2010. 78 с.

10. Халецька, А. А. Соціальний захист населення в Україні: теорія та практика державного управління: монографія [Текст] / А. А. Халецька. Донецьк: Юго-Восток, 2010. 430 с.

References

1. Kovalska, N. M. Policy efficiency of population employment [Electronic resource] / N. M. Kovalska // State management efficiency. 2013. V. 35. P. 141–148.

2. Marshavin, Yu. M. The labor market of Ukraine and the state employment service in terms of dynamic changes: research materials [Text] / Yu. M. Marshavin. K.: Alterpres, 2011. 483 p.

3. Vankevich, E. V. Management of regional labor market in transition to market model of social policy in Belarus / E. V. Vankevych, A. P. Morova, I. V. Novikova. Vitebsk: UO «VSTU», 2005. 238 p.

4. Volgin, N. A. Labor economics. Socio-labor relations / N. A. Volgin M .: Publisher: Ekzamen, 2006. 736 p.

5. Teryukhanova, I. Employment of the disabled: realities and prospects [Text] / I. Teryukhanova // Ukraine: aspects of labor. № 1. 2007. P. 27–32.

6. Labor potential, employment and labor market (theory and practice) [Text] / M. I. Dolishniy [et al.]. Lviv, 1997. 340 p.

7. Dubinin, I. A. Modern problems of labor employment of disabled [Text] / I. A. Dubinin // Clinical and social aspects of disability prevention and rehabilitation. Saint-Peter.: LIUVEK, 1992. P. 16.

8. Social protection of the population of Ukraine [Text] / O. F. Novikova, O. G. Osaulenko, I. B. Kalacheva and others. Donetsk; Kyiv: IEP NAS of Ukraine, Derzhkomstat of Ukraine, 2001. 360 p.

9. Social inclusion in Ukraine: European choice and social sector institutions // United Nations Development Program [Text]. K., 2010. 78 c.

10. Khaletska, A. A. Social protection of the population in Ukraine: theory and practice of public administration: monograph [Text] / A. A. Khaletska. Donetsk: Yugo-Vostok, 2010. 430 p.

Стаття надійшла до редакції 08.12.2019

УДК 351.77

Орлова Наталія Сергіївна
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Київський національний торговельно-економічний університет
Орлова Наталия Сергеевна
доктор наук по государственному управлению, профессор,
профессор кафедры публичного управления и администрирования
Киевский национальный торгово-экономический университет
Orlova Nataliia
Dr. Sc. (Public Administration), Professor,
Professor of the Department of Public Administration and Administration
Kyiv National University of Trade and Economics

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-6-5377

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У РЕФОРМУВАННІ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕФОРМИРОВАНИИ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN REFORMING HEALTH SYSTEM

Анотація. *В статті доведено, що здоров'я населення є чинником довготривалого стійкого економічного зростання та підвищення національного доходу, тому забезпечення належного рівня здоров'я населення є пріоритетним завданням будь-якої держави, її системи охорони здоров'я. Обґрунтовано, що ключовими елементами реформи системи охорони здоров'я виступають структурні перетворення та зміна цілей політики в галузі охорони здоров'я. Виділено принципи пацієнт-центричної моделі, яка має чітке визначенні ролей та відповідальності уряду, місцевого самоврядування, керівників закладів охорони здоров'я. Визначено роль електронного урядування в системі реформування охорони здоров'я та виділено етапи реформування галузі в Україні. Узагальнено досвід впровадження електронних послуг в практику функціонування медичних закладів. Виділено основні проблеми використання електронних послуг в Україні. Систематизовано головні цілі держави спрямовані на сферу охорони здоров'я (забезпечення рівного і справедливого доступу до медичних послуг, забезпечення мікроекономічної ефективності, макроекономічний контроль за видатками в сфері охорони здоров'я) та визначено результат від їх досягнення. Результати аналізу системи охорони здоров'я в Україні свідчать, що сучасний стан охорони здоров'я в Україні характеризується рядом загроз національній безпеці в сфері охорони здоров'я. Досліджено особливості фінансування системи охорони здоров'я. Визначено, що важливою умовою для поліпшення фінансування закладів охорони здоров'я є децентралізація. Виділено основні напрями реформування системи охорони здоров'я та принципи нової реформи (орієнтованість на людей; орієнтованість на результат та орієнтованість на втілення цілей нової моделі фінансування медичних послуг).*

Ключові слова: *державне управління, реформування, охорона здоров'я, електронне урядування, електронна послуга*

Аннотация. *В статье доказано, что здоровье населения является фактором долговременного устойчивого экономического роста и повышения национального дохода, поэтому обеспечение надлежащего уровня здоровья населения является приоритетной задачей любого государства, ее системы здравоохранения. Обосновано, что ключевыми элементами реформы системы здравоохранения выступают структурные преобразования и изменение целей политики в области здравоохранения. Выделены принципы пациент-центрической модели, которая имеет четкое определении ролей и ответственности правительства, местного самоуправления, руководителей учреждений здравоохранения. Определена роль электронного управления в системе реформирования здравоохранения и выделены этапы реформирования отрасли в Украине. Обобщен опыт внедрения электронных услуг в практику функционирования медицинских*

учреждений. Выделены основные проблемы использования электронных услуг в Украине. Систематизированы основные цели государства, которые направлены на сферу здравоохранения (обеспечение равного и справедливого доступа к медицинским услугам, обеспечения микроэкономической эффективности, макроэкономический контроль за расходами в сфере здравоохранения) и определен результат от их достижения. Результаты анализа системы здравоохранения в Украине свидетельствуют, что современное состояние здравоохранения в Украине характеризуется рядом угроз национальной безопасности в сфере здравоохранения. Исследованы особенности финансирования системы здравоохранения. Определено, что важным условием для улучшения финансирования учреждений здравоохранения является децентрализация. Выделены основные направления реформирование системы здравоохранения и принципы новой реформы (ориентированность на людей; ориентированность на результат и ориентированность на осуществление целей новой модели финансирования медицинских услуг).

Ключевые слова: *государственное управление, реформирование, здравоохранение, электронное управление, электронная услуга.*

Summary. *The article proves that the health of the population is a factor of long-term sustainable economic growth and increase of national income, therefore ensuring the proper level of health of the population is a priority of any government, its health care system. It is substantiated that structural reforms and changes to health policy goals are key elements of health care reform. The principles of the patient-centric model, which has a clear definition of roles and responsibilities of the government, local self-government, heads of health care institutions are highlighted. The role of e-government in the healthcare reform system is identified and the stages of industry reform in Ukraine are highlighted. It is generalized the experience of implementation of electronic services in the practice of functioning of medical institutions. The main problems of using electronic services in Ukraine are highlighted. The main goals of the government are systematized in the sphere of health care (ensuring equal and fair access to medical services, ensuring microeconomic efficiency, macroeconomic control over health care expenditures) and determining the result from their achievement. The results of the analysis of the health care system in Ukraine indicate that the current state of health care in Ukraine is characterized by a number of threats to national security in the health sector. The peculiarities of financing the health care system are investigated. It has been determined that decentralization is an important prerequisite for improving the financing of healthcare facilities. The main directions of the reform of the health care system and the principles of the new reform (focus on people; result orientation and orientation on the implementation of the goals of the new model of financing of medical services) are highlighted.*

Key words: *public administration, reform, healthcare, e-governance, e-service.*

Постановка проблеми. За всі роки незалежності в Україні так і не вдалося створити ефективну систему охорони здоров'я, попри численні декларації та політичні дискусії про шляхи реформування медичної системи. Діюча система викликає справедливі нарікання і з боку населення, і медичного персоналу, адже вона не здатна належним чином задовольнити потреби населення у медичній допомозі, забезпечити доступність, якість та своєчасність надання послуг з охорони здоров'я, належний рівень профілактики захворюваності та смертності тощо. Результати сучасної державної політики свідчать про те, що в Україні є необхідність реформування системи охорони здоров'я з урахуванням глобалізаційних процесів та технологічного прогресу для забезпечення ефективності галузі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з реформуванням системи охорони здоров'я розглядаються у працях Андріївського І. [1], Гаврилюка О. [1], Гакало Т. [2], Лехан В. [3], Мина Ж. [2], Побережного А. [1], Попченко Т. [4], Ситаш Т. [5], Слабкого Г. [3], Сміянова В. [1], Стеценко Г. [1], Шевченко М. [3] та ін. Аналіз науково-теоретичних праць дозволив дійти висновку, що існують проблемні питання, які потребують уточнення. Виникає необхідність поглибленого дослідження механізмів державного управління, що дозволить визначити пріоритетні напрями державної діяльності щодо реформування системи охорони здоров'я.

Метою статті є визначення ефективних напрямів реформування системи охорони здоров'я для досягнення швидких результатів реалізації державної політики в цієї сфері.

Виклад основного матеріалу. Сфера охорони здоров'я України розпочинає системні зміни, які включають зміну принципів фінансування галузі. Засади реформи фінансування системи охорони здоров'я викладено у відповідній Концепції, яку схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 1013-р. [6].

У грудні 2017 року Президент України підписав прийняті Верховною Радою України закони, які започаткували реформу охорони здоров'я в Україні: «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» [7–8]. Реформа має на меті вирішити гострі проблеми сфери охорони здоров'я, такі як низька якість та ефективність надання медичних послуг, неефективне витрачання бюджетних коштів і, як наслідок, катастрофічні витрати домогосподарств на охорону здоров'я.

Ключовими елементами реформи виступають структурні перетворення та зміна цілей політики в галузі охорони здоров'я. Основою для нової систе-

ми є пацієнт-центрична модель, що ґрунтується на таких принципах: забезпечення доступу до медичної допомоги; координація та інтеграція надання медичної допомоги; повага до потреб та очікувань.

Ефективне управління будь-якою галуззю у сучасних умовах неможливе без широкого застосування сучасних інструментів електронного урядування, у тому числі автоматизації обробки великих об'ємів даних та інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття управлінських рішень, оптимізації та автоматизації адміністративних процесів, запровадження електронних форм взаємодії. Створення нових можливостей для здійснення місцевою владою повноважень у сфері охорони здоров'я проходить в декілька етапів (табл. 1).

Протягом 2017 року Міністерство охорони здоров'я у партнерстві з громадськими та міжнародними організаціями провели у всіх регіонах України консультації щодо впровадження реформи. 19 жовтня 2017 року Верховна Рада дала старт реформі, ухваливши Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», також були внесені необхідні зміни до Державного бюджету. 14 листопада 2017 року ухвалено закон «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» [11].

З 1 квітня 2017 року в Україні діє програма «Доступні ліки», яка вже стала звичною для українців. Вже понад 6,6 млн. українців скористалися програмою та отримали ліки за понад 35 млн. рецептами на суму понад 1,8 млрд. грн. Нині у програмі бере участь більше 6000 аптек [11].

За 2018 рік пацієнти отримали ліки за 18 млн. рецептами на суму понад 1 млрд. грн. Пацієнти, які страждають на серцево-судинні захворювання, діабет 2 типу та бронхіальну астму нині можуть отримати за програмою 261 препарат, 59 з яких — повністю безоплатно [11].

Національна кампанія з вибору сімейних лікарів, терапевтів та педіатрів стартувала в квітні 2018 року. Вперше українці змогли вільно обирати лікаря, без прив'язки до місця «прописки». За сім місяців більше 20 млн. українців підписали декларації про вибір своїх лікарів. Кожен другий українець вже має лікаря, якому довіряє і до якого може звернутися з будь-якими проблемами зі здоров'ям або дізнатися, як вести здоровий спосіб життя і не хворіти.

У 2018 році зроблено перші кроки у створенні електронної системи охорони здоров'я: наприклад, декларації з лікарем укладені он-лайн. Впровадження надання електронних послуг в Україні відбувається повільно і неефективно. Причини відсутності в Україні сталої інфраструктури електронних довірчих послуг та їх наслідки розглядаються в таких контекстах: організаційний контекст; нормативно-правовий контекст; соціально-економічний контекст; технологічний контекст.

Неефективність та ненадійність системи надання електронних послуг визначається загальним образом тим, що розвиток нормативно-правової бази інформаційної сфери недостатній; створення інфраструктури для надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам інформаційних послуг з використанням мережі Інтернет відбувається повільно; рівень комп'ютерної та інформаційної грамотності населення є недостатнім, впровадження нових методів навчання із застосуванням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій — повільним; спостерігаються нерівномірність забезпечення можливості доступу населення до комп'ютерних і телекомунікаційних засобів, поглиблення «інформаційної нерівності» між окремими регіонами, галузями економіки та різними верствами населення.

Експерти Всесвітньої Організації Охорони Здоров'я визначають здоров'я населення як чинник довготривалого стійкого економічного зростання, підвищення національного доходу, що своєю чергою впливає і на соціальне благополуччя, сприяє

Таблиця 1

Етапи реформування системи охорони здоров'я в Україні

Етапи впровадження реформи	Характеристика
Етап 1. Ухвалення законодавчих основ та консультації з громадськістю — 2017 рік	Цей етап передбачає закладення правових та інституційних основ для нової системи охорони здоров'я, запровадження нової моделі фінансування первинної медичної допомоги та початок впорядкування мережі закладів, що надають госпітальну медичну допомогу, через створення госпітальних округів.
Етап 2. Впровадження реформи — 2018–2019 рік	У 2018 році в електронній системі охорони здоров'я медичні заклади підписують декларації про вибір лікаря та заключають договори із Національною службою здоров'я. У 2019 році лікарі перейдуть на електронний документообіг: електронні медичні картки пацієнта, рецепти на «Доступні ліки», направлення до вузьких спеціалістів, лікарняні листи.
Етап 3. Програма «Безкоштовна діагностика» — друга половина 2019 року	Поліклініки, які є закладами спеціалізованої амбулаторної допомоги, почнуть переходити на нову модель фінансування.

Джерело: складено автором на основі [9]

Таблиця 2

Головні цілі уряду спрямованні на сферу охорони здоров'я

Ціль	Результат
Забезпечення рівного і справедливого доступу до медичних послуг	Громадяни повинні мати доступ до певного гарантованого мінімального рівня послуг, в межах якого медична допомога повинна надаватись в залежності від потреби хворого в ній, а не в залежності від здатності хворого за неї платити
Забезпечення мікроекономічної ефективності	Якість допомоги і ступінь задоволення пацієнтів повинні бути максимально можливими при мінімально можливих затратах ресурсів
Макроекономічний контроль за видатками в сфері охорони здоров'я	Сектор охорони здоров'я повинен поглинати «розумну» частку валового національного продукту (зростання рівня видатків на охорону здоров'я)

Джерело: розробка автора

безперервному економічному зростанню і зниженню рівня бідності [3].

За різних умов, забезпечення належного рівня здоров'я населення є пріоритетним завданням будь-якої держави, її системи охорони здоров'я, про що наголошено в стратегічних документах міжнародного, європейського та національного рівнів [5]. Головні цілі уряду держави спрямованні на сферу охорони здоров'я можна представлені в таблиці 2.

Медичну допомогу громадянам України надають 24,2 тис. громадських (державних) лікувально-профілактичних закладів та близько 3500 закладів недержавної форми власності. Останні в переважній більшості випадків є невеликими приватними практиками і надають — за винятком стоматології, — тільки незначну частину від загального обсягу послуг.

Сучасний стан охорони здоров'я в Україні характеризується рядом загроз національній безпеці в сфері охорони здоров'я, серед яких основними є недостатнє та нераціональне використання джерел фінансування, а також недосконалість бюджетних механізмів управління коштами для фінансування і організаційної структури та господарського статусу закладів охорони здоров'я. Виникнення складної ситуації спричинено дефіцитом фінансових ресурсів, зниженням якості медичної допомоги, незадовільним матеріально-технічним станом та зростанням масштабів «тіньового» сектору у сфері охорони здоров'я.

В Україні загальні витрати на охорону здоров'я становили близько 7,6% від валового внутрішнього продукту (ВВП), що насправді стільки ж, або навіть більше, ніж у країнах, які приєдналися до Європейського Союзу, і вище, ніж у таких країнах як Польща, Румунія та Естонія, які забезпечують краще охоплення своїх громадян і отримують кращі результати у сфері охорони здоров'я. Через низький рівень ВВП, цей показник у витратах на душу населення складає тільки 2391,7 грн. (близько 293 доларів США), що значно нижче, ніж 3340 в середньому по ЄС (рис. 1).

Одним із ключових чинників такої ситуації є низький економічний розвиток країни. Україна витрачає значну частину ВВП на послуги охорони здоров'я, проте рівень ВВП на душу населення в Україні є нижчим, ніж у більшості європейських країн. Важливою умовою для поліпшення фінансування закладів охорони здоров'я є децентралізація. Зарубіжний досвід свідчить, що місцеві органи іноді використовують додаткові ресурси для лікарень, які є їхньою власністю, за рахунок регіонального оподаткування та платних послуг. В Україні кошти надмірно централізовані, місцеві бюджети охорони здоров'я дуже залежні від Державного бюджету і формуються за залишковим принципом. Регіони України дуже варіюють за рів-

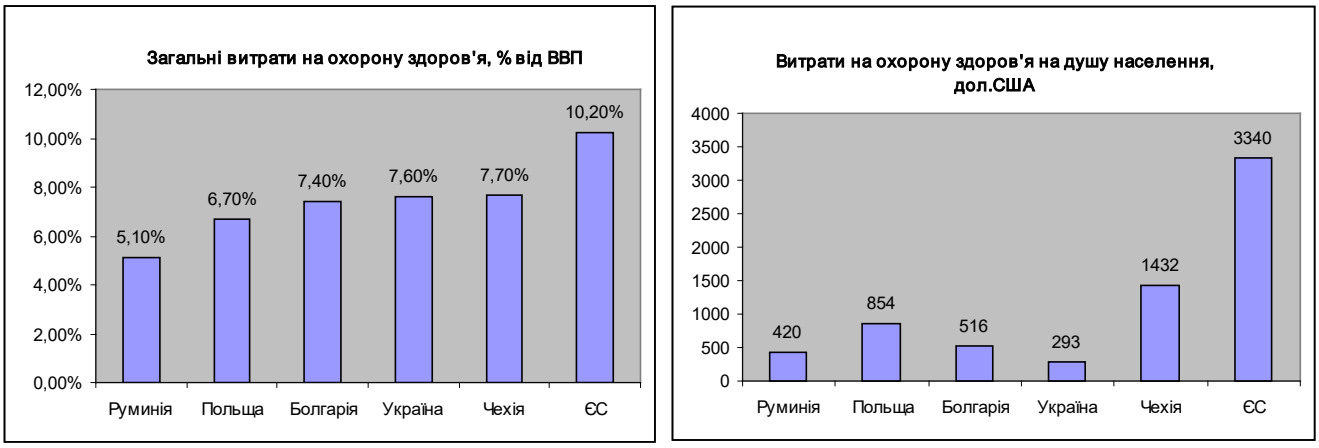

Рис. 1. Витрати на охорону здоров'я країн ЄС в 2018 році [12]

нем життя, тому зрівнювання бюджетних нормативів не відповідає потребам населення [13].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Реформування системи охорони здоров'я має бути пов'язане зі змінами політики та інститутів охорони здоров'я, через які вона проводиться. Головними принципами нової реформи є орієнтованість на людей; орієнтованість на результат та орієнтованість на втілення цілей нової моделі фінансування медичних послуг. Ці принципи можуть бути успішними в реалізації, якщо реформування системи охорони здоров'я зосередиться на наступних напрямах: щодо інституційних перетворень — удосконалення форм і методів управління галуззю охорони здоров'я на державному, регіональному та місцевому рівнях; щодо децентралізації в системі охорони здоров'я слід зазначити, що роль органів місцевого самоврядування має змінитися в бік розробки регіональної політики, реалізації місцевих програм та здійснення функцій з надання послуг громадського здоров'я; щодо стимулювання медичних закладів до підвищення структурної ефективності галузі — слід вибрати такий спосіб фінансування, який би оптимізував структуру надання медичної допомоги. Такий спосіб фінансування повинен заохочувати робітників закладів охорони здоров'я до раціонального використання наявних ресурсів.

Література

1. Стеценко Г. С., Побережний А. І., Сміянов В. А., Андріївський І. Ю., Гаврилюк О. Ф. Реформа охорони здоров'я в Україні. Тернопіль: Лілея, 2006. 160 с.

2. Мина Ж., Гакало Т. Електронна медицина: поняття, форми та стратегія розвитку. Lviv Polytechnic National University Institutional Repository. URL: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/33197/1/060-134-135.pdf (дата звернення 22.11.2019).

3. Лехан В. М., Слабкий Г. О., Шевченко М. В. Стратегія розвитку системи охорони здоров'я: український вимір. Україна. Здоров'я нації. 2010. № 1. С. 5–23.

4. Попченко Т. П. Реформування сфери охорони здоров'я в Україні: організаційне, нормативно-правове та фінансово-економічне забезпечення: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2012. С. 5.

5. Ситаш Т. Д. Фінансування системи охорони здоров'я в Україні: тенденції та реформування. Механізм регулювання економіки. 2012. № 1. С. 164–169.

6. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1013-р. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80 (дата звернення 22.11.2019).

7. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19 жовтня 2017 року № 2168-VIII. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19 (дата звернення 22.11.2019).

8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 22 листопада 2018 року № 2621-VIII. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2621-19 (дата звернення 22.11.2019).

9. Реформа системи охорони здоров'я. Урядовий портал. URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/rozvitok-lyudskogo-kapitalu/reforma-sistemi-ohoroni-zdorovya (дата звернення 22.11.2019).

10. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості: Закон України від 14 листопада 2017 року № 2206-VIII. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19 (дата звернення 22.11.2019).

11. Як виписувати електронний рецепт на «Доступні ліки»: інструкція для лікарів. Міністерство охроги здоров'я України. URL: https://moz.gov.ua/article/for-medical-staff/jak-vipisuvati-elektronnij-recept-na-dostupni-liki-instrukcija-dlja-likariv (дата звернення 22.11.2019).

12. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років. Міністерство охорони здоров'я України. URL: http://moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf (дата звернення 22.11.2019).

13. Орлова Н. С. Державна регіональна політики України в умовах реформування. Проблеми та перспективи розвитку державного управління в умовах реформування: колективна монографія / за заг. ред. Чечель А. О., Хлобистов Є. В. Бельско-Бяла: Вища школа економіки та гуманітаристики, 2017. 493 с.

References

1. Stetsenko, G.S., Poberezhny, A.I., Smiyanov, V.A., Andriyivsky, I.Y. and Gavriluk, O.F. (2006), Reforma okhorony zdorov'ia v Ukraini [Health care reform in Ukraine], Ternopil: Lilya, Ukraine.

2. Mina, Zh. and Gakalo, T. (2018), Electronic medicine: concepts, forms and development strategy. URL: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/33197/1/060-134-135.pdf ((Accessed 22 November 2019).

3. Lehan, V.M., Weak, G.O. and Shevchenko, M.V. (2010), «Healthcare strategy development: the Ukrainian dimension», Ukraina. Zdorov'ia natsii, 1, 5–23.

4. Popchenko, T.P. (2012), Reformuvannia sfery okhorony zdorov'ia v Ukraini: orhanizatsijne, normatyvno-pravove ta finansovo-ekonjmichne zabezpechennia: analit. Dop. [Reforming the Health Care in Ukraine: Organizational, Regulatory and Financial Economics: An Analyst], Kyiv, NISD, Ukraine.

5. Sitash, T.D. (2012), «Financing the health care system in Ukraine: trends and reform. Mekhanizm rehuliuvannia ekonomiky, 1, 164–169.

6. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine (2016), «On approval of the Health Care Financing Reform Concept: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1013-p of November 30, 2016, available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013–2016-%D1%80 (Accessed 22 November 2019).

7. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine (2017), «On State Financial Guarantees of Public Health Services: Law of Ukraine of October 19, 2017 No. 2168-VIII», available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19 (Accessed 22 November 2019).

8. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine (2018), «On Amendments to the Budget Code of Ukraine: Law of Ukraine of November 22, 2018 No. 2621-VIII», URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2621-19 (Accessed 22 November 2019).

9. The official site of Government portal (2018), «Health care reform», URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/rozvitok-lyudskogo-kapitalu/reforma-sistemi-ohoroni-zdorovya (Accessed 22 November 2019).

10. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine (2017), «On improving the availability and quality of health care in rural areas: Law of Ukraine of November 14, 2017 No. 2206-VIII, URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19 (Accessed 22 November 2019).

11. The official site of Ministry of Health of Ukraine (2019), «How to Write an Online Prescription for Available Medicines: A Physician's Guide», URL: https://moz.gov.ua/article/for-medical-staff/jak-vipisuvati-elektronnij-recept-na-dostupni-liki-instrukcija-dlja-likariv (Accessed 22 November 2019).

12. The official site of Ministry of Health of Ukraine (2015), «National Health Care Reform Strategy in Ukraine for the period 2015–2020», URL: http://moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf (Accessed 22 November 2019).

13. Orlova, N.S. (2017), «State Regional Policy of Ukraine in the Conditions of Reformation», in Chechel, A.A., Khlobistov, E.V. (ed), Problems and Prospects of Public Administration Development in the Conditions of Reform. Higher School of Economics and Humanities, Bielsko-Biała, 493 p.

Стаття надійшла до редакції 24.11.2019

УДК 351.81

Петренко Олександр Миколайович
доктор технічних наук, доцент,
доцент кафедри електричного транспорту
Харківський національний університет
міського господарства імені О.М. Бекетова
Петренко Александр Николаевич
доктор технических наук, доцент,
доцент кафедры электрического транспорта
Харьковский национальный университет
городского хозяйства имени А.Н. Бекетова
Petrenko Oleksandr
Doctor of Engineering, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Electrical Transport
O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv
ORCID: 0000-0003-4027-4818

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-6-5486

МІСЬКИЙ ПАСАЖИРСЬКИЙ ТРАНСПОРТ ЯК СОЦІАЛЬНО ЗНАЧУЩА ЕКОНОМІЧНА СИСТЕМА ТА ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

ГОРОДСКОЙ ПАССАЖИРСКИЙ ТРАНСПОРТ КАК СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА И ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

CITY PASSENGER TRANSPORT AS A SOCIALLY IMPORTANT ECONOMIC SYSTEM AND OBJECT OF STATE REGULATION

Анотація. *У статті досліджено міський пасажирський транспорт як соціально значущу економічну систему та об'єкт державного регулювання. Обґрунтовано цільові установки у сфері регулювання діяльності міського пасажирського транспорту. Цільове значення системи міського пасажирського транспорту виражається наступними вимогами: міський пасажирський транспорт призначений для забезпечення соціально-економічної єдності міста; механізм фінансування міського пасажирського транспорту при існуючій політиці держави повинен бути таким, щоб задоволення соціальних потреб городян не зачіпало аналогічних інтересів працівників, що обслуговують транспортні підприємства. Доведено, що для реалізації системного підходу на стратегічному рівні регулювання діяльності міського пасажирського транспорту важливо проводити роботу в певній послідовності: прогнозувати тенденції зміни ринкової кон'юнктури, загальноекономічного, політичного та соціального середовища; проранжувати завдання за ступенем пріоритетності рішення; передати до розгляду нагальні завдання у відповідні структурні підрозділи апарату управління системою міського пасажирського транспорту; проаналізувати намічені стратегії і прийняти науково обґрунтоване економічне рішення або вибрати напрямок діяльності; узгодити найбільш кращий варіант стратегії, за необхідності, з адміністративними органами муніципального управління; постійно переглядати перелік проблем і вносити необхідні корективи в черговість виконання через аналіз, що надходить по слабких сигналах інформації.*

З'ясовано, що аналіз інформації, дозволяє об'єктивно оцінити характер функціонування існуючої системи транспортного обслуговування та виявити її недоліки. На підставі цього можуть бути розроблені конкретні заходи регулюючого характеру (коригування маршрутної мережі, перерозподіл рухомого складу між маршрутами, регулювання розкладів роботи), спрямовані на поліпшення діяльності системи міського пасажирського транспорту і стратегічного плану,

прийнятого структурами більш високого порядку (центральними органами управління системи за погодженням з органами муніципалітету).

Ключові слова: *державне регулювання, міський пасажирський транспорт, системний підхід, міське господарство.*

Аннотация. *В статье исследованы городской пассажирский транспорт как социально значимую экономическую систему и объект государственного регулирования. Обоснованно целевые установки в сфере регулирования деятельности городского пассажирского транспорта. Целевое значение системы городского пассажирского транспорта выражается следующими требованиями: городской пассажирский транспорт предназначен для обеспечения социально-экономического единства города механизм финансирования городского пассажирского транспорта при существующей политике государства должен быть таким, чтобы удовлетворения социальных потребностей горожан не затрагивало аналогичных интересов работников, обслуживающих транспортные предприятия. Доказано, что для реализации системного подхода на стратегическом уровне регулирования деятельности городского пассажирского транспорта важно проводить работу в определенной последовательности: прогнозировать тенденции изменения рыночной конъюнктуры, общеэкономического, политического и социальной среды; проранжировать задачи по степени приоритетности решения; передать к рассмотрению насущные задачи в соответствующие структурные подразделения аппарата управления системой городского пассажирского транспорта; проанализировать намеченные стратегии и принять научно обоснованное экономическое решение или выбрать направление деятельности; согласовать наиболее лучший вариант стратегии, при необходимости, с административными органами муниципального управления; постоянно пересматривать перечень проблем и вносить необходимые коррективы в очередность выполнения через анализ поступающей по слабым сигналам информации.*

Выяснено, что анализ информации, позволяет объективно оценить характер функционирования существующей системы транспортного обслуживания и выявить ее недостатки. На основании этого могут быть разработаны конкретные меры регулирующего характера (корректировки маршрутной сети, перераспределение подвижного состава между маршрутами, регулирования расписаний работы), направленные на улучшение деятельности системы городского пассажирского транспорта и стратегического плана, принятого структурами более высокого порядка (центральными органами управления системы по согласованию с органами муниципалитета).

Ключевые слова: *государственное регулирование, городской пассажирский транспорт, системный подход, городское хозяйство.*

Summary. *The article explores urban passenger transport as a socially significant economic system and an object of state regulation. Target installations in the sphere of regulation of activity of urban passenger transport are grounded. The purpose of the urban passenger transport system is expressed by the following requirements: urban passenger transport is intended to ensure the socio-economic unity of the city; the mechanism of financing urban passenger transport under the existing policy of the state should be such that the satisfaction of the social needs of the citizens does not affect the similar interests of employees servicing the transport enterprises. It is proved that in order to implement a systematic approach at the strategic level of regulation of urban passenger transport, it is important to work in a certain sequence: to predict trends in market conditions, economic, political and social environment; rank tasks according to the degree of priority of the decision; to submit urgent tasks for consideration to the relevant structural units of the apparatus of urban passenger transport system management; to analyze the planned strategies and to make a scientifically sound economic decision or to choose a direction of activity; agree on the best strategy option, where appropriate, with the municipal administration; constantly review the list of problems and make the necessary adjustments in the order of execution through the analysis received on weak signals of information.*

It is found that the analysis of information allows us to objectively evaluate the nature of the functioning of the existing transport service system and identify its shortcomings. Based on this, specific regulatory measures (route network adjustments, rolling stock redistribution, work schedules) can be developed to improve the operation of the urban passenger transport system and the strategic plan adopted by higher-level structures (central management bodies by agreement). with the municipality).

Key words: *state regulation, urban passenger transport, systematic approach, urban economy.*

Постановка проблеми. Сучасне міське господарство, частиною якого є міський пасажирський транспорт, являє собою складну соціально-економічну систему, що динамічно розвивається, наділену безліччю різних функцій, реалізація яких підпорядкована одній меті — створення умов для задоволення зростаючих потреб людей. Функціональне призначення міського господарства втілюється через діяльність різних життєзабезпечуючих підсистем: містобудування, зв'язок, транспорт, енергетичне господарство, водопостачання та ін. Проблема організації ефективного державного регулювання системою пасажирського транспорту залишається однією з найскладніших. Міський пасажирський транспорт є соціально-значущою економічною підсистемою міського господарства, що визначає як рівень якості життя городян, так і рівень якості роботи місцевої влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми державного регулювання пасажирського транспорту мегаполісу висвітлені в працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. У цьому кон-

тексті слід відзначити відомі роботи К.Є Вакуленка [1], В. К. Долі [1], В. В. Воліка [2], І. В. Заблодської [3], І. Р. Бузько [3] О. О. Зеленко [3], І. О. Хорошилової [3], В. П. Ільчука [4], Н. В. Кудрицької [5] Г. Ю. Кучерука [6], О. А. Лащених [7], П. А. Овчара [8], В. В. Родіна [9] та ін. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються аспекти двоїстості існування міського пасажирського транспорту як соціально значущої економічної системи та об'єкту державного регулювання.

Формулювання цілей статті. Ціллю даної статті є дослідження міського пасажирського транспорту як соціально значущої економічної системи та об'єкту державного регулювання, а також надання пропозицій з удосконалення процесу державного впливу на розвиток міського пасажирського транспорту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналізуючи різні підходи до регулювання діяльності міського пасажирського транспорту, потрібно відзначити, що тільки як об'єкт регулювання міський пасажирський транспорт виступає у взаєминах з державною і муніципальною владою. В інших випадках система міського пасажирського транспорту є одночасно і об'єктом, і суб'єктом регулювання. У зв'язку з цим, спочатку необхідно зупинитися на дослідженні питань визначення функціональної області державного регулювання діяльності міського пасажирського транспорту. Дану область можливо відобразити з використанням теорії множин, при взаємодії трьох підсистем:

- транспорту (господарської галузі міста, що надає послуги з перевезення);
- населення (потенційних носіїв потреби в переміщенні);
- міських органів управління (обов'язкова стратегічна одиниця розвитку міста).

Як відзначають фахівці, міський пасажирський транспорт може бути віднесений до категорії складних соціально-економічних систем, оскільки володіє усіма необхідними для цього властивостями. Система міського пасажирського транспорту схильна до впливу екзогенних (керованих) і ендогенних (некерованих) факторів [1, с. 25].

Міський пасажирський транспорт, як і будь-яку складну систему можна розглядати з точки зору самостійності та індивідуальності, а також підпорядкованості (як підсистему господарського механізму міста). Крім того, система міського пасажирського транспорту володіє властивостями: неоднорідності, ієрархічності, багатофункціональності, надійності, безпеки, стійкості [2, с. 34].

Розглядаючи сутність системного підходу необхідно відзначити, що мова йде про сукупність принципів, що визначають стратегічні напрямки розвитку і тактичні прийоми досягнення поставлених цілей в практичній діяльності міського пасажирського транспорту.

Системний підхід заснований на поданні досліджуваного об'єкта у виразно організованій цілісності. Така концепція передбачає диференціацію функціональних ролей взаємодіючих елементів і встановлення між ними впорядкованих зв'язків. Встановлення зв'язків між елементами дозволяє побудувати структуру, а структура, як технологія організації взаємовідносин частин системи, визначає її внутрішній зміст і дозволяє висловити індивідуальні особливості системи. Оскільки система міського пасажирського транспорту входить складовою частиною в сферу міських комунікацій, структурні зв'язки формуються як у взаємозв'язку регулюючих органів і підсистем міського пасажирського транспорту, так і між елементами всередині системи міського пасажирського транспорту. Доцільно відстеження конфігурації і змісту системних відносин зовнішнього характеру, як визначають розвиток міського пасажирського транспорту, серед яких найважливішими треба вважати відносини з споживачем, що формуються на ринку, і відносини з органами муніципального управління.

Людська потреба є вихідною точкою розвитку і рушійною силою науково — технічного прогресу в цілому. Суспільством створюється відповідний багатогалузевий господарський механізм, і формуються впорядковані відносини між структурними елементами через регулювання діяльності господарюючих суб'єктів з головною метою — задоволення потреби людини. Транспорт, і зокрема, пасажирський, є інтегруючою ланкою у системі розподілу суспільних благ, опосередковуючою саме споживання у відповідності з особистістю індивіда, її культурного рівня [3, с. 9].

Основною функцією пасажирського транспорту є виконання переміщень населення до об'єктів цільової орієнтації, що знаходяться за межами пішохідної доступності.

В. П. Ільчук, групуючи потреби суспільства з спадною шкалою їх цінності, на друге місце (після потреби в економії живої праці) ставив потребу в комунікаціях (транспорт і засоби зв'язку), залишаючи на наступних місцях потреби у спілкуванні людей та фізіологічні потреби [4, с. 183–184].

Потреба є вихідним імпульсом до початку функціонування системи міського пасажирського транспорту. Перетворення вхідного сигналу у вихідний в результаті експлуатації транспортних засобів є процесом задоволення потреб, чи надання транспортної послуги. Розглядаючи послугу необхідно відзначити її специфічний характер. Згідно міжнародного стандарту ISO під «послугою» розуміється результат діяльності або процесів (послуга як нематеріальна продукція), діяльність чи процес (надання послуги) [5, с. 27].

На думку фахівців [6, с. 52], головною особливістю транспортних послуг є збіг у просторі і часу їх виробництва і споживання, що пред'являє особливі вимоги до організації процесу обслуговування, який

повинен будуватися на точному обліку і прогнозуванні інтересів споживачів у переміщенні.

Послуга визначається як діяльність (продукт праці), пов'язана з обміном вартостей, направлена на задоволення потреб, виражених у формі попиту, яка не зводиться до передачі права власності на деякий матеріальний продукт.

Споживач має право скористатися потенційною послугою з одночасним обов'язком відшкодування витрат системі міського пасажирського транспорту. Система, в свою чергу, зобов'язується надати якісну послугу на ринок, отримуючи компенсацію при цьому у формі оплати за проїзд за встановленими тарифами. Після узгодження умов настає момент надання послуги. Споживач по закінченні процесу переміщення проводить оцінку відповідності «понесених втрат» (економічних і соціальних) зі ступенем задоволення своєї потреби. Результатом такого порівняння можуть бути три результати: а) суб'єкт залишається задоволеним параметрами роботи системи; б) спостерігається невідповідність попиту і пропозиції з причини низької якості виконання послуг, що веде до збурень і зростання ентропії (напруженості) між споживачем та системою міського пасажирського транспорту (однак споживач продовжує користуватися послугами через відсутність альтернатив); в) у споживача є додаткові можливості здійснювати переміщення.

Необхідно пам'ятати, що взаємини споживачів і виробників на ринку доповнюються інформаційними потоками у вигляді попередніх відомостей населення про склад і якість обслуговування системою міського пасажирського транспорту. Виконавці, у свою чергу, «обізнані» про основні характеристики споживачів: рівень добробуту, демографічній структурі, забезпеченістю легковими автомобілями і т.д.

Потреби населення в переміщенні можуть задовольнятись різними способами, які можна об'єднати у дві основні групи: 1) користування послугами громадського та індивідуального транспорту; 2) через можливості власного рухово-м'язового апарату (пішки або на велосипеді). На формування обсягів і умов кореспонденцій в сукупності впливають два види обмежень: особистісні, тобто обмеження, що залежать від самого пасажира і обмеження, що визначаються навколишнім середовищем.

Специфічність «продукції», виробленої підприємствами системи міського пасажирського транспорту, зумовила такі її характерні особливості:

- нерозривність процесу виробництва та споживання транспортних послуг, неможливість їх накопичення у часі (характеристика послуги);
- просторова роз'єднаність об'єктів впливу (розміщення населення по території міста);
- значна нерівномірність розподілу попиту в часі;
- вузька номенклатура реалізованих послуг, що носять загальний безадресний характер, але потребують постійного коригування;
- неможливість відновлення виробничої діяльності без попередніх компенсацій втрат в системі;
- диференціація соціальної спрямованості, виражена в двох аспектах: задоволення соціальної потреби через створення оптимальних умов для просторових переміщень при одночасному зниженні негативного впливу системи на зовнішнє середовище.

На формування і розвиток системи транспортного обслуговування міського населення впливають фактори, що визначаються характеристиками структури міського населення і територіального утворення:

- стратегічна спрямованість і стан об'єктів територіального утворення (міста), що впливає на структуру та інтенсивність поїздок;
- рівень науково-технічної обґрунтованості архітектурно-планувальних рішень мегаполісу;
- соціально-демографічна характеристика обслуговуваного населення;
- стан і темпи зростання культурного рівня населення, що живуть в територіальному утворені.

В умовах економічних перетворень, зростання міст, підвищення рівня автомобілізації, зміни трудових, побутових і культурних потреб населення міський пасажирський транспорт не втратив своєї соціальної значущості. Рухомий склад міського пасажирського транспорту має значні провізні спроможності, більш низьку собівартість перевезень порівняно з індивідуальним транспортом і має корисний ефект від зниження скорочення завантаження площі проїзної частини міських вулиць, за умови одночасного транспортного обслуговування реальних і потенційних пасажирів.

Ефективність пасажирських перевезень повинна відображати як соціальні, так і економічні аспекти. У реаліях розвитку та підвищення культури суспільства ці два напрямки взаємообумовлені. Результати діяльності пасажирського транспорту мають одночасно економічне і соціальне значення [7, с. 19]. Підвищення соціальної ефективності транспортного обслуговування виражається у прискоренні процесу доставки пасажира і, як наслідок, збільшення резервів часу, обумовлює і зростання економічної ефективності через можливість продуктивного використання отриманих резервів. Економічною ефективністю володіє і такий соціальний результат як повне і якісне задоволення населення в транспортному обслуговуванні, за допомогою так званого «психологічного фактору».

Протягом значного періоду часу економічного розвитку в Україні тенденції на пасажирському транспорті визначалися перевищенням питомої ваги в загальному обсязі наданих транспортних послуг, частки автомобільного транспорту. Таке положення зберігається і в даний час в цілому по Україні.

Однак, розглядаючи сучасні тенденції розвитку систем транспортного обслуговування можна констатувати той факт, що там, де функціонує міськ-

електротранспорт, значно зросла частка масових перевезень (у ряді міст до 80%), здійснюваних ним на основі державної підтримки. Така ситуація обґрунтовується наступними основними причинами: по-перше, більш гнучкими можливостями автобусного парку в плані пристосування до мінливих запитів споживача і, отже, до самостійного господарювання; по-друге, наявністю достатнього правового поля для переходу автобусного парку на комерційну форму здійснення діяльності; по-третє, електротранспорт володіє яскраво вираженою перевагою соціального плану — екологічною безпекою.

Для виявлення характеру і пріоритетів регулювання діяльності міського пасажирського транспорту необхідно зіставити напрямок розвитку системи міського пасажирського транспорту і місцевого співтовариства, скориставшись поняттями стратегічного управління: місія, мета, стратегія, правила.

В науковій літературі місією називають спільну мету [8, с. 58]. Однак на нашу думку більш правильно визначати місію як функціональне призначення організації в глобальному соціально-економічному і політичному масштабі. Генеральною місією міського господарства є підвищення якісного рівня життя населення, створення передумов для повної реалізації їх здібностей та інтересів. Мета виступає як ідеальний опис результату діяльності, що досягається за допомогою відомого засобу або способу-стратегії.

Поряд зі стратегіями важливу роль в управлінні системою гратимуть правила або обмеження, що визначають порядок реалізації відносин всередині системи (організації) і регулюють характер взаємин із зовнішнім оточенням.

На думку фахівців, системний підхід до вирішення проблеми вдосконалення регулювання діяльності міського пасажирського транспорту передбачає виділення наступних етапів дослідження:
- структурний опис об'єкта, дослідження з виділенням причинно-наслідкових зв'язків між окремими ланками;
- визначення пріоритетних цілей відповідно до визначеного напряму досліджень;
- обґрунтування наукового апарату комплексного вирішення проблеми.

Для системного підходу характерна наявність стандартних елементів, які практично завжди присутні у вирішенні проблеми. Поєднання виділених компонентів в певній послідовності, що диктується структурою і характером змін в аналізованої області, призводить її до системного рішення [9, с. 38].

Під регулюючою підсистемою розуміється сукупність структурних елементів, що забезпечують коригуючий вплив на діяльність виконавців транспортного обслуговування населення в напрямку досягнення поставлених місії, цілей і завдань.

Розглянута підсистема визначається композицією двох складових (рівнів). До першої відносяться органи, що виконують безпосередні функції регулювання діяльності міського пасажирського транспорту (департамент ЖКГ і транспорту, муніципальне управління). Другою складовою є адміністративні органи, що контролюють дотримання правових норм системою міського пасажирського транспорту в життєдіяльності міста (поліція, податкові органи, економічний нагляд і т.д.).

В регульовану підсистему входять всі елементи, що реалізують цільове призначення системи міського пасажирського транспорту, тобто зайняті транспортним обслуговуванням населення. До них відносяться: автотранспортні підприємства (автобусні, таксомоторні) різних форм власності; підприємства по технічному обслуговуванню та ремонту автотранспорту; державні і муніципальні підприємства міського електротранспорту наземного і підземного); підприємства з обслуговування електрогосподарства; автодорожні підприємства та ін.

В рамках дослідження необхідно обґрунтувати цільові установки у сфері регулювання діяльності міського пасажирського транспорту, що має яскраво виражену соціально-економічну спрямованість, що враховує інтереси і обслуговуваного населення, і працівників системи міського пасажирського транспорту, як частини міського господарства.

Цільове значення системи міського пасажирського транспорту виражається наступними вимогами:
- міський пасажирський транспорт призначений для забезпечення соціально-економічної єдності міста;
- експлуатаційні характеристики видів громадського транспорту повинні відповідати зростаючим якісним запитам споживачів;
- механізм фінансування міського пасажирського транспорту при існуючій політиці держави повинен бути таким, щоб задоволення соціальних потреб городян не зачіпало аналогічних інтересів працівників, що обслуговують транспортні підприємства;
- розвиток міського пасажирського транспорту має бути погоджено з вирішенням важливої соціальної задачі збереження екологічної чистоти міста та забезпечення безпеки дорожнього руху.

Для реалізації системного підходу на стратегічному рівні регулювання діяльності міського пасажирського транспорту важливо проводити роботу в певній послідовності:

1. Прогнозувати тенденції зміни ринкової кон'юнктури, загальноекономічного, політичного та соціального середовища;

2. Проранжувати завдання за ступенем пріоритетності рішення;

3. Передати до розгляду нагальні завдання у відповідні структурні підрозділи апарату управління системою міського пасажирського транспорту;

4. Проаналізувати намічені стратегії і прийняти науково обґрунтоване економічне рішення або вибрати напрямок діяльності;

5. Узгодити найбільш кращий варіант стратегії, за необхідності, з адміністративними органами муніципального управління;

6. Постійно переглядати перелік проблем і вносити необхідні корективи в черговість виконання через аналіз, що надходить по слабких сигналах інформації.

Щоб мати можливість передбачити, відстежити і відреагувати на слабкі сигнали необхідно виконувати моніторинг за елементами, що мають безпосереднє відношення до функціонування систем міського пасажирського транспорту, тобто отримувати своєчасну, точну інформацію по певних каналах.

Аналіз інформації, що надходить, дозволяє об'єктивно оцінити характер функціонування існуючої системи транспортного обслуговування та виявити її недоліки. На підставі цього можуть бути розроблені конкретні заходи регулюючого характеру (коригування маршрутної мережі, перерозподіл рухомого складу між маршрутами, регулювання розкладів роботи), спрямовані на поліпшення діяльності системи міського пасажирського транспорту і стратегічного плану, прийнятого структурами більш високого порядку (центральними органами управління системи за погодженням з органами муніципалітету) [10, с. 83]

Значний і більш різнобічний обсяг інформації потрібно для довгострокового прогнозування поведінки системи. Соціальна спрямованість досліджень передбачає, щоб в структуру системно-ієрархічних завдань при організації діяльності міського пасажирського транспорту були включені також фактори екології і забезпечення безпеки перевезень.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Оцінюючи міський пасажирський транспорт як об'єкт державного регулювання, необхідно відзначити, що найбільш гостро стоїть проблема узгодження саме економічної та соціальної компонент результату транспортного обслуговування. Відбувається це в силу різноспрямованості факторів. Ті рішення, які є ефективними з економічної точки зору, далеко не так раціональні з соціальних позицій, і навпаки. Пасажирські транспортні підприємства або працюють на власні економічні інтереси (підприємницький сектор), або виконують формально держзамовлення органів місцевого самоврядування та державної системи (муніципальні підприємства). «Формальність» виражається в обов'язки виконання замовлення при одночасному обмеженні коштів фінансування обсягу робіт. Звідси виникає тенденція до зниження якості обслуговування населення, тобто соціальної характеристики.

Міський пасажирський транспорт залишається тією областю економіки, в якій в максимальній мірі виражаються соціальні інтереси. Розвиток міського пасажирського транспорту стає визначальним фактором формування транспортної політики і є невід'ємною частиною сучасного міста. Переважна більшість городян постійно користуються послугами міського пасажирського транспорту. У структурі пересувань домінують трудові поїздки, але не втратили свого актуального значення і соціально-культурні переміщення.

Діяльність пасажирського транспорту, носить соціальний характер і пов'язані з ними економічні особливості, має певні обмеження для поширення приватного бізнесу та встановлення саморегульованої ринкової системи.

Література

1. Вакуленко К. Є., Доля В. К. Логістичні принципи управління системою міського пасажирського транспорту // Восточно-Европейский журнал передовых технологий. 2014. № 3(3). С. 33–37.

2. Волік В. В. Формування та реалізація державної політики в галузі міського транспорту: адміністративно-правові засади: монографія. Дніпропетровськ: Середняк Т. К., 2016. 494 с.

3. Заблодська І. В., Бузько І. Р. Зеленко О. О., Хорошилова І. О. Інфраструктурне забезпечення розвитку транспортної системи регіону: колективна монографія. Сєвєродонецьк: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2016. 193 с.

4. Комплексний аналіз транспортної мережі міста: системно-аналітичний підхід: монографія / В. П. Ільчук та ін.; за наук. ред. В. П. Ільчука. Чернігів: ЦНТІ, 2014. 870 с.

5. Кудрицька Н. В. Транспортно-дорожній комплекс України: сучасний стан, проблеми та шляхи розвитку: монографія. Київ: НТУ, 2010. 338 с.

6. Кучерук Г. Ю. Якість транспортних послуг: управління, розвиток та ефективність: монографія. Київ: ДЕТУТ, 2011. 208 с.

7. Лащених О. А. Дослідження транспортних процесів і систем методами факторного аналізу: монографія // Запоріз. нац. техн. ун-т. Запоріжжя: ЗНТУ, 2012. — 185 с.

8. Овчар П. А. Економічний розвиток автотранспортної галузі України в умовах глобальних викликів: монографія. Київ: ЦП «Компринт», 2018. 374 с.

9. Родіна В. В. Господарсько-правове регулювання діяльності підприємств міського пасажирського транспорту: монографія / МВС України, Донецький юридичний інститут. Житомир: Вид. О. О. Євенюк, 2019. 198 с.

10. Самойленко М. І., Кобець А. О. Інформаційні технології в розв'язанні транспортних задач: монографія / за ред. М. І. Самойленка; Харків. нац. акад. міськ. госп-ва. Харків: ХНАМГ, 2011. 255 с.

References

1. Vakulenko, K. Ye., Dolia, V.K. (2014), Lohistychni pryntsypy upravlinnia systemoiu miskoho pasazhyrskoho transportu [Logistic principles of management of urban passenger transport system], Vostochno-Evropeiskyi zhurnal peredovykh tekhnolohyi. — Eastern European Journal of Advanced Technologies, 3(3), [in Ukrainian].

2. Volik, V.V. (2016), Formuvannia ta realizatsiia derzhavnoi polityky v haluzi miskoho transportu: administratyvno-pravovi zasady, [Formation and implementation of state policy in the field of urban transport: administrative and legal basis]. Dnipropetrovsk: Seredniak T. K., [in Ukrainian].

3. Zablodska, I.V., Buzko, I. R. Zelenko, O.O., Khoroshylova, I.O. (2016), Infrastrukturne zabezpechennia rozvytku transportnoi systemy rehionu [Infrastructural support for the development of the transport system of the region]. Sievierodonetsk: Vyd-vo SNU im. V. Dalia, [in Ukrainian].

4. Ilchuk, V.P., (2014), Kompleksnyi analiz transportnoi merezhi mista: systemno-analitychnyi pidkhid [Comprehensive analysis of the city's transport network: system-analytical approach]. Chernihiv: TsNTI Publ., [in Ukrainian].

5. Kudrytska, N.V. (2010), Transportno-dorozhnii kompleks Ukrainy: suchasnyi stan, problemy ta shliakhy rozvytku [Ukraine's transport and road complex: current state, problems and ways of development]. Kyiv: NTU, [in Ukrainian].

6. Kucheruk, H. Iu. (2011), Yakist transportnykh posluh: upravlinnia, rozvytok ta efektyvnist [Quality of transport services: management, development and efficiency]. Kyiv: DETUT [in Ukrainian].

7. Lashchenykh, O.A. (2012), Doslidzhennia transportnykh protsesiv i system metodamy faktornoho analizu [Investigation of transport processes and systems by factor analysis methods]. Zaporizhzhia: ZNTU [in Ukrainian].

8. Ovchar, P.A. (2018), Ekonomichnyi rozvytok avtotransportnoi haluzi Ukrainy v umovakh hlobalnykh vyklykiv [Economic development of the motor transport industry of Ukraine in the face of global challenges]. Kyiv: TsP «Komprynt» [in Ukrainian].

9. Rodina, V.V. (2019), Hospodarsko-pravove rehuliuvannia diialnosti pidpryiemstv miskoho pasazhyrskoho transportu [Economic and Legal Regulation of Urban Passenger Transport Enterprises]. Zhytomyr: Vyd. O. O. Yeveniuk [in Ukrainian].

10. Samoilenko, M.I., Kobets, A.O. (2014), Informatsiini tekhnolohii v rozviazanni transportnykh zadach [Information technologies in solving transport problems]. Kharkiv: KhNAMH [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 14.12.2019

УДК 35.073.53:351.746.1

Токарева Валентина Іванівна
доктор наук з державного управління, професор
Донецький державний університет управління
Токарева Валентина Ивановна
доктор наук по государственному управлению, профессор
Донецкий государственный университет управления
Tokareva Valentyna
Doctor in Public Administration, Professor
Donetsk State University of Management
ORCID: 0000-0003-4304-2617

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-6-6682

УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: ВИКЛИКИ СУЧАСНОСТІ

УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССОМ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК: ВЫЗОВЫ СОВРЕМЕННОСТИ

MANAGING THE PUBLIC PROCUREMENT PROCESS: MODERN CHALLENGES

Анотація. *У статті проаналізовано законодавчі та організаційні недоліків системи публічних закупівель. Сталість розвитку сучасних держав, суспільств та людства загалом постає нагальною проблемою у контексті збереження людства як виду. Оскільки складні економічні, політичні та соціальні проблеми, що потребують вирішення, являються по суті викликами для сучасної цивілізації. Відповідно адекватна відповідь на виклики і є запорукою злагоди та миру на планеті. У цьому контексті актуальною стає проблема управління процесом публічних закупівель, оскільки соціальний зиск від правильно організованих та проведених закупівель нерідко перевищує навіть економічну вигоду. Цілісність методології управління процесом закупівель надає, відповідно, цілісне бачення цього процесу та дозволяє повною мірою сприяти усуненню прогалин у системі. Разом з тим, у сучасному світі кожна система апріорі є відкритою та має гнучко реагувати під потреби суспільства. В діючій системі занадто багато уваги приділяється дотриманню встановлених правил, а не впровадженню інструментів, націлених на підвищення ефективності та конкурентоспроможності. Міністерство фінансів може поступово змінювати спрямованість закупівель з тим, щоб раціоналізувати витрати, наприклад, за рахунок впровадження критеріїв оцінки якості, що дозволяють вибирати постачальників не тільки за ціною. В продовження недавніх реформ слід розвивати стратегічне управління процесами закупівельного циклу і приділяти більше уваги етапу контролю за виконанням договорів. Основні складові закупівельного циклу вимагають поліпшень, зокрема, мова йде про планування, дослідження ринку, розробку технічних специфікацій і доступ іноземних постачальників до веб-порталу публічних закупівель. Робота в цих напрямках допоможе скоротити частоту закупівель та забезпечить зростання конкуренції в певних категоріях закупівель.*

Ключові слова: *публічні закупівлі, система управління публічними закупівлями, ефективність, оцінка ефективності, сталий розвиток.*

Аннотация. *В статье проанализированы законодательные и организационные недостатки системы публичных закупок. Устойчивость развития современных государств, обществ и человечества в целом является насущной проблемой в контексте сохранения человечества как вида. Поскольку сложные экономические, политические и социальные проблемы, требующие решения, являются, по сути, вызовами для современной цивилизации. Поэтому адекватный ответ на вызовы современной цивилизации и является залогом согласия и мира на планете. В этом контексте актуальной становится проблема управления процессом публичных закупок, поскольку социальная выгода от правильно организованных и проведенных закупок нередко превышает даже экономическую выгоду. Целостность методологии управления процессом закупок предоставляет, соответственно, целостное видение этого процесса и позволяет в полной мере способство-*

вать устранению пробелов в системе. Вместе с тем, в современном мире каждая система априори является открытой и должна гибко реагировать под нужды общества. В действующей системе слишком много внимания уделяется соблюдению установленных правил, а не внедрению инструментов, нацеленных на повышение эффективности и конкурентоспособности. Министерство финансов может постепенно менять направленность закупок с тем, чтобы рационализировать расходы, например, за счет внедрения критериев оценки качества, позволяющие выбирать поставщиков не только по цене. В продолжение недавних реформ следует развивать стратегическое управление процессами закупочного цикла и уделять больше внимания этапу контроля за выполнением договоров. Основные составляющие закупочного цикла требуют улучшений, в частности, речь идет о планировании, исследование рынка, разработки технических спецификаций и беспрепятственный доступ иностранных поставщиков к веб-порталу публичных закупок. Работа в этих направлениях поможет сократить частоту закупок и обеспечит рост конкуренции в определенных категориях закупок.

Ключевые слова: *публичные закупки, система управления публичными закупками, эффективность, оценка эффективности, устойчивое развитие.*

Summary. *The article analyzes the legislative and organizational shortcomings of the public procurement system. Sustainability of modern states, societies and humanity in general is an urgent problem in the context of preserving humanity as a species. Because the complex economic, political and social problems need to be addressed are essentially challenges for modern civilization. Accordingly, an adequate response to the challenges is the key to harmony and peace on the planet. In this context, the problem of managing the public procurement process becomes relevant, as the social benefits of properly organized and conducted procurement often exceed even the economic benefits. The integrity of the procurement process management methodology provides, accordingly, a holistic vision of this process and allows to fully address the gaps in the system. At the same time, in the modern world, each system is a priori open and must respond flexibly to the needs of society. In the current system, too much attention is paid to compliance with established rules, rather than the introduction of tools aimed at improving efficiency and competitiveness. The Ministry of Finance can gradually change the direction of procurement in order to rationalize costs, for example, through the introduction of quality assessment criteria that allow to choose suppliers not only by price. As a follow-up to recent reforms, strategic management of the procurement cycle should be developed and more attention should be paid to the contract monitoring phase. The main components of the procurement cycle require improvements, in particular, planning, market research, development of technical specifications and access of foreign suppliers to the public procurement web portal. Working in these areas will help reduce the frequency of procurement and increase competition in certain categories of procurement.*

Key words: *public procurement, public procurement management system, efficiency, efficiency assessment, sustainable development.*

Вступ. Сталість розвитку сучасних держав, суспільств та людства загалом постає нагальною проблемою у контексті збереження людства як виду. Оскільки складні економічні, політичні та соціальні проблеми, що потребують вирішення, являються по суті викликами для сучасної цивілізації. Відповідно адекватна відповідь на виклики і є запорукою злагоди та миру на планеті. У цьому контексті актуальною стає проблема управління процесом публічних закупівель, оскільки соціальний зиск від правильно організованих та проведених закупівель нерідко перевищує навіть економічну вигоду.

Отже, **метою статті є** аналіз деяких законодавчих та організаційних недоліків системи публічних закупівель.

Аналіз останніх досліджень. Дослідження економічної складової системи управління публічними закупівлями займались такі вчені як: Голованенко М. В. [1], Міняйло В. П., Парасій-Вергуненко І.М. [3], Пінькас Г. І. та Прядко В. В. Юридичні аспекти порушувалися у роботах Петруненко Я. В., Сошнікова А. О. Достатньо детальний аналіз контролю і аудиту процедур публічних закупівель надано Смиричинським В. [4], але на сьогоднішній день ця праця є такою, що не відображає сучасний стан речей, та потребує оновлення. Разом з тим проблема аналізе деяких законодавчих та організаційних недоліків системи публічних закупівель знаходиться у стані розробки та потребує значної уваги.

Виклад основного матеріалу. Основним соціальним механізмом впливу на процедури публічних закупівель є громадська участь та громадське обговорення. Саме задля цього впроваджена ідея інформаційної відкритості публічних закупівель, адже громадський контроль є актуальним та дієвим механізмом на всіх стадіях публічних закупівель. Оперативна та повна інформація про кожне розміщене замовлення надає можливість перевіряти, відстежувати та впливати на порушення, запобігаючи неефективному використанню бюджетних коштів.

Серед прогалин законодавчої бази слід зазначити складні юридичні та технічні конструкції, доступні для сприйняття винятково фахівцями, а це обмежує здатність громадян аналізувати норми Закону і робити висновки про їх дотримання під час розміщення державного замовлення [4, с. 30]. Отже, можливості громадського контролю істотно звужуються, оскільки контроль залишається прерогативою фахівців.

Зміни організаційного процесу, впроваджені завдяки прийнятому Закону № 922, є, переважно, позитивними, оскільки прозорість та відкритість кожної стадії публічних закупівель зменшує

корупційні ризики за рахунок значно спрощеної системи контролю з боку громадськості. Крім того, наявний суттєвий економічний ефект від проведення як тендерів, так і самих закупівель, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах другому і третьому статті 2 Закону № 922, що підтверджується такими даними: станом на 25 жовтня 2017 року в електронній системі «Prozorro» завершено проведення 156,09 тисяч закупівель на загальну вартість 56,93 млрд. грн., економія склала 3,47 млрд. грн., у середньому 2,59 пропозиції на закупівлю [3].

Водночас після введення в дію Закону № 922 залишаються питання як нормативно-правового характеру, так і технічного характеру, які необхідно доопрацювати для успішної реалізації реформи у сфері публічних закупівель.

- Насамперед Закон № 922 не відображає весь організаційний процес проведення закупівель. Публікацію деяких документів на електронних майданчиках неможливо здійснити без розміщення ще додаткових, які не зазначено у Законі № 922. Так, наприклад, під час розміщення повідомлення про намір укласти договір про закупівлю за переговорною процедурою закупівлі неможливо забути про протокол затвердження рішення про переможця.
- Існують правові прогалини в Законі № 922. Наприклад, пунктом 3 статті 17 встановлені вимоги щодо документального підтвердження згідно із законодавством підстав, передбачених пунктами 2, 3, 5, 6 і 8 частини першої та частини другої статті 17. Також в пункті 3 статті 17 зазначено, що переможець у строк, що не перевищує п'яти днів з дати оприлюднення повідомлення про намір укласти договір, повинен надати документи, передбачені пунктами 2, 3, 5, 6 і 8 частини першої статті 17, а про частину другу та строки її подання не зазначено, хоча вимога про надання встановлена. Крім того, відсутня норма щодо розміру шагу аукціону. Згідно ж з частиною 2 статті 30 Закону № 922 замовник має право визнати торги такими, що не відбулися, у разі, якщо ціна найбільш економічно вигідної тендерної пропозиції перевищує суму, передбачену замовником на фінансування закупівлі. На практиці електронна система не допускає учасника з ціною, що перевищує очікувану вартість до аукціону та відхиляє його автоматично [1].
- Під час тестування нового продукту на електронних майданчиках неможливо повною мірою розмістити відповідні документи у строки, визначені Законом № 922, враховуючи, що більшість строків зазначено не в робочих, а в календарних днях.
- Економічно необґрунтована децентралізація замовників.
- Неправомірне втручання органів казначейського обслуговування у вже проведені тендери, укладений за результатами тендеру договір з вимогами внесення несуттєвих змін та уточнень.

Для вирішення вищенаведених питань необхідно виконати такі дії.

- Враховуючи абсолютно нову систему роботи в електронній системі закупівель, необхідно організувати проведення безкоштовних навчань спеціалістів у сфері закупівель, учасників, представників громадськості через електронні засоби, а саме проведення вебінарів, підготовку відеоматеріалів за тематикою організації та проведення тендерів, особливості користування електронною системою саме Уповноваженим органом у сфері публічних закупівель — Міністерством економічного розвитку і торгівлі України. Створення реєстру постачальників навчальних послуг.
- Велика децентралізація замовників приводить до значних втрат публічних коштів та неефективного їх витрачання. Система охоплює близько 15 тис. замовників різного рівня [2]. Водночас у сучасній міжнародній практиці ефективно використовується модель централізованих закупівель, яка характеризується зменшенням загальних витрат у системі. Законом № 922-VIII введено термін «централізовані закупівельні організації», особливості створення та діяльність яких встановлюється Кабінетом Міністрів України. Автор вважає, що така норма для органів місцевого самоврядування суперечить Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, який спрямований перш за все на децентралізацію влади. Можливість створення централізованих закупівельних організацій для органів місцевого самоврядування необхідно передати в повноваження територіальних громад та внести зміни з цього питання до Закону України «Про публічні закупівлі».
- Питання щодо правових прогалин та організаційних розбіжностей у Законі № 922 та роботі електронних майданчиків необхідно вирішувати внесенням змін до законів та підзаконних актів.

Оцінка процесу публічних закупівель показує, що в діючій системі занадто багато уваги приділяється дотриманню встановлених правил, а не впровадженню інструментів, націлених на підвищення ефективності та конкурентоспроможності. Основні складові закупівельного циклу вимагають поліпшень, зокрема, мова йде про планування, дослідження ринку, розробку технічних специфікацій і доступ іноземних постачальників до веб-порталу публічних закупівель. Робота в цих напрямках допоможе скоротити частоту закупівель та забезпечить зростання конкуренції в певних категоріях закупівель.

Міністерство фінансів може поступово змінювати спрямованість закупівель з тим, щоб раціоналізувати витрати, наприклад, за рахунок впровадження критеріїв оцінки якості, що дозволяють вибирати постачальників не тільки за ціною. В продовження недавніх реформ слід розвивати стратегічне управління процесами закупівельного циклу і приділяти

більше уваги етапу контролю за виконанням договорів. З метою забезпечення економії та підвищення рентабельності витрат в державному секторі Міністерству фінансів пропонується здійснити наступні заходи:

- Стимулювати конкуренцію шляхом створення сприятливих умов для постачальників з урахуванням рівня складності конкретних закупівельних процедур. Можна запозичити такі методи з досвіду інших країн, щоб забезпечити потенційним постачальникам доступ до інформації і час для належної підготовки до конкурсу. По-перше, щоб постачальники були інформовані про майбутні закупівлі в належному обсязі, а замовники не втратили гнучкість, останнім пропонується звернутися до практики публікації попередніх повідомлень. На рівні законодавства можна ввести вимогу про публікацію закупівлі за один-три місяці до проведення конкурсу. Так, співтовариство постачальників знатиме про майбутні можливості, а замовники зможуть доповнювати план закупівель протягом року. По-друге, можна збільшити мінімальний термін подачі заявок для складних процедур.
- Щоб спростити доступ іноземців до закупівель, Уряду слід переглянути політику щодо участі іноземних постачальників в закупівлях. Можна виробити спеціальний механізм, що дозволяє нерезидентам брати участь в попередньому кваліфікаційному відборі при проведенні конкурсів на закупівлю певних категорій продуктів, зокрема, меблів, товарів легкої промисловості та послуг програмування.
- З метою залучення іноземців до участі в закупівлях Уряд має спростити порядок отримання нерезидентами офіційного електронно-цифрового підпису. Рекомендується виробити механізми, які дозволять іноземним постачальникам отримувати сертифікати ЕЦП, вносити гарантійне забезпечення електронної заявки та оплачувати внески за доступ до веб-порталу закупівель з-за кордону. Це призведе до зростання конкуренції, особливо в масштабних закупівлях на великі суми, і забезпечить більш вигідні пропозиції для організацій-замовників з точки зору співвідношення ціни і якості. Дані заходи також допоможуть знизити частку закупівель конкурентними способами.
- Міністерству фінансів слід впровадити систему балів і відсотків для оцінки заявок в рамках конкурсів і запитів цінових пропозицій. Така система повинна враховувати різні критерії, наприклад, сталий розвиток, якість, вартість життєвого циклу, додатковий функціонал і модернізацію.
- Міністерство фінансів може розробити загальні принципи контролю за виконанням умов договору, включаючи контроль поставки, управління взаємовідносинами та адміністративне забезпечення договору.
- З урахуванням норм і приписів законодавства про протидію корупції Міністерству фінансів рекомендується врахувати впровадження практики підсумкових нарад з метою налагодження зв'язків з учасниками торгів і підвищення ефективності публічних закупівель. Міністерство повинно підтримати дану практику, надавши точне керівництво по організації і проведенню нарад. В основу етапу планування повинні лягти висновки, отримані в рамках контролю за виконанням договорів.
- Необхідно нарощувати кадровий потенціал і залучати фахівців вузького профілю до розробки та оцінки специфікацій. Оскільки Україна взяла курс на поступову централізацію системи закупівель, важливо, щоб центральні закупівельні органи (єдині організатори) нарощували внутрішній потенціал щодо складних закупівель і категорій продуктів. Тоді їм буде простіше виправляти помилки в технічних специфікаціях і оцінювати заявки постачальників, а також проводити дослідження ринку та здійснювати контроль на етапі планування закупівель.
- Міністерство фінансів може провести незалежну оцінку, щоб визначити, чи не є визначений поріг суми договору на закупівлю товарів з одного джерела занадто низьким, і збільшити поріг відповідно до підсумків оцінки. З метою зниження ризику шахрайства, Міністерству варто упевнитися, що у постачальників є можливість оскаржити рішення про пряме укладенні договору при сумі операцій нижче порогового значення.
- Міністерство фінансів може продовжити вивчення причин високої частоти, не відбувшихся публічних закупівель способом конкурсу. В першу чергу слід зрозуміти, чому до конкурсу на закупівлю дорогих послуг так часто залучають не більше однієї підходящої заявки; можливо, це пов'язано з низькою конкуренцією. Аналіз причин може стати відправною точкою для поліпшення системи публічних закупівель України в цілому.

Висновки. Отже, цілісна методологія управління процесом закупівель надає цілісне бачення цього процесу та дозволяє повною мірою сприяти усуненню прогалин у системі. Разом з тим, у сучасному світі кожна система апріорі є відкритою та має гнучко реагувати під потреби суспільства. В діючій системі занадто багато уваги приділяється дотриманню встановлених правил, а не впровадженню інструментів, націлених на підвищення ефективності та конкурентоспроможності. Основні складові закупівельного циклу вимагають поліпшень, зокрема, мова йде про планування, дослідження ринку, розробку технічних специфікацій і доступ іноземних постачальників до веб-порталу публічних закупівель. Робота в цих напрямках допоможе скоротити частоту закупівель та забезпечить зростання конкуренції в певних категоріях закупівель.

Література

1. Голованенко М. В. Ефективність державної закупівельної логістики в умовах запровадження системи «Прозоро» // Теоретичні та прикладні питання економіки. 2016. Вип. 2. С. 79–87.

2. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016. № 9. Ст. 89 [із змінами та доповненнями]. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page. (дата звернення 21.05.2019)

3. Парасій-Вергуненко І. М. Аналіз публічних закупівель: методичні та практичні аспекти // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: науковий журнал. 2017. № 7 (35). С. 65–71.

4. Смиричинський В. Аналіз, контроль і аудит процедур державних закупівель // Державні закупівлі України. 2007. № 9. С. 28–32.

References

1. Gholovanenko M. V. Efektyvnistj derzhavnoji zakupiveljnoji loghistyky v umovakh zaprovadzhennja systemy «Prozoro» // Teoretychni ta prykladni pytannja ekonomiky. 2016. Vyp. 2. S. 79–87.

2. Zakon Ukrajiny «Pro publichni zakupivli» vid 25 ghrudnja 2015 r. # 922-VIII. Vidomosti Verkhovnoji Rady (VVR), 2016. # 9. St. 89 [iz zminamy ta dopovnennjamy]. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page. (data zvernennja 21.05.2019)

3. Parasij-Verghunenko I. M. Analiz publichnykh zakupivelj: metodychni ta praktychni aspekty // Naukovi zapysky Nacionaljnogho universytetu «Ostrozjka akademija». Serija «Ekonomika»: naukovyj zhurnal. 2017. # 7 (35). S. 65–71.

4. Smyrychynsjkyj V. Analiz, kontrolj i audyt procedur derzhavnykh zakupivelj // Derzhavni zakupivli Ukrajiny. 2007. # 9. S. 28–32.

Стаття надійшла до редакції 11.12.2019

УДК 351.84:35.072.2:342.5 (477)

Чорний Олег Васильович
кандидат медичних наук,
докторант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом
Черный Олег Васильевич
кандидат медицинских наук,
докторант кафедры публичного администрирования
Межрегиональной Академии управления персоналом
Chornyj Oleg
Candidate of Medical Sciences,
Doctoral Student of the Department of Public Interregional Administration
Academy of Personnel Management

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-6-6347

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ У КОНТЕКСТІ СОЦІАЛЬНОЇ ТА ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В СУСПІЛЬСТВІ

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ОБЩЕСТВЕ

PECULIARITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS IN EMERGENCY SITUATIONS IN THE CONTEXT OF SOCIAL AND ECONOMIC SECURITY

Анотація. *Перехідний етап розвитку будь-якого суспільства, у тому числі й сьогоднішнього передбачає розбалансованість більшості сфер соціальних відносин. Внаслідок неврегульованості значної частини соціально-економічних питань досить часто виникають надзвичайні ситуації, для стабілізації якої потрібні надзвичайні організаційні заходи, що обмежують окремі свободи громадян. На завершення XX століття відбулася величезна кількість лих і катастроф, по світу поширюються епідемії, у той же час поняття надзвичайних ситуацій ще не отримали вичерпного визначення.*

Залежно від того, які ситуації оцінюються як надзвичайні, наскільки адекватно регламентовані підстави їх виникнення та врегульовано порядок впливу в умовах надзвичайної ситуації, багато в чому залежить ефективність державного управління в питаннях запобігання та подолання надзвичайних ситуацій. Практично будь-який аспект, що стосується механізмів державного управління в надзвичайних ситуаціях, так чи інакше має вихід на соціальну проблематику.

Важливість регламентації обумовлюється складною природою надзвичайних ситуацій, великим числом органів, відповідальних за гарантування безпеки і наділення повноваженнями щодо прийняття надзвичайних рішень. Стосовно надзвичайних ситуацій формування завдань державного управління визначається фундаментальними характеристиками суспільства, що розвивається. Це досягається внаслідок негативних зворотних зв'язків, завдяки яким суспільство здатне долати шкідливі зовнішні впливи, зменшувати ризик свого руйнування.

У надзвичайній ситуації не повинно бути апеляції до фактору раптовості, оскільки це безпосередньо пов'язано з дотриманням і забезпеченням стабільності. Незважаючи на те, що визначені універсальні механізми дій в надзвичайних ситуаціях, їх регулювання на рівні конституційних зобов'язань виступає головною гарантією подолання кризової ситуації та її наслідків. Функціональний інструмент спрямований проти можливих зловживань адміністративними органами

та наданими їм повноваженнями служить засобом охорони та відновлення основних особистих, соціально-економічних прав, свобод і законних інтересів громадян при надзвичайних ситуаціях.

Використання органами державної влади надзвичайних методів є сьогодні важливим інструментом державного управління, що обумовлює необхідність і практичну значимість дослідження особливостей державного регулювання в умовах надзвичайних ситуацій. Відновлення нормальних умов життєдіяльності та гарантування безпеки при надзвичайних ситуаціях можливе шляхом комплексного проведення заходів і застосування засобів соціально-економічного та управлінського характеру.

Ключові слова: *державне управління, надзвичайні ситуації, реалізація механізмів, особливості, соціально-економічні аспекти, суспільство, безпека.*

Аннотация. *Переходный этап развития любого общества, в том числе и сегодняшнего, предусматривает разбалансированность большинства сфер социальных отношений. Вследствие неурегулированности значительной части социально-экономических вопросов достаточно часто возникают чрезвычайные ситуации, для стабилизации которых нужны чрезвычайные организационные меры, ограничивающие отдельные свободы граждан. В завершение XX века произошло огромное количество бедствий и катастроф, по миру распространяются эпидемии, в то же время понятие чрезвычайных ситуаций еще не получило исчерпывающего определения.*

В зависимости от того, какие ситуации оцениваются как чрезвычайные, насколько адекватно регламентированы основания их возникновения и урегулирован порядок воздействия в условиях чрезвычайной ситуации, во многом зависит эффективность государственного управления в вопросах предупреждения и преодоления чрезвычайных ситуаций. Практически любой аспект, касающийся механизмов государственного управления в чрезвычайных ситуациях, так или иначе имеет выход на социальную проблематику.

Важность регламентации обусловливается сложной природой чрезвычайных ситуаций, большим числом органов, ответственных за обеспечение безопасности и наделение полномочиями по принятию чрезвычайных решений. Относительно чрезвычайных ситуаций формирования задач государственного управления определяется фундаментальными характеристиками развивающегося. Это достигается в результате отрицательных обратных связей, благодаря которым общество способно преодолевать вредные внешние воздействия, уменьшать риск своего разрушения.

В чрезвычайной ситуации не должно быть апелляции к фактору внезапности, поскольку это напрямую связано с соблюдением и обеспечением стабильности. Несмотря на то, что определены универсальные механизмы действий в чрезвычайных ситуациях, их регулирование на уровне конституционных обязательств выступает главной гарантией преодоления кризисной ситуации и ее последствий. Функциональный инструмент направлен против возможных злоупотреблений административными органами и предоставленными им полномочиями служит средством охраны и восстановления основных личных, социально-экономических прав, свобод и законных интересов граждан при чрезвычайных ситуациях.

Использование органами государственной власти чрезвычайных методов является сегодня важным инструментом государственного управления, что обусловливает необходимость и практическую значимость исследования особенностей государственного регулирования в условиях чрезвычайных ситуаций. Восстановление нормальных условий жизнедеятельности и обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях возможно путем комплексного проведения мероприятий и применения средств социально-экономического и управленческого характера.

Ключевые слова: *государственное управление, чрезвычайные ситуации, реализация механизмов, особенности, социально-экономические аспекты, общество, безопасность.*

Summary. *The transitional stage of development of any society, including today's, involves the imbalance of most areas of social relations. As a result of the unresolved nature of a significant part of socio-economic issues, emergencies often arise, the stabilization of which requires extraordinary organizational measures that restrict certain freedoms of citizens. At the end of the XX century there was a huge number of disasters and catastrophes, epidemics are spreading around the world, at the same time the concept of emergency has not yet been fully defined.*

Depending on which situations are assessed as emergencies, how adequately regulated the grounds for their occurrence and regulated the order of impact in an emergency, the effectiveness of public administration in preventing and overcoming emergencies largely depends. Virtually every aspect related to the mechanisms of public administration in emergencies, one way or another has a way out on social issues.

The importance of regulation is due to the complex nature of emergencies, the large number of bodies responsible for ensuring safety and empowering emergency decisions. In relation to emergencies, the formation of public administration tasks is determined by the fundamental characteristics of a developing society. This is achieved due to negative feedback, through which society is able to overcome harmful external influences, reduce the risk of destruction.

In an emergency, there should be no appeal to the suddenness factor, as it is directly related to compliance and stability. Despite the fact that universal mechanisms of action in emergencies are defined, their regulation at the level of constitutional obligations is the main guarantee of overcoming the crisis situation and its consequences. The functional tool against possible abuses of administrative bodies and the powers granted to them serves as a means of protection and restoration of basic personal, socio-economic rights, freedoms and legitimate interests of citizens in emergencies.

The use of emergency methods by public authorities is today an important tool of public administration, which determines the need and practical significance of the study of the peculiarities of state regulation in emergency situations. Restoration of normal living conditions and ensuring safety in emergencies is possible through comprehensive measures and the use of socio-economic and managerial tools.

Key words: *public administration, emergencies, implementation of mechanisms, features, socio-economic aspects, society, security.*

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Природа надзвичайних ситуацій уособлює зміст засобів і способів механізмів державного управління дій при надзвичайних ситуаціях [12]. Розуміння цього факту виступає необхідною передумовою збереження толерантності при виникненні надзвичайних обставин, забезпечення відповідного статусу громадян. Надзвичайні ситуації досить часто можуть бути пов'язані із загостренням соціально-економічних протиріч на державному рівні. Державне управління надзвичайними ситуаціями не відповідає цим вимогам, характеризується безсистемністю, внутрішньою суперечливістю, зайвою множинністю дій.

Об'єднання зусиль державного управління надзвичайними ситуаціями, викликаних принципово різними підставами і які, відповідно, передбачають використання абсолютно різних за рівнем обмежень надзвичайних засобів, є суперечливим [2]. Їх запобігання та подолання вимагають від органів державної влади і посадових осіб місцевого самоврядування різноспрямованих зусиль. При загостренні соціальних конфліктів переважають заходи державного примусу, при екологічних катастрофах заходи соціально-економічного захисту. Такий розподіл у сучасному суспільстві має особливе значення, тому що природні лиха вже давно перестали носити епізодичний характер.

Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано розв'язання проблеми та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Аналізуючи організаційне забезпечення функціонування органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, слід зазначити, що хоча низка соціально значущих і необхідних актів, що належать до сфери державного управління, до цих пір ще не прийняті [10]. Широкий перелік нормативно-правових актів, що регулюють сферу національної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій обумовлений тими потенційними загрозами інтересам особистості, суспільства і держави, що існують у суспільстві, динамікою їх впливу на суспільно-владні відносини на сучасному етапі.

Аналіз показує, що поки немає універсальності у формулюванні поняття надзвичайних ситуацій і критеріїв їх визначення, спостерігається недостатня координованість у заходах їх локалізації і попередження. Відповідні нормативно-правові акти впорядковують, класифікують загрози безпеки, визначають умови і процедурні питання особливих режимів суспільного життя, передбачають можливі заходи їх придушення або попередження, встановлюють рамки обмежень можливостей громадян і обсяг їх додаткових обов'язків перед державою в період надзвичайних ситуацій [8].

Формулювання мети статті, постановка завдань. Метою статті є обґрунтування ролі та значення трансформації механізмів державного управління у період надзвичайних ситуацій на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Надзвичайні ситуації отримують в сучасних соціальних умовах все більш широке поширення. В умовах надзвичайних ситуацій часто можна чути аргументи на користь суто адміністративних, навіть силових методів управління, але забезпечення особливих повноважень органів державної влади та їх посадових осіб є гарантією їх легітимності [11]. З функціональної точки зору ретельний аналіз можливості настання надзвичайних ситуацій сприяє їх своєчасному попередженню, прийняттю профілактичних заходів, спрямованих на локалізацію надзвичайних ситуацій.

Не лише самі надзвичайні ситуації, а й масштаби їх руйнівних дій, їх раптовість, поширеність що викликаються ними багато в чому зумовлюються особливостями катастрофічного розвитку. Лише в надзвичайний період можна реально визначити ступінь деструктивного впливу катастрофи на динаміку соціальної структури, на виробничу, соціокультурну, психологічну взаємодію людей, на демографічні процеси [9]. У надзвичайних ситуаціях існування і життя окремої особистості обумовлене не стільки її безпекою, скільки безпекою соціуму, в основі якого взаємозв'язок, узгодженість і цілеспрямованість задоволення суспільних та особистих інтересів.

Проте центральним елементом механізму гарантування безпеки в надзвичайних ситуаціях є спеціальні засоби, що забезпечують узгодження інтересів в умовах гострої конфліктної надзвичайної ситуації. Зволікання у застосуванні надзвичайних підходів у державному управлінні обертається кризової ситуацією, тому не можна не враховувати тієї величезної ступені небезпеки, яка пов'язана з використанням особливих заходів. Долаючи за допомогою надзвичайних засобів кризові ситуації, важливо не допустити, щоб централізація влади, така необхідна для управління надзвичайними ситуаціями, не стала посяганням на конституційний порядок і демократичні інститути.

Періодично трапляються надзвичайні ситуації екологічного, техногенного та іншого характеру, які чітко позначають необхідність аналізу надзвичайних обставин, котрі виступають підставою для застосування надзвичайних засобів [4]. Дослідження їх співвідношення зі стандартним переліком повноважень в органах державної влади передбачають обмеження свобод з метою якнайшвидшого і максимально ефективного подолання надзвичайних ситуацій.

Незважаючи на зусилля, що реалізуються, до цих пір є актуальними соціально-економічні передумови, що зумовлюють необхідність залучення в державному управлінні особливих підходів. За останні роки сформована об'ємна нормативна база в багатьох сферах суспільного життя, в тому числі й у національній безпеці. Зростання числа надзвичайних ситуацій за останні роки диктує необхідність підготовки фахівців, здатних надавати екстрену допомогу жертвам подібних ситуацій [7]. Надзвичайна ситуація характеризується невизначеністю, значними соціально-економічними наслідками, що створюють потенційну загрозу для держави, безпечної життєдіяльності громадян, які перешкоджають нормальному функціонуванню органів державної влади.

На відміну від надзвичайних, нормальним умовам властивий оптимальний режим життєдіяльності держави, суспільства і громадян, при якому забезпечується необхідне співвідношення інтересів суб'єктів суспільних відносин і гарантується належна безпека для їх сприятливого розвитку. Якщо раніше основну загрозу викликали такі наслідки надзвичайних ситуацій, як кількість смертей, фізичних хвороб, то зараз зростає стурбованість їх наслідків для психосоціального здоров'я населення.

Надзвичайні ситуації кардинально змінюють сформований суспільний лад, створюють нестандартні умови, при яких процедури державного управління не здатні забезпечити розв'язання кризи, забезпечення безпеки громадян і держави [6]. У цьому випадку повинні використовуватися засоби гарантування безпеки, спеціально призначені для державно регулювання на випадок надзвичайних ситуацій. Ефективність робіт з ліквідації надзвичайних ситуацій безпосередньо залежить від правильної організації управління, основним змістом якої є збір даних, аналіз і оцінка ситуації, уточнення рішення і доведення завдань до виконавців та організація взаємодії.

Найбільш характерними помилками в управлінській діяльності при отриманні інформації про виниклу надзвичайну ситуацію є втрата часу на перевірку достовірності отриманої інформації і затримка з оприлюдненням відповідних органів управління, попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій; невміле практичне використання планів дій щодо попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій; недостатньо опрацьований порядок притягнення до ліквідації масштабних надзвичайних ситуацій необхідних сил і засобів для проведення аварійно-рятувальних робіт [5].

Такі недоліки часто призводять до невиправдано важких наслідків надзвичайних ситуацій, тому необхідне удосконалення державного управління у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Досвід ліквідації надзвичайних ситуацій показує, що для суспільства набагато важливіше попередити такі ситуації, або істотно зменшити їх масштаби в разі виникнення, а це вкрай важливо і в економічному, і в соціальному контексті. Для вирішення цього завдання необхідно здійснення цілеспрямованого державного управління у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, під яким розуміється діяльність державних органів усіх рівнів щодо визначення постановки принципових завдань, виробленні форм і методів діяльності, що забезпечують досягнення поставлених цілей.

При складному і мінливому зовнішньому середовищі структура системи управління надзвичайними ситуаціями повинна бути гнучкою і адаптивною. На відміну від традиційних систем аналогічні системи управління в умовах надзвичайних ситуацій повинні бути пристосовані до визначення нових проблем і вироблення нових рішень більшою мірою, ніж до контролю вже прийнятих рішень та їх реалізації [3]. В рамках структур систем державного управління повинна бути забезпечена можливість максимальної концентрації всіх ресурсів, об'єднання інформаційних, організаційних та інших резервів для ліквідації в найкоротші терміни надзвичайної ситуації, яка утворилася.

Організаційні механізми в системі державного управління займають особливе місце, вони за допомогою комунікаційних зв'язків суб'єктів управління відображають взаємодію, оптимальність побудови і функціонування, специфіку об'єкта управління, а в цілому забезпечують цілісність і завершеність усього управлінського циклу. Обов'язки з управління в надзвичайних ситуаціях приймає на себе група осіб, що володіє необхідними повноваженнями і ресурсами для того, щоб можна було негайно розпочати оперативні дії.

Проблемою державного управління в надзвичайних ситуаціях є також наявність недостовірної та неточної інформації, особливо на початковій її стадії, тому успішність діяльності з вироблення адекватних управлінських рішень багато в чому залежить від рівня їх обізнаності [1]. У зв'язку з тим, велике значення набуває діагностика поточного стану і готовності організації до надзвичайних ситуацій. Поділ стратегічної відповідальності між рівнями державного управління надзвичайними ситуаціями має базуватися на реалізації принципу результативності стратегії. Він полягає в тому, що

повноваження і відповідальність за кожне рішення передаються на той рівень структури, в якому визначаються змінні, що відносяться до цього рішення.

Формулювання висновків і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Відсутність ефективних механізмів державного управління при надзвичайних ситуаціях обертається несвоєчасними і помилковими рішеннями, посилює напруженість в суспільстві і в цілому ускладнює відновлення нормального порядку [8]. Надзвичайні ситуації утворюють складну систему, тому їх важко, але можна привести до єдиного знаменника, оскільки їх виникнення обумовлено різними причинами. Об'єктивна необхідність у використанні надзвичайних засобів визначається широким спектром соціально-економічних, природних, техногенних та інших чинників.

Запобігання причин виникнення надзвичайних ситуацій є найбільш ефективною стратегією державного управління та наближає нас до безпеки розвитку суспільства. Формування ефективних механізмів державного управління надзвичайними ситуаціями буде сприяти вирішенню багатьох важливих і актуальних в сучасному суспільстві проблем. Для того щоб забезпечити ефективність механізмів державного управління надзвичайними ситуаціями потрібно не допустити владних зловживань і гарантувати захист громадянина, механізми дій при надзвичайних ситуаціях повинен не суперечити конституційним положенням суспільним принципам.

Література

1. Войтович Р. В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): монографія / за заг. ред. д-ра філос. наук, проф. В. М. Князєва. Київ: Вид-во НАДУ, 2007. 680 с.

2. Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. К.: НАДУ, 2014. 448 с.

3. Канавець М. В. Роль громадськості у просуванні реформи державного управління // Право та державне управління. 2017. № 1(26). С. 170–177. URL: www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2017/29.pdf (дата звернення: 19.02.19).

4. Ковальчук В. Г. Основні принципи сучасної державної гуманітарної політики України //Стартегічні пріоритети. № 4 (25). 2012. С. 18–21.

5. Кравченко М. В. Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика: монографія. Київ: Інформ.-аналіт. агентство, 2012. 451 с.

6. Крентовська О. Глобальна соціальна політика і міжнародне співробітництво щодо питань старіння населення // Демократичне врядування: науковий вісник. 2009. Вип. 4. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik4/fail/+Krentovska.pdf (дата звернення: 05.01.2019).

7. Людський розвиток в Україні: інституційне підґрунтя соціальної відповідальності: кол. моногр. / за ред. Е. М. Лібанової. Київ: Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України, 2017. 368 с. URL: https://www.idss.org.ua/monografii/2017_lud_rozvytok_kolektyvna.pdf (дата звернення: 22.02.20219).

8. Палас Н. Транснаціональна модель демократії та її вплив на процеси глобального врядування в умовах сучасного світу // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку: зб. наук. пр. // Національний університет «Львівська політехніка» та ін. Львів: Вид-во НУ «Львівська політехніка», 2009. Вип. 21. С. 145–150.

9. Парубчак І. Вплив громадських організацій та об'єднань на соціальні характеристики державного управління в Україні // Актуальні проблеми державного управління. 2013. № . 1. С. 112–116.

10. Пироженко В. О. Гуманітарна складова національної безпеки: предмет дослідження та коло основних проблем // Стратегічна панорама. 2005. № 2. С. 37. URL: niss.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb1&issue=2005_2 (дата звернення: 05.01.2019).

11. Семигіна Т. Транснаціональна демократія і охорона громадського здоров'я // Політичний менеджмент. 2011. № 6. С. 129–136.

12. Степанко О. В. Сутність, мета, завдання та складові гуманітарної сфери // Теорія та практика державного управління. 2012. Вип. 3. С. 201–208. URL: nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2012_3_29 (дата звернення: 08.02.2019 р.).

References

1. Vojtovich R. V. Vpliv globalizaciyi na sistemu derzhavnogo upravlinnya (teoretiko-metodologichnij analiz): monografiya / za zag. red. d-ra filos. nauk, prof. V. M. Knyazyeva. Kiyiv: Vid-vo NADU, 2007. 680 s.

2. Derzhavna politika: pidruchnik / Nac. akad. derzh. upr. Pri Prezidentovi Ukrayini; red. kol.: Yu. V. Kovbasyuk, K. O. Vashenko, Yu. P. Surmin ta in. K.: NADU, 2014. 448 s.

3. Kanavec M. V. Rol gromadskosti u prosuvanni reformi derzhavnogo upravlinnya // Pravo ta derzhavne upravlinnya. 2017. № 1(26). S.170–177. URL: www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2017/29.pdf (data zvernennya: 19.02.19).

4. Kovalchuk V. G. Osnovni principi suchasnoyi derzhavnoyi gumanitarnoyi politiki Ukrayini //Startegichni prioriteti. № 4 (25). 2012. S.18–21.

5. Kravchenko M. V. Sistema socialnogo zahistu naselennya yak ob'yekt derzhavnoyi politiki: metodologiya ta praktika: monografiya. Kiyiv: Inform.-analit. agentstvo, 2012. 451 s.

6. Krentovska O. Globalna socialna politika i mizhnarodne spivrobitnictvo shodo pitan starinnya naselennya // Demokratichne vryaduvannya: naukovij visnik. 2009. Vip. 4. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik4/fail/+Krentovska.pdf (data zvernennya: 05.01.2019).

7. Lyudskij rozvitok v Ukrayini: institucijne pidgruntya socialnoyi vidpovidalnosti: kol. monogr. / za red. E. M. Libanovoyi. Kiyiv: In-t demografiyi ta socialnih doslidzhen imeni M. V. Ptuhi NAN Ukrayini, 2017. 368 s. URL: https://www.idss.org.ua/monografii/2017_lud_rozvytok_kolektyvna.pdf (data zvernennya: 22.02.20219).

8. Palas N. Transnacionalna model demokratiyi ta yiyi vpliv na procesi globalnogo vryaduvannya v umovah suchasnogo svitu // Ukrayinska nacionalna ideya: realiyi ta perspektivi rozvitku: zb. nauk. pr. // Nacionalnij universitet «Lvivska politehnika» ta in. Lviv: Vid-vo NU «Lvivska politehnika», 2009. Vip. 21. S. 145–150.

9. Parubchak I. Vpliv gromadskih organizacij ta ob'yednan na socialni harakteristiki derzhavnogo upravlinnya v Ukrayini // Aktualni problemi derzhavnogo upravlinnya. 2013. № . 1. S. 112–116.

10. Pirozhenko V. O. Gumanitarna skladova nacionalnoyi bezpeki: predmet doslidzhennya ta kolo osnovnih problem // Strategichna panorama. 2005. № 2. S. 37. URL: niss.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb1&issue=2005_2 (data zvernennya: 05.01.2019).

11. Semigina T. Transnacionalna demokratiya i ohorona gromadskogo zdorov'ya // Politichnij menedzhment. 2011. № 6. S. 129–136.

12. Stepanko O. V. Sutnist, meta, zavdannya ta skladovi gumanitarnoyi sferi // Teoriya ta praktika derzhavnogo upravlinnya. 2012. Vip. 3. S. 201–208. URL: nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2012_3_29 (data zvernennya: 08.02.2019 r.).

Стаття надійшла до редакції 02.12.2019

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»

№ 6 (8)

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