

Електронне
наукове видання

ISSN 2617-572X
DOI: 10.25313/2617-572X-2021-3

«ПУБЛІЧНЕ
АДМІНІСТРУВАННЯ
ТА НАЦІОНАЛЬНА
БЕЗПЕКА»



№ 3 (19) / 2021



**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

№ 3 (19)

Київ 2021

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: Index Copernicus International (ICI); Polish Scholarly Bibliography; Google Scholar; ResearchBib; Electronic Journals Library; Bielefeld Academic Search Engine (BASE); 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, 2021
© Електронне наукове видання
«Публічне адміністрування
та національна безпека», 2021

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

Редакція
Головний редактор

Головний редактор — **Романенко Євген Олександрович**, доктор наук з державного управління, професор, проректор з наукової роботи Національного авіаційного університету, 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, заступник директора з навчально-виховної роботи Навчально-наукового інституту менеджменту та психології ДЗВО «Університет менеджменту освіти», 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 Державного університету імені Шота Руставелі (Грузія)

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

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 Президенті 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 Президенті України, перший заступник директора ВГО «Центр дослідження проблем публічного управління» (Київ, Україна)

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

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

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

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

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

Кіслов Денис Васильович — доктор наук з державного управління, доцент, академік Української академії наук, Академік Національної Академії наук вищої освіти України, 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 Президенті України (Київ, Україна)

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

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

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

Новак-Каляєва Лариса Миколаївна — доктор наук з державного управління, професор, 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)

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

Недбалек Карел — доктор філософії (PhD) в галузі права, доцент, професор Європейського професійного докторату, MBA, адвокат (Чехія)

ЗМІСТ

ДОСЛІДЖЕННЯ, РОЗРОБКИ, ПРОЕКТИ З ПИТАНЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Базько Олександра Андріївна, Ющенко Наталія Вікторівна КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОЄКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ.....	9
Бугай Ольга Вікторівна АЛГОРИТМИ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ПРОБЛЕМИ ПОЯСНЮВАНOSTI ТА ПРОЗОРОСТІ	15
Дегтяр Олег Андрійович ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ В УКРАЇНІ	21
Лащук Ярослав Миколайович СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ ТА РИЗИКІВ	26
Луговенко Наталія Вікторівна, Коваленко Наталія Володимирівна ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ФОРМА СУЧАСНОЇ КОМУНІКАЦІЇ ДЕРЖАВИ, СУСПІЛЬСТВА І БІЗНЕСУ	31
Прав Роман Юрійович ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОЮ БЕЗПЕКОЮ	40

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Пашко Ірина Станіславівна ХАРАКТЕРНІ РИСИ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: РЕАЛІЇ ТА ТЕНДЕНЦІЇ.....	46
---	----

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Kalashnikova Khrystyna, Diegtiar Oleh, Ostrohliad Oksana FORMATION OF CLUSTER STRUCTURES IN THE SPHERE OF STATE LIFE OF CITIES	52
Давидова Вікторія Анатоліївна ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	57
Кравченко Олена Іванівна СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ....	65

ФІЛОСОФІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ОСНОВ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Pivovarov Konstantin
CURRENT THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PROBLEMS IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY IN UKRAINE..... 72

Колодка Андрій Валентинович
КОМУНІКАТИВНА СКЛАДОВА КРИЗОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ЕКСТРЕМАЛЬНИХ УМОВАХ... 76

ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Дурман Олена Леонідівна
ВИКОРИСТАННЯ УДОСКОНАЛЕНОЇ «ЛІЙКИ ПРИЧИННОСТІ» ПРИ ФОРМУВАННІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ 81

Іванов Микола Семенович
ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА В СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ..... 88

Капленко Галина Вікторівна, Стасишин Андрій Васильович, Клочко Андрій Андрійович
ПРИНЦИПИ Й МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦТВА В УКРАЇНІ..... 93

Ковалів Мирослав Володимирович, Гудима Віталій Валерійович, Приведа Андрій Володимирович, Єсімов Сергій Сергійович, Хмиз Мар'яна Василівна
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУДДІ..... 101

Мохова Юлія Леонідівна
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ Е-УРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ 108

CONTENTS

RESEARCH, DEVELOPMENT, PROJECTS ON PUBLIC ADMINISTRATION AND ADMINISTRATION

Bazko Oleksandra, Yushchenko Nataliia CONCEPTUAL MODEL OF IMPROVING THE EFFICIENCY OF PROJECT ACTIVITY AT THE LOCAL LEVEL	9
Buhai Olha ALGORITHMS IN PUBLIC ADMINISTRATION: EXPLAINABILITY AND TRANSPARENCY.....	15
Diegtiar Oleh FORMATION OF POLITICAL AND MANAGEMENT ELITE IN UKRAINE	21
Lashchuk Iaroslav MODERN APPROACHES TO PUBLIC ADMINISTRATION DECISIONS IN CONDITIONS OF UNCERTAINTY AND RISK	26
Luhovenko Nataliia, Kovalenko Nataliia THE PUBLIC MANAGEMENT AS A FORM OF MODERN COMMUNICATION BETWEEN THE STATE, SOCIETY AND BUSINESS	31
Prav Roman PUBLIC ADMINISTRATION OF INFORMATION AND COMMUNICATION SECURITY MANAGEMENT	40

CONCEPTUAL FRAMEWORK OF PUBLIC SERVICE

Pashko Iryna CHARACTERISTIC FEATURES OF THE INSTITUTIONALIZATION OF THE CIVIL SERVICE OF UKRAINE: REALITIES AND TRENDS	46
---	----

REGIONAL MANAGEMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

Kalashnikova Khrystyna, Diegtiar Oleh, Ostrohliad Oksana FORMATION OF CLUSTER STRUCTURES IN THE SPHERE OF STATE LIFE OF CITIES	52
Davydova Viktoriia LEGAL REGULATION DELEGATION OF AUTHORITY IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE	57
Kravchenko Olena STRATEGIC DIRECTIONS DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES OF THE LUHANSK REGION.....	65

PHILOSOPHY, METHODOLOGY, THEORY AND HISTORY OF THE FOUNDATIONS OF NATIONAL SECURITY OF THE STATE

Pivovarov Konstantin CURRENT THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PROBLEMS IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY IN UKRAINE	72
---	----

Kolodka Andrii
COMMUNICATIVE COMPONENT OF CRISIS MANAGEMENT DURING EXTREME CONDITIONS 76

FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS

Durman Olena
USING ADVANCED «FUNNEL OF CAUSALITY» FOR FORMATION OF UKRAINE'S
FOREIGN POLICY81

Ivanov Mykola
INSTITUTE OF THE PRESIDENT IN A MODERN PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM IN UKRAINE ...88

Kaplenko Halyna, Stasyshyn Andrii, Klochko Andrii
PRINCIPLES AND METHODS OF STATE REGULATION OF ENTREPRENEURSHIP IN UKRAINE...93

Kovaliv Myroslav, Hudyma Vitaliy, Pryveda Andriy, Yesimov Serhii, Khmyz Mariana
ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF A JUDGE 101

Mokhova Yuliya
CONCEPTUAL PRINCIPLES OF FORMATION OF E-GOVERNANCE MECHANISMS
IN THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION 108

УДК 332.171:352.075

Базько Олександра Андріївна

здобувач

Науково-дослідного центру

індустріальних проблем розвитку НАН України

Базько Александра Андреевна

соискатель

Научно-исследовательского центра

индустриальных проблем развития НАН Украины

Bazko Oleksandra

Applicant of the

Research Center of Development

Industrial Problems of the Ukraine NAS

Ющенко Наталія Вікторівна

аспірант кафедри державного управління,

публічного адміністрування та регіональної економіки

Харківського національного економічного

університету імені Семена Кузнеця

Ющенко Наталья Викторовна

аспірант кафедры государственного управления,

публичного администрирования и региональной экономики

Харьковского национального экономического

университета имени Семена Кузнеця

Yushchenko Nataliia

Postgraduate Student of the Department of

Public Administration and Regional Economics

Simon Kuznets Kharkov National University of Economics

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-3-7391

**КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ ПІДВИЩЕННЯ
ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОЄКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

**КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ПОВЫШЕНИЯ
ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
НА МЕСТНОМ УРОВНЕ**

**CONCEPTUAL MODEL OF IMPROVING
THE EFFICIENCY OF PROJECT ACTIVITY
AT THE LOCAL LEVEL**

Анотація. У статті запропоновано концептуальну модель підвищення ефективності проєктної діяльності на місцевому рівні. Визначено сутність ефективності проєктної діяльності та проаналізовано базові підходи до аналізу критеріїв та чинників успішності проєктної діяльності взагалі. Узагальнено та проаналізовано чинники під час організації

ДОСЛІДЖЕННЯ, РОЗРОБКИ, ПРОЕКТИ З ПИТАНЬ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

групової проектної діяльності, серед яких соціально-психологічні, зовнішньо-організаційні чинники та рівень готовності територіальних громад до здійснення проектної діяльності. Визначено, що рівень готовності територіальних громад до здійснення проектної діяльності представляє собою комплекс мотивів, знань, умінь, навичок, способів проектних дій, особистісних якостей, що забезпечують успішну взаємодію її суб'єктів. Обґрунтовано, що концепція запропонованої моделі полягає в максимально ефективному використанні можливостей групової проектної діяльності для забезпечення якісного формування комунікативної компетентності територіальних громад, їх особистісного та професійного розвитку. Ключовими складовими запропонованої моделі є: концептуально-цільова, функціональна, структурна, діагностична. Визначено, що головна мета концептуально-цільової складової полягає у формуванні комунікативної компетентності, оволодінні способами вирішення проблемних професійно-орієнтованих задач засобами проектної діяльності. Функціональна складова моделі включає визначення суб'єктів, від яких залежить ефективність проектної діяльності, та які здійснюють її оцінювання. Виявлено, що структурна складова моделі містить етапи, відповідно до яких повинна організовуватись проектна діяльність на місцевому рівні. Діагностична складова моделі містить критерії та показники, рівні, засоби оцінювання ефективності проектної діяльності. В рамках даної складової визначено три рівні ефективності проектної діяльності (низький, середній, високий) на основі врахування досягнутих результатів у процесі проектної діяльності.

Ключові слова: проектна діяльність, територіальні-громади, ефективність проектної діяльності, ефективне функціонування, концептуальна модель, місцевий рівень.

Аннотация. В статье предложена концептуальная модель повышения эффективности проектной деятельности на местном уровне. Определена сущность эффективности проектной деятельности и проанализированы базовые подходы к анализу критериев и факторов успешности проектной деятельности вообще. Обобщены и проанализированы факторы при организации групповой проектной деятельности, среди которых социально-психологические, внешне организационные факторы и уровень готовности территориальных громад к осуществлению проектной деятельности. Определено, что уровень готовности территориальных громад к осуществлению проектной деятельности представляет собой комплекс мотивов, знаний, умений, навыков, способов проектных действий, личностных качеств, обеспечивающих успешное взаимодействие ее субъектов. Обосновано, что концепция предложенной модели заключается в максимально эффективном использовании возможностей групповой проектной деятельности для обеспечения качественного формирования коммуникативной компетентности территориальных громад, их личностного и профессионального развития. Ключевыми составляющими предложенной модели являются: концептуально-целевая, функциональная, структурная, диагностическая. Определено, что главная цель концептуально-целевой составляющей заключается в формировании коммуникативной компетентности, овладении способами решения проблемных профессионально-ориентированных задач средствами проектной деятельности. Функциональная составляющая модели включает определение субъектов, от которых зависит эффективность проектной деятельности, и которые осуществляют ее оценку. Обнаружено, что структурная составляющая модели содержит этапы, согласно которым должна организовываться проектная деятельность на местном уровне. Диагностическая составляющая модели содержит критерии и показатели, уровни, средства оценки эффективности проектной деятельности. В рамках данной составляющей определены три уровня эффективности проектной деятельности (низкий, средний, высокий) на основе учета достигнутых результатов в процессе проектной деятельности.

Ключевые слова: проектная деятельность, территориальные громады, эффективность проектной деятельности, эффективное функционирование, концептуальная модель, местный уровень.

Summary. The article proposes a conceptual model for improving the efficiency of project activities at the local level. The essence of project activity efficiency is determined and the basic approaches to the analysis of criteria and factors of project activity success in general are analyzed. The factors during the organization of group project activities are generalized and analyzed, including social-psychological, external-organizational factors and the level of readiness of territorial communities for project activities. It is determined that the level of readiness of territorial communities to carry out project activities is a set of motives, knowledge, skills, abilities, methods of project actions, personal qualities that ensure the successful interaction of its subjects. It is substantiated that the concept of the offered model consists in the most effective use of possibilities of group project activity for maintenance of qualitative formation of communicative competence of territorial communities, their personal and professional development. The key components of the proposed model are: conceptual-target, functional, structural, diagnostic. It is determined that the main purpose of the conceptual-target component is to form communicative competence, mastering the methods of solving problem-oriented tasks by means of project activities. The functional component of the model includes the identification of the entities on which the effectiveness of the project activity depends, and which carry out its evaluation. It was found that the structural component of the model contains the stages according to which project activities should be organized at the local level. The diagnostic component of the model contains criteria and indicators, levels, means of evaluating the effectiveness of project activities. Within this component, three levels of project activity efficiency (low, medium, high) are defined on the basis of taking into account the results achieved in the project activity process.

Key words: project activity, territorial communities, efficiency of project activity, effective functioning, conceptual model, local level.

Постановка проблеми. Винятково важливим для всіх сучасних територій є питання формування ефективної системи державного управління, що створить необхідні умови для підвищення якості життя населення. Підвищення ефективності діяльності органів управління є одним зі складних завдань державної політики, що вимагає зусиль з боку самих органів влади і розвитку взаємовідносин із суспільством. При цьому реформування системи державного управління має супроводжуватися реструктуризацією функцій і повноважень органів влади і одночасно прагнути задовольняти інтереси суспільства. Сучасна практика державного управління економічними системами сьогодні орієнтована на проектні технології за участю населення. Впровадження абсолютно нового механізму проектного управління передбачає також актуалізацію питання визначення ефективності проектною діяльністю на місцевому рівні. Основна мета діяльності органів місцевого самоврядування полягає не тільки в поліпшенні якості життя населення шляхом створення соціальної інфраструктури та підтримання екологічної безпеки, але в стабілізації економіки шляхом регулювання соціально-економічних процесів. Саме від ефективності діяльності органів місцевого самоврядування залежить оптимальне вирішення державою економічних, соціальних, політичних завдань. У цьому контексті дослідження умов ефективної і плідної взаємодії і співпраці у вирішенні питань місцевого значення набуває особливої своєчасності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основним питанням у напрямі досліджень організації проектною діяльністю є проблема її ефективності, яка на сьогодні не дістала однозначного вирішення. У науковій літературі розглядають такі аспекти ефективності проектною діяльністю, як система чинників та умов організації проектною діяльністю, її вплив на результати регіональних програм розвитку, на знання, вміння, навички, компетентності органів місцевого самоврядування, конструювання системи критеріїв та відповідних їм показників оцінки ефективності проектною діяльністю тощо. Так, до ключових вчених-науковців слід віднести: Д. Безуглий, П. Ворона, О. Дурман, Н. Костіна, О. Медведєва, Г. Мінаєва, О. Ракоцило, В. Рач, О. Россошанська, С. Сєрьогін, Ю. Шаров та інші [1–8].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Незважаючи на існуючі напрацювання за даною проблематикою, питання дослідження ефективності проектною діяльністю на місцевому рівні висвітлені фрагментарно, тому потребують подальшого дослідження з урахуванням новітніх технологій у даній сфері. Метою даної статті є розробка концептуальної моделі підвищення ефективності проектною діяльністю на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. Насамперед визначимо, у чому полягає ефективність проектною діяльністю. Відомо, що ефективність є системною мірою,

яка визначає ступінь досягнення цілей діяльності та її результат у співвідношенні до здійснених затрат (матеріальних, часових, інтелектуальних, психологічних тощо). Аналізуючи проблему ефективності проектною діяльністю об'єднано-територіальних громад, слід дослідити базові підходи до аналізу критеріїв та чинників успішності проектною діяльністю взагалі, що слугуватиме методологічною основою побудови концептуальної моделі підвищення ефективності проектною діяльністю на місцевому рівні.

Слід зазначити, що різні способи оцінки ефективності проектною діяльністю, які включають в себе різні системи показників, повинні бути сформовані з врахуванням відповідних чинників, що в кінцевому результаті проявляється в оптимальному співвідношенні критеріїв ефективності. Важливо, що одночасне володіння проектною діяльністю ознаками індивідуальною та спільною діяльністю визначає дискурс її аналізу в межах складної, неоднозначної та нелінійної взаємодії індивідуально-психологічних, соціально-психологічних та зовнішніх, організаційних чинників.

Врахування психологічних чинників під час організації груповою проектною діяльністю перетворює їх на психологічні умови, якими можна керувати з метою підвищення її ефективності. Так, до чинників груповою проектною діяльністю можна віднести: організаційно-педагогічний вплив координатора проекту (його готовність та вміння організувати і координувати проектну роботу команд); соціально-психологічні процеси під час проектною діяльністю (характер взаємодії між учасниками команди, вплив лідера на взаємодію у команді, процес встановлення продуктивного контакту між учасниками команди); індивідуально-психологічні особливості учасників команд.

У результаті теоретичного аналізу, окрім соціально-психологічних чинників виокремлено також зовнішньо-організаційні та рівень готовності територіальних громад до здійснення проектною діяльністю (комплекс мотивів, знань, умінь, навичок, способів проектних дій, особистісних якостей, що забезпечують успішну взаємодію її суб'єктів). Базуючись на особистісно-діяльнісному та компетентісному підходах, які містять логічну структуру оцінки ефективності проектною діяльністю, запропоновано концептуальну модель підвищення ефективності проектною діяльністю на місцевому рівні (рис. 1).

Концепція моделі полягає в максимально ефективному використанні можливостей груповою проектною діяльністю для забезпечення якісного формування комунікативної компетентності територіальних громад, їх особистісного та професійного розвитку.

Відповідно до запропонованої моделі, концептуально-цільова складова включає мету застосування проектною діяльністю, мету визначення ефективності проектною діяльністю, основні завдання реалізації моделі.

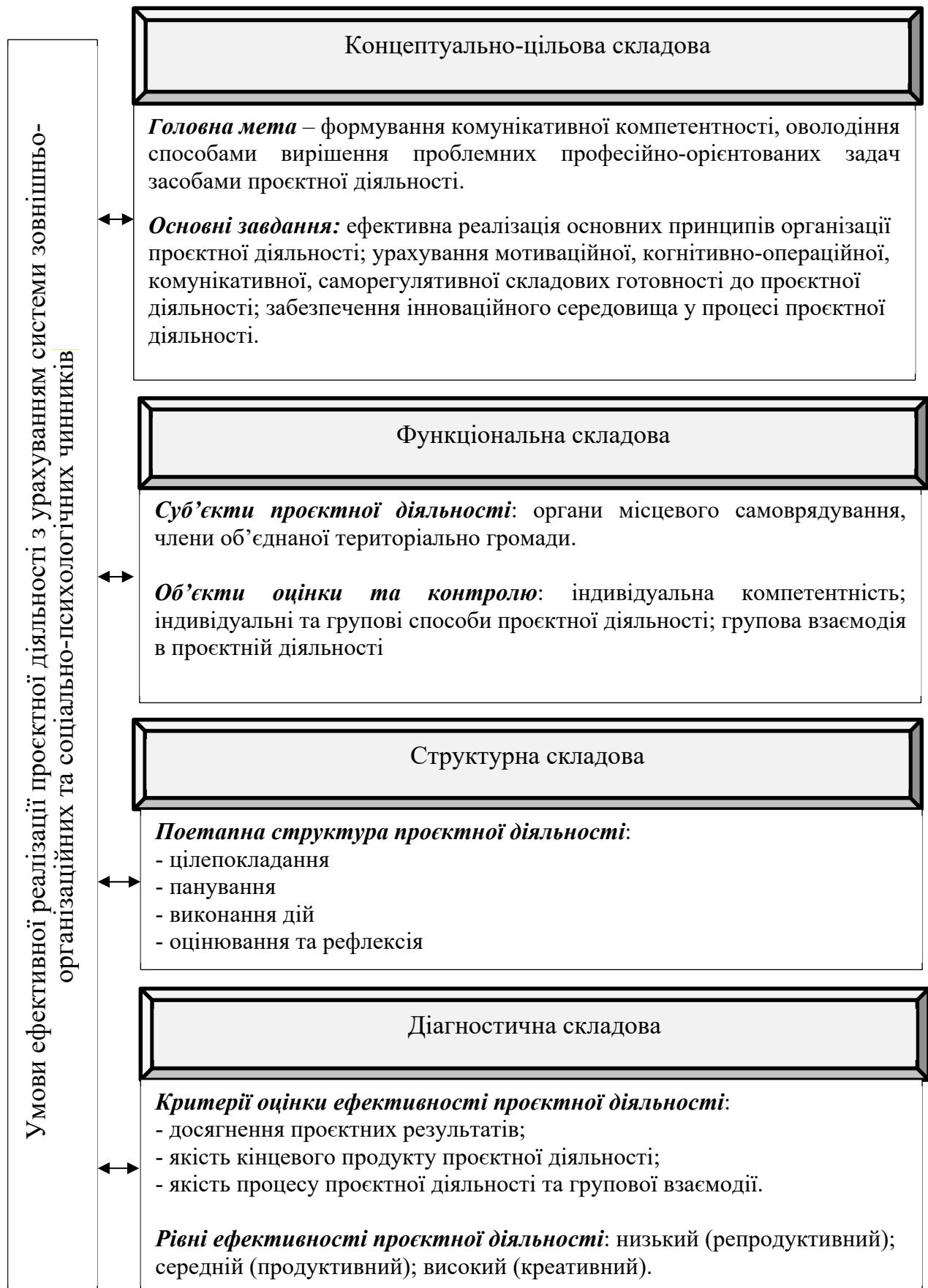


Рис. 1. Концептуальна модель підвищення ефективності проєктної діяльності на місцевому рівні

Втілення моделі підвищення ефективності проектної діяльності передбачає реалізацію відповідних завдань, визначених на основі аналізу її особливостей: забезпечити психологічні умови для ефективної реалізації проектної діяльності з урахуванням системи зовнішньо-організаційних та соціально-психологічних чинників; забезпечити ефективну реалізацію основних принципів організації проектної діяльності; забезпечити рефлексивний та метакогнітивний характер інноваційного середовища у процесі проектної діяльності.

Функціональна складова моделі включає визначення суб'єктів, від яких залежить ефективність проектної діяльності, та які здійснюють її оцінювання. Також слід враховувати значення зовнішньої експертизи як одного із способів оцінки результатів проектної діяльності та важливість експертного знання як моделі для формування когнітивних структур суб'єктів проектної діяльності.

Структурна складова моделі містить етапи, відповідно до яких повинна організовуватись проектна діяльність на місцевому рівні. Аналіз наукової літератури дозволив зробити висновок, що вчені по-різному називають етапи проектної діяльності, але у визначенні їх сутності, як правило, однотайні. Важливо, що кожен етап роботи над проектом повинен мати визначену мету та зміст діяльності, що втілюються в конкретних продуктах діяльності.

Діагностична складова моделі містить критерії та показники, рівні, засоби оцінювання ефективності

проектної діяльності. Реалізація системи оцінки ефективності проектної діяльності відбувається на основі використання відповідних методів (тестування, опитування, анкетування, рефлексія, аналіз, самооцінка, групова оцінка, експертна оцінка тощо) та засобів (психодіагностичні методики, анкети, звіти, рефлексивні запитання, шкали рейтингової оцінки тощо), володіння якими є одним із важливих компонентів готовності територіальних громад до використання методу проектів. В рамках даної складової визначено три рівні ефективності проектної діяльності: низька ефективність (репродуктивний рівень), середня ефективність (продуктивний рівень), висока ефективність (креативний рівень) на основі врахування досягнутих результатів у процесі проектної діяльності.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, на основі проведеного теоретичного аналізу запропоновано концептуальну модель підвищення ефективності проектної діяльності, розроблену на підставі особистісно-діяльнісного та компетентнісного підходів, що містить логічну структуру оцінки ефективності проектної діяльності. Концепція представленої моделі полягає в ефективному використанні можливостей групової проектної діяльності для забезпечення якісного формування комунікативної компетентності територіальних громад, сприяння їх професійному розвитку, забезпечення їх ефективності.

Література

1. Дурман О. Л. Використання проектного менеджменту в діяльності органів місцевого самоврядування. ВІСНИК ХНТУ. 2020. № 3(74). С. 140–147.
2. Мінаєва Г. М. Управління проектною діяльністю органами місцевого самоврядування для зміцнення інфраструктури території. Теорія та практика державного управління. 2011. № 3. С. 373–379.
3. Ракоцило О. М. Організація проектного офісу в органах публічної влади. Держава та регіони. № 4 (40). 2012. С. 82–86.
4. Рач В. А., Россошанська О. В., Медведєва О. М. Управління проектами: практичні аспекти реалізації стратегій регіонального розвитку. К.: К.І.С., 2010. 276 с.
5. Ричкіна Л. В. Тенденції та перспективи застосування проектного менеджменту для розвитку територіальних громад. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 44(1). С. 178–184.
6. Сахань О. М. Проблеми функціонування публічної влади в Україні // Публічна влада в Україні та конституційно-правовий механізм її реалізації: матеріали наук.-практ. конф., м. Харків, 28 верес. 2011 р., НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. Х., 2011. С. 136–139.
7. Управління проектами з місцевого та регіонального розвитку: дистанц. навчальний курс. Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO, 2015. Режим доступу: <http://udl.despro.org.ua>
8. Шаров Ю. П., Безуглий Д. Г. Типологія проектів місцевого самоврядування та її використання для методичної підтримки обґрунтування проектів. Аспекти публічного управління, 2016. № 6–7 (32–33). С. 95–102.

References

1. Durman O. L. (2020) Vykorystannja projektноgho menedzhmentu v dijalnosti orghaniv miscevogho samovrjaduvannja [The use of project management in the activities of local governments]. VISNYK KhNTU, № 3(74). P. 140–147.
2. Minajeva Gh. M. (2011) Upravlinnja projektноju dijalnistju orghanamy miscevogho samovrjaduvannja dlja zmiccennja infrastruktury terytoriji [Management of project activities by local governments to strengthen the infrastructure of the territory]. Teorija ta praktyka derzhavnogho upravlinnja. № 3. P. 373–379.

3. Rakocylo O. M. (2012) Orghanizacija proektnogho ofisu v orghanakh publichnoji vlady [Organization of the project office in public authorities]. *Derzhava ta rehiony*. № 4 (40). S. 82–86.
4. Rach V. A., Rossoshansjka O. V., Medvedjeva O. M. (2010) Upravlinnja proektamy: praktychni aspekty realizacii strategij rehionalnogho rozvytku [Project management: practical aspects of implementing regional development strategies]. Kyiv: K.I.S., 276 p.
5. Rychkina L. V. (2015) Tendenciji ta perspektyvy zastosuvannja proektnogho menedzhmentu dlja rozvytku terytorialnykh ghromad [Tendencies and prospects of application of project management for the development of territorial communities]. *Efektivnistj derzhavnogho upravlinnja*. Vyp. 44(1). P. 178–184.
6. Sakhanj O. M. (2011) Problemy funkcionuvannja publichnoji vlady v Ukraini [Problems of functioning of public power in Ukraine]. *Publiczna vlada v Ukraini ta konstytucijno-pravovyj mekhanizm jiji realizacii, NDI derzh. bud-va ta misc. Samovrjaduvannja, Kharkiv*, P. 136–139.
7. Shvejcarsjko-ukrajinsjkyj proekt «Pidtrymka decentralizaciji v Ukraini» DESPRO (2015) Upravlinnja proektamy z miscevogho ta rehionalnogho rozvytku [Project management for local and regional development]. Available at: <http://udl.despro.org.ua>
8. Sharov Ju., Bezughlyj D. Gh. (2016) Typologhija proektiv miscevogho samovrjaduvannja ta jiji vykorystannja dlja metodychnoji pidtrymky obgruntuvannja proektiv [Typology of local government projects and its use for methodological support of project substantiation]. *Aspekty publichnogho upravlinnja*, № 6–7 (32–33). P. 95–102.

Стаття надійшла до редакції 29.06.2021

Бугай Ольга Вікторівна

аспірантка

Національної академії державного управління при Президентові України

Бугай Ольга Викторовна

аспирант

Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Buhai Olha

PhD Student of the

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-9223-7851

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-3-7290

АЛГОРИТМИ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ПРОБЛЕМИ ПОЯСНЮВАНOSTІ ТА ПРОЗОРОСТІ

АЛГОРИТМЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: ПРОБЛЕМЫ ОБЪЯСНИМОСТИ И ПРОЗРАЧНОСТИ

ALGORITHMS IN PUBLIC ADMINISTRATION: EXPLAINABILITY AND TRANSPARENCY

Анотація. У статті здійснено комплексне обґрунтування феноменів пояснюваності і прозорості та їх меж у прийнятті управлінських рішень за допомогою використання алгоритмічних систем та машинного навчання. Дослідивши специфіку використання алгоритмічних систем, обґрунтований висновок полягає в тому, що робота алгоритмічних систем вимагає не меншого рівня пояснюваності, аніж рішення, прийняті винятково суб'єктом прийняття рішень. При цьому технологічні процеси машин не потребують додаткового обґрунтування. Разом з тим, враховуючи фокус уваги дослідників на етичних та правових аспектах використання алгоритмів та штучного інтелекту в публічному управлінні, виявлено, що рівень пояснюваності та прозорості у перспективі може бути вищим за рівень обґрунтованості управлінських рішень, прийнятих без застосування автоматизованих систем.

Ключові слова: публічне управління, алгоритм, штучний інтелект, машинне навчання, пояснюваність, прозорість, алгоритмічне прийняття рішень, дані, відкриті дані, цифрове урядування.

Анотация. В статье осуществлено комплексное обоснование феноменов объяснимости и прозрачности и их границ в принятии управленческих решений посредством использования алгоритмических систем и машинного обучения. Исследовав специфику использования алгоритмических систем, обоснован вывод, который заключается в том, что работа алгоритмических систем требует не меньшего уровня объяснимости, чем решения, принятые исключительно субъектом принятия решений. При этом технологические процессы машин не требуют дополнительного обоснования. Вместе с тем, учитывая фокус внимания исследователей на этических и правовых аспектах использования алгоритмов и искусственного интеллекта в публичном управлении, обнаружено, что уровень объяснимости и прозрачности в перспективе может быть выше уровня объяснимости управленческих решений, принятых без применения автоматизированных систем.

Ключевые слова: публичное управление, алгоритм, искусственный интеллект, машинное обучение, объяснимость, прозрачность, алгоритмическое принятия решений, данные, открытые данные, цифровое управление.

Summary. The article provides a comprehensive justification of the phenomena of explainability and transparency and their limits in decision-making through the use of algorithmic decision-making systems and machine learning. Examining the specifics of the use of algorithmic decision-making systems, it is reasonable to conclude that the work of algorithmic decision-making systems requires no less a level of explainability than decisions made exclusively by the decision-maker. With this technological process, no additional materials are required. However, by studying the focus of researchers on the ethical and legal aspects of algorithmic decision-making systems and artificial intelligence in public administration, the level of explainability and transparency in the future may be higher than the level of public availability of management decisions without automated systems.

Key words: public administration, algorithmic decision making, artificial intelligence, machine learning, explainability, transparency, data, open data, digital governance.

Постановка проблеми. Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), алгоритмічного прийняття рішень (algorithmic decision making, ADM), штучного інтелекту (ШІ) та подальші інвестиції держав у їх використання в публічному управлінні, серед інших викликів, стикаються з проблемою пояснюваності, обґрунтованості та прозорості у їх прийнятті, а також пошуку та вивченні альтернатив [11].

Застосування штучного інтелекту все більше держав визначає як пріоритет, у тому числі в процесах публічного управління. Проблематика необхідності та можливості використання штучного інтелекту (далі за текстом — ШІ) в публічному управлінні та адмініструванні дискутується вченими, виходячи з різних теоретичних підходів.

В Україні дослідники звертають увагу на формування інституцій, які в цілому мають забезпечувати цифрову трансформацію держави (зокрема, створення Комітету з питань цифрової трансформації та Міністерства цифрової трансформації України). Виходячи з цього та прогнозуючи подальший розвиток цифрових трансформаційних процесів, вбачають за необхідне розглядати також і використання ШІ у процесах публічного управління [19].

Разом з тим, автоматизація прийняття рішень у публічному управлінні актуалізує питання пояснюваності та прозорості їх прийняття, меж використання та можливостей взаємодії між автоматизованою системою прийняття рішень та відповідальністю суб'єкта прийняття рішень, а також пояснюваністю, як вихідних даних для прийняття рішень, так і способів обробки цих даних для формування кінцевого варіанту рішення в публічному управлінні.

Питання обґрунтованості (пояснюваності) управлінських рішень в публічному управлінні є актуальним і у випадку, коли рішення приймається суб'єктом у рамках чинного законодавства та з дотриманням визначених процедур. Разом з тим, присутній також політичний аспект, коли з метою визначення якості прийняття управлінських рішень оцінюються також екстрафактори: особисті якості суб'єкта прийняття рішення, досвід прийняття управлінських рішень та їх результативність. Такі ознаки можуть виступати опосередкованими факторами обґрунтування управлінського рішення для громадян.

Застосування алгоритмічних систем та ШІ для прийняття рішень актуалізує питання, у тому числі, щодо можливої упередженості в прийнятті управлінських рішень через використання обмежених або неповних наборів даних і, як припускається, нижчий рівень врахування контексту, у якому приймається рішення, а також відповідальності суб'єкта за прийняте рішення.

Якщо рішення прийняте з використанням алгоритмів та/або машинного навчання, важливим

є і питання відповідальності та обґрунтованості рішень, оскільки дискусивною є проблема того, хто (або що) виступає суб'єктом прийняття рішення: система алгоритмічного прийняття рішень (ADM, algorithmic decision making) чи людина, яка розробила правила, за якими мають працювати алгоритми, чи, можливо, розробник алгоритмів.

Пояснення процесу прийняття рішення є частиною відповіді на ці питання, актуалізуючи разом з тим проблему, наскільки глибокою та детальною має бути ця пояснюваність.

Для запровадження алгоритмічних систем прийняття управлінських рішень або систем на основі машинного навчання викликом є визначення меж пояснюваності та прозорості у прийнятті рішень, яка може проходити як на рівні розуміння внутрішніх процесів комп'ютера, взаємодії мікросхем та інших складових машини, так і на рівні правил, за якими розробляються та працюють алгоритми, або патернів, на основі яких будується машинне навчання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні прийнята Концепція розвитку штучного інтелекту (далі — Концепція), яка передбачає розробку плану дій із впровадження ШІ в публічне управління на 2020–2030 роки за широким спектром напрямків. Концепція реалізує наявну включеність України в світовий контекст впровадження ШІ та передбачає майбутнє використання в Україні норм і підходів для регулювання правових та етичних норм використання ШІ [2].

Регуляторами, які визначатимуть специфіку використання штучного інтелекту в публічному управлінні є як чинні та неспецифічні нормативно-правові акти, так і ті, які спеціально врегульовують сферу ШІ. Наприклад, у ст. 41 «Право на належне урядування» Хартії основних прав Європейського Союзу вказано, що «обов'язком адміністративних органів є мотивування рішень, які приймаються», що очевидно, стосуватиметься і прийняття управлінських рішень за допомогою алгоритмів у публічному управлінні [3].

У 2020 Європейська Комісія опублікувала «Білу книгу зі штучного інтелекту. Європейський підхід до досконалості і довіри», у якій запропоновано створити правові засади для штучного інтелекту, засновані на «досконалості і довірі» й означені підходи, які мають лягти в основу правового регулювання використання ШІ. У вказаній «Білій книзі» запропоновано визначити сфери з високим та низьким ризиком використання ШІ [5].

У жовтні 2020 відбувся Другий європейський альянс зі штучного інтелекту, де одна зі секцій була присвячена специфіці його використання в публічному секторі. Учасники альянсу були одностайними в тому, що ШІ може сприяти підвищенню якості надання публічних послуг, підвищити ефективність прийняття управлінських рішень та покращити

взаємодію між громадянами та урядами. Також був представлений огляд впливу ІІІ в публічному управлінні [4].

За результатами вивчення напрямків розвитку ІІІ та алгоритмічного прийняття рішень в країнах ЄС дослідники Cordella A., Di Porto F., Zupetta M., Floridi L., Ulnicane I. [6; 7; 8; 16] відзначають зростання інтересу до трансформації процесів надання публічних послуг, механізмів формування політик та взаємодії з громадянами. Незважаючи на те, що доступні обсяги даних дають можливість будувати різні алгоритмічні моделі в публічному управлінні, проте залишається недостатньо дослідженим питання впливу таких моделей на соціальні та економічні процеси через недостатньо тривалий період їх вивчення, а також пошук балансу між потенційним великим трансформаційним впливом та ефективною адаптацією та використанням ІІІ урядами.

Повністю автоматизоване прийняття рішень активно вивчалось дослідниками технологічних аспектів Henman P., Shanahan M., Tan S. Y., Wihlborg E. [9; 14; 15; 18]. Найчастіше і вчені, й управлінці вказують на те, основною перевагою використання цифрових інструментів у публічному управлінні та адмініструванні є підвищення ефективності прийняття рішень та зниження вартості на їх супровід та прийняття [6; 12]. Також є прагнення (амбіція) досягти рівності та неупередженості у прийнятті рішень і, як наслідок, забезпечення прав людини поза будь-якими дискримінаційними обмеженнями Martinez A. C., Wihlborg E. [10; 18]. Разом із тим, недостатньо вивченим залишається аспект пояснювати та прозорості у прийнятті управлінських рішень у публічному управлінні за допомогою автоматизованих систем.

Методологія дослідження. Проблема обґрунтованості та пояснюваності управлінських рішень в публічному управлінні є предметом осмислення у рамках різних теоретичних підходів, у тому числі в рамках акторно-мережевої теорії та New Public Management, у парадигмі суспільної цінності (public value paradigm), і стосується як прийняття рішень винятково людьми, так і з використанням інформаційно-комунікаційних технологій [6; 17]. Методологія дослідження базується на розгляді феноменів пояснюваності та прозорості алгоритмічного прийняття рішення через призму зазначених теорій.

Мета статті полягає у комплексному обґрунтуванні феноменів і визначенні меж пояснюваності та прозорості у прийнятті управлінських рішень за допомогою використання алгоритмічних систем.

Виклад основного матеріалу. У Конституції України вказано, що «держава відповідає перед людиною за свою діяльність» [1], що вказує на вимогу говорити про відповідальність у прийнятті рішень. Також у Конституції України закріплено, що рішення мають бути вмотивовані та/або обґрунтовані

(переважно, коли мова йде про судові рішення або рішення Президента України). Імпліцитно у суспільній свідомості також наявне очікування, що прийняття управлінських рішень повинно публічно обґрунтовуватись, але найчастіше такі очікування стосуються комунікаційної складової, а не самого механізму прийняття рішення.

Застосування алгоритмів та штучного інтелекту актуалізує питання щодо пояснюваності та обґрунтованості в прийнятті управлінських рішень, розроблених з їх використанням, прозорості в процедурах їх прийняття, а також відповідальності за прийняте рішення. З проблемою пояснюваності рішення в публічному управлінні прямо пов'язане питання відповідальності, оскільки за розробкою алгоритмічних систем або штучного інтелекту, як мінімум, є людина-експерт, яка розробила правила, та людина-розробник, яка втілила їх в програмному коді [11].

Напрямок пошуку відповіді на це питання може бути визначення того, наскільки глибоко має пояснюватись робота алгоритмів або систем машинного навчання, чи має обґрунтування стосуватись лише правил, за якими створюються алгоритми, та принципів, за якими працює розроблене програмне забезпечення (soft), чи важливим також є розуміння фізичних процесів на рівні взаємодії мікросхем та інших складових обчислювальних потужностей (hard).

На даному етапі дослідження цього питання домінуючою є думка про достатність пояснення та вивчення правил, за якими працюють алгоритми, без зосередження на обґрунтуванні того, якими є внутрішні процеси комп'ютера. Такий підхід базується на аналогії із прийняттями рішень людиною, коли ми не досліджуємо проходження нервових імпульсів у мозку та вплив внутрішніх біологічних та психологічних процесів на обробку інформації, формування або використання нейронних зв'язків у мозку людини. Як по відношенню до людини, яка приймає рішення, достатньої мірою пояснюваності її рішень є розуміння правил (законів), за якими вона приймає рішення, так і для алгоритмічних систем достатнім рівнем обґрунтованості є алгоритмічна прозорість. При цьому рішення, які прийняті за допомогою алгоритмів, мають відповідати існуючим правовим вимогам та етичним нормам, а їх пояснюваність має бути не нижчою за обґрунтованість рішень, які приймаються людьми [11].

Разом з тим, важливо враховувати, що пояснюваність (обґрунтованість) рішень, незалежно від того, як вони прийняті, мають кілька важливих функцій:

- Легітимізація рішень. Прозорі, зрозумілі та передбачувані причини і правила, за якими прийняті рішення, вказують, наскільки це рішення є законним та чи будуть його виконувати.
- Оцінка якості прийнятого рішення. Розуміння етапів та складових прийняття рішення дає можливість відрефлексувати його ефективність та зробити висновок про необхідні зміни на якомусь з етапів.

• Перегляд рішення. У тому випадку, коли рішення оскаржується і вимагає перегляду, прозорість мотивів його прийняття дозволяє зробити це більш ефективно.

У європейських країнах вказаний феномен називають «обов'язком обґрунтувати» (duty to give reasons), тобто зобов'язанням надати пояснення («begrundelse» данською, «Begründung» німецькою та «motivation» французькою) [11].

Очевидним у даному випадку виглядає той факт, що пояснюваність важлива не з точки зору абстрактної мети, а має бути максимально специфічною для тієї чи іншої системи рішень, особливо враховуючи, систему алгоритмічного прийняття рішень.

У цілому пояснюваність має базуватись на таких мінімальних вимогах:

1. Законодавчі підстави та вимоги.
2. Основні факти справи.
3. Найбільш важливі зв'язки між ними або дискреційні та інтерпретаційні елементи, які мають вагу для прийняття рішення [13].

При тому, що алгоритмічне прийняття рішень у публічному управлінні уже використовується для попередньої обробки інформації (наприклад, у податкових нарахуваннях), для напівавтоматичного прийняття рішень (наприклад, для нарахування пенсій), повністю автоматичне прийняття рішень (наприклад, закінчення обсерваційного періоду під час карантину за умови негативного тесту), можливий розвиток — до автоматичного прийняття рішень із використанням ШІ, який зв'язуватиме дані з різних джерел з правовими нормами та контекстом за допомогою машинного навчання.

На цих прикладах ми можемо побачити, що окремої пояснюваності для автоматизованих та алгоритмічних рішень об'єктивна ситуація може не потребувати. Натомість, можна припустити з високою часткою імовірності, що актуальним є питання про посилення «обов'язку обґрунтувати» свої рішення людей, які є суб'єктами їх прийняття.

Також певного рівня обґрунтованості вимагає й етап взаємодії суб'єкта прийняття рішення з результатами алгоритму. Такі рішення, прийняті за результатами роботи алгоритму, повинні вимагати такого ж рівня обґрунтованості, як і рішення, прийняті без використання алгоритмів, перш, ніж будуть прийняті та імплементовані в публічному управлінні та адмініструванні [18]. Прикладом та-

кої взаємодії людини та алгоритму поза межами публічного управління є використання результатів онлайн-перекладачів або використання шаблонів документів за цивільно-правовими або іншими угодами, коли людина-користувач може вносити корективи на останньому етапі або робити власний вибір із запропонованих можливостей.

Таким чином, за умови дотримання підходу алгоритмічної прозорості та максимальної пояснюваності правил роботи алгоритму, наукова спільнота може зафіксувати логічний парадокс, коли говорячи про пояснюваність та обґрунтованість для рішень, прийнятих за допомогою алгоритмів, вчені прийдуть до того, що такі рішення будуть більш обґрунтованими, ніж рішення, прийняті людьми.

Хоча потенційним ризиком використання алгоритмів у публічному управлінні та адмініструванні є імовірний нижчий рівень пояснюваності, обґрунтованості та прозорості, порівняно з рішеннями, які приймаються людьми. З іншого боку, алгоритмічне прийняття рішень може бути більш прозорим, прогнозованим та обґрунтованим, особливо за умов використання алгоритмів для проміжного етапу прийняття рішення, коли зберігається відповідальність людини і, водночас, на неї же покладається обов'язок щодо роз'яснення та публічного пояснення підходів у прийнятті того чи іншого рішення.

Висновки. У результаті проведеного дослідження, було здійснено комплексне обґрунтування феноменів пояснюваності і прозорості та їх меж у прийнятті управлінських рішень за допомогою використання алгоритмічних систем, а саме: встановлено, що рішення, прийняті із використанням алгоритмічних систем вимагають не меншого рівня пояснюваності, аніж, прийняті винятково суб'єктом прийняття рішень. Уточнено, що достатнім рівнем обґрунтування рішень є визначення процедур, правил та підходів, на основі яких вони приймаються, без додаткового зосередження на технологічних процесах проходження електричних сигналів у механізмах комп'ютерів. Виявлено, що особлива увага до правових та етичних аспектів використання автоматизованих систем, а також формування довіри до них, вимагають такого рівня пояснюваності та прозорості, який може бути вищим за рівень обґрунтованості управлінських рішень, прийнятих без використання автоматизованих систем.

Література

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Концепція розвитку штучного інтелекту. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-%D1%80#Text>
3. Хартія основних прав Європейського Союзу. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text
4. AI Watch Artificial Intelligence in public services Overview of the use and impact of AI in public services in the EU [Електронний ресурс] // Scientific and Technical Research Reports. 2020. URL: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/ai-watch-artificial-intelligence-public-services>
5. White Paper on Artificial Intelligence: a European approach to excellence and trust European Commission, 2020. URL: https://ec.europa.eu/info/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en
6. Cordella A., Bonina C. M. A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: A theoretical reflection. *Government Information Quarterly*. 2012. Т. 29. № 4. P. 512–520.
7. Di Porto F., Zuppetta M. Co-regulating algorithmic disclosure for digital platforms. *Policy and Society*. P. 22.
8. Floridi L., Cows J., Beltrametti M., Chatila R., Chazerand P., Dignum V., Luetge C., Madelin R., Pagallo U., Rossi F., Schafer B., Valcke P., Vayena E. AI4People-An Ethical Framework for a Good AI Society: Opportunities, Risks, Principles, and Recommendations. *Minds and Machines*. 2018. Т. 28, № 4. P. 689–707.
9. Henman P. Improving public services using artificial intelligence: possibilities, pitfalls, governance. *Asia Pacific Journal of Public Administration*. 2020. Т. 42, № 4. P. 209–221.
10. Martinez A. C. I. The right for an artificial intelligence centred in the human being and to the service of the institutions Presentation of the monograph. *Idp-Internet Law and Politics*. 2020. Mar. № 30. P. 6.
11. Olsen H. P. What's in the Box? The Legal Requirement of Explainability in Computationally Aided Decision-Making in Public Administration / J. L. Slosser. University of Copenhagen Faculty of Law: Legal Studies Research Paper Series, 2019.
12. Paagman A., Tate M., Furtmueller E., de Bloom J. An integrative literature review and empirical validation of motives for introducing shared services in government organizations. *International Journal of Information Management*. 2015. Т. 35, № 1. P. 110–123.
13. Richardson R., Schultz J. M., Crawford K. Dirty data, bad predictions: How civil rights violations impact police data, predictive policing systems, and justice. *NYUL Rev. Online*, 2019.
14. The technological singularity / Shanahan M.: MIT press, 2015.
15. Tan S. Y., Taihagh A. Governing the adoption of robotics and autonomous systems in long-term care in Singapore. *Policy and Society*. P. 21.
16. Ulicane I., Knight W., Leach T., Stahl B. C., Wanjiku W. G. Framing governance for a contested emerging technology: insights from AI policy. *Policy and Society*. P. 20.
17. Wang X. Q., Li Y. B. Understanding collaborative resilience from continuous disruption: an actor-network perspective. *Behaviour & Information Technology*. 2016. Т. 35, № 2. P. 151–162.
18. Wihlborg E., Larsson H., Hedström K. «The Computer Says No!» A Case Study on Automated Decision-Making in Public Authorities. 49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS): IEEE, 2016. P. 2903–2912.
19. Запорожець Т. В. Перспективні напрями запровадження механізмів інтелектуального управління в діяльності органів публічної влади. *Вісник НАДУ. Серія «Державне управління»*, 2020. С. 36–44.

References

1. Konstytucija Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 chervnja 1996 r. # 254k/96-VR. Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Konceptija rozvytku shtuchnogo intelektu. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-%D1%80#Text>
3. Khartija osnovnykh prav Jevropejskogoho Sojuzu. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text
4. AI Watch Artificial Intelligence in public services Overview of the use and impact of AI in public services in the EU [Elektronnyj resurs] // Scientific and Technical Research Reports. 2020. URL: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/ai-watch-artificial-intelligence-public-services>
5. White Paper on Artificial Intelligence: a European approach to excellence and trust European Commission, 2020. URL: https://ec.europa.eu/info/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en
6. Cordella A., Bonina C. M. A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: A theoretical reflection. *Government Information Quarterly*. 2012. Т. 29. № 4. P. 512–520.
7. Di Porto F., Zuppetta M. Co-regulating algorithmic disclosure for digital platforms. *Policy and Society*. P. 22.
8. Floridi L., Cows J., Beltrametti M., Chatila R., Chazerand P., Dignum V., Luetge C., Madelin R., Pagallo U., Rossi F., Schafer B., Valcke P., Vayena E. AI4People-An Ethical Framework for a Good AI Society: Opportunities, Risks, Principles, and Recommendations. *Minds and Machines*. 2018. Т. 28, № 4. P. 689–707.

9. Henman P. Improving public services using artificial intelligence: possibilities, pitfalls, governance. *Asia Pacific Journal of Public Administration*. 2020. Т. 42, № 4. P. 209–221.
10. Martinez A. C. I. The right for an artificial intelligence centered in the human being and to the service of the institutions Presentation of the monograph. *Idp-Internet Law and Politics*. 2020. Mar. № 30. P. 6.
11. Olsen H. P. What's in the Box? The Legal Requirement of Explainability in Computationally Aided Decision-Making in Public Administration / J. L. Slosser. University of Copenhagen Faculty of Law: Legal Studies Research Paper Series, 2019.
12. Paagman A., Tate M., Furtmueller E., de Bloom J. An integrative literature review and empirical validation of motives for introducing shared services in government organizations. *International Journal of Information Management*. 2015. Т. 35, № 1. P. 110–123.
13. Richardson R., Schultz J. M., Crawford K. Dirty data, bad predictions: How civil rights violations impact police data, predictive policing systems, and justice. *NYUL Rev. Online*, 2019.
14. The technological singularity / Shanahan M.: MIT press, 2015.
15. Tan S. Y., Taeihagh A. Governing the adoption of robotics and autonomous systems in long-term care in Singapore. *Policy and Society*. P. 21.
16. Ulnicane I., Knight W., Leach T., Stahl B. C., Wanjiku W. G. Framing governance for a contested emerging technology: insights from AI policy. *Policy and Society*. P. 20.
17. Wang X. Q., Li Y. B. Understanding collaborative resilience from continuous disruption: an actor-network perspective. *Behaviour & Information Technology*. 2016. Т. 35, № 2. P. 151–162.
18. Wihlborg E., Larsson H., Hedström K. «The Computer Says No!» A Case Study on Automated Decision-Making in Public Authorities. 49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS): IEEE, 2016. P. 2903–2912.
19. Zaporozhecj T. V. Perspektyvni naprjamy zaprovadzhennja mekhanizmiv intelektualnogho upravlinnja v dijalnosti orghaniv publicnoji vlady. *Visnyk NADU. Serija «Derzhavne upravlinnja»*, 2020. P. 36–44.

Стаття надійшла до редакції 25.05.2021

Дегтяр Олег Андрійович
доктор наук з державного управління
Дегтярь Олег Андреевич
доктор наук по государственному управлению
Diegtiar Oleh
Doctor of Science in Public Administration

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-3-7292

**ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ
ЕЛІТИ В УКРАЇНІ**
**ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ
ЭЛИТЫ В УКРАИНЕ**
**FORMATION OF POLITICAL AND MANAGEMENT
ELITE IN UKRAINE**

Анотація. Розвиток національної державної системи має велике історичне підґрунтя. У статі проведено аналіз основних історичних періодів формування сучасної української державності, як в умовах незалежності території, так і спроби сформувати державну систему в умовах перебування під управлінням інших країн чи їх політичним впливом. Було проаналізовано політичну, економічну, законодавчу, суспільну, соціальну, просвітницьку та інші складові формування політико-управлінських еліт у різні історичні періоди. Переламним було визначено період отримання Україною незалежності та початком будівництва держави як повноцінного члена світової спільноти. Саме цей час став кризовим не лише для системи державного управління України, але і соціально-економічних процесів, що було пов'язано із розривом традиційних коопераційних зв'язків країни із пострадянським простором, переформатування від адміністративно-командної до ринкової системи. Руйнування існуючої системи завжди передбачає період адаптації та побудови нової системи державної влади. В Україні ці процеси гальмувалися залишившимся великим впливом політичних еліт на вже незалежну державу та процеси її державотворення, а також відсутністю розуміння економічних механізмів нової ринкової системи. Адаптація держави та політичних еліт до нових умов розвитку суспільства, незважаючи на нові пріоритети, залишила ряд внутрішніх та зовнішніх перешкод. Аналіз негативних зовнішніх та внутрішніх чинників впливу на формування нових політико-управлінських еліт, що були проаналізовані у статі, визначив проблемні аспекти дослідження. Нові виклики та глобальні проблеми суспільного характеру формують і нові вимоги до створення політико-управлінської елітарної системи. Незмінним є лише фактор системності формування еліт. Саме цей фактор став основою розробки схеми формування політико-управлінських еліт на національному рівні, що представлена у роботі.

Ключові слова: державне управління, політико-управлінські еліти, державотворення.

Аннотация. Развитие национальной государственной системы имеет большой исторический путь. В статье проведен анализ основных исторических периодов формирования современной украинской государственности, как в условиях независимости ее территории, так и попытки сформировать государственную систему в условиях пребывания под управлением других стран или их политическим влиянием. Были проанализированы политические, экономические, законодательные, общественные, социальные, просветительские и другие составляющие формирования политико-управленческих элит в разные исторические периоды. Переломным был определен период обретения Украиной независимости и начало строительства государства как полноценного члена мирового сообщества. Именно это время стало кризисным не только для системы государственного управления Украины, но и социально-экономических процессов, что было связано с разрывом традиционных кооперационных связей страны с постсоветским пространством, переформатирование от административно-командной к рыночной системе. Разрушение существующей системы всегда предполагает период адаптации и построения новой системы государственной власти. В Украине эти процессы тормозились оставшимся большим влиянием политических элит на уже независимое государство и процессы его строительства, а также отсутствием понимания экономических механизмов новой рыночной системы. Адаптация государства и политических элит

к новым условиям развития общества, несмотря на новые приоритеты, оставила ряд внутренних и внешних препятствий. Анализ негативных внешних и внутренних факторов влияния на формирование новых политико-управленческих элит, которые были проанализированы в статье, определили проблемные аспекты исследования. Новые вызовы и глобальные проблемы общественного характера формируют и новые требования к созданию политико-управленческой элитарной системы. Неизменным является лишь фактор системности формирования элит. Именно этот фактор стал основой разработки схемы формирования политико-управленческих элит на национальном уровне, которая представлена в работе.

Ключевые слова: государственное управление, политико-управленческие элиты, государственное строительство.

Summary. The development of the national state system has a great historical basis. The article analyzes the main historical periods of formation of modern Ukrainian statehood, both in terms of independence and territory, and attempts to form a state system in terms of being under the control of other countries or their political influence. political, economic, legislative, social, enlightenment and other components of the formation of political and managerial elites in different historical periods were analyzed. The turning point was the period of Ukraine's independence and the beginning of state building as a full member of the world community. It was this time that became a crisis not only for the system of public administration of Ukraine, but also for socio-economic processes, which was associated with the rupture of traditional cooperation ties of the country with the post-Soviet space, reformatting from administrative-command to market system. The destruction of the existing system always involves a period of adaptation and construction of a new system of state power. In Ukraine, these processes were hampered by the remaining great influence of political elites on the already independent state and the processes of its state formation, as well as the lack of understanding of the economic mechanisms of the new market system. The adaptation of the state and political elites to the new conditions of society's development, despite the new priorities, left a number of internal and external obstacles. The analysis of negative external and internal factors influencing the formation of new political and managerial elites, which were analyzed in the article, identified problematic aspects of the study. New challenges and global problems of a public nature form new requirements for the creation of an elite political and managerial system. Only the factor of systematic formation of elites is unchanged. It is this factor that became the basis for the development of the scheme of formation of political and managerial elites at the national level, which is presented in the paper.

Key words: public administration, political and administrative elites, state formation.

Постановка проблеми. Процеси розвитку державності відіграють важливу роль у забезпеченні соціально-економічного розвитку. Система державного управління здійснює вплив на регуляцію та координації всіх сфер життєдіяльності суспільства. Отже, фахові та особистісні компетенції представників державної влади, їх морально-етичні якості та мотивація є вагомим аспектом розвитку суспільства в цілому, його вектору орієнтації на демократичні цінності, верховенство права, свободи та рівності перед законом, формування основ сучасного суспільства, здатного вирішувати важливі суспільні проблеми та долати нові глобальні виклики. Рівень довіри до влади формується завдяки вкладу кожного державного службовця у іміджеву складову публічного адміністрування. Таким чином, питання формування еліт, здатних ефективно стратегічно управляти розвитком держави та забезпечувати процеси державотворення, є одним із ключових завдань сучасної системи державного управління в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями формування політико-управлінських еліт має важливе практичне значення, відповідно привертало до себе увагу багатьох науковців, що розробляли у своїх дослідженнях механізми розвитку управлінських еліт. Зокрема, у роботах Цветков В. В., Горбатенко В. П. розглядаються окремі аспекти впливу політичних еліт на управління суспільними процесами [1]. Танчер В., Кучеренко О. розглядають соціальні аспекти ідей елітизму, надаючи

їм нові форми, притаманні для потреб сучасного суспільства [2]. У колективних дослідженнях під керівництвом Ф. М. Рудича проаналізовано шлях становлення політичних еліт в Україні, відповідно визначено недоліки системи елітаризму та перспективи її подальшого розвитку [3]. Як окремий вид управлінської субкультури виділяє поняття елітаризму Грабіна В. Г. у своїй роботі [4]. Історичний екскурс, становлення українських еліт у процесі переходу до демократичних основ суспільного розвитку, формування сучасних політичних еліт розглядаються у роботах Щокіна Г., Головатого М., Науменка О., Пірена М., Ребкала В., Тертичка В., Щербини С., Рихліка В. та інших авторів. Проте, розвиток суспільства через призму формування нових суспільних викликів та перспектив, ставить перед науковцями нові завдання щодо пошуку ефективних механізмів формування управлінських еліт як основи подальшого державотворення та розвитку держави.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Українське суспільство та політико-правова система пройшли суттєвий шлях трансформацій при переході від адміністративно-командного до демократичного устрою, переформатуванні державної влади та зміни ролі громадянського суспільства у процесах державного управління. Цей шлях став новою історією української державності, яка протягом довгих років не могла розвиватися, що стало причиною низки проблем на початку її розвитку після

доби радянського періоду. Нові тенденції розвитку суспільства суттєво впливали на формування політичних еліт, а політичні еліти, в свою чергу, формували державну політику та впливали на суспільний розвиток. Такий дуальний симбіоз взаємозв'язків суспільства та політичних еліт у системі державного управління визначив мету дослідження, що полягає у пошуку ефективних механізмів впливу на формування політичних еліт з метою забезпечення сталого розвитку суспільно-політичних процесів в державі.

Відповідно до мети статі поставлені наступні завдання дослідження:

- описати загальноісторичні тенденції розвитку політичних еліт України;
- визначити вплив історичних процесів на формування політичних еліт в Україні,
- визначити впливи зовнішніх факторів на формування національних українських еліт,
- дати загальну характеристику процесам формування елітизму на національному рівні з урахуванням майбутніх перспектив розвитку.

Виклад основного матеріалу. Формування політико-управлінської еліти України процес, що історично складався не лише в умовах можливості державотворення, але і на етапах перебування України або окремих її частин під підпорядкуванням інших держав. Це суттєво гальмувало розвиток державотворення на національному рівні, проте дало можливість запозичити ряд управлінських підходів до системи державного управління та політичного устрою від інших державних систем.

Історія Української державності сягає часів Київської Русі, коли наша країна була однією із найбільш розвинених країн Європи. Система державного устрою дозволяла проводити раціональну внутрішню та зовнішню політику. Ієрархічна система управління, що було побудована, наприклад за часів одного із наймогутніших князів Русі Ярослава була прикладом для Європейських країн, сприяла просвітництву, розвитку науки та освіти на високому рівні для того історичного періоду, побудови системи міжнародних зв'язків. Київська Русь була державою, еліти якої мали тісні, втому числі родинні, зв'язки із наймогутнішими правлячими елітами Європи та Візантії, наймогутніших регіонів того історичного періоду. Чвари та розбрат зруйнували не лише систему підготовки політичних еліт, мінімізували їх вплив на міжнародній арені та знизили роль у системі внутрішнього розвитку, цей період знищив основу політичної еліти держави того часу, а для формування нової знадобилися роки.

Доцільно визнати, що у зв'язку із історичними подіями, що відбувалися на території сучасної України у різні історичні періоди, політична еліта була тісно пов'язана або навіть формувалася із представників воєнних утворень. Варто згадати період українського козацтва, коли козацька держава мала великий політичний вплив, було осередком захисту

національних інтересів та проводила власну зовнішню політику в умовах незалежного формування внутрішньої та зовнішньої політики, і навіть в умовах підпорядкування іншим державам. Незважаючи на військову основу державного утворення, законодавчі норми були системою обов'язкового підпорядкування та мали найвищу силу. Саме завдяки розвитку законодавчої системи в ті часи була сформована перша в Європі Конституція Пилипа Орлика, яка свідчила про демократичність української держави. Проте, через відсутність державності вплив Конституції на політико-правові аспекти не був впроваджений на практиці.

Новою спробою формування національних політичних еліт був період утворення Української Народної Республіки та Західно-Української Народної Республіки. Незважаючи на короткий термін існування цих державних утворень, вони сформували передумови для боротьби за незалежність країни та створення основ державності.

Сучасна українська держава почала формуватися в умовах розпаду економічних зав'язків, переходу від централізованого адміністративного управління соціально-економічними процесами до ринкових відносин. Не готовність до такої кардинальної зміни соціально-економічної та суспільної систем, в першу чергу, соціуму та правлячих політичних еліт, призвело до кризи державотворення. Протягом років незалежності Україна визначала вектор свого розвитку. Перехід до євроінтеграційного вектору сприяв змінам внутрішньополітичних еліт, проте незрілість вітчизняної системи державного управління та відсутність раціональної ієрархічної структури управління, досвіду провідних європейських демократій визначають суттєві перешкоди до розвитку державного сектору та суспільного розвитку. Відповідно питання формування політично-управлінської еліти залишається актуальним.

Варто зазначити, що на сьогодні суттєвий вплив на формування політико-управлінських еліт здійснюють внутрішні та зовнішні фактори. Серед внутрішніх факторів впливу на формування національних еліт варто визначити:

- відсутність ефективної системи підготовки кваліфікованих кадрів у системі державного управління в умовах трансформаційних процесів системи вищої освіти;
- відсутність системної кадрової політики у системі державного управління, що пов'язано із політичними впливами;
- вплив олігархічних структур на формування політико-управлінської еліти в умовах лобювання власних економічних інтересів;
- корупція у системі влади;
- відсутність сформованих політичних традицій;
- відсутність системи етичних норм, що формують персональний імідж політика, та відповідальності за наслідки своєї дій.



Рис. 1. Система формування політико-управлінських еліт

Зовнішніми факторами, що здійснюють негативний вплив на формування політичних еліт в Україні виступають наступні:

- проведення антитерористичної операції на Сході, та спроби формувати політичне підґрунтя для антидержавних дій;
- суттєвий вплив закордонних держав на політичні еліти, формування систем лобіювання інтересів інших держав всередині України;
- відсутність налагоджених партнерських відносин із рядом країн, політика подвійних стандартів та політика «невтручання».

Відповідно до проаналізованих проблемних чинників впливу на формування політичних еліт в Україні, доцільно представити основні принципи елітоутворення на рівні системи державного управління, а саме:

- системність;
- відповідність етичним нормам та правилам;
- врахування національного менталітету та національних особливостей країни;
- визначення як базового пріоритету лобіювання національних інтересів держави та її народу на внутрішньо- та зовнішньополітичних аренах;
- формування системи відповідальності за прийняття управлінських рішень, формування іміджу політика та його репутації;
- системність підготовки кадрів, розвиток національної політичної школи;
- формування навиків та компетенцій управлінської еліти відповідно до сучасних вимог суспільства.

Отже, систему формування політико-управлінської еліти України можна представити у вигляді наступної схеми блоків вимог до елітотворчих процесів — рис. 1.

Отже, у дослідженні запропоновано представити систему підготовки політико-управлінських еліт двома основним блоками — навчання компетенціям професійного управлінця у системі державного управління та формування системи репутаційного впливу на політичні еліти України.

Висновки та пропозиції. У результаті проведеного історико-ретроспективного аналізу розвитку систем державного управління та формування національних політико-управлінських еліт було визначено негативні та позитивні аспекти чинників впливу на систему державного управління та політичну систему держави. Історичні події суттєво вплинули на формування національної державності. Проте, окрім цього великий вплив на українські політико-управлінські еліти здійснювали та продовжують здійснювати зовнішні чинники. Аналіз зовнішніх та внутрішніх чинників дозволив визначити проблемні аспекти формування політико-управлінських еліт України. Аналіз даних чинників дозволив визначити можливості мінімізації даного впливу шляхом формування пріоритетних позицій щодо створення системи підготовки, перекваліфікації, формування репутаційних основ комплексного відбору представників політико-управлінської еліти завдяки впливу громадянського суспільства та системності підходів до державотворення.

Література

1. Цветков В. В., Горбатенко В. П. Демократія — Управління — Бюрократія: в контексті українського суспільства. Монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 248 с.
2. Танчер В., Кучеренко О. Ідеї елітизму в контексті демократичної трансформації суспільства // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. 1998. № 3. С. 5–16.
3. Політична система сучасної України: Особливості становлення, тенденції розвитку / За ред. Ф. М. Рудича. К.: Парламент. вид-во, 2002. 327 с.
4. Грабіна В. Г. Політична еліта України як уособлення субкультури влади / В. Г. Грабіна // Грани. 2016. № 4 (131). С. 55–61.
5. Україна на зламі тисячоліть: історичний екскурс, проблеми, тенденції та перспективи: Кол. моногр. / За заг. ред. Г. Щокіна, М. Головатого. К.: МАУП, 2000. 384 с.
6. Науменко О. М. Механізми рекрутування у політико-управлінську еліту України в умовах незалежності: дис... канд. політ. наук: 23.00.02 — «політичні інститути та процеси». Київ, 2016. 237 с.
7. Сучасна управлінська еліта в Україні: якісні характеристики, шляхи та методи підготовки: монографія / За ред. М. І. Пірен, В. А. Ребкало, В. В. Тертичка. К.: Вид-во НАДУ, 2003. 180 с.
8. Щербина С. С. Генеза політичних еліт в Україні: сутність, структура, особливості: автореф. дис... канд. соціол. наук: 22.00.04. Запоріжжя: Б.в., 2011. 20 с.
9. Рихлік В. А. Особливості становлення сучасної української політичної еліти: автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02. Київ. 2010. 17 с.

References

1. Tsvietkov V. V., Horbatenko V. P. Demokratiiia — Upravlinnia — Biurokratiiia: v konteksti ukrainskoho suspilstva. Monohrafiia. K.: In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2001. 248 s
2. Tancher V., Kucherenko O. Idei elityzmu v konteksti demokratychnoi transformatsii suspilstva // Sotsioloiiia: teoriia, metody, marketynh. 1998. № 3. S. 5–16.
3. Politychna systema suchasnoi Ukrainy: Osoblyvosti stanovlennia, tendentsii rozvytku / Za red. F. M. Rudycha. K.: Parlament. vyd-vo, 2002. 327 s.
4. Hrabina V. H. Politychna elita Ukrainy yak uosoblennia subkultury vlady / V. H. Hrabina // Hrani. 2016. № 4 (131). S. 55–61.
5. Ukraina na zlami tysiacholit: istorychnyi ekskurs, problemy, tendentsii ta perspektyvy: Kol. monohr. / Za zah. red. H. Shchokina, M. Holovatoho. K.: MAUP, 2000. 384 s.
6. Naumenko O. M. Mekhanizmy rekrutuvannia u polityko-upravlinsku elitu Ukrainy v umovakh nezalezhnosti: dys... kand. polit. nauk: 23.00.02 — «politychni instytuty ta protsesy». Kyiv, 2016. 237 s.
7. Suchasna upravlinska elita v Ukraini: yakisni kharakterystyky, shliakhy ta metody pidhotovky: monohrafiia / Za red. M. I. Piren, V. A. Rebkal, V. V. Tertychka. K.: Vyd-vo NADU, 2003. 180 s.
8. Shcherbyna S. S. Heneza politychnykh elit v Ukraini: sutnist, struktura, osoblyvosti: avtoref. dys... kand. sotsiol. nauk: 22.00.04. Zaporizhzhia: B.v., 2011. 20 s.
9. Rykhlik V. A. Osoblyvosti stanovlennia suchasnoi ukrainskoi politychnoi elity: avtoref. dys... kand. polit. nauk: 23.00.02. Kyiv. 2010. 17 s.

Стаття надійшла до редакції 07.06.2021

Лащук Ярослав Миколайович

аспірант кафедри публічного управління та публічної служби

Національної академії державного управління при Президентові України

Лащук Ярослав Николаевич

аспірант кафедры публичного управления и публичной службы

Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Lashchuk Iaroslav

Graduate Student of the Department of Public Administration and Public Service

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-3-7368

**СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ПРИЙНЯТТЯ
ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ
В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ ТА РИЗИКІВ**

**СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ПРИНЯТИЮ
ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ
В УСЛОВИЯХ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ И РИСКОВ**

**MODERN APPROACHES TO PUBLIC
ADMINISTRATION DECISIONS IN CONDITIONS
OF UNCERTAINTY AND RISK**

Анотація. Актуальність дослідження полягає в одержанні і обґрунтуванні розробки комплексу сучасних теоретико-методичних підходів та рекомендацій щодо їх розвитку в системі державного управління. Державно-управлінські рішення приймаються відповідними органами державної влади в межах законодавчо визначеної компетенції. Їх високу актуальність зумовлює прагнення підвищення ефективності і значущість питання осмислення прийняття і формування таких рішень. Саме це створює можливості оцінки їх стану та розвитку методом використання і накопичення знань і даних, які застосовуються в інформаційних технологіях і визначають якість державно-управлінських рішень. Достатня кількість достовірної та оперативної інформації дає змогу отримати прогностичні модельні оцінки в умовах невизначеності та ризиків. Ланцюгова модель механізму реалізації державного управління сприяє розумінню ролі і місця державних рішень. Державно-управлінські рішення мають великий вплив і значення в управлінській діяльності. Основною передумовою для забезпечення раціональних організаційних структур і регулювання правильної кадрової політики є прийняття ефективного рішення, особливо в умовах невизначеності та ризику. Мета дослідження – опрацювати сучасні підходи до прийняття державно-управлінських рішень в різних умовах. Щоб управляти соціальними процесами в умовах невизначеності та ризику необхідні соціальні норми, яких дотримуються об'єкти і суб'єкти соціального управління. Їх необхідність є найважливішим видом управління в процесі прийняття рішень. Соціально-управлінські норми закладено в основу кожного державного рішення, прийняття якого здатне урегулювати питання певної проблеми. Практична значимість полягає у врахуванні сучасних підходів до прийняття державно-управлінських рішень в умовах невизначеності та ризику, забезпечуючи їх якість, рівень відповідності характеру вирішуваних завдань і розвитку соціальних систем.

Ключові слова: посадовий менеджмент, нормативно-правові акти, органи державної влади, новітні методи, кризові ситуації.

Аннотация. Актуальность исследования заключается в получении и обосновании разработки комплекса современных теоретико-методических подходов и рекомендаций по их развитию в системе государственного управления. Высокую актуальность государственно-управленческих решений вызывает стремление к повышению эффективности и значимость вопроса осмысления принятия и формирования таких решений. Именно это создает возможности оценки их состояния и развития путем использования и накопления знаний и данных. Достаточное количество достоверной и оперативной

информации позволяет получить прогнозные модельные оценки в условиях неопределенности и рисков. Цепная модель механизма реализации государственного управления способствует пониманию роли и места государственных решений. Государственно-управленческие решения имеют большое влияние и значение в управленческой деятельности. Основной предпосылкой для обеспечения рациональных организационных структур и регулирования правильной кадровой политики является принятие эффективного решения, особенно в условиях неопределенности и риска. Цель исследования – разработать современные подходы к принятию государственно-управленческих решений в различных условиях. Чтобы управлять социальными процессами в условиях неопределенности и риска необходимы социальные нормы, которых придерживаются объекты и субъекты социального управления. Их необходимость является важнейшим видом управления в процессе принятия решений. Социально-управленческие нормы заложены в основу каждого государственного решения, принятие которого способно урегулировать вопрос определенной проблемы. Практическая значимость заключается в учете современных подходов к принятию государственно-управленческих решений в условиях неопределенности и риска, обеспечивая их качество, уровень соответствия характера решаемых задач и развития социальных систем.

Ключевые слова: должностной менеджмент, нормативно-правовые акты, органы государственной власти, новейшие методы, кризисные ситуации.

Summary. The relevance of the study lies in obtaining and substantiating the development of a set of modern theoretical and methodological approaches and recommendations for their development in the system of public administration. Public administration decisions are adopted by the relevant public authorities within the legally defined competence. Their high relevance is conditioned by the desire to increase the efficiency and significance of the issue of understanding the adoption and development of such decisions. Sufficient reliable and up-to-date information makes it possible to obtain predictive model estimates in conditions of uncertainty and risk. The chain model of the mechanism of realisation of public administration promotes understanding of a role and a place of the state decisions. Public administration decisions have a great influence and importance in management. The main prerequisite for ensuring rational organisational structures and regulating the right personnel policy is to make an effective decision, especially in conditions of uncertainty and risk. The purpose of the study is to develop modern approaches to public administration decisions in different conditions. To manage social processes in conditions of uncertainty and risk, social norms are required, which are observed by objects and subjects of social management. Their need is the most important type of management in the decision-making process. Social and administrative norms are the basis of every state decision, the adoption of which is capable of resolving a particular problem. The practical significance lies in taking into account modern approaches to public administration decisions in conditions of uncertainty and risk, ensuring their quality, the level of compliance with the nature of the tasks and the development of social systems.

Key words: job management; regulations; public authorities; the latest methods; crisis situations.

Постановка проблеми. Необхідність в державно-управлінських рішеннях пов'язана з виникненням проблемної ситуації у окремій сфері, галузі або суспільстві в цілому. Найбільшими проявами розбіжностей між цілями та станом держави виступають проблеми розвитку та кризи. В залежності від масштабу, вони можуть мати характер міждержавних, національних, територіальних та регіональних, а від напрямів державно-управлінських рішень — внутрішніми або зовнішніми [1–3].

Політична нестабільність і недостатнє ресурсне забезпечення є основними причинами невдалих державно-управлінських рішень. Серед основних завдань даних стратегій і концепцій затверджено розроблення нових схем та механізмів для підвищення ефективності прийняття рішень і удосконалення процедур управлінської діяльності на вищому, територіальному та місцевому рівнях. Постає питання удосконалення вже існуючих підходів, принципів і методів та розроблення нових способів підготовки й прийняття державно-управлінських рішень з урахуванням стратегічного характеру [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження складають праці таких фахівців у галузі дер-

жавного управління, як Н. А. Khan [1], С. Marrison [3], В. Dylander [4], В. Ю. Теліна [6], Н. А. Simon [7], J. Boston [8], W. J. M. Kickert [9], S. Hix [10].

Мета дослідження — опрацювати сучасні підходи до прийняття державно-управлінських рішень в різних умовах.

Виклад основного матеріалу. Процес прийняття цих рішень супроводжується недостатньою інформацією стосовно проблемної ситуації та характеризується станом невизначеності суспільно-політичного середовища, особливо в умовах трансформації економічної діяльності [5]. Процес прийняття державно-управлінських рішень у системі державного регулювання складається з таких етапів: формулювання проблеми, визначення оптимального рішення та рівня його ефективності, контроль впровадження рішення [6; 7]. В умовах ризику прийняття державно-управлінських рішень пов'язане з успіхом або імовірністю помилки в умовах вибору кількох альтернатив. Оптимальність рішення залежить від успіху вирішення протиріччя. До інформаційних властивостей проблемної ситуації відносять конфлікт, ризик та невизначеність, які є психологічними детермінантами рішення в залежності від його характеру та обсягу [8; 9].

Для державно-управлінських рішень характерні декілька пов'язаних між собою цілей. Основними можна вважати розвиток держави і суспільства, задоволення суспільних потреб. Система правил для розробки і прийняття рішень виступає міцною гарантією для державних органів в сучасних управлінських процесах. Відповідно до цього, цей феномен розглядається як процес, закріплений правовими процедурами та технологічними методиками [10]. Для того, щоб обрати найбільш оптимальний варіант вирішення проблеми, необхідно ухвалити і підготувати ряд відповідних установок на базі принципів, узгоджених з об'єктивними закономірностями. На судженні та раціональності ґрунтується механізм прийняття рішень [11; 12].

Державно-управлінські рішення поділяються на адміністративні та політичні. Адміністративні рішення спрямовані на забезпечення умов для підготовки та реалізації рішень політичного характеру. Політичні, в свою чергу, приймаються вищими органами державної влади по найбільш значущим суспільним проблемам. Так, держава вирішує проблеми як інститут, який утворює організацію громадського порядку на певній території, використовуючи владні інструменти а також методи стратегічного та соціального впливу на об'єкти управління [13].

Сучасні інформаційні технології дозволяють здійснити оцінку альтернативних варіантів і віднайти в інтерактивному режимі найбільш узгоджений з розумінням сутності проблеми шлях до її розв'язання через правильну структурування прийняття рішень. На сучасному етапі відсутні універсальні підходи, які можуть передбачити наслідки прийняття державно-управлінських рішень. Але, існують ті, що допомагають побудувати орієнтовний план, який характеризується наділим набором якісних та кількісних показників. Побудова таких планів забезпечується за допомогою підходу сценарного аналізу, який є комплексом евристичних, організаційних, програмних і логічних методів, котрі застосовуються в певній послідовності [13].

Метод нечітких множин пропонує для прийняття рішень можливість застосування експертних знань про певну область питання без формалізації її у вигляді традиційної моделі. З його допомогою можливо вирішити суперечливі питання з узгодження прийняття рішення та створити логічну систему регуляторів. Цей процес дає змогу спрогнозувати поведінку, сформувати альтернативу та підготувати формальний опис нечітких правил для прийняття державно-управлінських рішень.

Розглядаючи підходи прийняття рішень, слід виділити ситуаційний підхід, який можна вважати найперспективнішим у сучасному державному управлінні. Він дає змогу виявити головні впливи і тенденції динаміки розвитку ситуації [14]. Головна роль належить визначенню змінних факторів, які

суттєво впливають на розвиток ситуації. Основними змінними при цьому державно-управлінських рішень виступають структура, завдання, державні органи та технології.

Сучасні підходи до прийняття державно-управлінських рішень — це загальні установки, які визначають спосіб вибору формування мети. Виділяється три основних підходи до формування мети. У першому випадку мета виступає чітко поданою формою результату, що має бути досягнута в майбутньому, у другому — мета формується завдяки переліку характеристик і властивостей, які повинен мати кінцевий результат, у третьому — передбачається формування мети за допомогою зовнішніх вимог, задовольняючи цим майбутній результат. Серед сучасних і відомих принципів державно-управлінських рішень виділяють такі: універсальності, законності, оптимізації управління та демократизму [15].

Застосування підходу постановки та розв'язання задач державного управління сприяє забезпеченню якості державно-управлінських рішень, що базуються на системному підході і комплексному використанні сучасних методів оптимального управління, прогресивних технологій та прогнозування. Система підтримки прийняття рішень на основі запропонованих прогнозів і моделей передбачає оцінювання якості ще на етапі прийняття, виконавши коригування в разі потреби. Оцінка ґрунтується на критеріях, які мають зручні числові значення, що мінімізують відхилення значень показників та витрати часу на реалізацію рішень.

Саме тому для оцінки якості державно-управлінського рішення можливе використання чисельних аналітичних критеріїв, які ґрунтуються на зваженому керуванні об'єктом державного управління. Головна перевага таких критеріїв — це можливість оцінити рішення на певному визначеному часом інтервалі. Показниками також можуть виступати значення змінних, на які накладено обмеження. Дотримання введеного обмеження представляє собою числовий показник, значення якого вказує на досягнення поставленої цілі державного управління. В умовах ризику державно-управлінські рішення керуються об'єктами державного управління. Вони виконують роль керуючого впливу на керований об'єкт і визначає подальші дії для приведення об'єкта державного управління до очікуваного стану [16].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, процес прийняття таких рішень у державі являється комплексним, багаторівневим явищем та уособлює постійну взаємодію детермінант різних рівнів. Спрямованість державно-управлінських рішень на вирішення значущих завдань державотворення багатьма сучасними підходами зумовлює фактор створення обґрунтованого наукою аналітично-інформаційного забезпечення процесу. Зазначені

особливості виступають основними шляхами підвищення якості прийняття рішень в певних умовах та становлять основу державного управління. Запропоновані алгоритми підготовки та реалізації державно-управлінських рішень виявляються у багатоваріантності досягнення цілей та мають узагальнюючий характер. Оптимальний вибір рішення суттєво впливає на управлінські плани, формуючи регіональні програми.

Сьогодні сучасна наука у сфері прийняття державно-управлінських рішень поступово виходить

на новий рівень, розробляючи сучасні та ефективні управлінські технології, які вирішують складні задачі. Надзвичайно важливою рисою успішного керівника є використання ним сучасних способів та методів прийняття рішень. Розвиток сучасних напрямів характеризується певними особливостями і аналізом впроваджених методів, що базуються на світовому досвіді. Їх використання дає можливість впровадити потреби прийняття рішень в певних умовах і розробити власну систему принципів адаптовану до конкретної ситуації в країні.

Література

1. Khan H. A. Introduction to Public Administration. Boston: University Press of America, 2018. 218 p.
2. Buehler K., Pritsch G. Running with risk. The McKinsey quarterly. URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/running-with-risk> (date of the application 23.03.21).
3. Marrison C. The fundamentals of risk measurement. New York: McGraw Hill, 2019. 415 p.
4. Теліна В. Ю. Сучасні підходи до розробки та прийняття управлінських рішень в умовах ринкової системи господарювання // Економічний вісник Донбасу. 2011. Том 1, № 23. С. 132–134.
5. Simon H. A. Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations (4th edition). New York: The Free Press, 1997. 384 p.
6. Boston J., Martin J., Pallot J., Walsh P. Public management: The New Zealand model. Auckland: Oxford University Press, 1996. 416 p.
7. Kickert W. J. M. Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American «managerialism» // Public Administration. 1997. Vol. 75, No. 4. P. 731–752.
8. Hix S. The study of the European Union II: The «New governance» agenda and its rival // Journal of European Public Policy. 1998. Vol. 5, No. 1. P. 38–65.
9. Kersbergen K., Waarden F. «Governance» as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy // European Journal of Political Research. 2004. Vol. 43, No. 2. P. 143–171.
10. Дегтяр А. О. Системний підхід до прийняття державно-управлінських рішень // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2002. № 20. С. 192–196.
11. Колпаков В. М. Теория и практика принятия управленческих решений. Киев: МАУП, 2004. 504 с.
12. Дик В. В. Методология и инструментальные средства поддержки формирования решений в экономических системах. Москва: Финансы и статистика, 2000. 297 с.
13. Черноуцкий И. Г. Методы принятия решений. Санкт-Петербург: БХВ-Петербург, 2005. 416 с.
14. Черняк В. З. Методы принятия управленческих решений. Москва: Академия, 2019. 240 с.
15. Ибатулин М. Ю. Разработка экономико-математической модели поддержки принятия решений в контексте информационно-вероятностного подхода // Креативная экономика. 2017. Том 11, № 4. С. 489–496.
16. Баранова И. В. Информатизация производственной деятельности как инструмент повышения достоверности принимаемых управленческих решений // Вопросы инновационной экономики. 2018. Том 8, № 1. С. 15–24.

References

1. Khan H. A. Introduction to Public Administration. Boston: University Press of America, 2018. 218 p.
2. Buehler K., Pritsch G. Running with risk. The McKinsey quarterly. URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/running-with-risk> (date of the application 23.03.21).
3. Marrison C. The fundamentals of risk measurement. New York: McGraw Hill, 2019. 415 p.
4. Telina V. Ju. Suchasni pidkhody do rozrobky ta pryjnattja upravlinsjkykh rishenj v umovakh rynkovoji systemy ghospodarjuvannja // Ekonomichnyj visnyk Donbasu. 2011. Tom 1, № 23. S. 132–134.
5. Simon H. A. Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations (4th edition). New York: The Free Press, 1997. 384 p.
6. Boston J., Martin J., Pallot J., Walsh P. Public management: The New Zealand model. Auckland: Oxford University Press, 1996. 416 p.
7. Kickert W. J. M. Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American «managerialism» // Public Administration. 1997. Vol. 75, No. 4. P. 731–752.

8. Hix S. The study of the European Union II: The «New governance» agenda and its rival // *Journal of European Public Policy*. 1998. Vol. 5, No. 1. P. 38–65.
9. Kersbergen K., Waarden F. «Governance» as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy // *European Journal of Political Research*. 2004. Vol. 43, No. 2. P. 143–171.
10. Djeghtjar A. O. Systemnyj pidkhid do pryjnjattja derzhavno-upravlinsjkykh rishenj // *Visnyk Kharkivskogho nacionaljnogho universytetu vnutrishnikh sprav*. 2002. № 20. S. 192–196.
11. Kolpakov V. M. *Teoriya i praktika prinyatiya upravlencheskih resheniy*. Kiev: MAUP, 2004. 504 s.
12. Dik V. V. *Metodologiya i instrumentalnyie sredstva podderzhki formirovaniya resheniy v ekonomicheskikh sistemah*. Moskva: Finansy i statistika, 2000. 297 s.
13. Chernorutskiy I. G. *Metodyi prinyatiya resheniy*. Sankt-Peterburg: BHV-Peterburg, 2005. 416 s.
14. Chernyak V. Z. *Metodyi prinyatiya upravlencheskih resheniy*. Moskva: Akademiya, 2019. 240 s.
15. Ibatulin M. Yu. Razrabotka ekonomiko-matematicheskoy modeli podderzhki prinyatiya resheniy v kontekste informatsionno-veroyatnostnogo podhoda // *Kreativnaya ekonomika*. 2017. Tom 11, #4. S. 489–496.
16. Baranova I. V. Informatizatsiya proizvodstvennoy deyatel'nosti kak instrument povysheniya dostovernosti prini-maemykh upravlencheskih resheniy // *Voprosy innovatsionnoy ekonomiki*. 2018. Tom 8, #1. S. 15–24.

Стаття надійшла до редакції 23.06.2021

УДК 351:304

Луговенко Наталія Вікторівна

*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри економічної теорії та фінансів
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Луговенко Наталья Викторовна

*кандидат наук по государственному управлению, доцент,
доцент кафедры экономической теории и финансов
Харьковский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Luhovenko Nataliia

*PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Economic Theory and Finance Department
Kharkiv Regional Institute of Public Administration of
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

Коваленко Наталія Володимирівна

*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри економічної теорії та фінансів
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Коваленко Наталья Владимировна

*кандидат наук по государственному управлению, доцент,
доцент кафедры экономической теории и финансов
Харьковский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Kovalenko Nataliia

*PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Economic Theory and Finance Department
Kharkiv Regional Institute of Public Administration of
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-3-7367

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ФОРМА СУЧАСНОЇ
КОМУНІКАЦІЇ ДЕРЖАВИ, СУСПІЛЬСТВА І БІЗНЕСУ**

**ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА СОВРЕМЕННОЙ
КОММУНИКАЦИИ ГОСУДАРСТВА, ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА**

**THE PUBLIC MANAGEMENT AS A FORM OF MODERN
COMMUNICATION BETWEEN THE STATE, SOCIETY AND BUSINESS**

Анотація. Досліджено теоретичні питання трансформації державного управління у публічному секторі. Проаналізовані підходи до визначення публічного управління як сучасної форми комунікації держави, соціуму і бізнесу в умовах глобальних перетворень. Глобальні економічні і соціальні зміни, пандемія стали викликом часу для багатьох держав, в тому числі і України.

Проаналізовано, як засновники різних шкіл менеджменту ставились до поняття публічна політика, і які характеристики науковці закладають в ці поняття. Глибоке вивчення вітчизняної і зарубіжної наукової думки підвело до власних висновків щодо важливості обслуговуючої функції держави і обґрунтування поняття «сервісна» держава.

В статті також приділено увагу таким елементам як функції публічного управління, методи і підходи застосування публічного управління в різних сферах життя країни. З'ясовано, що функції публічного управління схожі до функцій державного управління, однак функція спостереження є характерною саме для публічного управління, бо тенденції щодо стратегічних перетворень складаються саме з аналізу спостережень (за конфліктами, окремими подіями, тощо). Перегляд функції дав змогу визначити роль і місце державного управління.

Встановлено зв'язок між неефективністю державних послуг і виникненням концепції сервісної держави, розвитком публічного управління. Неефективність і незручність державних послуг призводить до появи корупції, невдоволення роботою органами місцевої влади і розвитку ринку тіньових послуг. Сертифікація, оцінка якості, видача документів, достовірна ідентифікація особи, та багато іншого успішно виконуватиме недержавні компанії. Визначено, що основним призначенням держави і головною вимогою до здійснення ефективного державного управління є не тільки можливість, а і зручність користування державними послугами.

Ключові слова: публічне управління, сервісна держава, громадянське суспільство.

Аннотация. Исследованы теоретические вопросы трансформации государственного управления в публичном секторе. Проанализированы подходы к определению публичного управления как современной формы коммуникации государства, социума и бизнеса в условиях глобальных преобразований. Глобальные экономические и социальные изменения, пандемия стали вызовом времени для многих государств, в том числе и для Украины.

Проаналізовано, як основатели различных школ менеджмента относились к понятию публичная политика, и какие характеристики ученые закладывают в эти понятия. Глубокое изучение отечественной и зарубежной научной мысли подвело к собственным выводам о важности обслуживающей функции государства и обоснование понятия «сервисное» государство.

В статье также уделено внимание таким элементам как функции публичного управления, методы и подходы применения публичного управления в различных сферах жизни страны. Выяснено, что функции публичного управления похожи на функции государственного управления, однако такая функция как наблюдение характерна именно для публичного управления, так как тенденции и стратегические преобразования выходят именно из анализа наблюдений (за конфликтами, отдельными событиями и т.д.). Изучение данных функций позволило определить роль и место государственного управления в современном обществе.

Установлена связь между неэффективностью государственных услуг и возникновением концепции сервисного государства, развитием публичного управления. Неэффективность и неудобство государственных услуг приводит к появлению коррупции, недовольство работой органами местной власти и развитием рынка теневых услуг. Сертификация, оценка качества, выдача документов, достоверная идентификация личности, и многое другое может успешно выполняться негосударственными компаниями. Определено, что основным назначением государства и главным требованием к осуществлению эффективного государственного управления сегодня является не только возможность, но и удобство пользования государственными услугами.

Ключевые слова: публичное управление, сервисное государство, гражданское общество.

Summary. There are investigated of theoretical issues of transformation of public administration in the public sector. Approaches to determination of public management as modern form of communication of the state, society and business in the conditions of global transformations are analyzed. Global economic and social changes, a pandemic became time challenge for many states including for Ukraine.

It is analyzed as founders of various schools of management treated a concept public policy and what characteristics scientists mortgage in these concepts. Deep studying of a domestic and foreign scientific thought brought to own conclusions about importance of the serving function of the state and the explanation of «service state «as a concept.

Also there are paid attention to such elements as functions of public management, methods and approaches of application of public management in various spheres of life of the country. It is found out that functions of public management are similar to functions of public administration, however such function as observation is characteristic of public management as trends and strategic transformations leave the analysis of observations (behind the conflicts, separate events, etc.). Studying of these functions allowed defining a role and the place of public administration in modern society.

Connection between inefficiency of public services and emergence of the concept of the service state, development of public management is established. The inefficiency and inconvenience of public services leads to emergence of corruption, discontent with work with municipal authorities and market development of shadow services. Certification, quality evaluation, issue of documents, reliable identification of the personality, and many other things can successfully be carried out by the non-state companies. It is defined that basic purpose of the state and the main requirement to implementation of effective public administration is not only an opportunity, but also convenience of use of public services.

Key words: public administration, service state, civil society.

Постановка проблеми. Відносини між людьми в соціумі, в сім'ї та в суспільстві постійно еволюціонують у формах взаємовідношень, нормах, пріоритетах життєвих цінностей і орієнтирів. Свідомість кожного наступного покоління трансформується під впливом тих чинників, що мають вплив на свідомість, в часи політичних, соціальних і релігійних трансформацій. Соціальні зміни так чи інакше призводять до появи нових форм, груп, об'єднань та організацій людей. Зазвичай, соціальні зміни призводять до збагачення одних і збіднення інших людей. Ці процеси відбуваються у всьому світі, і в різні часи люди з різним матеріальним достатком перш за все намагаються захистити свої інтереси від негативного впливу економічних або соціальних подій. Більш того, еволюційні наслідки призводять до появи світових глобалізаційних процесів, взаємозалежності економік і бюджетів різних країн.

Європейські країни почали об'єднуватись у економічні, воєнні блоки, формувати нові форми союзів держав і спільнот, і всі це заради розвитку, підтримки і захисту від внутрішніх і зовнішніх загроз. Однак, як показав час, не всі блоки та союзи є вигідними, деякі взагалі стали тягарем для європейських економік. Сьогодні ці країни відчувають проблеми пов'язані з послабленням своїх позицій, нестабільність зовнішньої і внутрішньої політики. До того ж, зовнішня політика деяких держав обурює, викликає негатив. Як наслідок, ми бачимо економічну ізоляцію, міжнародні санкції, а у випадку із Великобританією — вихід з «європейської сім'ї». Сьогодні, відкриті кордонів, вільний товарообіг трудова міграція стали шансом стрімкого розвитку для одних і викликом щодо виживання для інших держав, в тому числі і для України. Розвиток цифрових технологій, прискорення темпів виробництва, розробка і впровадження біотехнологій у США і Китаї спричиняють вже давно наростаючу екологічну кризу, а епідемія SARS-CoV-2, — взагалі стала загрозою для існування нашої цивілізації. Пандемія коронавірусної інфекції, що зумовлена вірусом невідомого походження, призвела до багатотисячних людських втрат у всьому світі, заборону пересування, обмеження соціально-культурного життя, вона змінила не тільки тренди глобальної економіки, а і відношення людей до багатьох цінностей. Apple, Toyota, Starbucks, McDonald's та Volkswagen, призупинили свої виробництва, економічна криза стала викликом для багатьох виробників товарів широкого споживання. Нажаль, починаючи з 2020 року у всьому світі спостерігалась негативна економічна тенденція: бюджети різних країн зіткнулись зі значним скороченням експорту, імпорту, падінням ВВП, інвестиційними проблемами, скороченням робочих місць, відбулося значне погіршення у виробничій сфері.

Наша держава не є виключенням, більш того, — Україна в силу макроекономічних і геополітичних

причин знаходиться під тиском політичних та економічних амбіцій Європейського та Північноамериканського Союзів, Росії, та країн колишнього радянського простору. Ці відносини вийшли на новий рівень і вимагають іншої парадигми рішень в багатьох аспектах життя. В соціальній, економічній середі ці тенденції давно назрілі, а деякі, взагалі стали нагальними, актуальними потребами для розвитку українського суспільства.

Сучасні виклики потреб суспільства і розвиток системи державного управління обумовлюють об'єктивну необхідність запровадження перевірених у світі публічних принципів управління суспільством, а саме розширення і запровадження публічного управління у вирішенні основних соціально-економічних питань. Модернізація та розвиток інститутів, механізмів і моделей публічного управління є актуальною науковою та практичною проблемою для багатьох країн світу, для країн перехідного періоду, зокрема і для України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Спроби дослідити проблематику публічного управління в сучасній Україні розпочалися порівняно недавно. Вагомий внесок у дослідження проблеми публічного управління зробили В. Бакуменко [1], О. Амосов [2], О. Оболенський [3], В. Дзюндзюк [4], М. Пасічник [5], Т. Серьогіна [6], М. Дзевелюк [7], В. Козак [8], та багато інших вітчизняних, а особливо зарубіжних вчених. Цікавим є факт, що при всьому наявному наборі вивчених і обґрунтованих структурних складових теорії «Публічного управління», а саме: філософські засади, понятійно-категоріальний апарат, концептуальні ідеї, виявлення закономірностей та методи дослідження, — науковці все ще не дійшли догми щодо їх вживання, контекстності і узгодженості.

В публікаціях останніх років ми зустрічаємо чимало визначень та тлумачень поняття «публічне управління». Ми пов'язуємо це з двома подіями: по-перше, врешті решт вітчизняні науковці погодились розмежовувати терміни «державне управління» та «публічне управління», по-друге, стає зрозуміло суть процесів, що відбуваються в суспільстві сьогодні і це в свою чергу створює позитивні передумови для розвитку науки публічного управління і адміністрування.

Комунікація різних груп людей, діалог соціуму і влади, і нарешті, влади і бізнесу розглядатися під призмою гуманістичних цілей і ринкових правил. За роки незалежності в Україні сформувалися певні основи публічного управління як спеціальної наукової теорії, яка супроводжується, здебільшого, цифровою інформатизацією сучасного українського суспільства.

Майже в кожній науковій статті зустрічаються посилання до World Public Sector Report (Програми розвитку ООН, «Responsive and Accountable Public Governance 2015») для визначення терміну «публічне адміністрування», як загальноновживаного

і такого, що вміщує дві важливі тези. Перша теза, про незаперечність існування цілісного державний апарату, який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та у зовнішньому середовищі. Друга теза, це обґрунтування самого процесу управління та реалізації різних урядових заходів, пов'язаних з виконанням законів, постанов, рішень уряду та управління, — надання публічних послуг [9, с. 4].

Сформульоване поняття у Програмі розвитку ООН визначає публічне управління як галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, інформаційні технології, управління персоналом, та оцінка ефективності. Так, відповідно до теорії публічного управління діяльність уряду і неприбуткових організацій в деяких важливих питаннях є подібною до діяльності установ приватного сектора [9, с. 14].

Д. Кілінг (1972 рік), який замінив термін «публічне управління» (англ. public management), на термін «публічне адміністрування» (англ. public administration) випередив появу нової форми управління у публічній сфері, її поява була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали більш ефективно [10, с. 28]. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї (тут можна уточнити загальної) системи політичних інституцій.

Сучасні управлінські технології, дійсно підвищують соціальний ефект, і дозволяють більш вдало застосовувати інструменти, у публічному і у приватному секторах. Крім того, відповідне і якісне публічне управління спрямоване на використанні тільки ефективних технологій управління, які призначені для досягнення очікуваних результатів. Багато уваги приділяється безпосередньо функціям менеджерів публічного сектору, їх впливу на процес взаємодії із суспільством для досягнення результатів, на які вони, можливо, мають незначний, зважаючи на децентралізацію влади вплив [9, с. 4].

К. Поллітт, професор з публічного управління Лювєнського католицького університету, стверджує, що «...термін «публічне управління» може вживатися у щонайменше трьох основних значеннях: діяльність державних службовців і політиків; структури і процедури органів державної влади; системне вивчення чи то діяльності, чи то структур та процедур. За його баченням, публічне управління включає, зокрема, ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних заці-

кавлених сторін до розробки та реалізації державної політики...» [11, с. 12–13].

З розвитком корпоративного управління з'являються інноваційні форми і моделі управління, які дозволяють суб'єктам і об'єктам управління бути задіяними на рівних в цьому процесі. Наприклад, у статті М. Пасічника, проаналізовано відоме поняття нової моделі управління, а саме: «...New Public Management — це модель державного управління, в основі якої лежить запозичення методів корпоративного управління, які застосовуються в бізнесі та некомерційних організаціях. Ця модель орієнтована на підвищення гнучкості прийняття рішень у державному апараті, зменшення його ієрархічності, делегування повноважень на нижчий рівень прийняття рішень і посилення механізмів зворотного зв'язку між державою та громадянами...» [5, с. 2]. Здійснення публічного управління має зворотний зв'язок і діє на користь всім сторонам-учасникам прийняття управлінських рішень не тільки за для вирішення існуючих перекосів і проблем, а і розробка стратегічних рішень на випередження соціально-економічних загроз.

В роботах В. Козака вказано на те, що публічне управління має здійснюватись «...на основі волевиявлення громади (колективу людей) та реалізується суб'єктами, визначеними громадою, для задоволення потреб і досягнення цілей громади як об'єкту управління, для ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій...» [8, с. 64]. Однак, європейські школи вочевидь заклали основу, коли функціонування саме всієї системи здатне вирішувати проблеми суспільства, і причина в тому, що саме держава повною мірою володіє всією інформацією, ресурсами і методами щодо запобігання будь-якого соціально-негативного явища.

Трактування О.Ю Оболенським терміну публічне управління найбільш відповідає філософії даного дослідження і трактується як «...здійснення сукупності раціональних впливів на функціонування та розвиток колективу людей на основі програми управління та інформації про поведінку та стан об'єкта управління, спрямованих на підтримку, поліпшення та розвиток об'єкту управління для досягнення наперед визначеної сукупності цілей...» [12, с. 5].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета даної статті розглянути підходи до визначення терміну публічного управління через призму соціально-економічних перетворень на Україні. Для цього потрібно чітко уявити сфери, на які поширюється публічне управління, а відтак і методи, які також викликають масу питань в сучасних ринкових відносинах. Учасники публічного процесу є суб'єктами і об'єктами водночас, цей факт часто просто не береться до уваги, тож сфери впливу розмиті і функціонал управління неефективний. Ми маємо розглянути методи і функції публічного управління,

що вже описані і виділити ті, які на наш погляд, більше відповідають змінам і трансформаціям нової політики управління (New Public Management) сьогодні.

«Публічне управління — здійснення сукупності раціональних (тобто запрограмованих і виокремлених за певними ознаками із можливих з урахуванням стану зовнішнього середовища) впливів на функціонування та розвиток колективу людей на основі програми управління та інформації про поведінку та стан об'єкта управління, спрямованих на підтримку, поліпшення та розвиток об'єкта управління для досягнення наперед визначеної сукупності цілей...» — вдало сформував О. Оболенський базис цього багатостороннього визначення [13, с. 61]. Реалізація державної і публічної політики саме і відрізняється з однієї сторони певним строгим набором методів і інструментів для вирішення суперечностей явища чи процесу, а з іншої сторони — гнучкими інструментами впливу на процес, тож вивчення і аналіз середі, поведінки і тенденцій більш характерне для публічного управління.

Здійснення ефективного публічного управління є метою державної політики і воно поширюється: економічну, соціальну, політичну та духовну сфери життя країни. Під економічною сферою ми розуміємо єдність макро- і мікросфери, економічні механізми регулювання ринків.

Виклад основного матеріалу. Україна, як сучасна держава, прийняттям відповідного законодавства регулює економічні відносини як внутрішні так і зовнішні. Справедливість, рівноправність, захист прав власності, свобода підприємницької діяльності і відносно демократичне податкове законодавство забезпечує розвиток підприємницької діяльності. Однак, все ж таки залишаються невирішеними проблемні питання великого бізнесу, корупції, свободи конкуренції, лобіювання інтересів провладних компаній, монополізм і захоплення ринків.

Соціальна сфера, яка знаходиться в прямому причинно-наслідковому зв'язку з економічною сферою, є головним об'єктом державного і публічного управління. Освіта, охорона здоров'я, працевлаштування, соціальні гарантії держави — коло питань також лежить в соціально-економічній сфері. Розуміння цього складного механізму призвело врешті решт до створення в деяких країнах соціально-орієнтованої ринкової економіки, яка характеризується приватними соціальними та економічними ініціативами у громадянському суспільстві, що реалізуються за допомогою функції держави. Інструменти держави не повинні впливати на ринковий процес перерозподілу коштів, розподіл доходів і майна, якщо їх користь не є очевидною. Трансформація соціально-орієнтованої держави у державу, яка краще створює умови для діяльності інших, створило «сервісну державу». Сучасні європейські держави у своїй більшості стали «сервісни-

ми», і вже не є монополістами у реалізації більшості публічних функцій. Так, у О. Алеїнікової можна знайти аналогічне підтвердження цієї тези, а саме: «...Ціла низка політичних, соціально-економічних та інституційних факторів спричинила появу нової форми управління у публічному секторі. Нові реалії вимагали застосування нових підходів до управління: заміни традиційних способів управління, що базувалися на застосуванні владних повноважень та чітких бюрократичних процедур, на такі, що зорієнтовані на надання якісних публічних послуг. Трансформації урядів супроводжувалися заміною традиційних механізмів управління на ринкові: «контролювати» на «мотивувати та отримувати результат...» [14, с. 250].

Політична сфера є підґрунтям для розвитку суспільства, вона включає державний устрій, форми правління і загальні механізми реалізації рішень у суспільстві. Функція політичної підсистеми полягає в мобілізації публічної сфери з метою досягнення головних суспільних цілей. Відповідно до цього інститути політичної підсистеми, організовують правила і визначають форми взаємодії індивідів, груп, територіальних спільнот і держави для вирішення загальних завдань. Держава регулює політичні відносини в суспільстві та справляє визначальний вплив на політичний режим у суспільстві.

Культурна сфера як комплекс уявлень, образів, норм і правил поведінки, які «прописані» в суспільній свідомості і відтворюються в наступних поколіннях. Культурна сфера впливає на духовне життя нації, формує структуру суспільства. Культурна сфера є підґрунтям для політичної сфери. Регулююча роль держави також поширюється на духовне життя суспільства, фінансування і підтримка культурної сфери є цілком прерогативою держави.

Елементи публічного управління так чи інакше виникали під час розвитку державного управління, їх ототожнювали, не відокремлювали в інституціональній системі управління. Тож, ми вважаємо, що говорити про «запровадження» публічного управління не зовсім правильно, скоріше розвиток і удосконалення. Що ж відрізняє на концептуальному рівні публічне управління від державного? Як можна охарактеризувати дії держави в створенні сприятливого клімату для діалогу з суспільством, ринком, або міжнародними організаціями? Держава володіє засобами, що дозволяють вирішити певні суперечності, досягнути соціального ефекту, шляхом використання методів регулювання, мотивування, впливу та інших видів втручання.

Метод, у широкому відомому визначенні, є способом досягнення мети, т.б логічно і методично направлена діяльність суб'єкта на об'єкт. Метод публічного управління — це спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом діалогу, організації, удосконалення впливу на будь-яку форму поведінки, суспільну діяльність керованого об'єкта

з метою реалізації їх взаємоузгоджених інтересів. Нам відомі три групи методів: адміністративні, економічні, правові.

- адміністративні методи публічного адміністрування — це певна сукупність способів і прийомів, що засновані на використанні існуючих організаційних відносин в соціумі та загальних принципів управління;
- економічні методи публічного адміністрування: вплив на ринкове ціноутворення, фінансова та грошово-кредитна політика, податкове регулювання, економічне стимулювання росту і розвитку ринку;
- правовий метод який є юридичним впливом на соціально-правову сферу та її окремі елементи у процесі впорядкування суспільних відносин, основним учасником якого є державна влада.

За загальними ознаками методи публічного управління (і адміністрування) є засобом цілеспрямованого державного впливу на процес удосконалення відносин держави, ринку і суспільства. Методи, у свою чергу, вказують на характер взаємодії суб'єкту і об'єкту впливу. Будь-який метод також знаходить своє відображення у форматі публічного управління.

Вивчаючи методи публічного управління різних країн виникає цілісне уявлення щодо рівня і глибини впливу держави на процес розвитку суб'єктно-об'єктних відносин. Якщо форми цих відносин наприклад публічні, то і методи розкриття інформації також публічні. Тобто, якщо держава вирішила надати таку послугу як отримання паспортів через державні сервісні центри, наприклад «Паспортний сервіс» (власник державне підприємство «Документ»), то надання такого права проходить через надання ліцензії, чи прийняття відповідного правового акта публічного адміністрування. Таким чином, стає очевидним нерозривний зв'язок методу діяльності публічної адміністрації з її формами. У правовому регулюванні виділяють наступні характерні особливості методів публічного управління. Наприклад: публічний інтерес знаходить своє вираження у методах, тобто це зворотна реакція держави на запит; методи реалізуються в самому процесі публічного управління (чи адміністрування) і впливають на поведінку суб'єктів; методи складають зміст регуляторного впливу, і є причиною певного результату; вони використовуються суб'єктами публічної адміністрації як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції. Це означає, що юридична сила методів завжди знаходиться в межах повноважень того органу, який їх використовує;

Методи мають свою форму (правову і неправову), зовнішнє вираження, т.б опис процедури виконання, або першочерговість здійснення, або алгоритм застосування. Для методів публічного адміністрування засобом зовнішнього вираження є форми публічного адміністрування. При чому,

наявність відносно складних, формально-правових обмежень у результаті контролю з боку контролюючих органів, — сприяє обмеженню самостійності менеджерів при виборі найкращих методів.

В теорії публічного управління передбачено, що вибір дієвих методів публічного управління знаходиться у прямій залежності як від статусу суб'єктів публічної адміністрації, так і від особливостей об'єкта впливу (індивідуальний чи колективний, форма власності, адміністративно-правовий статус тощо).

Окрім методів, науку публічного адміністрування зазвичай досліджують збоку різних підходів. Підходи щодо дослідження науки публічного управління відрізняються, зазвичай, вмістом інституційної складової. Так, ринково-ліберальний підхід, використовується науковцями під час вивчення поведінки людини, її статусу. В концептуальних моделях «нового менеджменту», передбачається, що саме індивід є головним споживачем послуги (або клієнтом). Новий державний менеджмент протистоїть концепції адміністративної держави і використовує для опису сутності державного управління поняття «керівництво», а не «адміністрування» або «управління». Керівництво тут розуміється як *система кооперації* громадських, державних та міжнародних інститутів, приватних, державних і змішаних структур для забезпечення задоволення суспільних інтересів і вирішення суспільних проблем.

Раніше, ми вже говорили, що в стратегії управління різноманітними процесами як то в державі, так і в бізнесі не можна ігнорувати спільні програми, або проекти, тоді ринок і держава об'єднуються в найбільш ефективну команду. Тому, відома тріада відносин, яка описує відносини держави, суспільства і бізнесу як «ефективні, тому що протилежні», з нашої точки зору сьогодні на часі, теж саме можна сказати і про термін «здорова конкуренція» [15, с. 499].

Ліберально-комунітаріаністський підхід використовується в концепції «політичних мереж» і впливає на розвиток договірних взаємовідносин між політичними інститутами держави і суспільства, які визнають рівність громадян як і інших суб'єктів мережі. Рецептивне адміністрування, що включає громадянське суспільство, демократія, соціальний менеджмент, уникаючи суворих ринкових принципів, тобто діяти за ситуацією. Тут громадянин не є клієнт, так звучить лейтмотив такого управління і він повністю протилежний попередньому, ринково-ліберальному.

Однак, три підходи конкурентні між собою, і звичайно, не тільки з філософської точки зору, а і на практиці в тій чи іншій сфері або країні. Так, головне, що складає вміст, теоретичні засади публічного адміністрування як наукової дисципліни, — це вивчення і уточнення головних функцій держави які впливають на формування і розвиток суспільства. Функції органів публічної влади направлені на громадянське суспільство в цілому. Важливим

науковим обґрунтуванням ролі публічної політики в новітніх реаліях, визначено, що держава не є системо-утворюючим елементом управління.

Багато хто не розуміє, що у публічному управлінні задіяні і органи влади і громадяни і колективи громадян. Люди, громадяни є важливим елементом публічного управління, а і об'єктом водночас. Зв'язок громадян, їхніх об'єднань, колективів працівників, представників бізнесу є замкнутим щодо цілей публічного управління. Вони є ініціаторами проєктів щодо вирішення соціально значущих проблем, з їх подачі мають розроблятися важливі законопроекти; участь у формуванні цілей та рішень щодо розвитку добробуту суспільства також повинна бути надходити від них.

Створення центрів по наданню адміністративних послуг в районах міст і запропонування адміністративних послуг населенню є ні чим іншим як відповідь на потребу громадян в адміністративних функціях. Можна провести аналогію їх вдалої реалізації із попитом і пропозицією на ринку, коли замовники і споживачі послуг вдаються до послуг ринкових суб'єктів, отримуючи цю послугу швидше і у більш якісному вигляді і обслуговуванні. Органи публічного управління, які вчасно реагують на потреби у тих самих публічних послугах, є учасниками в процесі формування стратегічних і тактичних цілей, планів з їх реалізації.

Органи публічного управління користуючись своїм досвідом здійснюють контроль якості надання таких послуг. Однак, без звернення громадян, їх клопотань, без конкуренції з боку ринку приватних платних послуг, питання результативності і ефективності мало б негативний стан. Суспільство є учасником публічного управління через політичні партії і недержавні організації, воно є індикатором змін у діалозі з державою.

Тож, населення є головним елементом в системі публічного управління країни і є важливою складовою серед всіх суб'єктів публічного управління, їх зв'язки не просто зворотні, а ще й залежні один від одного.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Не викликає сумніву факт, що не тільки в Україні, у всьому в світі змінюється форми взаємовідносин. В Україні, зміна влади і обраній народом європейський курс потребує подальших змін у сприйнятті ролі держави як «сервісної держави», з обґрунтуванням засад її публічного управління, і втіленням їх у публічне середовище.

Визначено, що «Публічного управління», це комбінований підхід до вирішення соціально-економічних питань, де люди, громадяни є невід'ємним елементом публічного управління, а і його головним об'єктом. Зв'язок громадян, їхніх об'єднань, колективів працівників, представників бізнесу є замкнутим щодо цілей публічного управління.

Пошук спільних рис, явищ і тенденцій для формування категоріального апарату публічного управління, буде здійснюватись і надалі, що є цілком природним явищем для науковців. Це пояснюється тим, що суспільство завжди знаходилося під постійним впливом соціальних змін, а відтак, форми, методи комунікацій і управління будуть набувати нових рис.

З'ясовано, що функції публічного управління схожі до функцій державного управління, однак ми б добавили в цей перелік і функцію спостереження, бо тенденції щодо майбутніх перетворень як раз таки складаються з аналізу спостережень (за конфліктами, окремими подіями, тощо). Функцію спостереження краще за державу несе суспільство у своєму бажанні до прагнення справедливості, однак ми розкриємо це питання у наступних публікаціях.

Сучасні тенденції розвитку суспільства показують неминучий перерозподіл обов'язків щодо багатьох соціально-економічних питань. Таким чином, створюються інші форми відносин, новий рівень діалогу в тріаді держава-ринок-суспільство. Відтак, методи і способи потребують десь удосконалення, десь осучаснення. Методи публічного управління є віддзеркаленням потреб об'єкту публічного управління, їх класифікація не є чітким алгоритмом для вирішення або здійснення публічної політики. Гнучкість і комбінування є сучасними викликами для успішного розвитку програм і проєктів публічного управління на Україні. Бюрократія і корупція зведуть на нівець всі громадські ініціативи, а невдалі застарілі методи негативно вплинуть на кінцевий результат.

Визначено, що підходи до вивчення публічного управління конкурентні між собою, і звичайно, не тільки з філософської точки зору, а і на практиці. Важливе розуміння, що обґрунтування ролі публічної політики в сучасних українських реаліях, коли держава не вважається системо-утворюючим елементом управління стає головним лейтмотивом у здійсненні публічної політики. Тож є стратегічні управлінські дії, які є прерогативою держави, і тактичні напрями реалізації цієї політики у вигляді адміністрування конкретних напрямків, за допомогою ресурсів суспільства і бізнесу.

Виділено, що публічне управління — це не зовсім «управління людьми» як зустрічається в багатьох працях. Органи публічної влади впливають на суспільне життя людей через утворення колективів, недержавних організацій, волонтерських груп, професійних союзів. Це більше ніж управління людьми, це управління суспільним розвитком, змінами, трансформаційними процесами.

Сервісна держава є новим форматом інших відношень секторів державного управління, зі здійснення публічного управління на вимогу проблем людей, та на випередження появи майбутніх проблем. Безперечно те, що існує певний зв'язок між

неефективністю державних послуг і виникненням концепції сервісної держави, подальшим розвитком публічного управління. Сама держава розглядається через систему державних і недержавних представників, які здійснюють свої функції не на мінімальному рівні якості, а найкращим і найефективнішим способом. Це може бути предметом наших подальших наукових розробок.

Література

1. Бакуменко В. Д. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень. Наукові розвідки з державного та муніципального управління. 2015. Вип. 1. С. 8–26. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nrzd_2015_1_3 (дата звернення: 20.06.2021).
2. Амосов О. Ю., Гавкалова Н. Л. Публічне адміністрування в Україні: зв'язок з архетипами та пріоритети розвитку. Публічне управління: теорія та практика. 2014. Вип. 2 (спец. вип.). С. 7–13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_2%28spets._4 (дата звернення: 19.06.2021).
3. Оболенський О. Ю., Мельник А. Ф., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. Державне управління: навч. посібник / за ред. А. Ф. Мельник. Київ: Знання-Прес, 2003. 343 с.
4. Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М., Фоміцька Н. В. Публічне адміністрування в Україні: навч. посібник / за ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. Харків: Вид. ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. С. 306.
5. Пасічник М. В. Механізми впровадження нового публічного менеджменту: досвід США. Державне управління: Теорія та практика. № 1. 2009. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf (дата звернення: 20.06.2021).
6. Сєрьогіна Т. В. Категорія «публічна послуга» як об'єкт наукового дослідження. Аспекти публічного управління. 2018. Том 6. № 4. 14 с.
7. Дзевелюк М. В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць / за ред. Завальнюк В. В. (голов. ред.) [та ін.]. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. Вип. 78. С. 60–67.
8. Козак В. Публічне управління в системі координат української державності. Ефективність державного управління: зб. наук. праць. 2015. Вип. 44. С. 64.
9. Responsive and Accountable Public Governance: World public sector report / Програма розвитку ООН, 2015. URL: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf>
10. Keeling D. Management in Government. London: Allen & Unwin, 1972. 216 p.
11. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: University Press, 2004. 240 p.
12. Оболенський О., Обушна Н. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 4(23). С. 65.
13. Оболенський О. Ю. Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. (Київ, 26 листоп. 2014 р.). Київ, 2014. Т. 1. С. 150.
14. Алейнікова О. В. Публічне адміністрування та влада. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / С. Чернов В. Воронкової, В. Банах, О. Соснін, П. Жукаускас, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене. Запоріжжя, 2016. 606 с.
15. Луговенко Н. В., Єлагін В. П., Афанасьєва Ю. В. Соціально-економічні чинники впливу на розвиток ринку праці в Україні. Збірник наукових праць «Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики». 2019. Вип. 1(28). С. 499. DOI: <https://doi.org/10.18371/fcaptr.v1i28.163080>

References

1. Bakumenko V. D. (2015) Publichne administruvannja jak proces vyroblennja, pryjnattja ta vykonannja upravlin-sjkykh rishenj. [Public administration as process of development, acceptance and execution of management decisions]. Scientific research from the public and municipal administration, Vol. 1. P. 8–26.
2. Amosov O. Yu., Havkalova N. L. (2014) Publichne administruvannja v Ukraini: zviazok z arkhetypany ta priorytety rozvytku. [Public administration in Ukraine: communication with archetypes and development priorities.] Public management: theory and practice, Vol. 2 P. 7–13. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_2%28spets._4 (accessed: 19 June 2021).
3. Obolenskyi O. Yu., Melnyk A. F., Vasina A. Yu., Hordiienko L. Yu. (2003) Derzhavne upravlinnia [Public administration]. Kyiv: Znannia-Pris., P. 343.
4. Dziundziuk V. B., Meltiukhova N. M., Fomitska N. V. (2011) Publichne administruvannja v Ukraini [Public administration in Ukraine]. KharRI NADU «Mahistr». P. 306.
5. Pasichnyk M. V. (2009) Mekhanizmy vprovadzhenia novoho publichnoho menezhmentu: dosvid SSHA [Mechanisms of introduction of new public management: experience of the USA] Public administration: Theory and practice, Vol.1. Available at: http://academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf (accessed: 20 June 2021)

6. Sierohina T. V. (2018) Katehoriia «publichna posluha» yak ob'ekt naukovoho doslidzhennia [Category «public service» as subject to scientific research]. *Aspects of public board*, Vol. 4. P. 14.
7. Dzeveliuk M. V. (2017) Servisna derzhava yak funktsionalna model suchasnoi derzhavy [Service state as functional model of the modern state]. *Current problems of the state and right*, Odesa: «Helvetyka». Vol. 78. P. 60–67.
8. Kozak V. (2015) Publichne upravlinnia v systemi koordynat ukrainskoi derzhavnosti [Public management in a coordinate system of the Ukrainian statehood]. *Efficiency of public administration*, Vol. 44. P. 64.
9. Program of development of the UN (2015) Responsive and Accountable Public Governance: World public sector report. Available at: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf> (accessed: 20 June 2021)
10. Keeling D. (1972) *Management in Government*. London: Allen & Unwin. 216 p.
11. Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: University Press, 2004. 240 p.
12. Obolensky O., Obushna N. (2014) Publichne upravlinnja v umovakh formacijnogho ta cyvilizacijnogho rozvytku Ukrainy [Public management in the conditions of formational and civilization development of Ukraine]. *Public administration and local government*, Vol. 4 (23). P. 65.
13. Obolensky O. Ju. (2014) Publichne upravlinnja: shljakhy rozvytku [Public managements: ways of development]. *Proceeding of the nauk.-prakt. konf. za mizhnar. Uchastju (Ukraine, Kiev, November 26, 2014)*. Vol 1. P. 150.
14. Alyeynikova O. V. (2016) Publichne administruvannja ta vlada [Public administration and power]. *Publichne upravlinnja ta administruvannja v umovakh informacijnogho suspiljstva: vitchyznjanyj i zarubizhnyj dosvid [Public management and administration in the conditions of information society: domestic and foreign experience]*. Zaporizhia, P. 606.
15. Luhovenko N. V., Yelahin V. P., Afanasyeva Ju. V. (2019) Socialjno-ekonomichni chynnyky vplyvu na rozvytok rynku praci v Ukraini [Socio-economic factors of influence on market development of work in Ukraine]. *Collection of scientific works «Financial and credit activity: problems of the theory and practice*, Vol. 1(28). P. 499. DOI: <https://doi.org/10.18371/fcaptp.v1i28.163080>.

Стаття надійшла до редакції 22.06.2021

Прав Роман Юрійович
кандидат наук з державного управління
Прав Роман Юрьевич
кандидат наук по государственному управлению
Prav Roman
Candidate of Sciences in Public Administration

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-3-7220

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ
ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОЮ БЕЗПЕКОЮ**

**ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ**

**PUBLIC ADMINISTRATION OF INFORMATION
AND COMMUNICATION SECURITY MANAGEMENT**

Анотація. В умовах активного розвитку цифрових технологій та проведення трансформаційних процесів системи публічного управління актуальним є питання ефективного використання інформації з метою розвитку соціально-економічних та суспільних процесів. Роль держави у забезпеченні захисту інформаційних даних та створення ефективних комунікацій є доволі великою. Інформацію у системі публічного управління можна розглядати як вхідний ресурс у системі надання адміністративних послуг, джерело отримання новин та систему отримання нових знань та навичок. У статті проаналізовані тенденції розвитку цифрових технологій, окремо визначено зростання кількості користувачів Інтернет-ресурсів, соціальних мереж, проаналізовано характеристики різних категорій користувачів. В Україні кількість Інтернет-користувачів є високою, а доступ до інформації доволі широким. Отже, актуальним є питання забезпечення населення об'єктивною офіційною інформацією та боротьби з фейками. У рамках даного питання у статті запропоновано налагодження системи публічних комунікацій через підвищення рівня інформаційної грамотності населення. В умовах розвитку системи публічного адміністрування важливим питанням є цифровізація процесів надання адміністративних послуг. Для забезпечення цифровізації у системі публічного адміністрування необхідно створення баз даних та робота з великою кількістю даних. Це викликає два блоки ризиків, які були пропрацьовано у дослідженні: ризики нестачі потужності технічних систем для обробки та зберігання даних, а також ризиків витоку персональної чи конфіденційної інформації через недостатній рівень систем захисту. Отже, у статті також було розглянуто питання кібербезпеки на державному рівні. У результаті дослідження було запропоновано організаційні механізми контролю безпеки інформаційних потоків та комунікаційних зв'язків з метою забезпечення безпеки держави та суспільства.

Ключові слова: публічне управління, інформаційна безпека, комунікації.

Аннотация. В условиях активного развития цифровых технологий и проведения трансформационных процессов системы публичного управления актуальным является вопрос эффективного использования информации с целью развития социально-экономических и общественных процессов. Роль государства в обеспечении защиты информационных данных и создание эффективных коммуникаций довольно высока. Информацию в системе публичного управления можно рассматривать как входной ресурс в системе предоставления административных услуг, источник получения новостей и систему получения новых знаний и навыков. В статье проанализированы тенденции развития цифровых технологий, отдельно выделен рост количества пользователей Интернет-ресурсов, социальных сетей, проанализированы характерные различия категорий пользователей. В Украине количество Интернет-пользователей высокое, а доступ к информации довольно широк. Итак, актуальным является вопрос обеспечения населения объективной официальной информацией и борьба с фейками. В рамках данного вопроса в статье предложено повысить эффективность системы публичных коммуникаций путем повышения уровня информационной грамотности населения. В условиях развития системы публичного администрирования важным вопросом является цифровизация процессов предоставления административных услуг. Для обеспечения цифровизации в системе публичного администрирования необходимо создание баз данных

и работа с большим количеством данных. Это вызывает два блока рисков, которые были проработаны в исследовании: риски нехватки мощности технических систем для обработки и хранения данных, а также риски утечки персональной или конфиденциальной информации из-за недостаточного уровня систем защиты. Итак, в статье также были рассмотрены вопросы кибербезопасности на государственном уровне. В результате исследования было предложено внедрить организационные механизмы контроля безопасности информационных потоков и коммуникаций с целью обеспечения безопасности государства и общества.

Ключевые слова: публичное управление, информационная безопасность, коммуникации.

Summary. In the conditions of active development of digital technologies and carrying out of system of public management transformational processes the question of effective use of the information for the social and economic and social processes development purpose is actual. The role of the state in ensuring the protection of information data and the creation of effective communications is quite large. Information in the system of public administration can be considered as an input resource in the system of administrative services, a source of news and a system of acquiring new knowledge and skills. The article analyzes the development trends of digital technologies, separately identifies the growth in the number of users of Internet resources, social networks, analyzes the characteristics of different categories of users. In Ukraine, the number of Internet users is high, and access to information is quite wide. Thus, the issue of providing the population with objective official information and combating fakes is relevant. In the framework of this issue, the article proposes to establish a system of public communications by increasing the level of information literacy of the population. In the context of the development of the system of public administration, an important issue is the digitalization of the processes of providing administrative services. To ensure digitalization in the system of public administration, it is necessary to create databases and work with a large amount of data. This poses two blocks of risks that have been developed in the study: risks of lack of capacity of technical systems for data processing and storage, as well as risks of leakage of personal or confidential information due to insufficient level of security systems. Thus, the article also addressed the issue of cybersecurity at the state level. As a result of the study, organizational mechanisms for controlling the security of information flows and communication links were proposed in order to ensure the security of the state and society.

Key words: public administration, information security, communication.

Постановка проблеми. Сучасне суспільство розвивається в умовах великих потоків інформації, які не просто здійснюють інформаційну функцію, але і формують відношення громадськості до певних процесів суспільного, соціально-економічного, політичного життя держави. Отже, інформація є важливим джерелом забезпечення стабільності розвитку суспільства, в тому числі є фактором національної безпеки. Розвиток цифрових технологій значно збільшує потоки інформації, формуючи систему Big Data — великих інформаційних потоків, які містять акумульовану із певною метою інформацію. Цифрові дані та гаджети для їх використання активно розвиваються. У 2019 році вперше кількість осіб, що використовує у якості джерел інформації цифрові ресурси перевищило 50%, залишивши на другому місці телебачення, що до цього часу лідирувало [1]. За статистикою Організації Об'єднаних Націй у 2020 році було зареєстровано понад 4,5 мільярдів людей на патенті, що є користувачами мережі Інтернет [2], і ця кількість продовжує зростати. Нарощування обсягів інформаційних потоків має позитивні моменти, зокрема, підвищення доступності, прозорості, оперативності їх отримання, проти ставить під загрозу питання збереження конфіденційної інформації, правдивості та відповідності дійсним фактам. Отже, питання захисту інформації в умовах нарощування потоків цифрових даних та спрощення доступу до них лежить у поля обов'язків публічного управління та має високу актуальність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями забезпечення інформаційної безпеки

та системи ефективних комунікацій на рівні публічного управління у зв'язку із актуальністю та високим практичним значенням розглядалися у роботах багатьох вітчизняних науковців. Відзначимо ті роботи, які були виділені для визначення окремих аспектів проведеного та представленого у статті дослідження, а саме роботи таких авторів: Кукіна І. В., Панченка О. А., Євдоченко Л. О., Вареня Н. М. Проте, активний розвиток цифрових технологій та впровадження трансформаційних процесів ставить перед дослідниками нові завдання розвитку публічних інформаційно-комунікаційних технологій.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Розвиток цифрових технологій та нарощування обсягів інформаційних потоків ставить перед органами державної влади завдання створення систем управління інформаційно-комунікаційними потоками для забезпечення безпеки та сталого розвитку держави. Відповідно до актуальності теми дослідження у статті поставлено за мету розробити шляхи підвищення рівня безпеки інформаційно-комунікаційних технологій у публічному секторі.

Для досягнення поставленої мети було окреслено ряд завдань:

- проаналізувати місце цифрових технологій у житті сучасної людини та у системі публічного управління;
- визначити наявні ресурси цифрової підтримки публічного управління та тенденції подальшого розвитку,

- проаналізувати алгоритми роботи з інформаційними системами на рівні публічного управління: надання адміністративних послуг, оцінки статистичних даних, комунікації, державної інформаційної політики,
- запропонувати організаційні механізми контролю безпеки інформаційних потоків та комунікаційних зав'язків з метою забезпечення безпеки держави та суспільства.

Виклад основного матеріалу. В умовах відкритого доступу до інформації важливим аспектом її сприйняття є підтвердження даних реальними фактами, забезпечення неупередженості, чесності та прозорості джерел, що цю інформацію надають. Великі обсяги інформаційних потоків значно ускладнюють системи контролю виведення в публічний простір інформації, що часто не відповідає дійсності, лобіює інтереси певних політичних та економічних груп, загрожує національній безпеці держави. В умовах переведення основних потоків інформації у цифрові ресурси, процеси здійснення контролю безпеки інформації та запобігання витокам конфіденційних даних особливо ускладнюються.

За даними статистики у світі кількість Інтернет-користувачів складає 4,54 мільярда осіб, у порівнянні із 2019 роком ця цифра виросла на 7%. Тенденції свідчать про продовження зростання кількості юзерів. Одним із найбільш популярних серед користувачів Інтернет-контентом є контент соціальних мереж. Так, на сьогодні різними соціальними мережами користуються 3,8 мільярди осіб на планеті, а зростання цього показника за рік становило 9% (в Україні користувачами соціальних мереж є майже половина населення). Отже, тенденції зростання кількості підписників соціальних мереж є вищими, ніж по-

казники охоплення населення планети всесвітньою мережею, що визначає високу інформаційну роль соціально-мережевого контенту у формуванні ставлення населення до певних питань суспільного характеру, формування суспільної думки, інформатизації та інших процесів комунікативного спрямування [2].

Період часу, який середньостатистична людина проводить у мережі становить приблизно 6 з половиною годин на день, тобто понад ста днів на рік. Це майже третина нашого часу. Інтернет-ресурси використовуються як для роботи, проведення дозвілля, так і для перегляду новин, пошуку експертних думок для допомоги у визначенні людиною власної позиції з того чи іншого питання, отримання релевантної інформації за різними запитами: освіта, медицина, саморозвиток, отримання публічних чи муніципальних послуг тощо [7].

Хоча, варто зазначити, що різні категорії населення мають різні можливості доступу до інформації. За статистикою менша кількість жінок, ніж чоловіків користуються Інтернет-ресурсами, є зворотно пропорційна залежність між віком людей та відсотком користувачів у даній віковій категорії, жителі міст мають ширші можливості доступу, ніж сільські жителі. Понад 40% населення планети взагалі не мають доступу до мережі Інтернет, більша частина із яких є мешканцями Південної Азії та Африки (31% та 27% відповідно), що свідчить про залежність рівня доступу до мережі та рівня життя і доходів населення. Географічно кількість осіб, що не мають доступу до мережі за регіонами представлена на рис. 1.

Україна посідає 29 місце у світі за долею підключених до мережі Інтернет у структурі населення. Це доволі високий показник [9]. При цьому, понад 90% мають можливість використовувати смартфони для

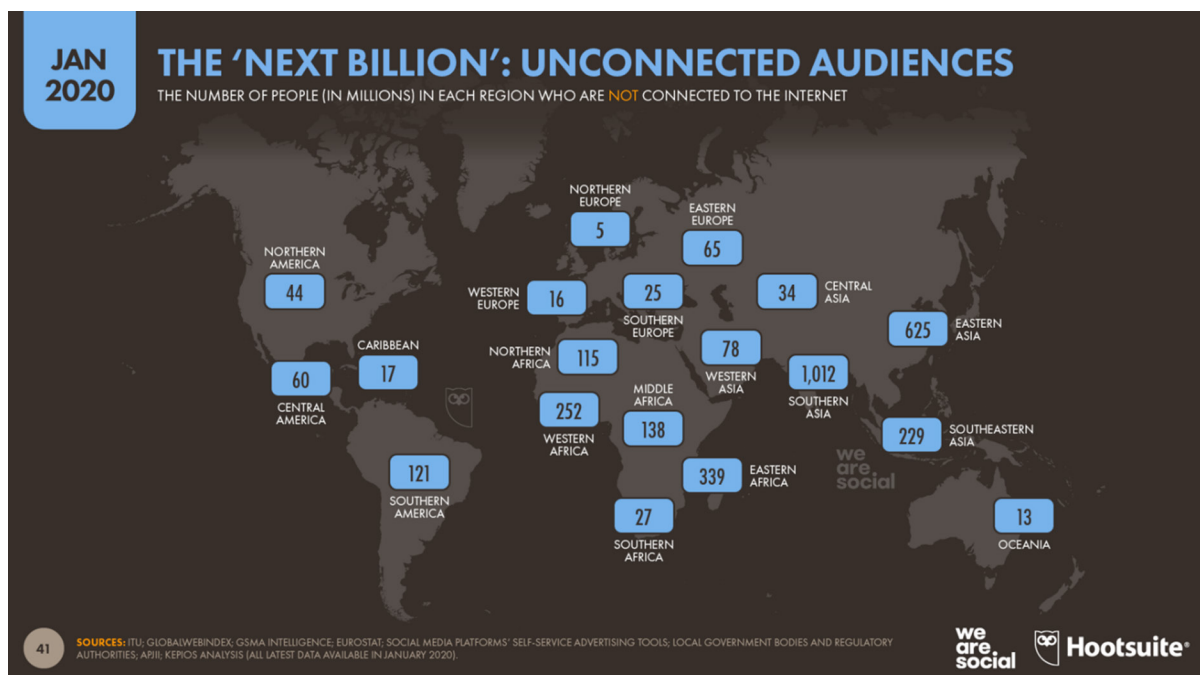


Рис. 1. Кількість осіб, що не мають доступу до мережі Інтернет, млн. осіб [8]

доступу до мережі [1]. Ця цифра вказує на велике розповсюдження мобільних пристроїв, що дають додаткові можливості для отримання інформації, зокрема мобільні додатки, месенджери та чат-боти, що є додатковими механізмами розповсюдження інформації та можуть бути використані з метою забезпечення публічного управління комунікаціями.

В Україні з метою управління потоками цифрової інформації на рівні публічної влади було створено Міністерство цифрової трансформації України, яке діє на основі Положення про Міністерство, що визначає його основні функції [10]:

- реалізація державної політики цифровізації всіх сфер життя населення, розвитку економіки, публічного адміністрування;
- розвиток цифрової грамотності населення;
- розвиток національних інформаційних систем та інформаційної інфраструктури;
- сприяння розвитку ІТ-сектору та цифровізації інших галузей економіки.

Представимо основні проекти Міністерства, що реалізовані у вигляді наступної схеми — рис. 2.

Аналізуючи проекти, розроблені та впроваджені Міністерством, варто зазначити, що особлива увага уряду приділяється максимальній цифровізації процесів надання адміністративних та соціальних послуг. При цьому, до додатків та програмних продуктів, що створені з метою забезпечення е-адміністрування, приєднуються бази даних із персональною інформацією користувачів. Така система акумулювання інформаційних даних має два великих блоки ризиків:

- ризик неправомірного заволодіння та використання персональними даними користувачів,

- ризик збоїв у роботі програмного забезпечення через високе навантаження та велику кількість даних.

Мінімізація даних ризиків можлива лише за умови впровадження ефективних систем інформаційної безпеки. Для формування практичних підходів до забезпечення кібербезпеки пропонується наступний алгоритм реалізації функцій публічного управління у галузі інформатизації — рис. 3.

Отже, у рамках алгоритму забезпечення кібербезпеки та безпеки інформаційних потоків виділено наступні блоки:

- вільний доступ до офіційної інформації та її поширення;
- захист персональних та конфіденційних даних, інформації, що містить державну таємницю;
- робота із кібератаками;
- боротьба із недостовірною інформацією.

Розробка алгоритму управління інформаційної безпекою на публічному рівні дозволила визначити дві складові: технічну та комунікаційну. Хотілося б більш детально зупинитися саме на комунікаційній складовій інформаційної безпеки.

В умовах політичної нестабільності, соціально-економічної кризи, військової агресії на Сході України та пандемії коронавірусу і інших зовнішніх та внутрішніх факторів ризику розвитку суспільства, важливим аспектом є забезпечення ефективних комунікацій органів публічної влади і населення країни. Аналізуючи систему комунікацій між публічним сектором, приватним сектором, органами місцевої влади та населенням у дослідженні було виділено наступні блоки:

- боротьба з фейковою та недостовірною інформацією;

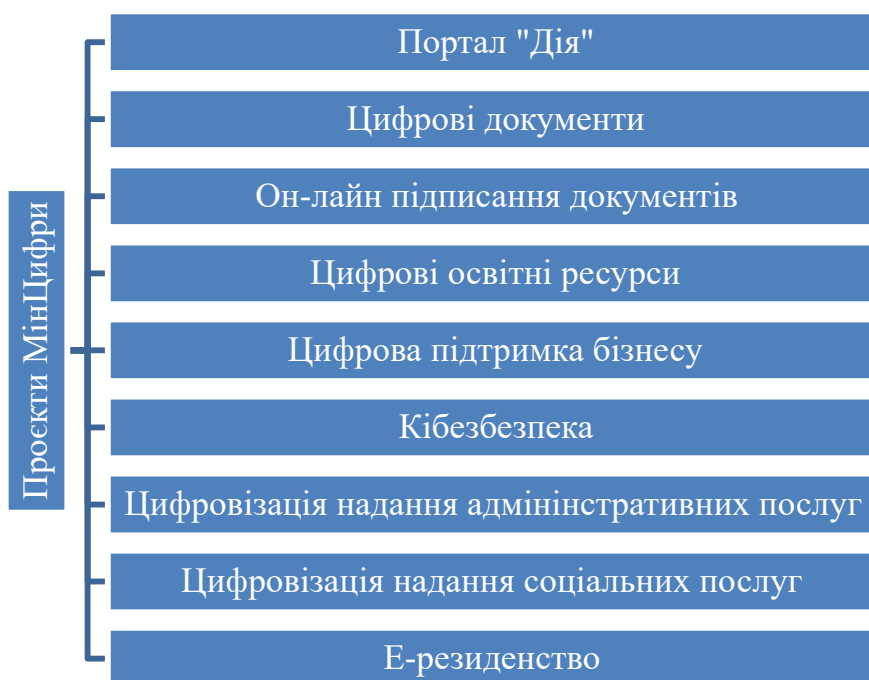


Рис. 2. Проекти Міністерства цифрової трансформації України



Рис. 3. Система забезпечення інформаційної безпеки на рівні публічного управління

- попередження інформаційних «вбросів»;
- боротьба з пропагандою;
- створення системи іміджу засобів масової інформації із відповідним формуванням ставлення суспільства до ЗМІ.

Питання безпеки комунікацій публічної влади має таку ж високу актуальність як і питання захисту інформаційних даних. Кількість фейкової інформації у мережі постійно зростає. Інформацію із непідтвердженими даними або даними, що містять суб'єктивні оцінки та висновки використовують навіть провідні вітчизняні ЗМІ. У такі ситуації важливим є забезпечення населення оперативною достовірною інформацією, що засновується на фактах та експертному аналізі, а не чутках, неперевіреній інформації, неправдивих даних чи домислах. Частково така інформація є спеціальним інформаційним «вбросом», що може бути пов'язаний із необхідністю формування через певні групи лобістів громадської думки з приводу питань суспільного розвитку, підготовки цієї думки до певних подій з метою забезпечення погодження тих чи інших дій суспільством. Особливу небезпеку складають такі інформаційні провокації в умовах гібридної війни. Механізмами для попередження негативних явищ у системах комунікації публічного сектору із громадськістю є забезпечення відповідальності засобів масової інформації за якість надання даних своєю репутацією. Високий рівень інформаційної культури створює передумови для формування негативного ставлення суспільства

до тих джерел інформації, які мають погану репутацію або у інформаційних матеріалах яких були виявлені неправдиві, фейкові чи суб'єктивні дані. Формування іміджу інформаційних джерел за рахунок підвищення якісного рівня інформаційного середовища можна досягти лише у інформаційно свідомому суспільстві, коли люди розуміють, як відрізнити фейкову новину від справжньої, де шукати достовірні джерела інформації, як повідомити користувачів інформації, що вона не є достовірною та вивести її із інформаційного поля. Підвищення інформаційної грамотності населення можливо шляхом максимального охоплення людей ресурсами підвищення цифрової грамотності, що сприятиме як забезпеченню більш високого ступеня захисту інформаційних даних, так і створенню об'єктивного комунікаційного простору у системі «публічна влада-населення».

Висновки та пропозиції. Отже, у статі розглянуті питання розвитку інформаційної безпеки та системи комунікацій на рівні публічного управління. Визначено актуальність процесів цифровізації та проаналізовано національний досвід створення цифрових технологій. Серед проблемних аспектів цифровізації визначено ризики при використанні великої кількості даних, безпеки конфіденційної інформації та необхідність створення більш прозорого комунікаційного простору із заміною великої кількості фейкової інформації на достовірні офіційні дані шляхом підвищення якості інформаційного простору та цифрової грамотності населення.

Література

1. Офіційний сайт Української інтернет асоціації. Дослідження Інтернет-аудиторії. URL: <https://inau.ua/proekty/doslidzhennya-internet-audytoriyi>
2. Офіційний сайт Організації Об'єднаних Націй в Україні. URL: <https://ukraine.un.org/uk>
3. Кукін І. В. Комплексний механізм публічного управління інформаційною безпекою особистості у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі / І. В. Кукін // Публічне управління та митне адміністрування. 2020. № 4 (27). С. 134–139.
4. Панченко О. А. Роль засобів масової інформації в системі державного управління інформаційною безпекою / О. А. Панченко // Публічне управління та митне адміністрування. 2020. № 1 (24). С. 97–102.
5. Євдоченко Л. О. Удосконалення системи державного забезпечення інформаційної безпеки України в умовах умов глобалізації: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 // Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Львів, 2011. 20 с.
6. Варенья Н. М. Ідеологічне підґрунтя стратегічних комунікацій як форма протидії інформаційної агресії // Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави: зб. тез наук. доп. наук.-практ. конф. (Київ, 4 квітня 2019 р.) [Електронне видання]. Київ: Нац. акад. СБУ, 2019. С. 18–20.
7. Офіційний сайт Організації Об'єднаних Націй. Департамент глобальних комунікацій. URL: <https://www.un.org/ru/sections/departments/department-global-communications/index.html>
8. Офіційний сайт Організації Об'єднаних Націй. Щорічник ООН. URL: <https://unyearbook.un.org/>
9. Офіційний сайт Урядового порталу України. Питання Міністерства цифрової трансформації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-ministerstva-cifrovoyi-t180919>
10. Офіційний сайт Міністерства цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua/>

References

1. Ofitsiyniy sait Ukrainskoi internet asotsiatsii. Doslidzhennia internet-audytorii. URL: <https://inau.ua/proekty/doslidzhennya-internet-audytoriyi>
2. Ofitsiyniy sait Orhanizatsii Obiednanykh Natsii v Ukraini. URL: <https://ukraine.un.org/uk>
3. Kukin I. V. Kompleksnyi mekhanizm publichnogo upravlinnia informatsiinoiu bezpekoiu osobystosti u sferi natsionalnoi bezpeky ta yii prykordonnomu sektori / I. V. Kukin // Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia. 2020. № 4 (27). S. 134–139.
4. Panchenko O. A. Rol zasobiv masovoi informatsii v systemi derzhavnoho upravlinnia informatsiinoiu bezpekoiu / O. A. Panchenko // Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia. 2020. № 1 (24). S. 97–102.
5. Yevdochenko L. O. Udoskonalennia systemy derzhavnoho zabezpechennia informatsiinoi bezpeky Ukrainy v umovakh umovakh hlobalizatsii: avtoref. dys. kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.01 // Lvivskiy rehionalnyi instytut derzhavnoho upravlinnia Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. Lviv, 2011. 20 s.
6. Varenia N. M. Ideolohichne pidhruntia stratehichnykh komunikatsii yak forma protydii informatsiinoi ahresii // Aktualni problemy upravlinnia informatsiinoiu bezpekoiu derzhavy: zb. tez nauk. dop. nauk.-prakt. konf. (Kyiv, 4 kvitnia 2019 r.) [Elektronne vydannia]. Kyiv: Nats. akad. SBU, 2019. S. 18–20.
7. Ofitsiyniy sait Orhanizatsii Obiednanykh Natsii. Departament hlobalnykh komunikatsii. URL: <https://www.un.org/ru/sections/departments/department-global-communications/index.html>
8. Ofitsiyniy sait Orhanizatsii Obiednanykh Natsii. Shchorichnyk OON. URL: <https://unyearbook.un.org/>
9. Ofitsiyniy sait Uriadovoho portalu Ukrainy. Pytannia Ministerstva tsyfrovoyi transformatsii. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-ministerstva-cifrovoyi-t180919>
10. Ofitsiyniy sait Ministerstva tsyfrovoyi transformatsii Ukrainy. URL: <https://thedigital.gov.ua/>

Стаття надійшла до редакції 12.05.2021

УДК 35.08(477)

Пашко Ірина Станіславівна

*здобувач кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління при Президенті України*

Пашко Ирина Станиславовна

*соискатель кафедры общественного развития и общественно-властных отношений
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Pashko Iryna

*Candidate of the Department of Social Development and Public Relations
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-3-7392

ХАРАКТЕРНІ РИСИ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: РЕАЛІЇ ТА ТЕНДЕНЦІЇ

ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ: РЕАЛИИ И ТЕНДЕНЦИИ

CHARACTERISTIC FEATURES OF THE INSTITUTIONALIZATION OF THE CIVIL SERVICE OF UKRAINE: REALITIES AND TRENDS

Анотація. Окреслено комплексну структуру інституту державної служби як сукупності окремих інститутів, що організаційно та концептуально визначають його якісні та кількісні характеристики. Продемонстровано, що характер процесів які відбуваються в інституті державної служби України зумовлений зовнішніми, вольовими, управлінськими рішеннями, метою яких є реалізація актуальних, соціально значимих цілей, що не мають на меті безпосередніх впливів на інститут державної служби. Звертається увага не лише на прямі а й на опосередковані впливи державного управління на інститут державної служби. Зокрема, акцентується на визначальній ролі політичних процесів, які формують концептуальні напрями розвитку держави та визначають пріоритети управлінської діяльності. Показано вплив дій щодо асоціації Україна – ЄС на процеси інституціоналізації державної служби як яскравий приклад синергетичного ефекту комплексних управлінських рішень у протидії неформальному деструктивному інституту корупції. Це спонукає до пошуку та застосування нового науково-теоретичного інструментарію та методологічного апарату дослідження процесів інституціоналізації у постсучасній синергетичній парадигмі. Останнє уможливить аналіз стану й прогнозування перспектив розвитку державної служби; забезпечить науково обґрунтований вибір з числа можливих альтернатив модернізації досліджуваного інституту та дозволить спрямувати практичну розробку цільових комплексних програм і стратегій управління змінами в його структурі. Таким чином, врахування впливів складних біфуркаційних процесів у державному управлінні на сучасному етапі дозволить виявляти тенденції інституціоналізації державної служби у нових якісних та кількісних характеристиках.

Ключові слова: інституціоналізація, інституціональний комплекс, трансформація державної служби, сучасні тренди інституціоналізації державної служби, діджиталізація, управління за цілями.

Аннотация. Определена комплексная структура института государственной службы, как совокупность отдельных институтов, которые организационно и концептуально определяют его качественные и количественные характеристики. Показано, что характер процессов происходящих в институте государственной службы Украины обусловлен внешними волевыми управленческими решениями, целью которых является реализация актуальных социально значимых целей, которые не оказывают прямого воздействия на институт государственной службы. Указано на косвенное влияние государственного управления на институт государственной службы. В частности, акцентируется определяющую роль политических процессов, которые формируют концептуальные направления развития государства и определяют приоритеты

управленчеської діяльності. Показано вплив дій об асоціації Україна – ЄС на процеси інституціоналізації державної служби. Ярким прикладом синергетичного ефекта комплексних управленчеських рішень є дії, направлені на ліквідацію неформального деструктивного інституту корупції. Це побуджує до пошуку і застосування нового науково-теоретичного інструментарія і методологічного апарату дослідження процесів інституціоналізації в постсучасній синергетичній парадигмі. В свою чергу, це сприяє якісному аналізу і прогнозуванню перспектив розвитку державної служби; забезпечить науково обґрунтований вибір з числа можливих альтернатив модернізації досліджуваного інституту і дозволить направити практичну розробку цільових комплексних програм і стратегій управління змінами його структури. Таким чином, урахування складних біфуркаційних процесів в державному управлінні на сучасному етапі дозволить виявляти тенденції інституціоналізації державної служби в нових якісних і кількісних характеристиках.

Ключові слова: інституціоналізація, інституціональний комплекс, трансформація державної служби, сучасні тренди інституціоналізації державної служби, діджиталізація, управління по цілям.

Summary. The complex structure of the institution of public service is defined as a set of individual institutions, which organizationally and conceptually determine its qualitative and quantitative characteristics. It is shown that the nature of the processes taking place in the institute of civil service of Ukraine is determined by external volitional management decisions, the purpose of which is the implementation of urgent socially significant goals, which do not have a direct impact on the institute of civil service. The indirect influence of public administration on the institution of public service is indicated. In particular, the author emphasizes the decisive role of political processes that form the conceptual directions of the state's development and determine the priorities of management activities. The influence of actions on the Ukraine-EU association on the processes of institutionalization of the civil service is shown. A striking example of the synergistic effect of complex management decisions is actions aimed at eliminating the informal destructive institution of corruption. This prompts the search for and application of a new scientific and theoretical toolkit and methodological apparatus for studying the processes of institutionalization in the postmodern synergetic paradigm. In turn, this contributes to the qualitative analysis and forecasting of the prospects for the development of the civil service; will provide a scientifically grounded choice from among possible alternatives to modernize the research institute and will guide the practical development of targeted comprehensive programs and strategies for managing changes in its structure. Thus, taking into account the influence of complex bifurcation processes in public administration at the present stage will make it possible to identify trends in the institutionalization of public service in new qualitative and quantitative characteristics.

Key words: institutionalization, institutional complex, modern trends of government service, institutionalization, modern tendencies, transformation, digitalization, management by goals.

Постановка проблеми. Суперечливий характер процесів що відбуваються в інституті державної служби України зумовлює необхідність, актуальність і важливість розробки науково-теоретичних засад, оновлення методологічних підходів дослідження інституціоналізації державної служби. Зміни, що стали визначальними протягом останніх років: професіоналізація державної служби, автоматизація та комп'ютеризація адміністративних функцій, кількісне скорочення державних службовців, перегляд структури, функцій, делегування повноважень, — потребують аналізу відповідності виконання функцій, покладених на інститут державної служби, визначення доцільності розробки нових програм і стратегій управління здійснюваними змінами із залученням соціального потенціалу, що визначається самою сутністю державної служби та її оточенням. За таких умов, дослідження реального стану інституціоналізації державної служби України та виявлення тенденцій її розвитку є актуальним завданням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичне підґрунтя статті складають праці, присвячені розробці проблем державної служби, як інституціонального утворення. У працях Б. Б. Авер'янова [1], Б. Д. Бакуменка [2], Ю. П. Битяка [3], Г. І. Ле-

лікова [9], Липовської Н. А. [10], П. І. Надолішного, О. Ю. Оболенського [12], В. Н. Олуйка [13], Р. Н. Серьогіна [14] та інших науковців подано результати досліджень організації та самоорганізації інституту державної служби, факторів його дестабілізації (корупція, кар'єризм, бюрократизм тощо), виявлено зв'язки державної служби й суспільства, інституціональні засади державної служби, діяльнісний підхід до вивчення інституту державної служби тощо. Вагомий внесок у дослідження проблеми формування й розвитку інституту державної служби в умовах адміністративної реформи в Україні зробили Є. Грайнер [5] О. Западінчук [6], Ю. Кізілов [7] та ін. Ними напрацьовані теоретичні положення щодо модернізації державного управління та державної служби, в умовах здійснення адміністративної реформи, розробки сучасної парадигми інституціонального розвитку державної служби.

Однак, незважаючи на наукові здобутки у сфері означеної проблематики, системний аналіз наукової літератури з проблем державної служби засвідчив, що проблема формування й розвитку інституту державної служби в сучасних умовах України залишається перманентно актуальною, як для подальшого реформування державної служби України, так і для підвищення її ефективності та результативності.

Формулювання цілей статті. Метою роботи є визначення характерних рис формування інституту державної служби України та визначення тенденцій його розвитку.

Виклад основного матеріалу. Інституціональний погляд на державну службу істотно узагальнює її концептуальне розуміння, розсуває горизонти «діяльнісного» бачення державної служби. Запозичене з юридичної науки традиційне розуміння інституту як «сукупність норм права, що регулюють визначену групу суспільних відносин одного порядку і, як правило, є складовою частиною відповідної галузі права» [15, с. 226], історично походить з поняття інституції (від лат. *institutio* — «наставляння»), сформованого, як елемент римського приватного права, а потім, як зведення цивільного права. Більш широкого значення поняття «інститут», набуло у соціології. Насамперед, це визначений спектр соціально регульованої й організованої поведінки людей та їх стосунків. В інституціоналізмі традиційно виділяють три напрями: 1) соціопсихобіологічний (Веблен та ін.) — боротьба видів за існування і природний відбір; 2) соціальний (Коммонс) — правові відносини які визначають соціально економічні відносини в суспільстві; 3) економічний (Мітчелл) — проблеми економічних циклів і процесів [4, с. 875].

Вивчення державної служби, як комплексу інститутів уможливорює осмислення місця державної служби в структурі влади і державного управління та дає змогу дослідити динаміку змін у суспільному розвитку, що є складним соціокультурним комплексом. Державна служба є інститутом реалізації державної влади. Вона водночас є інститутом реалізації соціальних, правових та демократичних функцій держави, що безпосередньо визначаються першою статтею Конституції: Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава [8]. Таким чином державна служба виникає та формується разом з державою і є її невід’ємною частиною. Формування правової, соціальної демократичної держави у свою чергу детермінує перетворення державної служби на один з основних інститутів українського соціуму. Тому державну службу як соціальний і правовий інститут доцільно досліджувати з позицій соціальних цінностей, норм, структурних компонентів і соціальних ролей.

З метою дослідження державної служби як особливого інституту доцільно застосовувати системний підхід. Адже забезпечення широкого діапазону функцій потребує наявності розгалуженого комплексу окремих самостійних інститутів, які лише разом можуть сформувати цілісний інститут державної служби. Наявність системоутворюючих чинників дозволяє визначити державну службу як цілісну соціальну систему. Загальними для систем є наступні характеристики: наявність загальної мети для сукупності всіх компонентів; підпорядкування цілей кожного компонента загальній меті системи;

усвідомлення кожним компонентом своїх завдань і розуміння загальної мети; виконання кожним елементом функцій, що впливають з поставленого завдання; відносини субординації та координації між елементами системи; наявність зворотного зв’язку між керуючою і керованою підсистемами. Усі ці положення в повному обсязі характерні для державної служби як системи, на що звертають увагу вітчизняні дослідники [10].

Як будь-яка складна організаційна система, державна служба має розширену і розгалужену адміністративну структуру, одиницею якої є державний орган, що наділений визначеними владними повноваженнями для забезпечення реалізації визначеної частини державних функцій. Розуміння державної служби як інституціонального комплексу зумовлює необхідність дослідження його структурних компонентів. сьогодні здійснено перші обґрунтування державної служби як правового інституту [1, с. 48–52], виявлено особливості державної служби як економічного інституту [17, с. 77–78]. Як справедливо зазначає Н. Липовська, державна служба як система інститутів являє собою сукупність взаємодіючих між собою підсистем, спрямованих на досягнення загальної мети, у яких кожна окремо виконує визначену функцію, але внаслідок синергетичного ефекту під час їх взаємодії сама державна служба як система набуває нових властивостей цілісності, збалансованості рівноваги, розподілу сфер і способів діяльності, єдності підходів до вирішення завдань визначеного рівня, використання єдиних норм, правил, стандартів) [10].

Аналіз службових документів, спеціальної літератури і практики дає підставу вважати, що державна служба як інституціональний комплекс, як система інститутів включає інститут державних соціальних послуг, правовий, соціальний, соціокультурний, організаційно управлінський, економічний, інформаційно комунікативний, інтелектуально духовний інститути. Таким чином, державна служба виступаючи в ролі того чи іншого інституту, «розгортаючись» у тому чи іншому напрямі, утворює певне функціональне поле. Державна служба як організаційно-управлінський інститут є професійною діяльністю із забезпечення виконання повноважень державних органів, виступає в ролі соціального механізму реалізації функцій держави, що є гарантом розвитку соціуму.

Як правовий інститут, державна служба покликана забезпечити реалізацію цілей і функцій держави, створити механізм зв’язку держави з громадянами і їх об’єднаннями, забезпечити сполучення інтересів громадян і їх суспільних об’єднань, створити правовий простір життя і діяльності громадян, їх прав і свобод, інституціалізуючі соціальні норми, вироблені в суспільстві й необхідні для його існування. У той же час діяльність цього інституту має і внутрішній адміністративно правовий характер.

Обґрунтування інституціонального комплексу державної служби формує її основні функції такі, як: організаційно-управлінська, соціально-економічна, сервісна, інформаційно-комунікативна, соціально-правова. Така структура розглядається як гарант її стійкості, стабільності під час зовнішніх і внутрішніх трансформацій. Отже, державна служба виступає складним інституціональним комплексом, системою інститутів, злагоджена робота яких унаслідок синергетичного ефекту дозволяє регулювати загальне положення в економічному, політичному і соціальному житті суспільства і задовольняти соціальні потреби громадян.

Дослідження державної служби як організаційного інституту передбачає як складову частину сукупність організаційних норм, способів, процедур, стандартів і традицій упорядкування, регулювання й координації спільної діяльності державних службовців. Перераховані елементи також є інститутами, що у свою чергу здатні цілеспрямовано впливати на державну службу.

Інституціональне управління впливає на процес прийняття рішень, що з позицій системного підходу вважається найважливішим засобом регулювання і стратегічного управління. Процедура ухвалення рішення й структура організації перебувають у тісному зв'язку. Розвиток державної служби як системи залежить не від ізольованих рішень, а від структури, характеру взаємозв'язків між елементами організації. Тому організаційна структура державних органів є об'єктом інституціонального управління поряд із процесами проходження державної служби і визначення державних посад тощо.

Управління цілями має більш динамічний характер порівняно з інституціональним, оскільки цілі можуть змінюватися швидше й частіше, ніж створюються і трансформуються інститути державної служби. У соціальних системах складно визначити чіткі цілі та домогтися їх точного досягнення, навіть якщо вони поставлені. Однак, при управлінні інститутом державної служби саме на сучасному етапі управління цілями набуває визначального значення. Гарним прикладом управління за цілями, на власну думку, є запровадження асоціації Україна — ЄС. Угода про асоціацію [16] не передбачала особливих інституційних змін щодо системи державної служби в Україні, адже вона направлена насамперед на досягнення можливості інтегруватися до внутрішнього ринку ЄС через зміну та реформування системи технічного регулювання у відповідність до європейських вимог. Більше того, про адаптацію державної служби до вимог ЄС в Угоді взагалі не йдеться, проте певні загальні вимоги до нашої держави ставляться, і вони повинні виконуватися у тому числі й у сфері державної служби. Так, визначено, що у рамках співробітництва Україна повинна надавати особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів

у сфері управління державною службою (стаття 14). Україна повинна забезпечити належний рівень захисту персональних даних відповідно до європейських і міжнародних стандартів (стаття 15). Відповідно до законів ЄС, ставлення до державних службовців та інших працівників, які законно працевлаштовані на території держави-члена, має бути вільним від дискримінації на підставі громадянства (стаття 17). Сторони співробітничать у боротьбі з кримінальною та незаконною організованою чи іншою діяльністю, а також з метою її попередження. Таке співробітництво спрямовується на вирішення серед іншого проблем корупції в державному секторі (стаття 22). Отже, хоча в Угоді про асоціацію не визначено вимог окремо щодо державного управління, разом із тим увага приділяється багатосторонньому співробітництві, яке повинно йти паралельно з реформуванням державної служби. Вказані й інші напрями співробітництва що вже впроваджуються у законодавстві України, зокрема, у Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474 (в редакції розпорядження від 18 грудня 2018 року № 1102-р) [15]. Проте істотне прискорення повноцінного членства України в ЄС з урахуванням Угоди про асоціацію вимагає вирішення наступних питань у сфері державної служби: встановлення принципів, на основі яких буде створюватися державна служба, на Принципах державного управління, відображених у звітах про базові вимірювання програми SIGMA; встановлення переваг вступу на державну службу в залежності від професіоналізму, стажу та інших професійних критеріїв; уніфікація розмірів заробітної плати та інших виплат для всіх державних службовців відповідно до рангів та категорій, рівня компетенції, складності роботи на посаді, відповідальності. У подальшому вказані та інші напрями відповідно до євроінтеграційних напрямів посилять Концепцію (Стратегію) розвитку державної служби в Україні на 2022–2025 роки [11, с. 84]. Водночас, ми можемо побачити безпосередні наслідки реалізації глобальної цілі — асоціації Україна-ЄС. Запровадження елементів сервісної держави: єдиного вікна, розгортання мережі ЦНАПів, застосування електронного документообігу та запровадження додатку «Дія», як елементу протидії деструктивному інституту корупції, справили незрівнянно більший вплив на структуру і функції інституту державної служби, ніж спроби вдосконалити його зсередини. Таким чином, на прикладі трансформації інституту державної служби під впливом діджиталізації та, зокрема, реалізації проєкту державних послуг онлайн ми стали свідками системних змін структури державного апарату, як на центральному, так і на місцевому рівнях.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже,

управління інституціональним розвитком державної служби полягає в регулюванні взаємодії сукупності елементів та підсистем інституту державної служби з метою забезпечення переходу інституту від одного етапу до іншого, підтримці чи зміні інституціонального стану державної служби в загальній інституціональній конфігурації державного управління, держави і суспільства. Однак, зважаючи на виявлені зміни у перебігу модернізації інституту державної служби можемо стверджувати, що існує

тенденція до неопосередкованих, але суттєвих впливів на розвиток інституту під впливом цілей вищого порядку. Отже, цілі державного управління виступають як інструмент впливу на інститут державної служби, оскільки вони становлять основу побудови організаційних відносин, планування й оцінки результатів діяльності і забезпечують ефективний та стійкий розвиток відповідно до політично та суспільно значимих визначених пріоритетів на конкретно-історичному етапі.

Література

1. Авер'янов Б. Забезпечення верховенства права у функціонуванні державної служби України / Б. Авер'янов // Вісн. держ. служби України. 2000. № 4. С. 71–75.
2. Бакуменко Б. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб. / Б. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. К.: Міленіум, 2003. 256 с.
3. З. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади / Ю. П. Битяк. Х.: Право, 2005. 304 с.
4. Большая советская энциклопедия. Н.: Сов. энциклопедия, 1972. Т. 10. 930 с.
5. Грайнер Є. Державна служба в Україні в умовах трансформації: концептуальні питання / Є. Грайнер // Evropsky politicky a pravni diskurz. Прага, 2016. Iss. 2. No 3. P. 227–231. 339 с. URL: file:///C:/Users/www/AppData/Local/Temp/evrpol_2016_3_2_34.pdf
6. Западинчук О. П. Реформування інституту державної служби: актуальні проблеми та завдання / О. П. Западинчук, Н. Т. Гончарук // Модернізація державного управління та європейська інтеграція України: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 25 квіт. 2013 р.): у 2 т. Т. 1; за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. К.: НАДУ, 2013. С. 133–135.
7. Кізілов Ю. Ю. Особливості проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи: дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00. 03. Дніпро, 2017.
8. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 02.01.2021 р.: (офіц. текст). К.: Паливода А. В., 2021. 72 с.
9. Леліков Г. І. Державна служба України: концепція побудови і функціонування розвитку / Г. І. Леліков // Вісн. держ. служби України. 2003. № 2. С. 9–17.
10. Липовська Н. А. Особливості інституціонального розвитку державної служби / Н. А. Липовська // Публічне адміністрування: теорія та практика. 2009. No 2. 5 с.
11. Мельничук Т. П. Інституціоналізація державної служби в Україні відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом / Т. П. Мельничук // Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24 трав. 2019 р.): у 5 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2019. Т. 1. С. 83–85.
12. Оболенський О. Ю. Державна служба / О. Ю. Оболенський. К.: КНЕУ, 2006. 468 с.
13. Олуйко Б. Н. Концептуальні питання інституційної організації державної служби в Україні / Б. Н. Олуйко // Менеджер. 2005. № 1 (31). С. 58–63.
14. Серьогін С. М. Мета, завдання та функції державної служби / С. М. Серьогін // Аспекти публічного управління. 2013, 1. С. 58–65.
15. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474 (в ред. розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1102-р) // Офіційний вісник України. 2016. No 55. Ст. 1919.
16. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, вчинена у частині політичних положень (преамбула, стаття 1, розділи I, II, VII) 21 березня 2014 року в м. Брюсселі та у частині торговельно-економічних і галузевих положень (розділи III, IV, V, VI) 27 червня 2014 року в м. Брюсселі // Офіційний вісник України. 2014. № 75, Т. 1. Ст. 2125.
17. Энциклопедический социологический словарь / под. ред. Г. В. Осипова. Н.: Логос, 1995. 832 с.

References

1. Aver'janov B. Zabezpechennja verkhovenstva prava u funkcionuvanni derzhavnoji sluzhby Ukrajinu / B. Aver'janov // Visn. derzh. sluzhby Ukrajinu. 2000. # 4. S. 71–75.

2. Bakumenko B. D. Teoretychni ta orghanizacijni zasady derzhavnogho upravlinnja: navch. posib. / B. D Bakumenko, P. I. Nadolishnij. K.: Milenium, 2003. 256 s.
3. Bytjak Ju. P. Derzhavna sluzhba v Ukraini: orghanizacijno-pravovi zasady / Ju. P. Bytjak. Kh.: Pravo, 2005. 304 s.
4. Bolshaya sovetskaya entsiklopediya. N.: Sov. entsiklopediya, 1972. T. 10. 930 s.
5. Ghrajner Je. Derzhavna sluzhba v Ukraini v umovakh transformaciji: konceptualni pytannja / Je. Ghrajner // Evropejskopoliticky a pravnidiskurz. Pragma, 2016. Iss. 2. No 3. P. 227–231. 339 s. URL: file:///C:/Users/www/AppData/Local/Temp/evrpol_2016_3_2_34.pdf
6. Zapadynchuk O. P. Reformuvannja instytutu derzhavnoi sluzhby: aktualni problemy ta zavdannja / O. P. Zapadynchuk, N. T. Ghoncharuk // Modernizacija derzhavnogho upravlinnja ta jevropska integracija Ukrainy: materialy shhorich. Vseukr. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastju (Kyjiv, 25 kvit. 2013 r.): u 2 t. T. 1; za nauk. red. Ju. V. Kovbasjuka, K. O. Vashhenka, S. V. Zaghorodnjuka. K.: NADU, 2013. S. 133–135.
7. Kizilov Ju. Osoblyvosti prokhodzhennja derzhavnoi sluzhby v Ukraini v umovakh administratyvnoi reformy: dys. ... kand. nauk z derzh. upr.: spec. 25.00. 03. Dnipro, 2017.
8. Konstytucija Ukrainy: chynne zakonodavstvo zi zminamy ta dopov. stanom na 02.01.2021 r.: (ofic. tekst). K.: Palyvoda A. V., 2021. 72 s.
9. Lelikov Gh. I. Derzhavna sluzhba Ukrainy: koncepcija pobudovy i funkcionuvannja rozvytku / Gh. I. Lelikov // Visn. derzh. sluzhby Ukrainy. 2003. # 2. S. 9–17.
10. Lypovs'jka N. A. Osoblyvosti instytucionalnogo rozvytku derzhavnoi sluzhby / N. A. Lypovs'jka // Publichne administruvannja: teoriya ta praktyka. 2009. No 2. 5 s.
11. Melnychuk T. P. Instytucionalizacija derzhavnoi sluzhby v Ukraini vidpovidno do Ughody pro asociaciju mizh Ukrainoju ta Jevropejskym Sojuzom / T. P. Melnychuk // Instytucionalizacija publichnogho upravlinnja v Ukraini v umovakh jevointegracijnykh ta globalizacijnykh vyklykiv: materialy shhorich. Vseukr. nauk.-prakt. konf. za mizh-nar. uchastju (Kyjiv, 24 trav. 2019 r.): u 5 t. / za zagh. red. A. P. Savkova, M. M. Bilyns'jkoji, O. M. Petroje. Kyjiv: NADU, 2019. T. 1. S. 83–85.
12. Obolens'kyj O. Ju. Derzhavna sluzhba / O. Ju. Obolens'kyj. K.: KNEU, 2006. 468 s.
13. Olujko B. N. Konceptualni pytannja instytucijnoi orghanizaciji derzhavnoi sluzhby v Ukraini / B. N. Olujko // Menedzher. 2005. # 1 (31). S. 58–63.
14. Serjoghin S. M. Meta, zavdannja ta funkciji derzhavnoi sluzhby / S. M. Serjoghin // Aspekty publichnogho upravlinnja. 2013, 1. S. 58–65.
15. Strateghija reformuvannja derzhavnogho upravlinnja Ukrainy na period do 2021 roku, zatverdzhena rozporjadzhennjam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 chervnja 2016 roku No 474 (v red. rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18 ghrudnja 2018 roku No 1102-r) // Oficijnyj visnyk Ukrainy. 2016. No 55. St. 1919.
16. Ughoda pro asociaciju mizh Ukrainoju, z odnijeji storony, ta Jevropejskym Sojuzom, Jevropejskym spivtovarystvom z atomnoi energhiji i jikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoji storony, vchynena u chastyni politychnykh polozhenj (preambula, stattja 1, rozdily I, II, VII) 21 bereznja 2014 roku v m. Brjusseli ta u chastyni torghoveljno-ekonomichnykh i ghaluzevykh polozhenj (rozdily III, IV, V, VI) 27 chervnja 2014 roku v m. Brjusseli // Oficijnyj visnyk Ukrainy. 2014. # 75, T. 1. St. 2125.
17. Entsiklopedicheskiy sotsiologicheskiy slovar / pod. red. G. V. Osipova. N.: Logos, 1995. 832 s.

Стаття надійшла до редакції 05.05.2021

Kalashnikova Khrystyna

PhD in Economics (Candidate of Economic Sciences), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management and Public Administration O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

Diegtiar Oleh

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

Ostrohliad Oksana

Assistant of the Department of Management and Public Administration O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-3-7219

FORMATION OF CLUSTER STRUCTURES IN THE SPHERE OF STATE LIFE OF CITIES

Summary. The author's interpretation of the category "cluster of the sphere of state life support of cities" is given. The main distinctive features and possibilities of application of different models of development of cluster structures are generalized. The cluster form of organization of interaction of economic entities in Ukraine is characterized. A strategic plan of technological modernization of cities and the region on a cluster basis in the field of state life support has been developed. The basic model of cluster construction in the sphere of state life support is made. The main directions of stimulating the development of the cluster form of the organization in the sphere of state life support are highlighted.

Key words: cluster, sphere of state life support, strategic plan, technological modernization.

The problem statement. The results of comprehensive research show that at the state level (as opposed to regional and microeconomic) tools for assessing trends and dynamics of socio-economic change in the city, as well as strategies for its development are insufficiently developed, there is a lack of methodological tools for scientific strategic decision-making and priority areas, development of urban livelihood, based on full information on trends in the state socio-economic system.

Development of a strategic targeted approach to the development of the modern city, the feature of which is the priority of the social function of the city by clustering its territorial development and increasing the comfort of the living environment, which will contribute to economic development, change housing needs, development and modernization of infrastructure, as well as to improve the state policy of sustainable development at the stage of decentralization of power.

Overview of recent research and publications. The problems of urbanization and urban development management are devoted to the works of A. Saul, L. Bezubko, A. Gorbunov, I. Ilyin, J. Crempton, S. Krug-

lik, O. Chernyshova, J. Shodonere, V. Yakovleva and others.

The purpose of the study (task statement). To prove the necessity of creating a cluster in the sphere of state life support of cities and modeling of relations between the cluster participants. Determining the main directions of stimulating the development of the cluster form of organization in the field of state life support of cities.

Research results. Generalization of approaches of scientists, such as M. Porter [1, p.26], S. Sokolenko [2, p.2], E. Fezera [3], L. Matrosova [4], M. Voynarenko [5], V. Chuzhikova [6], G. Semenova [7], S. Rosenfeld [8], V. Fedorova [9], to interpret the concept of cluster allows to provide the following author's definition of the category "cluster of public life of cities": it is the most effective form of organizing innovative processes of enterprises in state regulation of urban life, which are united by one goal to achieve competitive advantage at industry, national and global levels.

In the modern city, depending on the initial conditions of the exogenous and endogenous environment, one cluster can be used for the cluster in the sphere of state life support (table 1).

Table 1

Distinctive features and possibilities of application of different models of development of cluster structures*

Development model	Distinctive features	Possibilities of application
Ahead	Priority development of high-tech industries in our own scientific developments. Priority development of large-scale industries aimed at meeting the priority needs of the population, based on our own latest innovations. Priority development of scientific and educational sphere on our own basis.	In countries with a high level of scientific and technical potential and education
Supporting	Ensuring the functioning of industries of different levels of manufacturability using both its own developments and foreign innovations. Ensuring the functioning of large-scale industries is aimed at meeting the priority needs of the population using both their own innovations and foreign ones. Ensuring the functioning of the scientific and educational sphere both on its own basis and by attracting foreign experience and experience.	In countries with an average level of scientific and technical potential and education
Catching up	Development of industries of various degrees of technology through the involvement of foreign scientific developments. Development of large-scale industries aimed at meeting the priority needs of the population through attracting foreign innovation. Development of scientific and educational sphere by attracting foreign experience and developments.	In countries with a low level of scientific and technical potential and education

Source: compiled by the authors on the basis of materials [10, p. 23]

When forming a cluster in the field of state life support of cities, three basic principles should be followed:

- common interests of potential participants — the same or mutual relations;
- concentration — arrangement convenient for regular contacts;
- interaction — interrelations, interdependence with a great variety of formal and informal [11, p. 121].

Naturally, cluster-funding mechanisms are important. Among the most significant items of expenditure on cluster activities should be noted:

- spend on cluster creation;
- spend on infrastructure development and maintenance;
- spend on individual cluster projects and programs [12].

Today, the cluster form of organization of interaction of economic entities is becoming more widespread in Ukraine. As an example of the efficient use of natural resources, in particular, granite, the development of the construction industry and the formation of a cluster of construction and building materials can be used as a guide. The members of this cluster include two banks, which intensively cooperate with construction companies, as well as educational institutions, which provide training and management. Yet, this is just the beginning of a future large-scale modernization of industrial policy in Ukraine.

The strategy of technological modernization of cities and the region on a cluster basis, which, in particular, provides for the creation of a cluster in the field of public life.

1. The plan of realization of strategy in which mechanisms of responsibility and communications of

the power, business, the population, concrete actions, the corresponding organizations, terminations are defined.

2. Annual programs of economic and social development of the region, developed based on strategy and plan of its realization.

3. Strategies for the development of administrative-territorial units of the region, and, in particular, a large city, have also been developed based on the above-mentioned strategy.

In order to understand the relationships within the cluster, attention should be paid to the characteristics of the firms that exist in the cluster, and the agreements that are concluded and executed within the cluster. There are three broad typologies of spatial socio-economic clusters, defined by certain functions that they perform (Gordon and McCann, 2000). These are pure agglomerations, economic complex and social networks. The key feature that distinguishes each of these separate ideal types of spatial socio-economic clusters is the nature of the relationship between participants (table 2).

The cluster is characterized by redistribution of risks, mutual understanding, flexible policies, various forms of participant support and incentives. This is exactly what is currently lacking in the sphere of state life support of cities to ensure its way out of the crisis and progressive development. In our opinion, the construction of a cluster in the sphere of state life support should be carried out according to such a basic model (Fig. 1).

The analysis of the existing experience of clustering in the regions of Ukraine, as well as the generalization of foreign experience allowed identifying such main directions of stimulation of life (Fig. 2).

Table 2

Socio-economic clusters

Characteristics	Pure agglomeration	Economic complex	Social networks
The size of the organization	Atomistic	Some companies are quite large	Variable
Characteristics of the relationship	Unidentified Fragmentation Unstable	Recognized Trading stability	Trustful Loyalty Joint Ventures Joint Lobbying
Membership and access to the cluster	Open Rents	Closed Domestic investment	Partially open History Experience
Просторові результати	Подорожчання оренди	Не впливає на орендну плату	Часткова оренда Капіталізація
The concept of space	Urban	Local housing	Local but not urban
Example of a cluster	Competitive city economy	Economic complex	New industrial zones
Analytical approaches	Pure agglomeration models	Production theories Analysis of input and output data	Social network theory (Granoveuer)

Source: compiled by the authors

World experience shows that a modern city with high-tech production is based on the integration of scientific, innovative and industrial enterprises of different types, and associations, enterprise groups, clusters and borders provide scientific and technological development with horizontal, vertical and national ties.

Conclusions and further research perspectives. The cluster approach is the basis for the emergence of new

scientific and technical areas, as well as a factor in the indirect support of education, university science and venture. To stimulate the innovative development of enterprises, including within the cluster systems of state life support, various forms are used in world practice, in particular direct financing, financing creation of funds for innovation (Germany, Switzerland, the Netherlands); reduction or exemption from part of taxes and fees (USA, Germany) and others.

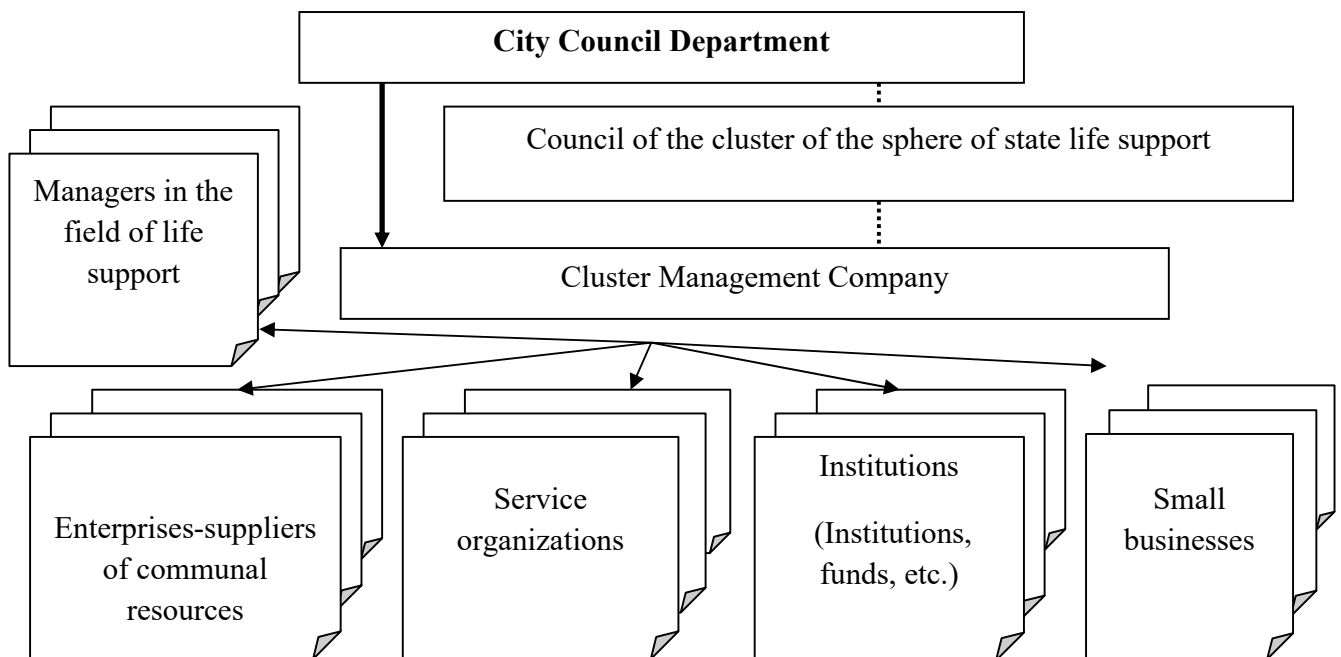


Fig. 1. Model of interaction of participants of the cluster of the sphere of state life support of cities



Fig. 2. The main directions of stimulating the development of the cluster form of the organization in the field of state life support of cities

Literature

1. Портер М. Конкуренция: учеб. пособие: пер. с англ. / М. Портер. М.: Вильямс, 2001. 495 с.
2. Соколенко С. Производственные системы глобализации: Сети. Альянсы. Партнерства. Кластеры / С. Соколенко. К.: Логос, 2002. 645 с.
3. Hall P., Hay D. Growth centers of the European urban system / P. Hall, D. Hay. London: Heimann, 1980. 278 p.
4. Матросова Л. Н. Кластерный подход в региональной экономике / Л. Н. Матросова // Структурні реформи і трансформації в промисловості: перспективи і пріоритети: тези доп. і повідом. міжнар. наук-практ. конф. / НАН України, Інститут економіки промисловості. Донецьк, 2010. 308 с.
5. Войнаренко М. П. Механізми адаптації кластерних моделей до політико-економічних реалій України / М. П. Войнаренко // Світовий та вітчизняний досвід запровадження нових виробничих систем (кластерів) для забезпечення економічного розвитку територій: матеріали конференції 1–2 листопада 2001р. Київ: Спілка економістів України, 2001. С. 25–33.

6. Чужиков В. Кластери як об'єкт державного регулювання / В. Чужиков // Вісник УАДУ. 2001. № 4. С. 160–167.
7. Семенова Г. А., Богма О. С. Національний кластер — новий шлях для прискорення економічного та інноваційного зростання України / Г. А. Семенова, О. С. Богма // Вісник економічної науки України. 2006. № 1(9). С. 127–133.
8. Розенфельд С. Внедрение кластеров в экономику / Пер. с англ.: учеб. пос. / С. Розенфельд. М.: Издательский дом «Вильямс», 2000. 418 с.
9. Житлово-комунальне господарство в реформаційному процесі: аналіз, проектування, управління: [монографія] // за заг. ред. О. В. Димченко; Харків, ХНАМГ, 2009. 356 с.
10. Шлемко Д. В. Модель регіонального соціально-економічного утворення — об'єкта стратегічного управління / Д. В. Шлемко, Є. А. Ревтюк // Соціально-економічні дослідження в перехідний період: зб. наук. пр. / НАН України, Інститут регіонального дослідження. Л., 2006. Вип. 5: Інноваційно-інвестиційне забезпечення стратегії розвитку регіону. С. 23.
11. Калашнікова Х. І. Перспективи стійкого розвитку інфраструктури міст Харківського регіону / Х. І. Калашнікова // Українська національна модель: сучасний стан та перспективи розвитку: матеріали V міжнародної науково-практичної конференції. Сімферополь, 2011. № 6. С. 121–122.
12. Кластери та інноваційний розвиток України // Український фонд підтримки підприємництва. URL: <http://www.ufpp.gov.ua>
13. Bergman Feser E. Industrial and Regional Clusters: Concepts and Comparative Applies / E. Bergman Feser. URL: <http://www.rri.wvu.edu>
14. Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches. URL: www.oecd.org/publications/Policybriefs

References

1. Porter M. Konkurentsiya: ucheb. posobie; per. s angl. / M. Porter. M.: Vilyams, 2001. 495 s.
2. Sokolenko S. Proizvodstvennye sistemy globalizatsii: Seti. Alyansy. Partnerstva. Klasteri / S. Sokolenko. K.: Logos, 2002. 645 s.
3. Hall P., Hay D. Growth centers of the European urban system / P. Hall, D. Hay. London: Heimann, 1980. 278 p.
4. Matrosova L. N. Klasteri v regionalnoy ekonomike / L. N. Matrosova // Strukturni reformy i transformacii v promyslovosti: perspektivy i priorityty: tezy dop. i povidom. mizhnar. nauk-prakt. konf. / NAN Ukrainy, Instytut ekonomiky promyslovosti. Donecjk, 2010. 308 s.
5. Vojnarenko M. P. Mekhanizmy adaptacii klasternykh modelej do polityko-ekonomichnykh realij Ukrainy / M. P. Vojnarenko // Svitovyy ta vitchyznjanyj dosvid zaprovadzhennja novykh vyrobnychykh system (klasteriv) dlja zabezpechennja ekonomichnogho rozvytku terytorij: materialy konferenciji 1–2 lystopada 2001r. Kyjiv: Spilka ekonomistiv Ukrainy, 2001. S.25–33.
6. Chuzhykov V. Klasteri jak ob'jekt derzhavnogho rehuljuvannja / V. Chuzhykov // Visnyk UADU. 2001. #4. S. 160–167.
7. Semenova Gh. A., Boghma O. S. Nacionalnyj klaster — novyj shljakh dlja pryskorennja ekonomichnogho ta innovacijnogho zrostannja Ukrainy / Gh. A. Semenova, O. S. Boghma // Visnyk ekonomichnoji nauky Ukrainy. 2006. #1(9). S. 127–133.
8. Rozenfeld S. Vnedrenie klasterov v ekonomiku / Per. s angl.: ucheb. pos. / S. Rozenfeld. M.: Izdatelskiy dom “Vilyams”, 2000. 418 s.
9. Zhitlovo-komunalne gospodarstvo v reformatsiynomu protsesi: analiz, proektuvannya, upravlinnya: [monografiya] // za zag. red. O. V. Dimchenko; Kharkiv, KhNAMG, 2009. 356 s.
10. Shlemko D. V. Modelj reghionalnogho socialjno-ekonomichnogho utvorennja — ob'jekta strategichnogho upravlinnja / D. V. Shlemko, Je. A. Revtjuk // Socialjno-ekonomichni doslidzhennja v perekhidnyj period: zb. nauk. pr. / NAN Ukrainy, Instytut reghionalnogho doslidzhennja. L., 2006. Vyp. 5: Innovacijno-investycijne zabezpechennja strateghiji rozvytku reghionu. С. 23.
11. Kalashnikova Kh. I. Perspektivy stijkogho rozvytku infrastruktury mist Kharkivskogho reghionu / Kh. I. Kalashnikova // Ukrainijsjka nacionaljna modelj: suchasnyj stan ta perspektivy rozvytku: materialy V mizhnarodnoji naukovopraktyčnoji konferenciji. Simferopolj, 2011. # 6. S. 121–122.
12. Klasteri ta innovacijnyj rozvytok Ukrainy // Ukrainijskij fond pidtrymky pidprijemnyctva. URL: <http://www.ufpp.gov.ua>
13. Bergman Feser E. Industrial and Regional Clusters: Concepts and Comparative Applies / E. Bergman Feser. URL: <http://www.rri.wvu.edu>
14. Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches. URL: www.oecd.org/publications/Policybriefs

Давидова Вікторія Анатоліївна

аспірантка

Національної академії державного управління при Президентові України

Давыдова Виктория Анатольевна

аспирантка

Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Davydova Viktoriia

Graduate Student of the

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-3-7399

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕЛЕГУВАННЯ
ПОВНОВАЖЕНЬ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ
ПОЛНОМОЧИЙ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ**

**LEGAL REGULATION DELEGATION
OF AUTHORITY IN THE SYSTEM OF LOCAL
SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE**

Анотація. Власне делегування повноважень, як елемент системи відносин в сфері місцевого самоврядування є одним із найбільш складних, оскільки повнота компетенцій органів місцевого самоврядування та їх ресурсне забезпечення посідають центральне місце в науковому дискурсі з даної проблематики. Правове та організаційне забезпечення делегування також на сьогодні є нестабільним з точки зору повноти механізмів адміністративно-правового регулювання такого напрямку реалізації громадами права на самоврядування. В умовах проведення адміністративної реформи, укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, стимулювання створення об'єднаних територіальних громад питання пошуку найбільш оптимальної моделі організації делегування, як процесу перерозподілу повноважень, набуває особливої актуальності та важливості. Метою дослідження є дослідження становлення правового регулювання делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні. У статті визначено зміст правового регулювання, яким характеризується такими елементами як форма, предмет та методи. Узагальнено, що форми правового регулювання – це нормативно-правові акти, прийняті за відповідними процедурами уповноваженими органами публічної влади, предметом регулювання яких є процес делегування повноважень у системі місцевого самоврядування. Автором виявлено, що ідея місцевого самоврядування, що передбачає децентралізацію влади, організаційну та фінансову автономію органів самоврядування, суперечила доктрині соціалістичної держави, а також завданням держави пролетарської диктатури, що за своєю природою була централізованою. Обґрунтовано, що визначальним кроком на шляху створення системи місцевого самоврядування в Україні, ефективного організаційного та правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування стало прийняття Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні». Засобами ретроспективного аналізу визначено, що ідея місцевого самоврядування, що передбачає децентралізацію влади, організаційну та фінансову автономію органів самоврядування, суперечила доктрині соціалістичної держави, а також завданням держави пролетарської диктатури, що за своєю природою була централізованою.

Ключові слова: державне управління, правове регулювання, організаційне забезпечення, делегування, місцеве самоврядування.

Анотация. Собственно делегирование полномочий, как элемент системы отношений в сфере местного самоуправления является одним из самых сложных, поскольку полнота компетенций органов местного самоуправления и их ресурсное

обеспечение занимают центральное место в научном дискурсе по данной проблематике. Правовое и организационное обеспечение делегирования также на сегодня является нестабильным с точки зрения полноты механизмов административно-правового регулирования такого направления реализации общинами права на самоуправление. В условиях проведения административной реформы, укрупнения административно-территориальных единиц, стимулирование создания объединенных территориальных общин вопрос поиска наиболее оптимальной модели организации делегирования, как процесса перераспределения полномочий, приобретает особую актуальность и важность. Целью исследования является исследование становления правового регулирования делегирования полномочий в системе местного самоуправления в Украине. В статье определено содержание правового регулирования, которым характеризуется такими элементами как форма, предмет и методы. Обзор, что формы правового регулирования – это нормативно-правовые акты, принятые по процедурам уполномоченными органами публичной власти, предметом регулирования которых является процесс делегирования полномочий в системе местного самоуправления. Автором выявлено, что идея местного самоуправления, предусматривает децентрализацию власти, организационную и финансовую автономию органов самоуправления, противоречила доктрине социалистического государства, а также задачей государства пролетарской диктатуры, по своей природе была централизованной. Обосновано, что определяющим шагом на пути создания системы местного самоуправления в Украине, эффективного организационного и правового обеспечения делегирования полномочий в системе местного самоуправления стало принятие Закона Украины от 21.05.1997 № 280/97-ВР «О местном самоуправлении в Украине». Средствами ретроспективного анализа определено, что идея местного самоуправления, предусматривает децентрализацию власти, организационную и финансовую автономию органов самоуправления, противоречила доктрине социалистического государства, а также задачей государства пролетарской диктатуры, по своей природе была централизованной.

Ключевые слова: государственное управление, правовое регулирование, организационное обеспечение, делегирование, местное самоуправление.

Summary. Delegation of authority itself, as an element of the system of relations in the sphere of local self-government, is one of the most difficult, since the completeness of the competences of local self-government bodies and their resource provision occupy a central place in the scientific discourse on this issue. The legal and organizational support of delegation is also unstable today from the point of view of the completeness of the mechanisms of administrative and legal regulation of this direction of the implementation of the right to self-government by communities. In the context of the administrative reform, the consolidation of administrative-territorial units, the stimulation of the creation of united territorial communities, the question of finding the most optimal model for organizing delegation, as a process of redistribution of powers, acquires particular relevance and importance. The aim of the research is to study the formation of legal regulation of delegation of powers in the system of local self-government in Ukraine. The article defines the content of legal regulation, which is characterized by such elements as form, subject and methods. Review that the forms of legal regulation are normative legal acts adopted according to the procedures by authorized public authorities, the subject of regulation of which is the process of delegation of powers in the local self-government system. The author revealed that the idea of local self-government, provides for the decentralization of power, organizational and financial autonomy of self-government bodies, contradicted the doctrine of the socialist state, as well as the task of the state of the proletarian dictatorship, was centralized by nature. It has been substantiated that the adoption of the Law of Ukraine dated May 21, 1997 No. 280/97-ВР «On local self-government in Ukraine» became a decisive step towards creating a system of local self-government in Ukraine, effective organizational and legal support for the delegation of powers in the local self-government system. By means of retrospective analysis, it was determined that the idea of local self-government, provides for the decentralization of power, organizational and financial autonomy of self-government bodies, contradicted the doctrine of the socialist state, as well as the task of the state of the proletarian dictatorship, was centralized by nature.

Key words: public administration, legal regulation, organizational support, delegation, local self-government.

Постановка проблеми. Законодавець дає широкі можливості територіальній громаді та органам місцевого самоврядування, але така широта можливостей потребує все ж таки певного впорядкування щодо визначення основних засад функціонування самої системи місцевого самоврядування. Така визначеність полягає у створенні відповідного правового поля, в межах якого органи місцевого самоврядування отримують можливість розробляти власні кроки з реалізації програм місцевого розвитку та заходів, спрямованих на задоволення потреб громади.

Термін «регулювання» походить від латинського слова «regulo» — що означає впорядкування, налагодження, приведення чого-небудь у відповідність

з чим-небудь. Доволі близьким до нього за змістом є термін «вплив», який означає вплив на що-небудь за допомогою системи дій. Сміслові навантаження у цих двох категорій є близьким, частково збігається, але не є однозначним. Поняття «правовий вплив» є гранично ширшим стосовно поняття правового регулювання [1, с. 230–233].

Зміст правового регулювання визначається такими елементами як форми, предмет та методи.

У свою чергу, форми правового регулювання — це нормативно-правові акти, прийняті за відповідними процедурами уповноваженими органами публічної влади, предметом регулювання яких є процес делегування повноважень у системі місцевого самоврядування.

Делегування повноважень в системі місцевого самоврядування як предмет правового регулювання являє собою систему відносин між органами місцевого самоврядування. Методи правового регулювання [2, с. 617] є способом впливу юридичних норм на відносини делегування.

Тож, попри наявні методологічні засади правового регулювання делегування повноважень доцільно здійснити ретроспективний аналіз становлення його інституціонального забезпечення на місцевому рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність та природа процесів делегування в системі місцевого самоврядування є ключовим предметом в дослідженнях Воробйова О. П. [1], Вакуленко В. М., Оболенський Ю. О., Орлатий М. К. [2], Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. [3], Бублик Г. В. [4], Костенок І. Д. [5] та інші.

Метою дослідження є дослідження становлення правового регулювання делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Дослідження становлення правового регулювання делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні варто розпочати з аналізу нормативно-правових актів Української РСР. Слід відмітити, що ідея місцевого самоврядування, що передбачає децентралізацію влади, організаційну та фінансову автономію органів самоврядування, суперечила доктрині соціалістичної держави, а також завданням держави пролетарської диктатури, що за своєю природою була централізованою.

У радянський період термін «місцеве самоврядування» не знаходив свого відображення як в теоретичних розробках, так і в актах законодавства. Це чітко прослідковується в положеннях чинних на той час законодавчих актів УРСР. Зокрема, в Законі УРСР «Про сільську Раду народних депутатів УРСР» від 02.07.1968 р. (у ред. Закону УРСР від 13.12.1972 р.), Законі УРСР «Про міську, районну у місті Раду народних депутатів УРСР» від 15.07.1971 р. (у редакції Закону УРСР від 13.12.1979р.), Законі УРСР «Про районну Раду народних депутатів УРСР» від 15.07.1971 р. (у ред. Закону УРСР від 13.12.1979 р.), Законі УРСР «Про обласну Раду народних депутатів в УРСР» від 31.10.1980 р [3].

За радянських часів в законодавстві взагалі не існувало поняття «делеговані повноваження», а в енциклопедичних словниках того часу розкривався термін «делеговане законодавство», суть якого «полягає в ослабленні законодавчих функцій парламенту як представницького органу і в передачі цих функцій виконавчій владі, яка їх здійснює фактично безконтрольно» [4].

Для розуміння системи місцевого самоврядування радянського періоду важливо проаналізувати конституційні норми Української РСР. Конституція 1937 р. перетворила ради на представницькі орга-

ни на всіх рівнях, а Конституція 1978 р. закріпила принцип єдності системи Рад виключно як органів державної влади. Усі ради були вмонтовані в єдину систему органів державної влади, створену на основі ст. 3 Конституції 1978 р.: «Організація і діяльність Радянської держави будується відповідно до принципу демократичного централізму: виборності всіх органів державної влади знизу доверху, обов'язковості рішень вищестоящих органів для нижчестоящих». Реалізація цього принципу призвела до того, що діяльність місцевих рад базувалась на основі дотримання пріоритету «загальнодержавних» інтересів без врахування інтересів місцевого населення. Ради народних депутатів та їх органи не могли ухвалювати самостійних рішень, вони більше керувалися партійними рішеннями, ніж законами. Таким чином, справи, що за Конституцією належали до компетенції рад народних депутатів не могли вирішуватися ними без погодження з партійними керівниками.

У 1985 р. почався період перебудови, коли нові ліберальні ідеї перепліталися з радянським уявленням про владу і демократію. Тоді у СРСР було опубліковано переклад Європейської хартії місцевого самоврядування, однак він був неповним, розкривав не всі значення («місцевий уряд», «місцеве управління», «місцеве самоврядування») [5].

Проголосивши 16 липня 1990 р. Декларацію про державний суверенітет України та прийнявши 24 серпня 1991 р. Акт про проголошення незалежності України, наша країна визначила напрям виходу з політико-правового поля СРСР. Саме в Декларації визначено основні принципи організації влади, зокрема, що вся влада в Україні належить народові, а влада народу здійснюється безпосередньо та через систему державних органів і місцеве самоврядування.

Новітня історія місцевого самоврядування України починається з прийняття Закону Української РСР від 07.12.1990 № 533-ХІ «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» (далі — Закон № 533-ХІ), яким повернуто до вжитку термін «місцеве самоврядування» та здійснено спробу трансформувати місцеві ради всіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування [6].

Законом № 533-ХІ було вперше закріплено інститут делегування повноважень у системі місцевого самоврядування. Щоправда в ньому делегування повноважень встановлювалося імперативно, оскільки відповідно до його ст. 50 делегування міською радою та її виконавчим комітетом окремих повноважень районній у місті раді та її виконавчому комітету встановлювалося обов'язковим.

Слід також відмітити, що цей Закон включив до системи місцевого самоврядування сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні ради народних депутатів та їх органи, які були державними органами місцевого самоврядування; органи

територіального громадського самоврядування (комітети й ради мікрорайонів, житлових комплексів, будинкові, вуличні, квартальні, дільничі, селищні, сільські комітети та інші органи); місцеві референдуми, загальні збори (сходи) громадян, інші форми безпосереднього волевиявлення населення (ст. 2). Основною ланкою в системі місцевого самоврядування були визнані місцеві Ради народних депутатів як представницькі органи державної влади, головним завданням яких були об'єднання та координація діяльності всіх інших ланок місцевого самоврядування.

26 березня 1992 р. було прийнято нову редакцію Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», якою, крім суті, було змінено його назву — «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» № 2234-ХІІ (далі — Закон № 2234-ХІІ).

Виходячи з виокремлення двох рівнів у місцевому самоврядуванні України (місцевого та регіонального), Закон до місцевого рівня відніс сільські, селищні, міські ради народних депутатів та їх органи, інші форми територіальної самоорганізації, а до регіонального — районні й обласні ради, місцеві референдуми в межах території району, області, інші форми самоорганізації громадян районів і обласностей [7].

Законом № 2234-ХІІ інститут делегування повноважень у системі місцевого самоврядування отримав досить незвичне втілення:

- обов'язковим було визначено делегування міською радою та її виконавчим комітетом окремих повноважень районній у місті раді та її виконавчому комітету;
- ст. 50 передбачала, що районна в місті рада та її виконавчий комітет здійснюють повноваження, делеговані їм міською радою та її виконавчим комітетом, а також обласною державною адміністрацією в обсязі, необхідному для забезпечення колективних потреб громадян району;
- на районну в місті раду та її виконавчий комітет покладалася відповідальність перед міською радою та її виконавчим комітетом за виконання делегованих їм повноважень;

Вказаним Законом було передбачено передачу частини повноважень від обласних та районних рад представникам Президента України.

Особливу увагу привертає позиція цього Закону стосовно того, що районна в місті рада та її виконавчий комітет несуть відповідальність перед міською радою та її виконавчим комітетом за виконання делегованих їм повноважень. Подібна правова конструкція з точки зору сутності самоврядності територіальних громад призводить до хибного уявлення, що районні в місті ради підпорядковані міським радам. Насправді ж ці ради обираються територіальною громадою, а отже повинні нести відповідальність перед громадою навіть за делего-

вані повноваження, оскільки і міська рада також обирається громадою. Громада є носієм права на місцеве самоврядування, а ради: міська і районна в місті — лише втіленням цього права. Натомість районна у місті рада повинна і може бути відповідальна перед міською радою в аспекті фінансового забезпечення делегованих повноважень та правильності витрат на їх реалізацію.

Наступним важливим кроком у сфері розвитку системи місцевого самоврядування стало прийняття Конституції України, яка гарантувала, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Визначальним, на наш погляд, кроком на шляху створення системи місцевого самоврядування в Україні, ефективного організаційного та правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування стало прийняття Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], а також Закону України від 11.07.2001 № 2625-ІІІ «Про органи самоорганізації населення». Слід відмітити, що ні Конституція України ні названі закони не містять чітких відповідей на питання про те, які конкретно повноваження рад можуть бути делеговані одному, а також органам самоорганізації населення.

1 квітня 2014 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування [9]. Однією з найголовніших проблем, виділених у Стратегії, є розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування.

Конституція України закладає основи делегування в системі місцевого самоврядування, визначаючи основні напрями діяльності місцевого самоврядування в країні. Так, частина 1 ст. 143 Конституції України містить перелік найважливіших питань місцевого значення, віднесених до відання територіальних громад села, селища, міста та утворюваних ними органів місцевого самоврядування [10].

Однак зазначений перелік не є остаточним, оскільки територіальні громади та їх органи можуть вирішувати й інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх відання.

Аналогічно вирішує це питання і ч. 2 вказаної статті, яка визначає основні повноваження органів місцевого самоврядування так званого вторинного рівня, тобто районних і обласних рад, які, крім питань, передбачених цією нормою, можуть також вирішувати й інші питання, віднесені до їх відання [10].

Таким чином, Конституція, окреслюючи в загальній формі сферу відання місцевого самоврядування в Україні, подальшу конкретизацію повноважень

органів місцевого самоврядування покладає на точне законодавство, зокрема на Закон про місцеве самоврядування.

Міжнародно-правові стандарти у сфері місцевого самоврядування мають важливе значення не лише для розвитку місцевої демократії, транскордонного економічного та соціального співробітництва територіальних громад та місцевої влади, а й питань делегування. Серед міжнародних актів, необхідно назвати Європейську хартію місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 року) (ратифіковано в 1997 році), Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 року) (ратифіковано в 1993 році), Декларацію про принципи місцевого самоврядування в державах — учасниках Співдружності (29 жовтня 1994 року) (прийнята в статусі учасника СНД), Всесвітню декларацію місцевого самоврядування (Ріо-де-Жанейро, 23–26.IX.1985 року). Положення цих документів дають поштовх для розвитку місцевої демократії в Україні, пошуку найбільш оптимальних і результативних форм місцевого самоврядування з урахуванням кращого європейського і світового досвіду.

Останній документ має доволі специфічний характер, оскільки хоча він і закріплює стандарти місцевого самоврядування, діяльності органів в системі місцевого самоврядування, процедурні аспекти тощо, але він підписувався не державами та урядами, а національними асоціаціями та союзами місцевого самоврядування. Фактично відбулося узгодження та уніфікація на рівні стандартів та процедур основних засад практичної організації місцевого самоврядування.

Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 року), до якої Україна приєдналася в 1993 році регламентує основні засади реалізації місцевого самоврядування в транскордонних територіях ЄС. Для України приєднання до цієї Конвенції означає наближення до ЄС та запровадження стандартів організації місцевого самоврядування та управління територіальним розвитком в транскордонних зонах. Органи місцевого самоврядування регіонів, що межують з ЄС напряму розпочали співробітництво в найбільш гострих сферах із аналогічними органами публічної влади країн-членів ЄС. Завдяки такому співробітництву було вирішено низку ключових питань перетину кордону як фізичними особами, так і вантажів та транспорту. Це суттєво розширило спроможності органів місцевого самоврядування в транскордонних регіонах.

У 1997 році Україна підписала й ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування без будь-яких застережень, яка стала частиною національного законодавства та містить норми прямої дії.

Норми Хартії мають значення для вирішення питання делегування в системі місцевого самоврядування, оскільки в них:

- визначено сутність місцевого самоврядування, а отже і його повноважень, що зводиться до права та спроможності органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення;
- встановлено, що повноваження органів місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями й функціями для спеціальних цілей відповідно до закону.
- встановлюється самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування, які в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, що не вилучене зі сфери їхньої компетенції і розв'язання якого не доручено жодному іншому органу;
- закріплюється принцип субсидіарності, сутність якого полягає в тому, що муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими органами влади, які мають найтісніший контакт із громадянином;
- повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними й виключними. Хартія встановлює заборону щодо скасування чи обмеження повноважень суб'єктів місцевого самоврядування іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом;
- приділяють увагу делегуванню повноважень, при цьому встановлюється, якщо регіональні органи делегують повноваження органам місцевого самоврядування, то останні мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

Порівнюючи норми Конституції України та Хартії слід підкреслити, що в останній застосований принцип, так званого, «негативного» регулювання повноважень. Зокрема, у ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, де зазначається, що органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органу [11].

Спостерігається невідповідність між положеннями ратифікованої Законом України Хартії про місцеве самоврядування та конституційними положеннями. Однак, конституційні норми мають вищу юридичну силу ніж норми хартії, що зобов'язує органи місцевого самоврядування дотримуватися конституційних норм.

Отже, положення законодавства України фактично забороняють органам місцевого самоврядування

вирішувати питання, повноваження на вирішення яких прямо не передбачено законом. Більше того, з наведених конституційних положень чітко випливає, що спосіб здійснення всіх повноважень органів місцевого самоврядування має бути визначений саме на рівні закону. Такі приписи нівелюють цінність локального підходу до правового регулювання статусу органів місцевого самоврядування та локальної правотворчості загалом, фактично позбавляючи його предмету правового регулювання. Треба наголосити, що однією із вимог Європейської хартії місцевого самоврядування є можливість пристосувати здійснення повноважень органами місцевого самоврядування до місцевих особливостей та потреб, адже саме у цьому і полягає цінність місцевого самоврядування.

Зважаючи на делеговані повноваження як предмет правового регулювання, до законодавчих актів, в межах яких таке регулювання здійснюється, відносяться закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення» [9; 10].

Перелічені вище закони не містять в собі правових механізмів делегування повноважень в системі органів місцевого самоврядування. Встановлюючи загальні правила такої процедури: починаючи від затвердження переліку делегованих повноважень відповідними радами та порядком їх прийняття суб'єктами яким вони делеговані — законодавство, разом з тим, не деталізує багатьох процедур. Зокрема порядком передачі ресурсів та повноважень в сфері контролю від тих органів місцевого самоврядування які делегують повноваження тим, які такі повноваження приймають. Як проблему доцільно виокремити і положення про те, що делегування повноважень можливе не органу місцевого самоврядування, який має по суті тотожний статус, а лише на інший рівень. Наприклад, міська рада може делегувати повноваження або районній раді або, зокрема квартальному комітету. При цьому міська рада не може делегувати повноваження іншій міській раді, оскільки характер цих відносин чітко передбачається Законом України «Про співробітництво територіальних громад», який визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю.

Аналіз поняття «делегованих повноважень, що міститься в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», дає змогу визначити, що законодавець розуміє і взагалі вбачає можливість існування відносин делегування виключно між органами державної влади та місцевого самоврядування, що також є однією з проблем правового регулювання [8].

До проблем законодавчого регулювання делегування повноважень слід віднести також відсутність критеріїв розподілу повноважень виконавчих ор-

ганів сільських, селищних, міських рад на власні та делеговані, не визначено види делегування, не встановлено правові форми його здійснення. Залишаються також відкритими питання про підстави делегування та його правовий зміст (під яким мається на увазі договірний чи владний характер відносин), визначення характеру цього інституту.

Треба також вказати на відсутність законодавчого закріплення формалізації відносин з приводу делегування повноважень у системі місцевого самоврядування.

Говорячи про укази Президента України як наступний рівень правового регулювання делегування повноважень в системі місцевого самоврядування, слід зупинитися на Указі Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна — 2020». Так, одним із пріоритетів, який визначає Указ, встановлюється забезпечення спроможності місцевого самоврядування та реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [11].

Декларуючи необхідність і неухильність євроінтеграційного шляху розвитку України, а відтак і перебудови системи місцевого самоврядування у відповідності із європейськими стандартами, Президент України заклав потребу у розробці дієвих процедурних елементів здійснення такого самоврядування. І одним із таких елементів як раз і є делегування повноважень у системі місцевого самоврядування.

Особливе місце в системі правового регулювання місцевого самоврядування в частині забезпечення процесу делегування повноважень займають Постанови Кабінету Міністрів України. Їх основний регуляторний вплив поширюється не на самі суб'єкти місцевого самоврядування (представницькі органи, органи самоорганізації населення тощо), а безпосередньо на органи державної влади (місцеві державні адміністрації, регіональні представництва органів державної влади, органи що надають публічні послуги населенню) і мета таких Постанов полягає головним чином у визначенні потенційно можливого обсягу повноважень державних органів, які можуть бути делеговані на рівень місцевого самоврядування. Зокрема щодо доступу до державних реєстрів, адміністрування податкових надходжень тощо.

Постанови Кабінету Міністрів України для цілей даного дисертаційного дослідження виконують роль інструментів практичного втілення можливостей та реалізації прав для органів місцевого самоврядування в частині легування повноважень. При цьому такі Постанови стосуються діяльності саме органів державної влади, оскільки ля останніх виступають фактичними програмними документами алгоритмізації їх діяльності в процесу делегування повноважень, ресурсів та відповідальності за їх невиконання, або навпаки — регламентують процес

прийняття повноважень, що делегуються від органів місцевого самоврядування.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Статути територіальних громад, регламенти рад та інші акти в системі органів місцевого самоврядування також можна віднести до інструментів організаційно-правового забезпечення процесу делегування повноважень в системі місцевого самоврядування. Однак, на нашу думку їх не можна відносити до інструментів суто правового характеру, оскільки за своєю природою норми права мають загальнообов'язковий характер для кола осіб, що є суб'єктами відносин в системі місцевого самоврядування. Натомість відповідні регламенти, статути тощо мають суто локальний характер, регламентують діяльність конкретних представницьких органів

конкретних територіальних громад, визначають та деталізують ті засади та аспекти делегування повноважень які лише у загальному вигляді встановлюються на законодавчому рівні. При цьому такі акти місцевого самоврядування мають ключове значення в процесі регулювання діяльності представницьких органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення, розширюючи та деталізуючи їх спроможність та можливості на практиці реалізувати право громади на самоврядування.

Насамкінець слід відмітити, що успішність реалізації більшості повноважень органів місцевого самоврядування значною мірою залежить від ступеню зрілості економічних, політичних та правових інститутів, в цілому, і від ефективності функціонування правового механізму реалізації зокрема.

Література

1. Воробйова О. П. Сучасні управлінські моделі New Public Management і Good Governance та їх запровадження в Україні. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 42. С. 230–234.
2. Організаційно-правові та фінансові основи управління розвитком міста: монографія / В. М. Вакуленко, Ю. О. Оболенський, М. К. Орлатий та ін.; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. К.: НАДУ, 2009. 180 с.
3. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні: монограф. Київ: Видавництво Ліра-К, 2017. 288 с.
4. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект: автореферат дис. к. ю. н.; спеціальність 12.00.07 — теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. К.: Київський національний економічний університет. Київ, 2005. 16 с.
5. Костенок І. Д. Радянська модель самоврядування як чинник впливу на сучасні самоврядні практики на пострадянському просторі. Публічне управління: теорія та практика. 2012. № 4(12). С. 168–173.
6. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування Закон Української РСР від 07.12.1990 № 533-ХІ.
7. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування [Текст]: Закон України від 26 берез. 1992 р. // ВВР.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>
10. Конституція України: прийнята на 5 сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (зі змінами й доповненнями). К.: Парламентське видавництво, 2002. 72 с.
11. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.85 р. // Віче. 1993. № 6. С. 33–39.

References

1. Vorobiova O. P. Suchasni upravliniski modeli New Public Management i Good Governance ta yikh zaprovadzhennia v Ukraini. Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia. 2015. Vyp. 42. S. 230–234.
2. Orhanizatsiino-pravovi ta finansovi osnovy upravlinnia rozvytkom mista: monohrafiia / V. M. Vakulenko, Yu. O. Obolenskyi, M. K. Orlatyi ta in.; za red. V. M. Vakulenska, M. K. Orlatoho. K.: NADU, 2009. 180 s.
3. Fedorenko V. L., Chernenhenko O. M. Konstytutsiini modeli mistsevoho samovriaduvannia u derzhavakh-uchasnytsiakh YeS, Shveitsarii ta Ukraini: monohraf. Kyiv: Vydavnytstvo Lira-K, 2017. 288 s.
4. Bublik H. V. Delehuvannia povnovazhen mistsevymy orhanamy vlady: orhanizatsiino-pravovyi aspekt: avtoreferat dys. k. yu. n; spetsialnist 12.00.07 — teoriia upravlinnia; administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiine pravo. K.: Kyivskiy natsionalnyi ekonomichnyi universytet. Kyiv, 2005. 16 s.
5. Kostenok I. D. Radianska model samovriaduvannia yak chynnyk vplyvu na suchasni samovriadni praktyky na postradianskomu prostori. Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka. 2012. № 4(12). S. 168–173.
6. Pro mistsevi rady narodnykh deputativ Ukrainskoi RSR ta mistseve samovriaduvannia: Zakon Ukrainskoi RSR vid 07.12.1990 № 533-KhI.

7. Pro mistsevi Rady narodnykh deputativ ta mistseve i rehionalne samovriaduvannia [Tekst]: Zakon Ukrainy vid 26 berez. 1992 r. // VVR.

8. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 r. № 280/97-VR // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1997. № 24. St. 170.

9. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 № 333-r. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>

10. Konstytutsiia Ukrainy: pryiniata na 5 sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 r. (zi zminamy u dopovnenniamy). K.: Parlamentske vydavnytstvo, 2002. 72 s.

11. Yevropeiska Khartiia mistsevoho samovriaduvannia vid 15.10.85 r. // Viche. 1993. № 6. S. 33–39.

Стаття надійшла до редакції 25.06.2021

УДК 352.071(477.61)

Кравченко Олена Іванівна

*доктор педагогічних наук,
професор кафедри публічної служби та управління навчальними й соціальними закладами
ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»*

Кравченко Елена Ивановна

*доктор педагогических наук,
професор кафедры публичной службы и управления учебными и социальными учреждениями
ГУ «Луганский национальный университет имени Тараса Шевченко»*

Kravchenko Olena

*Doctor of Pedagogical Sciences,
Professor at the Department of Public Service and
Management of Educational and Social Institutions
State Institution «Luhansk Taras Shevchenko National University»*

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-3-7390

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН ЛУГАНСКОЙ ОБЛАСТИ

STRATEGIC DIRECTIONS DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES OF THE LUHANSK REGION

Анотація. У статті здійснено розгляд стратегій розвитку територіальних громад Луганської області, оприлюднених на офіційних сайтах громад, з метою визначення пріоритетів у стратегічному розвитку територіальних громад. Стратегії розвитку територіальних громад Луганської області розробляються у відповідності до Стратегії сталого розвитку України до 2030 року, з урахуванням положень Стратегії розвитку Луганської області 2021–2027 рр. та спираючись на інші законодавчі та нормативні акти України. У процесі дослідження доведено, що стратегічні напрями територіальних громад Луганської області розкривають особливості траєкторії розвитку міст, селищ Луганської області в довгостроковій перспективі. З'ясовано, що у стратегіях розвитку територіальних громад Луганської області зазначаються стратегічні напрями щодо розвитку соціально-економічної сфери, розбудови інфраструктури громади, формування сприятливого бізнес-середовища, підвищення якості життя та розвиток людського капіталу, забезпечення комфортних, безпечних та екологічних умов проживання, формування цілісного гуманітарного простору громади та задоволення потреб усіх категорій громадян, розвитку людського капіталу, збереження довкілля, забезпечення екологічно збалансованого і раціонального природокористування, покращення послуг, які надаються в громаді. Визначено завдання, відповідно до яких уможлиблюється досягнення стратегічних цілей територіальних громад Луганської області. Стратегічний напрями розвитку територіальних громад Луганської області визначаються із залученням широкого кола мешканців громади, які належать до різних статевікових груп, соціального статусу, що дозволяє досягти спільного прийняття управлінських рішень в громаді.

Стратегічні напрями розвитку територіальних громад Луганської області взаємопов'язані та узгоджені з довгостроковими стратегіями, планами і програмами розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях, а також забезпечується розвиток громади для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь.

Ключові слова: стратегічні напрями, стратегія розвитку, територіальна громада, Луганська область.

Аннотация. В статье осуществлено рассмотрение стратегий развития территориальных общин Луганской области, опубликованных на официальных сайтах общин, с целью определения приоритетов в стратегическом развитии территориальных общин. Стратегии развития территориальных общин Луганской области разрабатываются в соответствии со Стратегией устойчивого развития Украины до 2030 года, с учетом положений Стратегии развития Луганской области 2021–2027 гг., а также опираясь на другие законодательные и нормативные акты Украины. В процессе исследования

доказано, что стратегические направления территориальных общин Луганской области раскрывают особенности траектории развития городов, сел Луганской области в долгосрочной перспективе. Установлено, что в стратегиях развития территориальных общин Луганской области указываются стратегические направления по развитию социально-экономической сферы, развитию инфраструктуры общины, формированию благоприятной бизнес-среды, повышению качества жизни и развитие человеческого капитала, обеспечение комфортных, безопасных и экологических условий проживания, формированию целостного гуманитарного пространства общины и удовлетворения потребностей всех категорий граждан, развитию человеческого капитала, сохранению окружающей среды, обеспечению экологически сбалансированного и рационального природопользования, улучшению услуг, предоставляемых в обществе. Определены задачи, согласно которым становится возможным достижение стратегических целей территориальных общин Луганской области. Стратегические направления развития территориальных общин Луганской области определяются с привлечением широкого круга жителей общины, принадлежащие к разным половозрастным группам, социального статуса, позволяющего достичь совместного принятия управленческих решений в общине.

Стратегические направления развития территориальных общин Луганской области взаимосвязаны и согласованы с долгосрочными стратегиями, планами и программами развития на региональном и местном уровнях, а также обеспечивают развитие общества для удовлетворения потребностей нынешнего поколения с учетом интересов будущих поколений.

Ключевые слова: стратегические направления, стратегия развития, территориальная община, Луганская область.

Summary. The article contains a review of development strategies of territorial communities of Luhansk region, which published on the official websites of communities, in order to determine priorities in the strategic development of territorial communities. Development strategies of territorial communities of Luhansk region are developed in accordance with the Strategy for Sustainable Development of Ukraine until 2030, taking into account the principles of the Development Strategy of Luhansk region 2021–2027 and based on other laws and regulations of Ukraine. The author proved that the strategic directions of the territorial communities of Luhansk region reveal the peculiarities of the trajectory of development of cities, villages of Luhansk region in the long run in the course of the research. It was found out that development strategies of territorial communities of Luhansk region indicate strategic directions of the development of the socio-economic sphere, community infrastructure development, formation of a favorable business environment, improving the quality of life and human capital development, providing comfortable, safe and ecological living conditions, formation of a holistic humanitarian space of the community and satisfaction the needs of all categories of citizens, environmental protection, ensuring ecologically balanced and rational nature management, improving community services. The author identified the tasks, the implementations of which allow achieving the strategic goals of the territorial communities of Luhansk region. Strategic directions of development of territorial communities of Luhansk region are determined with the involvement of a wide range of community residents belonging to different age groups, social status, which allows achieving joint management decisions in the community. The strategic directions of development of territorial communities of Luhansk region are interconnected and coordinated with long-term strategies, plans and development programs at the state, regional and local levels, as well as community development to meet the needs of future generations taking into account the interests of future generations.

Key words: strategic directions, development strategy, territorial community, Luhansk region.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У сучасних умовах реформування публічної сфери стратегічне управління в органах місцевого самоврядування набуває все більшого поширення. Тим більше в умовах децентралізації територіальні громади отримують все більше можливостей визначити напрями розвитку в довгостроковій перспективі. У зв'язку з цим територіальні громади розробляють свої стратегії розвитку та презентують їх на офіційних вебсайтах. Ці стратегії розвитку покликані спрямувати діяльність органів місцевого самоврядування на розв'язання основних соціально-економічних проблем певної території, підвищення якості життя мешканців громади. Територіальні громади Луганської області мають розвиватися в більш складних умовах ніж інші, оскільки знаходяться у територіальній близькості зони АТО. Зруйнова-

ні житлові будівлі населення у деяких населених пунктах в результаті бойових дій, негативна тенденція зменшення чисельності населення громади, перевищення смертності над народжуваністю, старіння населення, негативне сальдо міграції, відставання рівня розвитку соціальної сфери від потреб населення, брак бюджетних коштів на соціальні програми, відтік трудових ресурсів до інших регіонів України, недостатність програм навчання для підприємців, молоді, населення зумовлюють нові підходи до розроблення стратегічних напрямів розвитку конкурентоспроможних територіальних громад в Луганській області.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти розвитку територіальних громад досліджують Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко, О. Берданова, В. Вакуленко, Н. Гринчук, В. Колтун, В. Куйбіда, А. Ткачук, В. Кравців, І. Сторонянської, І. Семенець-Орлова, І. Цегельна. Проте, питання

стратегічного розвитку територіальних громад потребують більш детального вивчення.

Формування цілей статті. Мета статті полягає у визначенні стратегічних напрямів територіальних громад Луганської області.

Основна частина. Стратегічний розвиток територіальних громад передбачає поступове розв'язання завдань щодо підвищення дієздатності громади, що досягається через спільну реалізацію інтересів влади, громади та бізнесу. Стратегія розвитку територіальної громади є певним дороговказом, відповідно до якого розробляється сукупність чітких пріоритетних кроків щодо подальших дій щодо покращення різних сфер життєдіяльності громади. Завдяки розробленню стратегії розвитку представники територіальної громади можуть передбачити траєкторію розвитку певної території в майбутньому, що виявляється в стратегічному баченні громади, стратегічних цілях та очікуваних результатах.

Сучасні стратегії розвитку територіальних громад розробляються у відповідності до Стратегії сталого розвитку України до 2030 року, з урахуванням положень Стратегії розвитку Луганської області 2021–2027 рр. та спираючись на інші законодавчі та нормативні акти України.

У Стратегії розвитку Луганської області на 2021–2027 роки зазначаються такі пріоритетні напрями розвитку: 1) економічне зростання регіону: конкурентоспроможність, смартспеціалізація, сприятливе бізнес-середовище; 2) відновлення критичної інфраструктури регіону; 3) ефективне управління, орієнтоване на людину; 4) безпека, національна ідентичність та цілісний інформаційний простір [6]. Таким чином, органи місцевого самоврядування територіальних громад мають врахувати вищезазначені пріоритети при розробленні стратегії розвитку громади.

На думку І. Архипенка, розробляючи стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади, необхідно враховувати дві основні умови: розвиток територіальних громад повинен відбуватися в напрямі поліпшення всіх сфер життєдіяльності: економічної, соціальної, культурної, політичної, екологічної, духовної тощо; до процесу розробки та впровадження стратегії розвитку територіальної громади повинні бути максимально залучені її жителі [1].

З метою визначення стратегічних напрямів в усіх сферах життєдіяльності громади, як правило, залучається широке коло мешканців громади, які належать до різних статевовікових груп, соціального статусу. Такий підхід дозволяє ідентифікувати та знайти прийнятні шляхи усунення проблем громади, забезпечити налагодження діалогу між громадськістю та владою. При цьому однією з основних складових процесу планування є обов'язкова участь у ньому усіх активних та зацікавлених представників громади. Стратегія, участь у розробленні якої взяли мешканці громади відображає інтереси

усіх громадян і сприймається громадою як власна стратегія.

З метою з'ясування пріоритетів стратегічного розвитку територіальних громад Луганської області ми розглянули чинні стратегії розвитку, які оприлюднені на сайтах територіальних громад Луганської області у 2021 році.

З Табл. 1 помітно, що більшість територіальних громад Луганської області орієнтується, перш за все, на розвиток економічної сфери, залучення інвестицій, розбудову інфраструктури регіону. Узагальнюючи, можемо зазначити, що досягнення стратегічних цілей щодо розвитку економічної сфери територіальних громад Луганської області уможлиблюється за рахунок розбудови якісної та доступної інфраструктури громади; взаємовигідного співробітництва органів місцевого самоврядування, бізнесу, громадськості задля місцевого економічного та соціального розвитку громади; створення сприятливих умов для залучення інвестицій; створення сприятливого бізнес-клімату для розвитку підприємств, сільського господарства, а також традиційних галузей виробництва.

Прийшов час новоствореним громадам генерувати спроможність до саморозвитку, переходити від успішного адміністрування централізованих коштів до активізації підприємницької діяльності, створення умов для покращення інвестиційної складової розвитку територій тощо, а відтак, що найголовніше, відшукування та мобілізації місцевих фінансових ресурсів [19, с. 45].

Подолання проблем щодо економічного розвитку територіальних громад відбуватиметься шляхом формування місцевої політики, спрямованої на створення сприятливого бізнес-середовища та інфраструктурного розвитку, що передбачає: просування інвестиційного потенціалу громади на зовнішні ринки; формування та підтримка партнерств та кластерів; створення якісних інвестиційних продуктів та умов для інвестування (індустріальний парк, промислова зона тощо); розвиток сільськогосподарського виробництва та переробки із високою доданою вартістю; «цифровізацію» бізнесу та промисловості; підтримку розвитку науки та інновацій, впровадження наукових розробок; підтримку стартапів; розвиток інфраструктури та послуг для бізнесу: бізнес-центр, бізнес-інкубатор, інноваційний центр трансферу технологій тощо; наближення системи підготовки кадрів у відповідність до потреб місцевої економіки; забезпечення активної промоції місцевого товаровиробника; маркетинг та брендінг громади.

Створення якісних умов життя мешканців громади буде забезпечено шляхом підвищення доходів громадян; реалізації державних програми підтримки внутрішньо переміщених осіб; впровадження мінімальних соціальних стандартів, реформування медичної, соціальної та освітньої галузей з метою

Таблиця 1

Напрями розвитку, що зазначені у стратегіях розвитку територіальних громад Луганської області

Назва територіальної громади	Напрями розвитку, що зазначені у стратегіях розвитку територіальних громад Луганської області
Троїцька територіальна громада	– розвиток екологічно дружнього бізнесу та залучення інвестицій; – якісний життєвий простір людини, енергоефективність та безпечність території громади; – формування цілісного гуманітарного простору громади та задоволення потреб усіх категорій громадян; – громада ефективного врядування, рівного доступу та розширення можливостей [14]
Марківська територіальна громада	– формування дієвої інфраструктури громади з урахуванням вимог інклюзивності; – підвищення якості життя та розвиток людського капіталу; – забезпечення сприятливого економічного та екологічного середовища громади [7]
Біловодська територіальна громада	– підвищення економічної спроможності громади та залучення інвестицій; – створення активної громади з відкритим врядуванням та комфортним, енергоефективним і безпечним життєвим простором; – підвищення якості життя мешканців громади незалежно від статі, віку та інших соціально-демографічних характеристик [2]
Білокуракинська територіальна громада	– розвиток екологічно дружнього бізнесу та залучення інвестицій; – безпечна, комфортна та енергоефективна громада; – цілісний гуманітарний простір громади та ефективне врядування; – гостинна громада комфортного відпочинку, туризму та активного дозвілля [3]
Новопсковська територіальна громада	– розвиток бізнесу та залучення інвестицій – розбудова інфраструктури ОТГ та надання якісних послуг – чисте довкілля — активний відпочинок, оздоровлення та туризм [10]
Коломийчеська територіальна громада	– формування привабливого гуманітарного простору; – розвиток інфраструктури сільських територій [4]
Кремінська територіальна громада	– розвиток місцевої економіки, – розвиток людського капіталу, – збереження довкілля [5]
Міловська територіальна громада	– «Тут хочеться жити» Створення умов для комфортного та безпечного проживання людей, розвиток сільських територій. – «Кожна людина найвища цінність». Розвиток людського капіталу. – «Економіка що забезпечує розвиток». Підвищення економічної спроможності. – «Ми відкриті для всіх». Популяризація Міловщини [17]
Станично-Луганська територіальна громада	– забезпечення економічного розвитку і формування бізнес-середовища; – захист і примноження людського і соціального капіталу; – забезпечення екологічно збалансованого і раціонального природокористування [13]
Новоайдарська територіальна громада	– створення ефективної системи управління ОТГ, інституційне становлення громади; – створення якісних умов життя у населених пунктах громади; – забезпечення комфортних, безпечних та екологічних умов проживання; – створення сприятливих умов для прозорого економічного розвитку [9]
Чмирівська територіальна громада	– конкурентоспроможна громада; – комфортна громада; – громада соціального розвитку [18]
Щастинська територіальна громада	– ефективне управління — активний бізнес; – розвиток інфраструктури ОТГ та якісні послуги; – сільський розвиток — відродження українського села [16]
Широківська територіальна громада	– зростання економічної спроможності громади; – підвищення якості життя мешканців громади; – покращення послуг, які надаються в громаді [15]
Нижньодуванська територіальна громада	– підтримка спроможності громади та підвищення якості життя; – розвиток інфраструктури сільських територій [8]
Рубіжанська міська громада	– економічний розвиток громади та підвищення конкурентоздатності – розвиток інфраструктури громади та системи надання соціальних послуг – створення сприятливих умов для залучення інвестицій [11]
Северодонецька міська територіальна громада	– SMART — трансформація економіки та відновлення інвестиційної привабливості громади; – комфорт життя людини як безпека, екологічна сталість та розумна енергетика; – людський розвиток через інновації управління та довіру до влади [12]

оптимізації їх системи і переорієнтації на надання якісних, доступних послуг населенню, відповідно до потреб окремих соціальних груп в сучасних тенденціях розвитку суспільства.

Отже, можемо зазначити, що стратегічні напрями розвитку територіальних громад Луганської області взаємопов'язані та узгоджені з довгостроковими стратегіями, планами і програмами розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях, а також забезпечується розвиток громади для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь.

Висновки. Визначення стратегічних напрямів розвитку територіальних громад Луганської області дозволяє сформулювати уявлення про траєкторію розвитку як окремої громади, так і регіону в цілому в довгостроковій перспективі. Обґрунтування стратегічних напрямів розвитку територіальних громад Луганської області зумовлює необхідність чіткого цілепокладання та розробки програм досягнення цілей, наявності ефективних і водночас «м'яких»

технологій планування за участю громадськості, тобто певного розвитку методологій і технологій розробки стратегій. На підставі розгляду оприлюднених чинних стратегій розвитку територіальних громад Луганської області можемо зазначити, що пріоритетними стратегічними напрямами є створення комфортних умов проживання в громаді, внаслідок розвитку промислового виробництва та сільського господарства, подальшого впровадження ресурсо- та енергозберігаючих технологій, активізації інвестиційної діяльності шляхом забезпечення сприятливого інвестиційного клімату для внутрішніх та зовнішніх інвесторів, підвищення доступності культурних послуг шляхом підтримки культурної та дозвільної інфраструктури з урахуванням вимог інклюзивності; розширення культурних та розважальних послуг з урахуванням потреб населення різного віку, статі, стану здоров'я. Перспективи подальшого дослідження вбачаємо у вивченні особливостей розроблення стратегії розвитку територіальної громади.

Література

1. Архипенко І. М. Стратегічне управління розвитком об'єднаних територіальних громад. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2019. Вип. 2(22). URL: [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2019-02\(22\)/21.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2019-02(22)/21.pdf) (Дата звернення 27.06.2021).
2. Стратегія розвитку Біловодської селищної територіальної громади Луганської області на 2021–2027 роки. URL: <http://belovodsk-rada.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/Stratehiia-rozvytku-.pdf> (Дата звернення 27.06.2021).
3. Стратегія розвитку Білокуракинської об'єднаної територіальної громади до 2028 року. URL: https://rada.info/upload/users_files/04335447/4cbde9cac5a157ca8d815d83e838d7a8.pdf (Дата звернення 27.06.2021).
4. Стратегія розвитку Коломийчеської об'єднаної територіальної громади Луганської області до 2025 року. URL: [kolomrada.at.ua 'strategija_17_kolomijchiskoji](http://kolomrada.at.ua/strategija_17_kolomijchiskoji) (Дата звернення 27.06.2021).
5. Стратегія розвитку Кременської територіальної громади. URL: <https://www.kremrada.gov.ua/index.php/stratehiya-rozvytku-kreminskoyi-perspektyvnoyi-oth/stratehiia-rozvytku-kreminskoi-perspektyvnoi-oth> (Дата звернення 27.06.2021).
6. Стратегія розвитку Луганської області на 2021–2027 роки. URL: http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/strategiya_lugansk_2027_last.pdf (Дата звернення 27.06.2021).
7. Стратегія розвитку Марківської об'єднаної територіальної громади до 2027 року. URL: https://rada.info/upload/users_files/04335559/5bc4f2fe5f71550cc48ac948fc49b1e1.pdf (Дата звернення 27.06.2021).
8. Стратегія розвитку Нижньодуванської громади 2021–2025. URL: [pp.https://nduvanska-gromada.gov.ua/strategiya-rozvitku-nizhnoduvanskoi-gromadi-14-52-03-12-01-2021/](https://nduvanska-gromada.gov.ua/strategiya-rozvitku-nizhnoduvanskoi-gromadi-14-52-03-12-01-2021/) (Дата звернення 27.06.2021).
9. Стратегія розвитку Новоайдарської об'єднаної територіальної громади Луганської області до 2027 року. URL: <http://novoaydarska.gromada.org.ua/strategiya-rozvitku-13-00-29-14-01-2021/> (Дата звернення 27.06.2021).
10. Стратегія розвитку Новопсковської селищної територіальної громади до 2025 року. URL: <https://novopskovrada.gov.ua/strategiya-14-48-50-05-05-2020/> (Дата звернення 27.06.2021).
11. Стратегія розвитку Рубіжанської міської громади до 2027 року. URL: <https://rmr.gov.ua/upload/pdf/ec43585feaac04d82f1ac06e791563f8.pdf> (Дата звернення 27.06.2021).
12. Стратегія розвитку Северодонецької міської територіальної громади на період 2021–2027 роки. URL: <https://sed-rada.gov.ua/strategiya-rozvitku-sievierodoneckoyi-miskoyi-teritorialnoyi-gromadi-na-period-2021-2027-roku> (Дата звернення 27.06.2021).
13. Стратегія розвитку Станично-Луганської селищної територіальної громади. URL: <http://st-luganska.gromada.org.ua/rozrobka-strategii-stanichnoluganskoi-otg-09-54-04-25-08-2020/> (Дата звернення 27.06.2021).
14. Стратегія розвитку Троїцької об'єднаної територіальної громади. URL: <https://troicka-gromada.gov.ua/strategiya-rozvitku-troickoi-obednanoi-teritorialnoi-gromadi-14-43-17-09-01-2018/> (Дата звернення 27.06.2021).
15. Стратегія розвитку Широківської сільської об'єднаної територіальної громади на період до 2022 року. URL: https://shyroke.org.ua/strategia_rozvytku/ (Дата звернення 27.06.2021).

16. Стратегія розвитку Щастинської об'єднаної територіальної громади на період до 2025 року. URL: https://www.schastye-rada.gov.ua/sites/default/files/docs_download/strategiya_rozvitku_schastya__ostatochniy_variant.pdf (Дата звернення 27.06.2021).
17. Стратегія соціально-економічного розвитку Міловської територіальної громади. URL: <http://milovska.gromada.org.ua/strategiya-09-03-50-17-03-2021/> (Дата звернення 27.06.2021).
18. Стратегія соціально-економічного розвитку Чмирівської ОТГ на 2018–2025 роки. URL: <https://chmyrivska-gromada.gov.ua/strategiya-rozvitku-gromadi-09-36-10-12-12-2017/> (Дата звернення 27.06.2021).
19. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України, 2020. 531 с.

References

1. Arkhynenko I. M. Stratehichne upravlinnia rozvytkom obiednanykh terytorialnykh hromad [Strategic management of the development of united territorial communities]. Publichne administruvannya: teoriia ta praktyka. 2019. Вип. 2(22). URL: (Дата звернення 27.06.2021).
2. Stratehiia rozvytku Bilovodskoi selyshchnoi terytorialnoi hromady Luhanskoi oblasti na 2021–2027 roky [Development strategy of Belovodsk settlement territorial community of Luhansk region for 2021–2027]. URL: <http://belovodsk-rada.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/Stratehiia-rozvytku-.pdf> (Дата звернення 27.06.2021).
3. Stratehiia rozvytku Bilokurakynskoi obiednanoi terytorialnoi hromady do 2028 roku. [Development strategy of Bilokurakyn united territorial community until 2028]. URL: https://rada.info/upload/users_files/04335447/4cbde9ca-c5a157ca8d815d83e838d7a8.pdf (Дата звернення 27.06.2021).
4. Stratehiia rozvytku Kolomyichyskoi obiednanoi terytorialnoi hromady Luhanskoi oblasti do 2025 roku. [Development strategy of Kolomyia united territorial community of Luhansk region until 2025]. URL: [kolomrada.at.ua 'strategija_17_kolomijchiskoji](http://kolomrada.at.ua/strategija_17_kolomijchiskoji) (Дата звернення 27.06.2021).
5. Stratehiia rozvytku Kreminskoi terytorialnoi hromady. [Development strategy of Kreminna territorial Community]. URL: <https://www.kremrada.gov.ua/index.php/stratehiya-rozvytku-kreminskoyi-perspektyvnoyi-oth/stratehiia-rozvytku-kreminskoyi-perspektyvnoi-oth> (Дата звернення 27.06.2021).
6. Stratehiia rozvytku Luhanskoi oblasti na 2021–2027 roky. [Development strategy of Luhansk region for 2021–2027]. URL: http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/strategiya_lugansk_2027_last.pdf (Дата звернення 27.06.2021).
7. Stratehiia rozvytku Markivskoi obiednanoi terytorialnoi hromady do 2027 roku. [Development strategy of Markivka united territorial community until 2027]. URL: https://rada.info/upload/users_files/04335559/5bc4f2fe5f71550c-c48ac948fc49b1e1.pdf (Дата звернення 27.06.2021).
8. Stratehiia rozvytku Nyzhnoduvanskoi hromady 2021–2025. [Development Strategy of the Lower Duvan Community 2021–2025.]. URL: [rr.https://nduvanska-gromada.gov.ua/strategiya-rozvitku-nizhnoduvanskoi-gromadi-14-52-03-12-01-2021/](https://nduvanska-gromada.gov.ua/strategiya-rozvitku-nizhnoduvanskoi-gromadi-14-52-03-12-01-2021/) (Дата звернення 27.06.2021).
9. Stratehiia rozvytku Novoaidarskoi obiednanoi terytorialnoi hromady Luhanskoi oblasti do 2027 roku [Development strategy of Novoaydar united territorial community of Luhansk region until 2027]. URL: <http://novoaydarska.gromada.org.ua/strategiya-rozvitku-13-00-29-14-01-2021/> (Дата звернення 27.06.2021).
10. Stratehiia rozvytku Novopskovskoi selyshchnoi terytorialnoi hromady do 2025 roku. [Development strategy of Novopskov settlement territorial community until 2025]. URL: <https://novopskovrada.gov.ua/strategiya-14-48-50-05-05-2020/> (Дата звернення 27.06.2021).
11. Stratehiia rozvytku Rubizhanskoi miskoi hromady do 2027 roku. [Development strategy of the Rubizhne city community until 2027.]. URL: <https://rnr.gov.ua/upload/pdf/ec43585feaac04d82f1ac06e791563f8.pdf> (Дата звернення 27.06.2021).
12. Stratehiia rozvytku Sievierodonetskoi miskoi terytorialnoi hromady na period 2021–2027 roky. [Development strategy of Severodonetsk city territorial community for the period 2021–2027]. URL: <https://sed-rada.gov.ua/strategiya-rozvitku-sievierodoneckoyi-miskoyi-teritorialnoyi-gromadi-na-period-2021-2027-roku> (Дата звернення 27.06.2021).
13. Stratehiia rozvytku Stanychno-Luhanskoi selyshchnoi terytorialnoi hromady. [Development strategy of Stanychno-Luhansk settlement territorial community]. URL: <http://st-luganska.gromada.org.ua/rozrobka-strategii-stanichnoluganskoi-otg-09-54-04-25-08-2020/> (Дата звернення 27.06.2021).
14. Stratehiia rozvytku Troitskoi obiednanoi terytorialnoi hromady. [Development strategy of Troitsk united territorial community]. URL: <https://troicka-gromada.gov.ua/strategiya-rozvitku-troickoi-obednanoi-teritorialnoi-gromadi-14-43-17-09-01-2018/> (Дата звернення 27.06.2021).
15. Stratehiia rozvytku Shyrokiivskoi silskoi obiednanoi terytorialnoi hromady na period do 2022 roku [Development strategy of Shirokivka united territorial community until 2022.]. URL: https://shyrokye.org.ua/strategia_rozvytku/ (Дата звернення 27.06.2021).

16. Stratehiia rozvytku Shchastynskoi obiednanoi terytorialnoi hromady na period do 2025 roku. [Development strategy of the Shchastya united territorial community for the period up to 2025]. URL: https://www.schastye-rada.gov.ua/sites/default/files/docs_download/strategiya_rozvitku_schastya__ostatochniy_variant.pdf (Data zvernennia 27.06.2021).

17. Stratehiia sotsialno-ekonomichnoho rozvytku Milovskoi terytorialnoi hromady. [Strategy of socio-economic development of Milovka territorial community]. URL: <http://milovska.gromada.org.ua/strategiya-09-03-50-17-03-2021/> (Data zvernennia 27.06.2021).

18. Stratehiia sotsialno-ekonomichnoho rozvytku Chmyrivskoi OTH na 2018–2025 roky. [Strategy of socio-economic development of Chmyriv OTG for 2018–2025]. URL: <https://chmyrivska-gromada.gov.ua/strategiya-rozvitku-gromadi-09-36-10-12-12-2017/> (Data zvernennia 27.06.2021).

19. Terytorialni hromady v umovakh detsentralizatsii: ryzyky ta mekhanizmy rozvytku [Territorial communities in the conditions of decentralization: risks and mechanisms of development]; monohrafiia / za red. Kravtsiva V. S., Storoni-anskoi I. Z. Lviv: DU «Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni M. I. Dolishnoho NAN Ukrainy, 2020. 531 p.

Стаття надійшла до редакції 29.06.2021

Pivovarov Konstantin

*Associate Professor of the Department of Public Administration
Interregional Academy of Personnel Management*

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-3-7342

CURRENT THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PROBLEMS IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY IN UKRAINE

Summary. *The article examines modern theoretical and methodological problems in the field of national security in Ukraine.*

The problem under study is to reduce costs and obtain maximum productivity from the inventory system of the Ukrainian machine-building plant “fed”.

The article presents the results of a study conducted by the authors on the analysis of modern theoretical and methodological problems in the field of national security in Ukraine. Main scientific results: today a complex approach, synthesis of accumulated knowledge, explanation of the essence of the studied phenomena, which is the main function of the science of national security, come to the fore. It is revealed that the basis of the three concepts is anthropocentrism, an, his needs, the state’s provision of peace, freedom, justice, growth of material and spiritual well-being. The research results can be used to improve the management system of the national security sphere in Ukraine, to optimize the management processes of the national security sphere in Ukraine and to achieve higher economic results.

Key words: *national security, national security in Ukraine, the national security system.*

Statement of the problem. From the standpoint of national security of states, not only the state of economies determines their position in the world. These include social, military, political, religious, ideological, cultural, national and other factors that together directly or indirectly affect the state of states and their foreign and domestic policies. At the same time, the axiom: “a weak state is the object of expansion and can exist only under the protectorate of a stronger state or group of states” has not lost its relevance in modern conditions. Yes, a strong state itself pursues a policy of expansion. And progress depends on what kind of state it is.

National security considers the territory of the country to be the main, constant factor in the strength of influence, which determines the development of the state, including and the level of its dependence on world economic processes. Territory, population and public authority are the most important attributes of the state. Its characteristics directly or indirectly affect all indicators of state power. This fact alone forces us to treat the state’s security structures carefully and responsibly. That is why the research topic of modern theoretical and methodological problems in the field of national security in Ukraine is relevant.

Analysis of recent researches and publications. The school of political realism has gained wide recognition in American scientific and political circles. Hans Morgenthau (1904–1980), a professor at the University of Chicago, is considered to be the school’s chief theorist. For 20 years he headed the Center for Foreign and Military Policy Studies. His major theoretical work, *Politics Among Nations*, lasted five editions between 1948 and 1978. It is considered a classic of political realism, according to which “relations between nations are not much different from relations between individuals, the difference is only in scale.” The Morgenthau School has become a widely recognized medium, the embodiment of a synthesis of theory and practice in US foreign policy. Supporters of the school were and are well-known politicians and scientists J. Kennan, Z. Brzezinski, W. Rostow, S. Huntington and others.

Like the classics of geopolitics, G. Morgenthau believed that “geography is the most stable factor in the power of the state.” In this his opinion coincides with the opinion of Spikman. One of their geopolitical recipes states: “He who rules the heartland rules the World Island.”

The theoretical predecessors of political realism were the political teachings of N. Machiavelli and T. Hobbes. The “realists” consider Protestant theorist

R. Niebuhr to be his teacher, who proposed a division between morality and politics; historian Charles Byrd, who considered the history of international relations through the struggle of “national interests”; geopolitics N. Spikman, who considered international relations “a battleground for power.”

Scientific and methodological development of problems in this field of knowledge must be developed taking into account not only national but also planetary, geopolitical realities. When studying these issues, you should use the textbook “Global and National Security”, for general. ed. G. P. Sitnik [2, p. 269–301].

In-depth study and systematization of the achievements of the theoretical discourse that has developed in modern science allows us to create a theoretical and methodological basis for a systematic search for the optimal model of national security for Ukraine. This approach will adequately assess the political and socio-economic features of strengthening Ukraine’s national security in the context of world and European experience.

But both general issues of theory and methodology, and issues of methodology for the formation of national security in Ukraine are still insufficiently developed in the scientific literature. Some analysis and coverage of the outlined issues were made in their works, in particular, Abramov V. I., Andrushchenko V. P., Bakumenko V. D., Weber M., Grigoruk P. M., Dzvinchuk D. I., Ishchenko M. P., Ishchenko O. M., Kremen V. G., Mikhalchenko M. I., Molodtsov O. V., Mocherny S. V., Podolchak N. Yu., Pushak Ya. Ya. and Vorona P. V., Samoilenko L. Ya., Sitnik G. P., Smolyanyuk V. F., Tertichka V. V., Toffler O., Feyerabend P., Filipenko A. S., Khrushchev N. A., Shary V. I. and others.

It is appropriate to emphasize that the methodology of analysis of the international situation and forecasting of geopolitical development, as well as the methodological basis for developing and evaluating options for national security strategy are thoroughly analyzed in the textbook “Epobal National Security” [1].

Formulation purposes of article (problem). From the standpoint of national security of states, not only the state of economies determines their position in the world. These include social, military, political, religious, ideological, cultural, national and other factors that together directly or indirectly affect the state of states and their foreign and domestic policies. At the same time, the axiom: “a weak state is the object of expansion and can exist only under the protectorate of a stronger state or group of states” has not lost its relevance in modern conditions. Yes, a strong state itself pursues a policy of expansion. And progress depends on what kind of state it is.

National security considers the territory of the country to be the main, constant factor in the strength of influence, which determines the development of the state, including and the level of its dependence on

world economic processes. Territory, population and public authority are the most important attributes of the state. Its characteristics directly or indirectly affect all indicators of state power. This fact alone forces us to treat the state’s security structures carefully and responsibly. That is why the research topic of modern theoretical and methodological problems in the field of national security in Ukraine is relevant.

In the context of solving these issues on the successful organizational activities of public authorities and local governments, their officials, public leaders, all national and patriotic forces in the field of national security, the main methodological and theoretical tasks are their professional understanding of the essence and content of all laws, rules, procedures, categories and concepts by which diverse, complex problems are solved.

The main material. The study of topical issues of methodology and theory of national security in modern conditions according to the requirements of the methodology must begin with the clarification of the categories “theory” and “methodology”. In particular, “theory” means an explanation of a problem with providing evidence of the maximum degree. Theory — a scientific form of generalization of facts and identification of their inherent properties, the establishment of patterns in our context, in the national security system. Sufficient elaboration of questions of theory and methodology can be found in the Socio-Political Encyclopedia, ed. prof. M. P. Ishchenko [1, p. 528–529].

In a broad sense, the word theory means a special sphere of human activity and its results, which includes a set of ideas, views, concepts, students, ideas about objective reality. Theory usually precedes practice, can oppose practice as a subject-sensory activity, but is always in organic unity with it.

In the context of studying the master’s degree in public administration and administration of national security, the theory is a higher, reasonable, logically consistent system of scientific knowledge, which gives a holistic view of the essential properties, patterns, cause-and-effect relationships, determinants that determine the nature of the functioning and development of the national security system of Ukraine.

The category “methodology” is used in several senses, namely as: a) the basis of scientific-cognitive, practical-transforming and educational activities of human society; b) the doctrine of ways to organize cognition and transformation of reality; c) a set of principles, methods and techniques of research used in relation to our issues in the science of national security.

That is, for the topic we are considering, the methodology is a science of a set of principles, methods and ways of organizing and constructing theoretical and practical human activities and the doctrine of the national security system of Ukraine [3].

In the methodology of national security it is expedient to use the following theoretical and methodological rules:

- 1) to avoid haste, to accept in judgments and then to execute only that which does not cause doubt;
- 2) divide each complexity, problem into as many parts as needed to solve them;
- 3) think in order, start with the simple and easy to learn and go to the complex;
- 4) make a complete list of problems and conduct a general review and analysis to make sure that nothing is missed.

Defining the initial methodological principle, it should be immediately emphasized that as such in the process of scientific development of the theory and methodology of national security of Ukraine in modern conditions and the creation of theoretical and methodological and political and legal framework for research and practical solutions to security problems and problems it is necessary to be guided by the current legislative acts.

According to the Law of Ukraine “On National Security of Ukraine”, the main task of science is to outline the theoretical and methodological principles of strengthening national security and on the basis of the basic values of humanism and democracy to determine the most effective priorities of national security. This is specified in the following main scientific tasks: a comprehensive review of the security and defense of Ukraine, analysis of basic approaches to theory, laws and principles of methodology and argumentation and verification not only as fundamental but also as specific components that create theoretical methodological principles of national security [5].

Under modern transformational conditions, Ukrainian society, like the rest of the world, is changing rapidly, new technologies are emerging. Therefore, given the various internal and external challenges, in determining ways to build a system of national security, we must first identify the original ideas, the defining features of a particular scientific picture of the modern world and the system of epistemological and methodological settings of science. This is the starting point for the formation of the national security policy of the Ukrainian state.

Innovative theoretical and methodological principles of the philosophy of humanism and democracy are the main ones in understanding the processes of adaptation of the national security system of Ukraine to European priorities and standards. Without them, it is impossible to move forward. They allow you to model various new models and ways to build an effective system of national security in accordance with any qualitative or abrupt changes in domestic and global macro-ethno-socio-tectonics.

It is also a methodology for studying the threats to the national security of the Ukrainian people, which create a variety of metamorphoses in public commu-

nications of various subjects and objects under the conditions of spontaneous or gradual change of their parameters. Various local or global crises, risks and unpredictable shocks, catastrophes, the number and scale of which are growing in nature and in world civilization, pose a great danger to people, countries and states.

Innovative development in the methodological search for science requires a share of empirical research. They are used to correct statistics, methods of comparative and institutional analysis. Here the research of features of activity of public authorities in maintenance of safety of vital activity of all social groups of the population is carried out. The law gives them the functions, rights, responsibilities, structure that are characteristic of similar institutions in other states, which ensure the development of public organizations, the rule of law, and other structural units specific to different countries.

Among them, first of all, it is necessary to study the following definitions used in the Law of Ukraine “On National Security of Ukraine”. In particular, Ukraine’s national security is defined as the protection of state sovereignty, territorial integrity, democratic constitutional order and other national interests of Ukraine from real and potential threats. And state security means the protection of state sovereignty, territorial integrity and democratic constitutional order and other vital national interests from real and potential threats of a non-military nature. Military security is characterized as the protection of state sovereignty, territorial integrity and democratic constitutional order and other vital national interests from military threats.

And how is public security and order characterized? The Law of Ukraine “On National Security of Ukraine” states that the protection of vital interests for society and the individual, human and civil rights and freedoms, the provision of which is a priority of the security forces, other state bodies, local governments, their officials and the public, who take coordinated measures to implement and protect national interests from the impact of threats. The term “threat to the national security of Ukraine” means phenomena, trends and factors that make it impossible or difficult or may make it impossible or difficult to realize the national interests and preservation of national values of Ukraine.

As we can see, the Law of Ukraine clearly defines priorities and tasks in the field of national security of Ukraine. It outlines the activities of state-governing administrative entities, ie the central bodies of state power, the nature and patterns of formation and development of national security relations, laws and principles of formation and operation public authorities, which are entrusted by law with tasks and responsibilities in the field of national security of Ukrainian society.

At the institutional level, the institutions of implementation of functions for the functioning and strengthening of national security, their responsibility to the people — the bearer of sovereignty and the only source of power in Ukraine [4]. The mechanisms of action and forms of influence of government entities on the activities, interaction of citizens and social groups in the field of national security are also analyzed.

Modern high-speed, socio-economic and political, sometimes unpredictable, changes and processes, crises, challenges require the continuous development of science on national security both in the field of rethinking and improving its research procedure and in achieving new knowledge in the studied no security phenomena and processes. Also, timely updating of the theoretical and methodological base and the entire system of knowledge and research in the field of national security must be ensured.

With each change in the geopolitical conditions of development of the modern world order, the scientific and methodological requirements for studying the process of strengthening national security under the influence of global metamorphoses should be changed and adapted, and its scientific and methodological support should be professionally developed. It is about concretizing the essence and content of categories, definitions of “international security”, “security policy of the European Union”, “geopolitics”, “integration”, “transformation”, “modernization”, “globalization”, etc. and methodologies of differentiation, systematization and their progressive and negative influences and risky, crisis consequences for the sphere of national security.

The positive experience of the last thirty years shows that the most effective methodology for studying the effects of reform and transformation processes on the formation and implementation of national security is based on system theory and methodology of the philosophy of humanism and democracy. Its development took place in the mid-80's of XX century. on the basis of three basic scientific concepts developed by the author: 1) the concept of social-humanistic,

liberal-democratic values, ideas, ideals and priorities of development of world civilization, constructive state formation in Ukraine according to the Ukrainian national idea; 2) the concept of socio-humanistic formation sovereign, harmonious personality and age group of youth, humanization and democratization of their way of life; 3) the concept of juvenology, its content, theory and methodology.

This methodology is based on the following basic socio-humanistic liberal-democratic values and values: humanism, democracy, individual rights, freedom, equality, justice, dignity of each person and their recognition as the highest values of all mankind; protection of peace, peace and philanthropy; national patriotism and protection of state sovereignty and its territorial integrity; anthropocentrism and its democratic character; freedom of human life; honor and independence of the individual; freedom of independent choice of meaning and forms of life; universal equality (all born equal); refusal of aggressive violent methods of struggle and incitement of interethnic, interracial and intercivilizational enmity; war prevention, policy of neutrality; maintaining peace, material and spiritual and cultural support of a decent standard of living.

Insights from this study and perspectives for further research in this direction. In the theory of national security, in the essence of the theoretical aspect, today a complex approach, synthesis of accumulated knowledge, explanation of the essence of the studied phenomena, which is the main function of the science of national security, come to the fore. Of course, this requires the transition of science to a higher stage of its development. At the heart of the three concepts is anthropocentrism, man, his needs, the state's provision of peace, freedom, justice, growth of material and spiritual well-being.

The state implements the goals and basic principles of state policy, which will guarantee society and every citizen protection from threats and globalization influences on the status of the state, its role in the economy and public policy.

References

1. Socio-political encyclopedia / M. Ishchenko, O. Ishchenko; for order. M. P. Ishchenko. Cherkasy: “Introligator”, 2012. 636 p.
2. Bakumenko V. Formation of state-administrative decisions: problems of theory, methodology, practice: monograph / V. Bakumenko. K.: Vyd. UADU, 2000. 328 p.
3. Global and national security: a textbook / ed. count: V. Abramov, G. Sitnik, V. Smolyanyuk; for general ed. G. P. Sitnika. K.: NDTsU, 2016. 784 p.
4. Tertychka V. Methodological principles of analysis of state policy / V. V. Tertychka // Nauk, prats UADU pri Presydeny Ukrainy; for general ed. VI Lugovoi, VM Князева. K.: Vyd. UADU, 2002. Выр. 2. P. 38–49.
5. Fukuyama F. Our post human future: Consequences of the biotechnological revolution / F. Fukuyama. Per. with English M. B. Levin. M.: LLC “Publishing House ACT”: JSC “LUX”, 2004. 349 p.
6. Philosophy of science: questions of theory and methodologist: textbook. way. / M. P. Ishchenko, I. I. Rudenko; for order. Dr. Philos. Sciences, Prof. M. P. Ishchenko. K.: UBS NBU, 2010. 442 p.

УДК 351.865:327.88

Колодка Андрій Валентинович
аспірант

*Інституту державного управління та
наукових досліджень з цивільного захисту*

Колодка Андрей Валентинович
аспирант

*Института государственного управления и
научных исследований по гражданской защите*

Kolodka Andrii

*Postgraduate Student of the
Institute of Public Administration and Civil Defence Research*

ORCID: 0000-0002-9319-331X

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-3-7233

КОМУНІКАТИВНА СКЛАДОВА КРИЗОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ЕКСТРЕМАЛЬНИХ УМОВАХ

КОММУНИКАТИВНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ КРИЗИСНОГО МЕНЕДЖМЕНТА В ЭКСТРЕМАЛЬНЫХ УСЛОВИЯХ

COMMUNICATIVE COMPONENT OF CRISIS MANAGEMENT DURING EXTREME CONDITIONS

Анотація. Стаття присвячена питанням форм війни добре відомими як «Гібридна війна», інформаційній освіченості громадянського суспільства. Отже, необхідно коротко простежити розвиток концепції гібридної війни, такої яку назвали війною нового покоління, щоб зрозуміти військові теорії виникнення війни в Україні. Мета не в тому, щоб надати повний огляд, але перерахувати основні етапи в його розвитку та зрозуміти шляхи формування інформаційної впливу на громадян. Сфокусувавши увагу на сучасних формах і методах інформаційного впливу. Проаналізувавши різні форми та інтерактивні методи впливу, було зроблено висновок, що вони є невід'ємними компонентами, які впливають на ефективність процесу проведення інформаційних операцій та можуть бути застосовані на різних етапах операцій, Використання та поєднання на практиці різних форм та методів впливу формують відповідну зацікавленість, сприяють не тільки ефективності інформаційного процесу, а й активному формуванню фільтрів протидії інформаційного впливу.

Ключові слова: інтерактивні методи, інформаційні технології, інформаційна безпека, гібридні медіа.

Аннотация. Статья посвящена вопросам форм войны хорошо известными как «Гибридная война», информационной грамотности гражданского общества. Следовательно, необходимо коротко проследить развитие концепции гибридной войны, такой которую назвали войной нового поколения, чтобы понять военные теории возникновения войны в Украине. Цель не в том, чтобы предоставить полный обзор, но перечислить основные этапы в его развитии и понять пути формирования информационной воздействия на граждан. Сфокусировав внимание на современных формах и методах информационного воздействия. Проанализировав различные формы и интерактивные методы воздействия, был сделан вывод, что они являются неотъемлемыми компонентами, которые влияют на эффективность процесса проведения информационных операций и могут быть применены на различных этапах операций, Использование и сочетание на практике различных форм и методов воздействия формируют соответствующую заинтересованность, способствуют не только эффективности информационного процесса, но и активному формированию фильтров противодействия информационного воздействия.

Ключевые слова: интерактивные методы, информационные технологии, информационная безопасность, гибридная медиа.

Summary. The article deals with the issues of forms of war well known as «Hybrid War», information education of civil society. Thus, it is necessary to briefly trace the development of the concept of hybrid warfare, which has been called the war of the new generation, in order to understand the military theories of the war in Ukraine. The purpose is not to provide a complete overview, but to list the main stages in its development and understand the ways of forming informational impact on citizens. Focusing on modern forms and methods of information influence. After analyzing the various forms and interactive methods of influence, it was concluded that they are integral components that affect the efficiency of the information process and can be used at different stages of operations. The use and combination in the practice of different forms and methods of influence, contribute not only to the efficiency of the information process but also to the active form of filters to counteract the information impact.

Key words: interactive methods, Info Ops, information security, hybrid media.

Постановка проблеми. Інтеграція і глобалізація соціальних, економічних та культурних процесів, які відбуваються сьогодні у світі, перспективи розвитку української держави, пов'язані з її інтеграцією у європейський простір, вимагають глибокого оновлення вітчизняної системи освіти, яка потребує наразі модернізації на всіх її рівнях, у тому числі й у галузі державного управління. Зазначене підтверджує висновки, що під час реагування на екстремальні ситуації існують недоліки в організації управління в гібридних середовищах, прийнятті своєчасних та оптимальних рішень під час операцій гібридного характеру, організації взаємодії між органами державної влади, що залучаються до інформаційних операцій, а також в проведенні відповідних меседжів для суспільства, що свідчить про недосконале відношення органів управління до процесу прийняття рішень на всіх рівнях від тактичних до стратегічного керівництва — організації взаємодії та своєчасній протидії інформаційному впливу.

У зв'язку із зазначеним актуалізується питання інформаційних та комунікативних технологій, які стали невід'ємною частиною повсякденного життя. Гостро постає проблема пошуку та поєднання таких форм і методів впливу, які б гарантовано забезпечили необхідний рівень організації взаємодії та своєчасній протидії інформаційним викликам.

Комунікативні процеси в сучасному глобалізованому світі інформаційних технологій перетворюються на найважливіші складники політичної, економічної, соціальної, культурної та інших сфер міжнародної діяльності держави та недержавних «акторів». За цих умов здатність країни контролювати інформаційні потоки, які виконують основну функцію, як система постійно пристосовується до будь-яких змін зовнішнього середовища, витримуючи його вплив й управляти ними, формувати сприятливе для себе інформаційне середовище виступає «м'яким» фактором сили і є не менш важливою, аніж зусилля «силових» структур (зі збройними силами включно) ворожих держав.

До факторів «м'якої» сили відноситься передусім рівень обізнаності світової громадськості щодо даної країни, її зовнішньо-політичного іміджу й репутації, що визначає її позиціонування в ієрархії суб'єктів міжнародних та транс-державних відносин.

За цих умов основним завданням держави є розробка й здійснення кризових медіа-стратегій, спрямованих на захист власного іміджу в різноманітних інформаційних просторах й запобігання негативним впливам на репутацію даної держави.

Особливого значення набувають кризи, неоднозначні за причинами й наслідками. З одного боку, кожна така криза є ударом для репутації, власності, фінансах тощо, неможливістю подальшого розвитку за наперед визначеними продуманими сценаріями. Але водночас, кожна така криза створює умови для системно-структурного оновлення, використання таких можливостей, які відкрилися саме завдяки кризі. Оскільки кризові ситуації гранично загострюють деструктивні процеси, які увиразнюються вже у передкризовому періоді.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблемних питань державного управління загалом, та державного управління у сфері інформаційної протидії — зокрема, присвячено низку наукових праць.

Питання організації взаємодії є складовою частиною прийняття рішення керівником органу управління. Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить, що інформаційна безпека в сфері державного управління стала предметом дослідження в численних роботах багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених:

А. Баровська, Д. Дубов, В. Королько, В. Крутько, Г. Почепцов, Г. Афанас'єв, Б. Борисов, Б. Порфир'єв, О. Лербінгер, Р. Льюїс, С. Фінк, Ф. Сайтел, П. Лагадек, Д. Фішман, О. Холсті, П. Брюс, С. Блек, С. Катліп, А. Сентер, Дж. Врум, П. Бурд'є, М. Реджестер, Дж. Ларкін, Г. Даулінг, К. Вільямс, П. Сендмен, Р. Боін, П. Харт, Т. Лібаер, Т. Кумбс та інші.

В. Бакуменко [3] вважає, що існує низка чинників впливу суспільних трансформацій на ефективність і результативність державного управління, зокрема, формування державно-управлінських рішень [4]. Отже, на організацію взаємодії в процесі здійснення управління, впливають технології управління (методи, засоби, способи), альтернативи методів організації взаємодії, інформаційне забезпечення зазначеного процесу [6].

Основні завдання управління в умовах надзвичайних ситуацій визначила А. Терент'єва, зокрема:

оперативне прийняття рішень та їх доведення органів управління, організація та забезпечення постійної взаємодії разом з організацією всебічного забезпечення [5].

Зарубіжні вчені Р. Глен, В. Мюррей, П. Менсура зазначають, що гібридні війни включають в себе цілу низку засобів для адаптивного поєднання для досягнення цілей за допомогою військових засобів, державних та недержавних.

Варто зазначити, що відповідно існують розробки російських вчених, які вивчали зміни у веденні бойових дій та виникненню нових форм ведення бойових дій.

Постановка завдання. При всіх проведених дослідженнях, недостатньо дослідженими залишаються питання щодо організації інформаційної взаємодії між органами управління в гібридних середовищах.

Виклад основного матеріалу. Велику роль у системі управління ризиками відводять профілактики криз. На думку експертів, лише 14% криз відбувається раптово, інші цілком передбачувані і очікувані, отже, можна заздалегідь підготуватися до можливих труднощів і, тим самим, суттєво знизити ризик негативних наслідків кризи. Завдання полегшується тим, що особливості самої компанії багато в чому визначають ймовірність виникнення кризових ситуацій.

У сучасному розумінні криза (від грец. *krisis* — вихід, закінчення, суд і вище справедливе покарання) — це крайнє загострення протиріч у соціально-економічній системі, що загрожує її життєстійкості в навколишнім середовищі [4]. На думку П. Кухти [6] перелік сукупності можливих позитивних і негативних наслідків кризи достатньо значний: оновлення, оздоровлення, перебудова соціально-економічної системи або її руйнування, виникнення нової кризи; загострення або послаблення кризи; різкі зміни в соціально-економічній системі, або м'який вихід з кризи; довгострокові, короткострокові, якісні, кількісні зміни (або разом); незворотні або зворотні зміни.

Кризовою слід вважати ситуацію, що є деяким викликом суспільним уявленням про належний стан речей, традиції, цінності, захищеність, безпеку або цілісність держави [1; 4].

Нормативно визначення кризової ситуації закріплено у спільному наказі Міненерговугілля України та МНС України від 15.09.2011 № 501/1001 «Про затвердження Вимог до визначення порядку дій персоналу підрозділу фізичного захисту, персоналу підрозділу обліку та контролю ядерних матеріалів в умовах надзвичайних і кризових ситуацій», а саме: «кризова ситуація — ситуація, що склалася на об'єкті внаслідок вчинення протиправної дії щодо об'єкта, яка може призвести або призвела до вчинення диверсії, крадіжки, іншого неправомірного вилучення ядерних та інших радіоактивних матеріалів» [7].

Зважаючи на думки таких дослідників як Андреев С. О., Барило О. Г. [4]; [10], Тищенко В. О. [8], Потеряйко С. П. [9], ці поняття мають розмиті межі та ототожнюються.

Важливість гарно налаштованої комунікації особливо стає зрозумілою під час кризових ситуацій. Але під час криз, як правило, руйнуються навіть добре налагоджені інформаційні потоки. Кризова ситуація — це завжди головна подія в усіх новинах дня (днів). Саме медіа під час кризових ситуацій відбирають, структурують та поширюють інформацію про кризу та про поведінку керівництва держави під час кризи. І таким чином, медіа формують думку громадськості щодо влади та її здатності реагувати на кризи.

У такій ситуації основним завданням уряду є розробка та застосування системи антикризового реагування та написання антикризової комунікативної стратегії. Ці заходи мають на меті як захист власного іміджу конкретних урядовців, так і запобігання негативним впливам на репутацію держави в цілому. Окрім того, антикризові дії та їх комунікаційний супровід допомагають уникнути нерозуміння дій держави, хаосу та безладдя під час кризових ситуацій, які можуть загрожувати безпеці населення.

Характерними проблемами комунікацій в умовах кризи є різке скорочення кількості параметрів, які піддаються контролю, зростання ролі інформації через відсутність чіткої та зрозумілої інтерпретації подій, утрата довіри до офіційних каналів комунікації, розірвання інформаційних потоків, їх нездатність виконувати свої постійні функції і створення власних систем забезпечення життєдіяльності і безпеки.

Для кризових комунікацій характерним елементом стає не тільки дефіцит інформації, а й утрата довіри до джерел інформації [6].

У сучасних суспільствах створення, розповсюдження, розповсюдження, використання та маніпулювання інформацією є важливою економічною, політичною та культурною діяльністю. Інформаційний фактор перетворився на важливий елемент можливостей, пов'язаних із безпекою, і є критичним для всіх напрямків діяльності.

Інформація є поширеною у різних сферах діяльності. Він охоплює сферу цивільних та військових, національних та багатонаціональна, а також урядова та неурядова діяльність і передбачає врахування як свідомого, так і властивого інформаційному впливу дій. Природа інформації є глобальною, всеохоплюючою та багатогранною, в тому сенсі, що не може бути власником когось, коли вона відкривається у відкритому доступі. Незважаючи на технічні та процедурні системи, що контролюються державою, забороняти доступ та обмежувати споживання інформації для аудиторій, надзвичайно важко обмежити світовий потік інформації протягом тривалого періоду часу. Інформаційне середовище від природи повинно бути визнано в глобальних вимірах і не може бути обмежене конкретним середовищем

безпеки або експлуатації. Планування управління кризовими ситуаціями в рамках комплексного підходу потребує розгляду операційного середовища як системи систем, орієнтованої в контексті всеохоплюючого середовища безпеки та вбудованого в інформаційне середовище.

Створення і контроль системи освіти та підготовки, яка сприятиме здатності державі ефективно діяти в інформаційному середовищі, досягаючи своєї мети в стратегічних комунікаціях та працюючи злагоджено для досягнення військово-політичних цілей щодо комунікації.

Ключовим аспектом навчання на всіх рівнях є інтеграція гнучких та адаптивних систем, які дозволяють, по-перше, змінюватись оскільки політика, доктрина, стандарти та процедури пов'язані зі стратегічними комунікаціями продовжують розвиватися, а по-друге, встановлювати тривалі процеси, що стосуються довгострокової освіти та потреби у навчанні в рамках інституціоналізованого підходу.

Стратегічні комунікації та комунікаційні можливості разом з функціями персоналу вимагають спеціального та належним чином навченого персоналу, який може ефективно виконувати свої конкретні завдання.

В умовах становлення глобального інформаційного суспільства підвищення ефективності функціонування органів державної влади неможливе без впровадження інноваційних технологій, які оптимізують взаємодію всіх галузей (гілок) влади як і пов'язана між собою. З цією метою країни члени ЄС розробили програми для органів державної влади. Приміром, НАТО затвердило новий стандарт об'єднаної спільної доктрини для операцій в кіберпросторі [2], в яких визначили основні напрямки розвитку інформаційної сфери, а також визначили фундаментальні характеристики операцій в кіберпросторі та реалізацію національних стратегій впровадження інформаційних технологій у сфері стратегічного управління.

Саме тому рівень інформаційно-аналітичного забезпечення є важливою характеристикою діяльності

держави, яка набуває важливого значення в процесах соціально-економічного розвитку суспільства. Беззаперечним є світовий досвід інформатизації державного управління, що інформаційно-аналітичне забезпечення належить розглядати, як один із стратегічних напрямів підвищення ефективності діяльності на всіх рівнях.

З системної точки зору концепція інформаційного забезпечення органів державної влади і управління ґрунтується на уявленні про державу, як про складну багатофазну операційну систему, що включає в себе упорядковану множину об'єктів організаційного управління.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, нами виявлено, що кожна криза — переломний етап в житті організації, з якого вона може виходити з різним ступенем успіху чи поразки. Криза несе в собі потенціал змін, розвитку організації.

Наявність оперативного та надійного зв'язку без перешкод має життєво-важливе значення під час кризи. Планування, підготовка та відпрацювання плану кризової комунікації забезпечує успішність операцій під час кризи. Робота з внутрішньою та зовнішньою аудиторіями та ЗМІ є складним завданням. Відсутність контролю та управління повідомленнями, які надходять від лідерів реагування на подію, може викликати більший резонанс, ніж сама криза. Така динаміка може послабити довіру серед громадськості достатньо, щоб унеможливити виконання поставленого завдання, а також погано вплинути на органи реагування. Під час кризи повсякденні обов'язки працівника, відповідального за інформування громадськості, стають невід'ємною частиною зобов'язань кожного члена організації. Занадто обережне або зневажливе ставлення до інформування громадськості під час кризи зіпсувало не одну репутацію. Класичний підхід працівника відділу зв'язків з громадськістю або працівника відділу інформування громадськості до кризової комунікації може стати основою для вдалого реагування.

Література

1. Береговая охрана США. Руководство по управлению чрезвычайными ситуациями. Система управления чрезвычайной ситуацией (ICS). Вашингтон, окр. Колумбия, 20593, Береговая охрана США. 2001.
2. Allied Joint Publication-3.20, 2020. Allied Joint Doctrine for Cyberspace Operations. NATO STANDARDIZATION OFFICE (NSO) ред. Brussel: NATO STANDARDIZATION OFFICE (NSO).
3. Бакуменко В. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. «Ефективність державного управління», 2015. Вип. 43. С. 21–28.
4. Барило О. Г. Інформація як складова системи державного управління у надзвичайних ситуаціях. Інвестиції: практика та досвід. 2011. № 2. С. 76–78.
5. Гур'єв С. О., Терент'єва А. В., Волянський П. Б. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій. ІДУЦЗ, 2008. С. 72. 148 с.
6. Кухта В. П. Кризи, їх причини та наслідки., Дніпро: Дніпров. держ. аграр.-економ. ун-т. електр. наук. фак. вид. 2020.

7. Міненерговугілля України та МНС України, 15.09.2011. Про затвердження Вимог до визначення порядку дій персоналу підрозділу фізичного захисту, персоналу підрозділу обліку та контролю ядерних матеріалів в умовах надзвичайних і кризових ситуацій. Київ: автор невідомий.

8. Потеряйко С. П., Барило О. Г., Тищенко В. О. Оцінювання адекватності інформації органами державного управління у надзвичайних ситуаціях. Інвестиції: практика та досвід. 2011. № 4. С. 72–74.

9. Потеряйко С. П., Барило О. Г., Переверзін Ю. П., Демків А. М. Система інформаційного забезпечення як складова єдиної державної системи цивільного захисту. Науковий збірник Інституту державного управління у сфері цивільного захисту. 2014. № 2. С. 59–64.

10. Потеряйко С. П., Барило О. Г. Удосконалення організаційного механізму державного управління у надзвичайних ситуаціях. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Державне управління. 2016. С. 264–272.

References

1. Bereghovaja okhrana SShA. Rukovodstvo po upravlenyju chrezvyčajnyjmy sytuacyjamy. Systema upravlenyja chrezvyčajnoj sytuacyej (ICS). Vashynghton, okr. Kolumbyja, 20593, Bereghovaja okhrana SShA. 2001.

2. Allied Joint Publication-3.20, 2020. Allied Joint Doctrine for Cyberspace Operations. NATO STANDARDIZATION OFFICE (NSO) red. Brussel: NATO STANDARDIZATION OFFICE (NSO).

3. Bakumenko V. Paradyghma innovacijnogho rozvytku suspiljstva: suchasni koncepciji reformuvannja publicnogho upravlinnja. «Efektyvnistj derzhavnogho upravlinnja», 2015. Vyp. 43. S. 21–28.

4. Barylo O. Gh. Informacija jak skladova systemy derzhavnogho upravlinnja u nadzvychajnykh sytuacijakh. Investyciji: praktyka ta dosvid. 2011. # 2. S. 76–78.

5. Ghur'jev S. O., Terent'jeva A. V., Voljanskyj P. B. Kryzovyj menedzhment ta pryncypy upravlinnja ryzykamy v procesi likvidaciji nadzvychajnykh sytuacij. IDUCZ, 2008. S. 72. 148 s.

6. Kukhta V. P. Kryzy, jikh prychny ta naslidky., Dnipro: Dniprov. derzh. aghrar.-ekonom. un-t. elektr. nauk. fakh. vyd. 2020.

7. Minenerghovughillja Ukrajinny ta MNS Ukrajinny, 15.09.2011. Pro zatverdzhennja Vymogh do vyznachennja porjadku dij personalu pidrozdilu fizychnogho zakhystu, personalu pidrozdilu obliku ta kontrolju jadernykh materialiv v umovakh nadzvychajnykh i kryzovykh sytuacij. Kyjiv: avtor nevidomyj.

8. Poterjajko S. P., Barylo O. Gh., Tyshhenko V. O. Ocinjuvannja adekvatnosti informaciji orghanamy derzhavnogho upravlinnja u nadzvychajnykh sytuacijakh. Investyciji: praktyka ta dosvid. 2011. # 4. S. 72–74.

9. Poterjajko S. P., Barylo O. Gh., Pereverzin Ju. P., Demkiv A. M. Systema informacijnogho zabezpechennja jak skladova jedynoji derzhavnoj systemy cyviljnogho zakhystu. Naukovyj zbirnyk Instytutu derzhavnogho upravlinnja u sferi cyviljnogho zakhystu. 2014. # 2. S. 59–64.

10. Poterjajko S. P., Barylo O. Gh. Udoskonalennja orghanizacijnogho mekhanizmu derzhavnogho upravlinnja u nadzvychajnykh sytuacijakh. Visnyk Nacionaljnogho universytetu cyviljnogho zakhystu Ukrajinny. Derzhavne upravlinnja. 2016. S. 264–272.

Стаття надійшла до редакції 06.05.2021

УДК 351.88

ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Дурман Олена Леонідівна

*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонський національний технічний університет*

Дурман Елена Леонидовна

*кандидат наук по государственному управлению, доцент,
доцент кафедры государственного управления и местного самоуправления
Херсонский национальный технический университет*

Durman Olena

*PhD in Public Administration, Docent, Associate Professor of the
Department of Public Administration and Local Government
Kherson National Technical University*

ORCID: 0000-0001-7829-9944

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-3-7218

ВИКОРИСТАННЯ УДОСКОНАЛЕНОЇ «ЛІЙКИ ПРИЧИННОСТІ» ПРИ ФОРМУВАННІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ УСОВЕРШЕНСТВОВАННОЙ «ВОРОНКИ ПРИЧИННОСТИ» ДЛЯ ФОРМИРОВАНИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

USING ADVANCED «FUNNEL OF CAUSALITY» FOR FORMATION OF UKRAINE'S FOREIGN POLICY

Анотація. В статті розглядаються напрямки використання системного підходу та положень теорії ухвалення рішень в процесах формування зовнішньої політики держави. Ці процеси є багатокритеріальними, багатовекторними та можуть мати певні проблеми (відсутність актуальної та своєчасної інформації, невизначеність із внутрішніми чи зовнішніми чинниками, обмеженість часу для ухвалення рішень тощо). Одним із пріоритетних інструментів дослідження процесів формування зовнішньої політики є «лійка причинності», яка дозволяє проаналізувати причини того чи іншого результату з врахуванням цілого набору різноманітних факторів.

При цьому «ситами» буде виступати певний набір факторів (політичних, соціальних, військових тощо). А поточний зовнішньополітичний курс держави може виступати початковим відліком системи (вхідним значенням) для наступних ітерацій ухвалення рішень щодо нової зовнішньої політики. Це дозволяє в доповнення до системного підходу застосовувати імітаційне чи ситуаційне моделювання управлінських рішень на основі аналізу різних сценаріїв. Цей інструмент нами удосконалено, об'єднавши його з адаптованим підходом при проектуванні управлінського рішення, взятим з теорії ухвалення рішень.

Тоді загальну модель формування набору альтернативних рішень, що можуть лягти в основу формування зовнішньої політики, можна представити у вигляді просторової багатовимірної структури системних знань про сферу зовнішньої політики. Фактично, ми перетворюємо «лійку причинності», в якій рішення відбираються з альтернатив в одній площині на «куб причинності», в якому на вибір альтернатив впливають додаткові фактори (відбір відбувається «в об'ємі»).

Запропонований нами процес формування зовнішньої політики держави як комбінація системного підходу, удосконаленої «лійки причинності» та підходу з теорії ухвалення рішень дозволяє отримати набір з великої кількості альтернативних варіантів зовнішньої політики. Набір буде охоплювати практично всі можливі варіанти, які ми запропонуємо при налаштуванні цього процесу в моделі ухвалення рішення (моделі, альтернати, критерії розвитку ситуації). Це дасть змогу обрати найбільш ефективно на даний момент (оптимальне) управлінське рішення щодо формування поточної зовнішньої політики держави.

Ключові слова: зовнішня політика, процеси формування зовнішньої політики, системний підхід, теорія ухвалення рішень, лійка причинності, куб причинності, оптимальне та ефективно управлінське рішення.

Аннотация. В статье рассматриваются направления использования системного подхода и положений теории принятия решений в процессах формирования внешней политики государства. Эти процессы многокритериальны, многовекторны и могут иметь определенные проблемы (отсутствие актуальной и своевременной информации, неопределенность с внутренними или внешними факторами, ограниченность времени для принятия решений и т.д.). Одним из приоритетных инструментов исследования процессов формирования внешней политики является «воронка причинности», которая позволяет проанализировать причины того или иного результата с учетом целого набора разнообразных факторов.

При этом «ситами» будет выступать определенный набор факторов (политических, социальных, военных и т.д.). А текущий внешнеполитический курс государства может выступать начальным отсчетом системы (входным значением) для следующих итераций принятия решений по новой внешней политике. Это позволяет в дополнение к системному подходу применять имитационное или ситуационное моделирование управленческих решений на основе анализа различных сценариев. Этот инструмент нами усовершенствована, объединив его с адаптированным подходом при проектировании управленческого решения, взятым по теории принятия решений.

Тогда общую модель формирования возможного набора альтернативных решений, которые могут лечь в основу формирования внешней политики, можно представить в виде пространственной многомерной структуры системных знаний о сфере внешней политики. Фактически, мы превращаем «воронку причинности», в которой решение отбираются из альтернатив в одной плоскости, в «куб причинности», в котором на выбор альтернатив влияют дополнительные факторы (отбор происходит «в объеме»).

Предложенный нами процесс формирования внешней политики государства, как комбинация системного подхода, усовершенствованной «воронки причинности» и подхода по теории принятия решений, позволяет получить набор из множества альтернативных вариантов внешней политики. Набор будет охватывать практически все возможные варианты, которые мы предложим при настройке этого процесса в модели принятия решения (модели, альтернативы, критерии развития ситуации). Это позволит выбрать наиболее эффективное на данный момент (оптимальное) управленческое решение по формированию текущей внешней политики государства.

Ключевые слова: внешняя политика, процессы формирования внешней политики, системный подход, теория принятия решений, воронка причинности, куб причинности, оптимальное и эффективное управленческое решение.

Summary. The article deals with uses of the system approach and the theory of decision-making in the formation of foreign policy. These processes are multicriteria, multi-directional and can have some problems (lack of relevant and timely information, the uncertainty of internal or external factors, the limited time for decision-making, etc.). One of the main research tools of the formation of foreign policy is a «funnel of causality» which allows to analyze the causes of an outcome with regard to a set of various factors.

At the same time, a certain set of factors (political, social, military, etc.) will act as «sieves». And the current foreign policy course can be an input value for subsequent iterations of decision-making on new foreign policy. This allows, in addition to a systems approach, to apply simulation or situational modeling of management decisions based on the analysis of different scenarios. We have improved this tool by combining it with an adapted approach to the design of management decisions, taken from the theory of decision making.

Then the general model of formation of a set of alternative decisions which can form a basis of formation of foreign policy, is presented as spatial multidimensional structure of system knowledge on sphere of foreign policy. In fact, we are transforming a «funnel of causality» in which solutions are selected from alternatives in one plane into a «cube of causality» in which the choice of alternatives is influenced by additional factors (selection takes place «in volume»).

Our proposed process of forming the foreign policy of the state as a combination of a systemic approach, an advanced «funnel of causality» and an approach to the theory of decision-making allows us to obtain a set of a large number of alternative foreign policy options. The set will cover almost all possible options that we will offer when setting up this process in the decision-making model (models, alternatives, criteria for the development of the situation, etc.). This will allow you to choose the most effective at the moment (optimal) management decision on the formation of the current foreign policy of the state.

Key words: foreign policy, processes of foreign policy formation, system approach, decision-making theory, funnel of causality, cube of causality, optimal and effective management decision.

Постановка проблеми. Глобальне розширення демократії представляє виклик для політиків та фахівців державного управління різних сфер. За останні два десятиліття процеси формування та реалізації зовнішньої політики держави стали ще більш складнішими, трудомісткими і неперервними, вимагають залучення висококваліфікованих кадрів, достатньої кількості ресурсів, інформації про зовнішньо- та внутрішньо політичну діяльність країн-контрагентів. Проте самим важливим є час, за

який відповідна владна структура (у нашому випадку — зовнішньополітичне відомство) повинна ухвалити ефективно та корисне для держави рішення.

Вибір конкретного рішення із набору альтернатив, процеси формування цього набору, врахування особливостей цих процесів завжди показує свою багатокритеріальність та багатовекторність. Тому ухвалення ефективних рішень при формуванні зовнішньополітичного курсу країни можливе, проте стикається з певними проблемами (відсутність ак-

туальної та своєчасної інформації, невизначеність із внутрішніми чи зовнішніми чинниками, обмеженість часу для ухвалення рішень тощо). В своїх статтях ми вже розглядали ухвалення управлінських рішень при формуванні зовнішньополітичного курсу держави чи запровадження нових механізмів та інструментів (таких, як онлайн-дипломатія). Однак залишається ще доволі велика сфера досліджень, в яких можна запропонувати удосконалення процесів формування та реалізації зовнішньої політики держави з використанням інструментів та методів, що довели свою ефективність при ухваленні рішень в інших галузях наукових знань чи управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Оскільки зовнішня політика держави є однією з державних політик, які використовуються для управління державою, то в своєму дослідженні ми вивчали праці таких теоретиків і практиків, що вивчали різні аспекти формування та аналізу політики, тому числі й зовнішньої політики держави, а саме: А. Грубінко — досвід формування зовнішньої політики України [1], Ю. Макар — відносини України та ЄС [2], О. Макаренко — правові механізми здійснення зовнішніх зносин [3], І. Жовква — процеси прийняття зовнішньополітичних управлінських рішень [4], Ю. Кальниш — політична аналітика в державному управлінні [5], В. Тертичка — аналіз державної політики [6] та інші. Використання «лійки причинності» для аналізу процесів ухвалення рішень в різних сферах наукового дослідження вивчали М. Wilder — щодо процесів формування публічної політики [7], В. Власов — механізми зовнішньої політики сучасної держави [8], Л. Кучма — при вивченні електорального вибору [9], J. Hsu — при дослідженні теорій демократизації [10] тощо.

Проте, на нашу думку, недостатньо розкритими є вивчення «лійки причинності» як інструменту формування (прогнозування та планування) ефективної зовнішньої політики України із застосуванням сучасних підходів до ухвалення рішень в державному управлінні.

Мета статті — розкрити роль сучасних наукових підходів до ухвалення управлінських рішень при формуванні ефективної зовнішньої політики держави з використанням удосконаленої «лійки причинності».

Виклад основного матеріалу. Процеси, які сьогодні мають місце у сфері міжнародних відносин та формування зовнішньої політики держави, характеризуються значним розмаїттям та складністю. Причиною цього є глобалізація та регіоналізація міжнародних відносин, що вимагає від держав перегляду старих способів взаємодії, вдосконалення механізмів співпраці, розробки зовнішньої політики, адекватної сучасним обставинам. В кінцевому рахунку, від продуманої, чітко обґрунтованої зовнішньої політики держави багато в чому залежить не тільки реалізація національних інтересів, але й

успіх внутрішньополітичних дій уряду. Це вимагає чіткого розуміння змісту зовнішньої політики та раціонального використання її механізмів [8].

Теоретичні підходи до формування демократичних підвалин державного управління та формування зовнішньої і внутрішньої політики держави показують, що на ці процеси діють все більше факторів. Формування та реалізація зовнішньої політики держави повинно обов'язково відбуватися на основі її стратегічного бачення, мети та цілей цієї політики, а також заходів, направлених на досягність цих цілей. Проте необхідним є також формування комплексу показників (індикаторів), що відповідають принципам та характеризують результативність зовнішньої політики держави.

Системний підхід, у цьому випадку, може дати методологію формування показників, а також запропонувати систему формування зовнішньої політики та систему моніторингу (оцінки) результатів її ефективності. Використовуючи системний підхід, можна впорядкувати міждисциплінарну полеміку навколо проблеми запровадження стратегування в процеси формування державних політик, у тому числі й зовнішньої політики. Зокрема обумовити принципові елементи дієвого регулювання цього процесу [11]:

- наявності конкретної цілі управління;
- моніторингу відхилення від цільового стану в будь-який момент часу управління;
- наявності підсистеми регулювання в складі суб'єкта;
- негайного регулюючого впливу у випадку відхилення.

Таким чином визначається підхід, що передбачає аргументоване визначення суб'єктами формування зовнішньої політики окремих стратегічних цілей та завдань щодо розвитку певних взаємозв'язків «держава – держава» та «держава — міжнародні структури», видів економічної діяльності, які мають інноваційний потенціал з урахуванням конкурентних переваг держави в глобальному світі та сприяють трансформації економіки в більш ефективну.

Проте в своєму дослідженні нам би хотілося поєднати системний підхід, підходи, що пропонувалися при оцінці процесів формування різного роду державних політик («лінійка причинності»), а також останні досягнення з теорії ухвалення управлінських рішень.

Одна з найважливіших вимог системного підходу щодо аналізу процесів формування, реалізації та моніторингу державних політик управління різними сферами є неможливістю без виходу за її межі [12]. На нашу думку, такий підхід здатен змінити не тільки спосіб мислення, а й практичні дії у процесі реформування суспільства та відносин між країнами. Невиконання принципу виходу за межі старої системи світобудови, небажання подолання відомого набору стереотипних уявлень про її функціонування, як правило, замість модернізації зумовлюють її видимість.

Оскільки ці процеси є складними для управління і багатоаспектними (багатокритеріальними) при оцінці, то вони можуть досягати позитивних результатів регулювання, проте можуть спричинити виникнення певних внутрішніх і зовнішніх кризових станів (як результат невірно ухвалених і виконаних управлінських рішень). Таким чином, до формування зовнішньої політики держави, як однієї з підсистем державного управління, можна застосовувати чітко визначені в теорії та неодноразово перевірені на практиці механізми та інструменти системного підходу, що ґрунтуються на методах прогнозування та планування при ухваленні рішень [13].

Одним із пріоритетних інструментів дослідження та формування політики управління різними сферами

є методика «лійки причинності», який дозволяє створити систему, проаналізувати причини того чи іншого результату з врахуванням цілого набору різноманітних факторів. Модель «лійки причинності» вперше було запропонована американським дослідником Дж. Розенау [14] і детальніше розроблена американськими політологами Ч. Кеглі-Мол і Ю. Уїткопфом [15]. і дає змогу зрозуміти хід подій так, ніби вони слідуєть одна за одною у низхідній послідовності причинних зв'язків від основи до стержня «лійки». Вказані дослідники вважають, що більшість складних подій у «лійці причинності» є результатом багатьох подій чи попередніх причин. Таким чином, дослідник має змогу відобразити накопичення факторів, які впливають на результат (ухвалене рішення) [9].

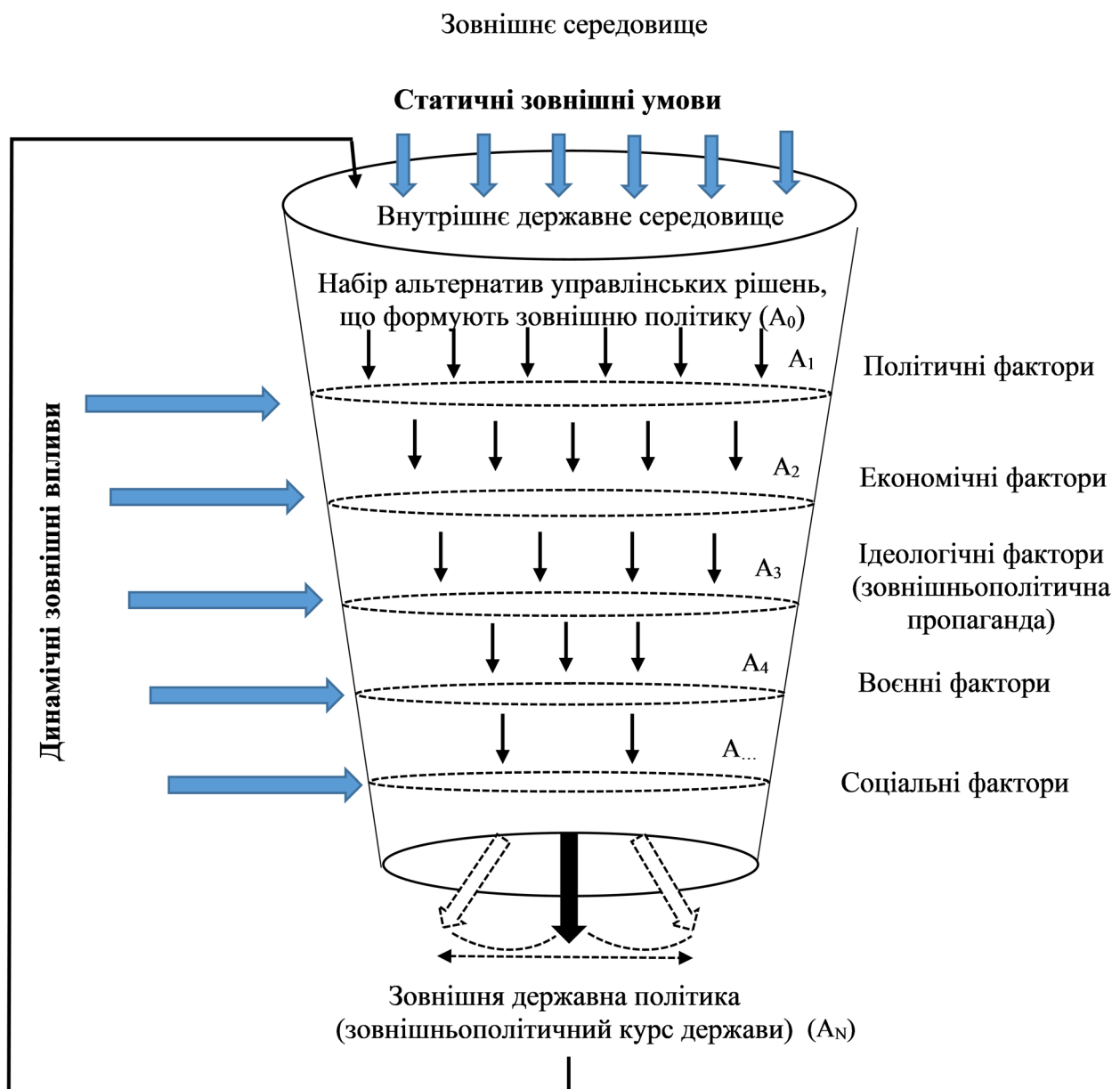


Рис. 1. «Лійка причинності» для формування зовнішньої політики держави
Джерело: побудовано автором [16]

Застосувавши методикау «лійку причинності» до формування зовнішньої політики держави ми пропонуємо наступні п'ять груп факторів внутрішнього державного середовища, що впливають на формування зовнішнього курсу держави (рис. 1):

- політичні фактори;
- ідеологічні фактори (зовнішньополітична пропаганда);
- економічні фактори;
- воєнні фактори;
- соціальні фактори [16].

У цьому випадку «лійка причинності» буде виступати як система із зовнішніми та внутрішніми збуреннями, правилами ухвалення рішень, критеріями відбору тощо, а процес формування зовнішньої політики держави буде залежати від декількох складових (підсистем), таких як:

- зовнішнє середовище, що включає в себе статичні умови та динамічні впливи;
- внутрішнє середовище, що включає в себе набір альтернатив управлінських рішень та фактори (критерії, правила), що впливають на їх відбір;
- зовнішні та внутрішні (процедурні) часові обмеження на ухвалення правлінських рішень [там же].

При цьому поточний зовнішньополітичний курс держави може виступати початковим відліком системи (вхідним значенням) для наступних ітерацій ухвалення рішень щодо нової зовнішньої політики.

В той же час, наукова думка не стоїть на місці, і проводяться нові дослідження в теорії ухвалення рішень, які можна використати для удосконалення «лійки причинності» в частині оцінки та урахування нових факторів, які необхідні для формування виваженої та ефективної зовнішньої політики. Це дозволяє в доповнення до системного підходу застосовувати імітаційне чи ситуаційне моделювання управлінських рішень на основі аналізу різних сценаріїв необхідних заходів. У цьому випадку процес формування зовнішньої політики можна представити, як інформаційну систему з різними інформаційними потоками, що циркулюють усередині неї, вхідних або вихідних із/в зовнішнє середовище. Саме тому на вироблення рішення впливає не тільки поставлена мета, але й зовнішні та внутрішні збурення, можливі альтернативи (уключаючи збереження «status quo»), наявність критеріїв ефективності рішень, обмежень на ці рішення тощо.

Взявши за основу підхід, запропонований в [17], спробуємо удосконалити запропоновану нами «лійку причинності», об'єднавши її з адаптованим підходом при проектуванні управлінського рішення, взятим з теорії ухвалення рішень. Тоді загальну модель формування можливого набору альтернативних рішень, що можуть лягти в основу формування зовнішньої політики, можна представити у вигляді просторової багатовимірної структури системних знань про сферу зовнішньої політики (сфери регулювання, сфери ухвалення управлінських рішень тощо) (рис. 2):

$$S' = \{S, M, A, E, D, X\},$$

де S — початкова (вихідна) ситуація — A_0 в «лійці причинності»;

M — безліч моделей розвитку ситуації;

A — безліч альтернатив розвитку ситуації;

E — безліч критеріїв оцінки ефективності рішень;

D — безліч рішень;

X — безліч станів об'єкта;

S' — нова (результативна) ситуація, що виникає в результаті реалізації ухваленого рішення — A_n в «лійці причинності»;

На рис. 2 маємо такі позначення:

A_0 — Набір альтернатив управлінських рішень, що формують зовнішню політику (поточна зовнішня політика);

A_1 — Політичні фактори;

A_2 — Економічні фактори;

A_3 — Ідеологічні фактори (зовнішньополітична пропаганда);

A_4 — Воєнні фактори;

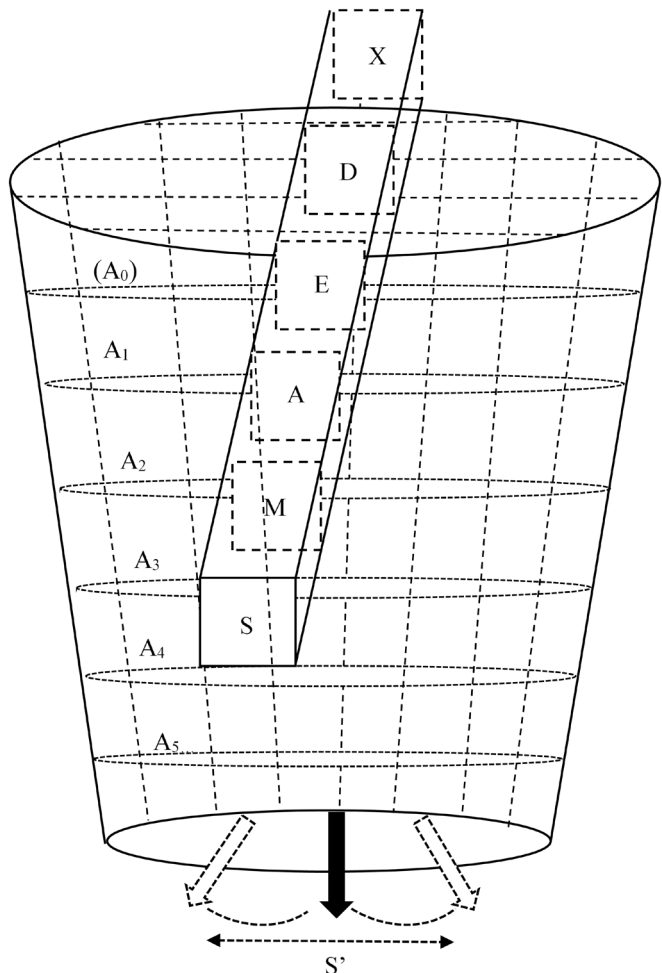


Рис. 2. Удосконалена «лійка причинності» з доповненням у вигляді просторової багатовимірної структури системних знань про сферу зовнішньої політики

Джерело: побудовано автором

A_5 — Соціальні фактори тощо;

S' — результуючий варіант зовнішньої політики після проходження «лійки причинності» з врахуванням факторів нашої моделі.

Фактично, ми перетворюємо «лійку причинності», в якій рішення відбираються з альтернатив в одній площині на «куб причинності», в якому на вибір альтернатив впливають додаткові фактори (відбір відбувається в об'ємі).

Використовуючи різні набори альтернатив для формування зовнішньополітичного курсу, які можливі в конкретних міжнародних умовах і допускаються внутрішньополітичними умовами країни, ми досягаємо певної стратегічної мети, що визначається державницькими інтересами на сучасних момент розвитку нашої держави.

Висновки. Запропонований нами процес формування зовнішньої політики держави як комбінація системного підходу, «лійки причинності» та підходу з теорії ухвалення рішень дозволяє отримати набір з великої кількості альтернативних варіантів зовнішньої політики. Цей набір буде охоплювати практично всі можливі варіанти, які ми запропонуємо при налаштуванні цього процесу в моделі ухвалення рішення (моделі, альтернатив, критерії розвитку ситуації), що дасть змогу обрати найбільш ефективне на даний момент (оптимальне) управлін-

ське рішення щодо формування поточної зовнішньої політики держави.

Управлінське рішення у цьому випадку сприймається як певний елемент з набору альтернатив, а послідовність рішень (зовнішньополітичний курс) дозволяє визначити відповідність стратегічних цілей і фактичних дій у зовнішній політиці. Вибір альтернатив з послідовності управлінських рішень дає можливість корегувати поточну зовнішню політику та створюють нові набори альтернатив (на основі управлінського досвіду) для формування нової зовнішньої політики у майбутньому.

Проте такий підхід має суттєвий недолік — велика трудомісткість обрахування такого ефективного рішення в умовах обмеженого часу. Для ліквідації цього недоліку можна використовувати сучасні інформаційні технології та оптимізаційні методи відбору управлінського рішення, які мають розвинену теоретичну складову та практичну реалізованість в інших галузях управління (економіка, кібернетика тощо).

Тому наступні наукові пошуки плануємо зосередити саме на вивченні методів відбору альтернатив формування зовнішньої політики України з використанням інформаційно-комунікаційних технологій та математичних методів теорії ухвалення рішень.

Література

1. Грубінко А.В. Досвід формування стратегії зовнішньої політики України в умовах Становлення незалежної держави: проблеми і перспективи // Актуальні проблеми вітчизняної та всесвітньої історії: Збірник наукових праць Рівненського державного гуманітарного університету. Вип. 30. Рівне: РДГУ, 2018. С. 105-110.
2. Макар Ю.І. Зовнішня політика України: наміри і реалії. Україна-Європа-Світ // Міжнародний збірник наукових праць. Серія: Історія, міжнародні відносини. Гол. ред. Л. М. Алексієвцев. Тернопіль. Вид-во ТНПУ ім. В. Гнатюка. 2008. Вип.1. С. 189-198.
3. Макаренко О.Г. Конституційно-правовий механізм здійснення зовнішніх зносин України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Ін-т законодавства ВРУ. Київ, 2009. 20 с.
4. Жовква І. І. Стадії процесу прийняття зовнішньополітичних рішень // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. 2013. Вип. 3. С. 113-120.
5. Кальниш Ю. Г. Концепти і парадокси політичного аналізу в державному управлінні // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Сер. : Державне управління. 2011. Т. 159, Вип. 147. С. 11-18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2011_159_147_4
6. Тертичка В. Аналіз державної політики і політологія // Політичний менеджмент. 2004. № 6. С. 3-22. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/PoMe_2004_6_3
7. Wilder M. Whither the funnel of causality? Canadian Journal of Political Science // Revue canadienne de science politique. 2016. Т. 49. №. 4. С. 721-741.
8. Власов В. Г. Зміст і механізми зовнішньої політики сучасної держави // International relations, part "Political sciences". 2015. №. 8. С. 1-14. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2570
9. Кучма Л. Пріоритетні методики дослідження політичного маніпулювання // Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії. 2012. Випуск 2. С. 193-198.
10. Hsu J. Y. An Analysis of Transition to Democracy: An Integrative Approach // Tamkang Journal of International Affairs. 2020. Т. 23. №. 4. С. 49-91.
11. Толуб'як В. С. Єдність державного регулювання і стратегічного управління: аспект сталого розвитку регіонів // Інвестиції: практика та досвід, 2018. № 10. С. 83-87.
12. Горбатенко В. П. «Аналіз майбутнього» та його роль в управлінні соціально-політичними процесами // Політичний менеджмент. 2006. No2 (17). URL: www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=22&c=219

13. Дурман О. Л. Використання системного підходу при прогнозуванні та плануванні зовнішньої політики України // Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління: електронне наукове видання: збірник, 2021. № 1 (13). Київ. Видавництво Ліра-К, 2021. С. 126–137.
14. Rosenau J. Turbulence in World Politics. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
15. Kegley C. W. Jr., Wittkopf E.R. American Foreign Policy: Pattern and Process. 5th Edition. C.W. Kegley Jr. New York: St. Martin's Press, 2001.
16. Дурман О. Л. Застосування системного підходу при ухваленні рішень в процесі формування зовнішнього курсу держави // Вісник Національного університету цивільного захисту України: зб. наук. пр. Х. Вид-во НУЦЗУ, 2020. Вип. 1 (12). (Серія «Державне управління»). С. 93-109.
17. Дурман М.О. Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні : монографія. Херсон: Книжкове вид-во ФОП Вишемирський В.С., 2019. 484 с.

References

1. Hrubinko A. V. Dosvid formuvannya stratehiyi zovnishnoyi polityky Ukrainy v umovakh stanovlennya nezalezhnoyi derzhavy: problemy i perspektyvy. Aktualni problemy vitchyznyanoi ta vsesvitnoyi istoriyi: Zbirnyk naukovykh prats Rivnenskoho derzhavnoho humanitarnoho universytetu. Vyp. 30. Rivne: RDHU, 2018. S. 105–110.
2. Makar Y. I. Zovnishnya polityka Ukrainy: namiry i realiyi. Ukrayina-Yevropa-Svit // Mizhnarodnyy zbirnyk naukovykh prats. Seriya: Istoriya, mizhnarodni vidnosyny. Hol. red. L. M. Aleksiyevets. Ternopil. Vyd-vo TNPU im. V. Hnatyuka. 2008. Vyp.1. S. 189–198.
3. Makarenko O. H. Konstytutsiyno-pravovyy mekhanizm zdiysnennya zovnishnikh znosyn Ukrainy: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.02. In-t zakonodavstva VRU. Kyiv, 2009. 20 s.
4. Zhovkva I. I. Stadiyi protsesu pryynyattya zovnishnopolitychnykh rishen // Naukovyy visnyk Akademiyi munit-sypalnoho upravlinnya. Seriya: Upravlinnya. 2013. Vyp. 3. S. 113–120.
5. Kalnysh Y. H. Kontsepty i paradoksy politychnoho analizu v derzhavnomu upravlinni // Naukovi pratsi Chornomorskoho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu “Kyievo-Mohylyanska akademiya”. Ser.: Derzhavne upravlinnya. 2011. T. 159, Vyp. 147. S. 11–18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2011_159_147_4
6. Tertychka V. V. Analiz derzhavnoyi polityky i politolohiya // Politychnyy menedzhment. 2004. № 6. S. 3–22. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/PoMe_2004_6_3
7. Wilder M. Whither the funnel of causality? Canadian Journal of Political Science // Revue canadienne de science politique. 2016. T. 49. № . 4. S. 721–741.
8. Vlasov V. H. Zmist i mekhanizmy zovnishnoyi polityky suchasnoyi derzhavy // International relations, part “Political sciences”. 2015. № . 8. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2570
9. Kuchma L. Priorytetni metodyky doslidzhennya politychnoho manipulyuvannya // Visnyk Ljvivskogo universytetu. Seriya filos.-politoh. studi. 2012. Vypusk 2. S. 193–198.
10. Hsu J. Y. An Analysis of Transition to Democracy: An Integrative Approach // Tamkang Journal of International Affairs. 2020. T. 23. № . 4. S. 4991.
11. Tolubjak V. S. Yednist derzhavnoho rehulyuvannya i stratehichnoho upravlinnya: aspekt staloho rozvytku rehioniv // Investytsiyi: praktyka ta dosvid, 2018. № 10. S. 83–87.
12. Horbatenko V. P. Analiz maybutnoho” ta yoho rol v upravlinni sotsialno-politychnymy protsesamy // Politychnyy menedzhment. 2006. No2 (17). URL: www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=22&c=219.
13. Durman O. L. Vykorystannya systemnoho pidkhdou pry prohnozuvanni ta planuvanni zovnishnoyi polityky Ukrainy // Ekspert: paradyhmy yurydychnykh nauk i derzhavnoho upravlinnya: eлектронне наукове видання: збірник, 2021. № 1 (13). Kyiv. Vydavnytstvo Lira-K, 2021, S. 126–137.
14. Rosenau J. Turbulence in World Politics. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
15. Kegley C. W. Jr., Wittkopf E. R. American Foreign Policy: Pattern and Process. 5th Edition. C. W. Kegley Jr. New York: St. Martin's Press, 2001.
16. Durman O. L. Zastosuvannya systemnoho pidkhdou pry ukhvalenni rishen v protsesi formuvannya zovnishnoho kursu derzhavy // Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy: zb. nauk. pr. Kh. Vyd-vo NUTSZU, 2020. Vyp. 1 (12). (Seriya “Derzhavne upravlinnya”). S. 93–109.
17. Durman M. O. Formuvannya ta realizatsiya derzhavnoyi rehulyatornoyi polityky v Ukraini: monohrafiya / M. O. Durman. Kherson: Knyzhkove vyd-vo FOP Vyshemyrsjkyj V. S., 2019. 484 s.

УДК 35.07:342.52/.6] (477)

Іванов Микола Семенович

*доктор політичних наук, професор,
завідувач кафедри політичних наук*

Чорноморський національний університет імені Петра Могили

Иванов Николай Семенович

*доктор политических наук, профессор,
заведующий кафедрой политических наук*

Черноморский национальный университет имени Петра Могилы

Ivanov Mykola

*Doctor of Political Sciences, Professor,
Head of the Department of Political Sciences
Petro Mohyla Black Sea National University*

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-3-7246

ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА В СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА В СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

INSTITUTE OF THE PRESIDENT IN A MODERN PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM IN UKRAINE

Анотація. Сьогодні процес функціонування систему публічного управління в Україні відбувається в своєрідних політичних умовах, які виникли за результатами виборів 2019 року в Україні. Їх характерною рисою є однопартійне представництво в ключових інститутах долучених до реалізації завдань управління українським суспільством. Саме ця обставина суттєвим чином вплинула на практичну роль інституту Президента України в системі публічного управління.

Такого роду ситуація актуалізує завдання по дослідженню питань стабілізації поступального розвитку системи публічного управління та зменшення її залежності від сьогоденної політичної кон'юнктури.

У статті розглянуті питання залежності місця і ролі інституту Президента України та інших управлінських інститутів в системі публічного адміністрування від поточного політичного процесу. Звертається увага на наявність глибоких суперечностей в нормативних документах, які покликані визначати засади взаємодії основних учасників управлінського процесу. Відзначена важливість усунення суперечностей повноважень і відповідальності при здійсненні управлінських завдань між такими важливими органами якими є Офіс Президента України, Кабінет Міністрів України та Верховна Рада України.

Охарактеризовано варіативну роль існуючих законодавчих суперечностей щодо управлінських повноважень ключових управлінських інститутів. Відзначено, що в залежності від політичної кон'юнктури вони можуть суттєвим чином перешкоджати ефективному функціонуванню всієї системи публічного адміністрування в Україні.

Звертається увага на своєрідний вплив однопартійного політичного домінування в ключових управлінських інститутах на характер їх взаємодії в умовах відсутності сталої демократичної культури. При цьому зазначаються низка резервів та небезпек для збереження правової основи функціонування всієї системи публічного управління. Сьогодні існуюча практика взаємодії інституту президента України з іншими управлінськими органами демонструє приклади їх виходу за межі нормативно визначених засад.

Робиться висновок про те, що задля оптимізації ролі інституту Президента України в системі публічного управління необхідно вжити заходів для зміцнення демократії шляхом залучення до управління громадських інституцій та культивування відповідної політичної культури.

Ключові слова: інститут Президента України, публічне управління, самоврядування, однопартійність.

Аннотация. Сегодня процесс функционирования системы публичного управления в Украине происходит в своеобразных политических условиях, которые возникли по результатам выборов 2019 году в Украине. Их характерной

чертой является однопартийное представительство в ключевых институтах приобщенных к реализации задач управления украинским обществом. Именно это обстоятельство существенным образом повлияло на практическую роль института Президента Украины в системе публичного управления.

Такого рода ситуация актуализирует задачу по исследованию вопросов стабилизации поступательного развития системы публичного управления и уменьшения ее зависимости от сегодняшней политической конъюнктуры.

В статье рассмотрены вопросы зависимости места и роли института Президента Украины и других управленческих институтов в системе публичного администрирования от текущего политического процесса. Обращается внимание на наличие глубоких противоречий в нормативных документах, которые призваны определять принципы взаимодействия основных участников управленческого процесса. Отмечена важность устранения противоречий полномочий и ответственности при осуществлении управленческих задач между такими важными органами, каковы Офис Президента Украины, Кабинет Министров Украины и Верховная Рада Украины.

Охарактеризована вариативная роль существующих законодательных противоречий относительно управленческих полномочий ключевых управленческих институтов. Отмечено, что в зависимости от политической конъюнктуры они могут существенным образом препятствовать эффективному функционированию всей системы публичного администрирования в Украине.

Обращается внимание на своеобразное влияние однопартийного политического доминирования в ключевых управленческих институтах на характер их взаимодействия в условиях отсутствия постоянной демократической культуры. При этом указываются ряд резервов и опасностей для сохранения правовой основы функционирования всей системы публичного управления. Сегодня существующая практика взаимодействия института президента Украины с другими управленческими органами демонстрирует примеры их выхода за пределы нормативно определенных принципов.

Делается вывод о том, что для оптимизации роли института Президента Украины в системе публичного управления необходимо принять меры для укрепления демократии путем привлечения к управлению общественных институтов и культивирования соответствующей политической культуры.

Ключевые слова: институт Президента Украины, публичное управление, самоуправление, однопартийность.

Summary. Nowadays public administration system in Ukraine became available as a result of the 2019 elections in Ukraine. They created favorable conditions for its appearance. One of their key factors was one-party representation in main institutions involved in the management of Ukrainian society. This circumstance significantly influenced the practical role of the institution of the President of Ukraine in the system of public administration.

Such a situation actualizes the task of studying the issues of stabilizing the progressive development of the public administration system and reducing its dependence on the current political situation.

The author of the article considers the dependence of the place and role of the institution of the President of Ukraine and other administrative institutions in the system of public administration in the current political process. The presence of deep contradictions in the regulations is emphasized, which should determine the principles of interaction of the main participants in the management process. The author points out the importance of eliminating contradictions of powers and allocating responsibilities between such important bodies as the Office of the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine.

The variable role of the existing legislative contradictions regarding the managerial powers of key management institutions is characterized in the article. It is noted that, depending on the political situation, they can significantly impede the effective functioning of the entire system of public administration in Ukraine.

The author draws attention to the peculiar influence of one-party political dominance in key management institutions on the nature of their interaction in the absence of a stable democratic culture. At the same time, a number of reserves and dangers for maintaining the legal basis for the functioning of the entire system of public administration are noted. Today, the current practice of interaction between the Institute of the President of Ukraine and other governing bodies demonstrates examples of their going beyond the normatively defined principles.

It is summarized that in order to optimize the role of the institution of the President in the system of public administration in Ukraine, it is necessary to take measures to strengthen democracy by involving public institutions in the management and cultivating the relevant political culture.

Key words: the institute of the President of Ukraine, public administration, self-government, one-party system.

Постановка проблеми. В результаті останніх виборів Президента та Парламентських виборів 2019 року в Україні склалася своєрідна та унікальна політична ситуація, яка значним чином вплинула на механізм функціонування всієї системи публічного управління в нашій країні. Унікальність ситуації полягає в тому, що на чолі держави, законодавчої та виконавчої гілок влади постали представники

однієї з політичних сил, яка отримала можливість неподільного використання механізму державного управління задля забезпечення поступального розвитку українського суспільства на засадах втілення проголошених політичних програм.

На сьогодні можна бачити певну суму результатів функціонування державних механізмів управління в нових умовах політичної єдності гілок влади та

інститутів управління, які вимагають уважного вивчення, оскільки супроводжуються цілою низкою варіацій взаємодії всіх учасників системи управління українським суспільством. У цьому зв'язку, особливої уваги заслуговує дослідження питань практичної ролі інституту Президента України в системі публічного управління, оскільки в ній саме ця інстанція займає ключову роль.

Аналіз досліджень і публікацій. Увага до питань функціонування інституту Президента України завжди знаходила своє відображення в чисельних публікаціях науковців. Ці публікації торкаються самих різноманітних аспектів функціонування та ролі інституту Президента в нашій країні.

Значна частини наукових досліджень здійснюється в напрямку вивчення управлінських завдань цього феномену як політичної, так і публічно-управлінської систем. Зокрема, до їх числа слід віднести опубліковані наукові роботи О. Головка, Н. Гончаренко, О. Горбатенко, С. Денисюка, В. Корнієнко, Д. Дідуха, М. Зайдель, В. Маркітантова, О. Олабина, П. Олещук, М. Чобану та ін.

Значний внесок в дослідження питань еволюції інституту Президента України зроблений авторами декількох фундаментальних монографічних досліджень. Зокрема, це стосується монографій В. Сухонос «Інститут глави держави в конституційному праві» [1] та М. Кармазіної «Президентство: український варіант» [2].

Грунтовний дослідницький матеріал з питань місця і ролі інституту Президента України в державно-управлінських процесах відображений в матеріалах наукової конференції «Інститут Президента України в системі державної влади України» проведеної Київським національним університетом імені Тараса Шевченка [3].

Враховуючи високу динаміку соціально-політичних трансформацій сучасного українського суспільства, слід відзначити необхідність подальших досліджень шляхів оптимізації діючих управлінських структур та нових тенденцій зміни місця і ролі інституту Президента України в сучасній системі публічного управління.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної статті є виявлення існуючих суперечностей взаємодії інституту Президента з іншими учасниками системи публічного управління задля її оптимізації та підвищення ефективності.

Виклад основного матеріалу. Сучасна Україна будучи демократичною державою має доволі складну та суперечливу систему управління. Головним її недоліком є те, що існуюча система, поки що, не спирається на чітку та однозначно зрозумілу правову основу. З часу здобуття незалежності був розпочатий пошук оптимального механізму управління, який був би здатним забезпечувати синергетичний ефект управлінських завдань всіх учасників системи публічного управління. Цей процес триває до сьо-

годні, оскільки перетворення в систем управління фактично мають перманентний характер.

Всі ці роки ключовим питанням організації управлінського процесу залишаються питання розподілу повноважень та завдань конституційно визначених інститутів. До їх числа відносяться, інститут Президента, вищі органи всіх гілок влади, територіальні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Взаємодія учасників вказаного переліку протягом періоду розбудови незалежної України неодноразово змінювала свій зміст та характер. В дев'яності та на початку двохтисячних років в цьому механізмі ключову і найбільш вагому роль відігравав інститут Президента України.

Це було забезпечено широкими повноваженнями, які були закріплені в Конституції України. Дуже важливою особливістю цього періоду було те, що Президент України стояв не тільки на чолі держави як гарант прав і свобод громадян України, але й по-суті був очільником виконавчої гілки влади. Йому був підпорядкований і підзвітний Кабінет Міністрів України та всі територіальні органи виконавчої влади на місцях.

Цей період, також, відзначений тим, що і органи місцевого самоврядування були підпорядковані та підзвітні органам виконавчої влади. Ця підпорядкованість була підкріплена тісною фінансовою залежністю територіальних органів місцевого самоврядування від Кабінету Міністрів України та його структурних підрозділів.

Оскільки такого роду механізм функціонування системи публічного управління виявився доволі громіздким, затратним та недостатньо ефективним. Крім того, в цей період став очевидним ще один недолік на той час діючої системи управління. Цим недоліком була надмірна концентрація повноважень в руках Президента України, яка породжувала небезпеку зловживання владою.

Тому, на початку двохтисячних років в системі управління були внесені суттєві зміни. В першу чергу вони стосувалися виведення Уряду України з прямого підпорядкування Адміністрації Президента України. Кабінету Міністрів України були надані повноваження вищого органу виконавчої гілки влади. Кабінет Міністрів повинен був формуватися Парламентом та звітувати перед ним за результати своєї діяльності. В Конституцію були внесені зміни, які покликані були підсилити роль Верховної Ради України в системі публічного управління.

Не дивлячись на те, що в цілому, такого роду кроки, забезпечили позитивні зрушення в системі управління, залишилася низка суперечливих норм в законодавстві, які значною мірою гальмували діяльність управлінських органів. Зокрема, зберіглося подвійне підпорядкування територіальних органів виконавчої влади одночасно і Кабінету міністрів України і Адміністрації Президента України.

В умовах політичного суперництва між очільниками інституту Президента і Кабінету Міністрів України, збереження цих норм, здатне було паралізувати всю систему управління. Крім цього, Конституція України передбачає і до сьогодні вагомим повноваження впливу інституту Президента на формування та діяльність Кабінету Міністрів України та територіальних органів виконавчої влади.

Слід відзначити своєрідну двоякість суперечностей, які мають до сьогодні місце в нормативних документах, які визначають управлінські повноваження провідних інститутів держави. Як показує досвід, ця двоякість знаходить свій вираз в тому, що в умовах наявного політичного протистояння існуючі суперечності в управлінських повноваженнях Кабінету Міністрів України і інституту Президента України можуть призводити до своєрідного паралічу системи публічного управління, а в умовах політичної єдності може викликати небезпеки узурпації влади та управління в країні.

Саме сьогодні після виборчих кампаній 2019 року в країні склалися умови своєрідної політичної єдності інституту Президента, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, оскільки на чолі цих інстанцій знаходяться представники однієї політичної сили.

З одного боку, ситуацію, яка склалася можна розглядати як надзвичайно сприятливою для ефективного управління державою та суспільством, оскільки існує можливість злагодженої роботи очільника держави з вищими органами законодавчої та виконавчої гілок влади. Існують можливості швидкого прийняття необхідних законодавчих документів, які формують можливості для швидких і необхідних змін в суспільстві, подолання багатьох гострих загроз та концентрації всіх необхідних ресурсів. Більше того, однопартійна більшість є своєрідним відображенням широкої підтримки органів управління з боку суспільства.

Разом з тим, в таких умовах можна спостерігати і серйозні ознаки суперечливості всієї системи публічного управління в нашій країні. Слід відзначити, що система публічного управління в умовах однопартійної єдності провідних інститутів, призводить до ігнорування діючих законодавчих норм, які визначають повноваження та відповідальність кожного з них.

Серед найбільш помітних загроз, слід відзначити ознаки перевищення повноважень з боку керівників інституту Президента, які інколи вдаються до кроків по підпорядкуванню Офісу Президента урядових структур та спроб прямого управління діяльністю Голови Кабінету Міністрів України.

Формальне дотримання підпорядкованості і підзвітності вищого органу виконавчої влади Верховній Раді України, в дійсності знаходить свій вираз в залежності та підпорядкованості цього головного інституту виконавчої влади Офісу Президента України.

Для усунення зазначених вище суперечностей в системі публічного управління сьогодні важливо розширити можливості долучення до управління спільними справами представників суспільства. Саме про це йдеться в Аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України».

В доповіді зазначено, що «...чинній суспільній моделі притаманні низький рівень залучення суспільства до процесу ухвалення рішень, слабкість громадського контролю, відсутність потужних демократичних політичних партій, існування яких напряму не залежало би від персони лідера чи зацікавленості її власників і які слугували би своєрідними «сходами» для якісного оновлення політичного класу» [4].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, слід відзначити, що діючій системі публічного управління існують суперечності, які пов'язані з недостатньою чіткістю визначення повноважень та відповідальності ключових інститутів управління. Як показує практика, саме ця обставина є основою для проявів нестабільності в управлінській сфері та є чинником низки небезпек, які не дають можливості ефективної та прагматичної взаємодії всіх складових складного механізму публічного адміністрування в Україні.

Сьогодні зрозуміло, що стабілізувати систему публічного управління в існуючих умовах можливо переважно за рахунок розширення учасників діючої управлінської системи через долучення до неї інститутів прямої демократії, подальшої децентралізації та передачі значної суми управлінських повноважень самоврядним органам. Саме ці завдання сьогодні є актуальними для інституту Президента України. Їх реалізація забезпечить стабільну основу ефективної управлінської діяльності як самого інституту Президента, так і інших складових частин системи публічного управління в нашому суспільстві.

До важливих завдань інституту Президента по підвищенню ефективності діючої системи публічного управління, також, належать кроки по зміцненню демократичних основ нашого суспільства шляхом відтворення відповідної правової та політичної культури суспільства.

Література

1. Сухонос В. В. Інститут глави держави в конституційному праві: монографія / В. В. Сухонос. Суми ДВНЗ «УАБС НБУ», 2011. 339 с.
2. Кармазіна М. Президентство: український варіант. К. 2007. 365 с.
3. Інститут Президента України в системі державної влади України: матеріали наукової конференції. К.: Видавничополіграфічний центр «Київський університет», 2014. 472 с.
4. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України» URL: <https://niss.gov.ua/publikacii/poslannya-prezidenta-ukraini/analitichna-dopovid-do-schorichnogo-poslannya-prezidenta-4> (дата звернення: 21.05.2021 р.).

References

1. Sukhonos V. V. Instytut ghlavy derzhavy v konstytucijnomu pravi: monoghrafija / V. V. Sukhonos. Sumy DVNZ «UABS NBU», 2011. 339 s.
2. Karmazina M. Prezydentstvo: ukrajinsjkyj variant. K. 2007. 365 s.
3. Instytut Prezydenta Ukrajiny v systemi derzhavnoj vlady Ukrajiny: materialy naukovoji konferenciji. K.: Vydavnychopolighrafichnyj centr «Kyjivsjkyj universytet», 2014. 472 s.
4. Analitychna dopovidj Nacionaljnogho instytutu strategichnykh doslidzhenj doshhorichnogho Poslannja Prezydenta Ukrajiny do Verkhovnoj Rady Ukrajiny «Pro vnutrishnje ta zovnishnje stanovyshe Ukrajiny» URL: <https://niss.gov.ua/publikacii/poslannya-prezidenta-ukraini/analitichna-dopovid-do-schorichnogo-poslannya-prezidenta-4> (data zvernennja: 21.05.2021 r.).

Стаття надійшла до редакції 23.05.2021

Капленко Галина Вікторівна

*доктор економічних наук, доцент,
доцент кафедри економіки та публічного управління
Львівський національний університет імені Івана Франка*

Капленко Галина Викторовна

*доктор экономических наук, доцент,
доцент кафедры экономики и публичного управления
Львовский национальный университет имени Ивана Франко*

Kaplenko Halyna

*Doctor of Economic Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Economics and Public Administration
Ivan Franko National University of Lviv*

ORCID: 0000-0003-1651-7904

Стасишин Андрій Васильович

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри економіки та публічного управління
Львівський національний університет імені Івана Франка*

Стасышин Андрей Васильевич

*кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры экономики и публичного управления
Львовский национальный университет имени Ивана Франко*

Stasyshyn Andrii

*PhD in Economics, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Economics and Public Administration
Ivan Franko National University of Lviv*

ORCID: 0000-0002-3061-0788

Клочко Андрій Андрійович

*аспірант кафедри економіки та публічного управління
Львівського національного університету імені Івана Франка*

Клочко Андрей Андреевич

*аспирант кафедры экономики и публичного управления
Львовского национального университета имени Ивана Франко*

Klochko Andrii

*Postgraduate of the
Ivan Franko National University of Lviv*

ORCID: 0000-0003-3498-0310

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-3-7291

**ПРИНЦИПИ Й МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПІДПРИЄМНИЦТВА В УКРАЇНІ**

**ПРИНЦИПЫ И МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В УКРАИНЕ**

**PRINCIPLES AND METHODS OF STATE REGULATION
OF ENTREPRENEURSHIP IN UKRAINE**

Анотація. Актуальність статті обумовлена необхідністю більш ґрунтовної наукової розробки питань, що стосуються категоріального апарату теорії державного регулювання підприємницької діяльності в Україні.

Мета статті – сприяти поглибленню концептуальних уявлень про принципи й методи державного регулювання підприємницької діяльності в Україні. Для реалізації цієї мети використано системний, комплексний та історичний методологічні підходи, методи аналізу і синтезу, експертні оцінки, порівняльний метод.

Показано, що основними принципами державного регулювання підприємницької діяльності є: доцільність; адекватність; ефективність; збалансованість; передбачуваність; прозорість; законність; забезпечення максимально можливої різноманітності форм підприємницької діяльності; першочергова увага до малого й середнього бізнесу; надання допомоги в підвищенні кваліфікації кадрів підприємництва й підтримка його інноваційної сфери; інфраструктурне забезпечення підтримки бізнесу; створення сприятливих умов для набуття населенням знань, навичок і умінь у царині започаткування власного бізнесу та його ведення.

Розглянуто питання класифікації методів державного регулювання підприємницької діяльності.

Запропоновано розуміти під адміністративним переконанням метод адміністративно-правового впливу, який полягає в здійсненні виховних, роз'яснювальних і організаційно-управлінських заходів, використанні різноманітних засобів і каналів поширення інформації для спонукання конкретних осіб і людських колективів до поведінки, відповідної нормам права й цілям, котрі схвалюються державою, визнаються нею соціально корисними. Спростовано твердження, що в Україні під застосуванням адміністративного переконання відсутня необхідна нормативна основа.

Показано хибність уявлення, що держава має монополію на застосування адміністративного примусу.

Ключові слова: принципи державного регулювання, підприємницька діяльність, методи, переконання, мультиплікатор, примус.

Аннотация. Актуальность статьи обусловлена необходимостью более основательной научной разработки вопросов, касающихся категориального аппарата теории государственного регулирования предпринимательской деятельности в Украине.

Цель статьи – способствовать углублению концептуальных представлений о принципах и методах государственного регулирования предпринимательской деятельности в Украине. Для реализации этой цели использованы системный, комплексный и исторический методологические подходы, методы анализа и синтеза, экспертные оценки, сравнительный метод.

Показано, что основными принципами государственного регулирования предпринимательской деятельности являются: целесообразность; адекватность; эффективность; сбалансированность; предсказуемость; прозрачность; законность; обеспечение максимально возможного разнообразия форм предпринимательской деятельности; первоочередное внимание к малому и среднему бизнесу; оказание помощи в повышении квалификации кадров предпринимательства и поддержка его инновационной сферы; инфраструктурное обеспечение поддержки бизнеса; создание благоприятных условий для приобретения населением знаний, навыков и умений в области создания собственного бизнеса и его ведения.

Рассмотрены вопросы классификации методов государственного регулирования предпринимательской деятельности.

Предложено понимать под административным убеждением метод административно-правового воздействия, заключающийся в осуществлении воспитательных, разъяснительных и организационно-управленческих мероприятий, использовании различных средств и каналов распространения информации для побуждения конкретных лиц и человеческих коллективов к поведению, соответствующему нормам права и целям, которые одобряются государством, признаются им социально полезными. Опровергнуто утверждение, что в Украине под применением административного убеждения отсутствует необходимая нормативная основа.

Показана ошибочность представления, что государство обладает монополией на применение административного принуждения.

Ключевые слова: принципы государственного регулирования, предпринимательская деятельность, методы, убеждение, мультипликатор, принуждение.

Summary. The relevance of the article is due to the need for the more thorough scientific development of issues related to the categorical apparatus of the theory of state regulation of business in Ukraine.

The purpose of the article is to promote the deepening of conceptual ideas about the principles and methods of state regulation of business activity in Ukraine. To achieve this goal, systematic, complex and historical methodological approaches, methods of analysis and synthesis, expert assessments, a comparative method was used.

It is shown that the main principles of state regulation of entrepreneurial activity are: expediency; adequacy; efficiency; balance; predictability; transparency; legality; ensuring the maximum possible variety of forms of entrepreneurial activity; priority attention to small and medium business; providing assistance in the professional development of entrepreneurship and support of its innovation sphere; infrastructural support of business support; creating favorable conditions for the population to acquire knowledge, skills and abilities in the field of starting their own business and running it.

The question of classification of methods of state regulation of business activity is considered.

It is proposed to understand administrative conviction as a method of administrative and legal influence, which consists in the implementation of educational, explanatory and organizational and managerial measures, the use of various means and

channels of information dissemination to encourage individuals and human groups to behave in accordance with law and goals, approved by the state, recognized by it as socially useful. The allegation that there is no necessary regulatory framework for the application of administrative convictions in Ukraine is refuted.

The erroneous notion that the state has a monopoly on the use of administrative coercion is shown.

Key words: principles of state regulation, business activity, methods, beliefs, multiplier, coercion.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Проблемам державного регулювання підприємницької діяльності в Україні присвячено чимало наукових праць. Проте його теорія все ще відстає від потреб практики. Особливо це стосується питань, що стосуються категоріального апарату цієї теорії. Звідси випливає актуальність теми нашої статті.

Мета статті — сприяти поглибленню концептуальних уявлень про принципи й методи державного регулювання підприємницької діяльності в Україні. Для реалізації цієї мети використовуються системний, комплексний та історичний методологічні підходи, методи аналізу і синтезу, експертні оцінки, порівняльний метод.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З-поміж останніх досліджень, у яких розглядаються питання про принципи й методи державного регулювання підприємницької діяльності в Україні, ми б виділили праці [1; 2; 3; 4].

Хоча праці [1; 2] присвячені державному регулюванню лише малого та середнього підприємництва, тим не менше в них є положення, які важливі з погляду дослідження питань державного регулювання всієї сфери підприємницької діяльності в Україні. У праці [3] привертає насамперед увагу положення, що «державне регулювання підприємництва — це система правових, організаційних та регуляторно-контрольних заходів держави, спрямованих на створення сприятливого підприємницького середовища й управління державним сектором для забезпечення ефективності та конкурентоспроможності національної економіки» [3, с. 154]. Саме із цієї дефініції ми будемо виходити в процесі реалізації мети нашої статті. Становлять також інтерес для нас положення праць [3; 4], які стосуються методів державного регулювання підприємництва.

Виклад основного матеріалу. У вітчизняній літературі наявні декілька переліків принципів державного регулювання підприємництва. Один із них міститься в праці Н. Мазій [5], де ці принципи фактично ототожнюються із принципами державної регуляторної політики, наведеними в Законі України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [6]. Позиціями цього переліку є:

- доцільність, що передбачає: а) обґрунтовану необхідність втручання відповідних державних органів з метою вирішення існуючих проблем; б) поєднання адміністративно-правових і економічних важелів; в) своєчасність та оперативність при вирішенні національних, регіональних

і галузевих проблем державного регулювання підприємництва;

- адекватність. Цей принцип вимагає, щоб: а) форми та рівень державного регулювання господарських відносин відповідали потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам із урахуванням усіх прийнятних альтернатив; б) корегування нерівності (економічної) суб'єктів господарювання на ринку відбувалося через оподаткування, дотації, обов'язкове страхування тощо; в) санкції за порушення законодавства (у широкому значенні), виявлені під час регуляторно-контрольних дій, були пропорційні порушенню;
- ефективність. Відповідно до цього принципу: а) організаційне, правове, економічне та екологічне забезпечення державного регулювання підприємництва повинно здійснюватись спеціальними органами з використанням відповідних важелів; б) на вищих рівнях державного управління мають вирішуватись тільки ті завдання, які неможливо вирішити на нижчих; в) регуляторна діяльність повинна бути послідовною та раціональною, передбачати кінцевий економічний ефект;
- збалансованість. За цим принципом: а) державне регулювання повинно здійснюватись тільки у тих випадках, коли неможливе саморегулювання; б) для підтримки розвитку та функціонування підприємництва належить уникати диспаритету цін, пом'якшувати спади виробництва, сприяти скороченню безробіття тощо; в) регуляторну діяльність потрібно спрямовувати на забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, виявляючи комплексний і системний підходи до вирішення соціальних, економічних та екологічних проблем, пов'язаних із підприємництвом;
- передбачуваність. Цей принцип передбачає, що: а) державне регулювання підприємництва має відповідати цілям державної політики та існуючим і очікуваним умовам здійснення підприємницької діяльності; б) у рамках державного регулювання підприємництва потрібно використовувати планування;
- прозорість. Вимогами цього принципу є: а) відкритість, простота та зрозумілість для суб'єктів підприємництва поставлених завдань; б) розуміння прав і обов'язків суб'єктів господарювання та наслідків порушення цих прав і невиконання зазначених обов'язків; в) обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома суб'єктів підприємництва; г) інформування

громадськості про необхідність здійснення регуляторної діяльності; г) обов'язкове врахування громадської думки¹ [5].

У праці Л. Безуглої [7] називаються такі принципи державного регулювання підприємництва: адекватність, комплексність, послідовність, нейтральність, результативність, законність [7, с. 91]. Очевидно, що близькість між цим переліком та наведеним раніше проявляється не лише в наявності в обох принципі адекватності. По-перше, в одній із вимог виділеного в праці [5] принципу збалансованості враховано принцип комплексності. По-друге, є підстави вважати, що принципи послідовності, нейтральності, результативності також ураховані у вимогах принципів, наведених у праці [5]. Проте цього не можна сказати про принцип законності, якого явно бракує переліку, запропонованому Н. Мазій. Тут варто зауважити, що цей принцип фігурує серед принципів державної регуляторної діяльності у сфері підприємництва, наведених у праці [8, с. 44].

Ще один перелік принципів державного регулювання підприємництва знаходимо в «Енциклопедії Сучасної України». Його позиціями є: наукове розуміння економічної сутності, змісту, ролі підприємництва в розвитку економіки країни та матеріальному забезпеченні життєдіяльності суспільства; раціональний протекціонізм сучасного підприємництва; забезпечення органічного поєднання економічних і соціальних цілей; програмно-цільове регулювання; гарантованість державної підтримки; гнучкий диференційований підхід; мотиваційна спрямованість державної підтримки; різноманітність форм підприємницької діяльності [9]. На наш погляд, ці позиції також в основному перегукуються із принципами, виділеними Н. Мазій, та їх вимогами.

Укажемо тепер на позиції, яких, на наш погляд, бракує як наведеним, так і деяким іншим перелікам принципів державного регулювання підприємництва в Україні. Це першочергова увага до малого й середнього бізнесу [10]; надання допомоги в підвищенні кваліфікації кадрів підприємництва й підтримка його інноваційної сфери (пор.: [10, с. 5]); інфраструктурне забезпечення підтримки бізнесу (пор.: [1, с. 54]); створення сприятливих умов для набуття населенням знань, навичок і умінь у царині започаткування власного бізнесу та його ведення (пор.: [1, с. 55]).

Методи, за допомогою яких відбувається державне регулювання підприємницької діяльності, можна класифікувати за різними критеріями. Так, за сутністю засобів впливу методи державного регулювання підприємницької діяльності поділяються на економічні, адміністративні, психологічні. За

характером впливу держави на підприємницьку діяльність розрізняють методи прямого та непрямого регулювання. За допомогою перших здійснюється безпосередній вплив держави на суб'єкти підприємництва, тоді як другі призначені для створення умов, що спонукають об'єкти впливу до поведінки, яка суб'єктом або суб'єктами державного регулювання вважається бажаною (пор.: [11, с. 327–330]).

Оскільки методи державного регулювання підприємницької діяльності повинні забезпечувати здатність його об'єктів адекватно реагувати на зміни в політичній і економічній ситуації в країні, доцільно ці методи поділити й за критерієм ступеня сталості їх змісту на стійкі, динамічні й оперативні (пор.: [11 с. 80]). Стійкими є методи, зміст яких зберігається протягом тривалого часу без яких-небудь істотних змін. Їх використання можливе незалежно від політичної і економічної ситуації в країні. Найчастіше зміст таких методів закріплюється в законах, указах Президента України, постановах її Уряду. До них належать реєстрація суб'єктів господарської діяльності, сертифікація продукції тощо (пор.: [11, с. 80]). Динамічними методами державного регулювання підприємництва є методи, порядок і умови застосування яких може змінюватися залежно від політичної і економічної ситуації (пор.: [11, с. 80]). Це, наприклад, податкові важелі впливу. Оперативні методи державного регулювання підприємницької діяльності використовуються в періоди реформування, посткризових ситуаціях тощо. Прикладом цих методів може служити державна підтримка суб'єктів підприємницької діяльності шляхом короткотермінового звільнення від податків чи зборів або їх зменшення. Належить брати до уваги, що зловживання такими методами може призводити до політичної та економічної нестабільності (пор.: [11, с. 80–81]).

За характером впливу на волю суб'єктів державного регулювання розрізняють методи переконання та примусу.

У рамках державного регулювання підприємництва використання переконання виражається, зокрема, у таких формах, як пропагандистська діяльність, спрямована на підвищення політичної, правової, економічної, споживчої культури; роз'яснення політики держави, чинного законодавства; поширення передового досвіду; критика негативних явищ; створення сприятливих умов для соціально-економічного розвитку за допомогою підвищення авторитету влади, удосконалення державної економічної політики, що сприяє зростанню так званого мультиплікатора довіри. Про останній у праці Дж. Акерлофа і Р. Шиллера читаємо: «Зазвичай ми думаємо про мультиплікатори лише стосовно звичайних змінних, які можна легко виміряти. Але ця концепція добре застосовується до змінних, які не є звичайними і які неможливо виміряти так легко. <...> Існує також мультиплікатор довіри. Він

¹ Очевидно, що обов'язкове врахування громадської думки передбачає забезпечення участі представників бізнесу в експертизі проектів нормативних-правових актів, що так чи інакше стосуються підприємницької діяльності (пор.: [1, с. 53]).

відображає зміну доходу в результаті зміни довіри на одну одиницю...» [12, с. 16].

Одним із напрямів використання переконання для державного регулювання підприємництва є здійснення адміністративного переконання. У літературі наявні різні дефініції адміністративного переконання. Одну з них запропонували Л. Чистоклетов, Г. Капленко і О. Хитра [13]. Ми дещо модифікували її та отримали таку дефініцію: адміністративне переконання є методом адміністративно-правового впливу, який полягає в здійсненні виховних, роз'яснювальних і організаційно-управлінських заходів, використанні різноманітних засобів і каналів поширення інформації для спонукання конкретних осіб і людських колективів до поведінки, відповідної нормам права й цілям, котрі схвалюються державою, визнаються нею соціально корисними.

Адміністративне переконання використовується лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством. У нашій країні це впливає зі ст. 19 Конституції України [14]. Тому наявні в літературі поняття «адміністративне переконання» і «адміністративно-правове переконання» є тотожними².

У літературі наявна думка, що в Україні «під методом переконання відсутня необхідна нормативна основа, тобто в законах, що регламентують діяльність органів виконавчої влади, відсутні положення про застосування такого заходу впливу на свідомість підвладних суб'єктів» [15, с. 37]. Проте це не відповідає дійсності.

Так, стаття 22 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає, що «при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням» [16]. Та чи є усне зауваження інструментом адміністративного переконання? Відповідь на це питання знаходимо в резонансній праці К. Бельського «Поліційне право», в якій читаємо: «Переконання як метод у діяльності органів міліції реалізується в різних формах, починаючи від зауваження, зробленого працівником міліції пішоходу за неправильний перехід вулиці...» [17, с. 590]. Інший приклад: згідно зі ст. 21 названого Кодексу, «особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, крім посадової особи та особи, яка вчинила правопорушення, передбачені частинами другою–четвертою статті 126 та статтею 130, звільняється від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу, якщо з урахуванням характеру вчиненого правопорушення і особи правопорушника до нього доцільно застосувати захід громадського впливу»

² Те саме стосується і поняття «адміністративний примус» та «адміністративно-правовий примус».

[16]. Тобто ця стаття передбачає громадський осуд правопорушника. А ще в першому радянському монографічному дослідженні проблем застосування переконання та примусу в адміністративній діяльності органів міліції «критика антигромадських учинків, створення навколо осіб, які їх учиняють, обстановки загального осудження...» зараховувалися до основних форм переконання, використовуваних цими органами [18, с. 7].

Звернімося тепер до одного з напрямів використання примусу в державному регулюванні підприємницької діяльності — застосування адміністративного примусу. Поширеним є погляд, що здійснення адміністративного примусу є монополією держави. Проте, як ми вважаємо, належить солідаризуватися із прихильниками курсу на заперечення цього погляду. До речі, прояви зазначеного курсу мали місце ще за радянських часів. Недарма дисертаційне дослідження «Функції адміністративного примусу за радянським законодавством», виконане радянським науковцем, містило положення, за яким представники громадської організації або органу громадської самодіяльності можуть — у точно визначених межах — належати до кола суб'єктів, які реалізують правоохоронні функції адміністративного примусу [19, с. 15].

Спостерігається заперечення державної монополії на застосування адміністративного примусу і в пострадянському праві. Так, згідно із ст. 10 Закону України від 22 червня 2000 року № 1835-III «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» правом використовувати адміністративний примус наділені громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону [20]. Є він і в осіб, які виконують функції з охорони майна або фізичних осіб відповідно до Закону України від 22 березня 2012 року № 4616-VI «Про охоронну діяльність» [21]. Пошлемося також на таке положення ґрунтовної праці «Адміністративно-правове регулювання надання приватних охоронних послуг»: «...працівники приватної охоронної структури мають право застосовувати щодо осіб, які посягають на життя та право власності охоронюваного об'єкта, заходи адміністративного примусу» [22, с. 76].

Отже, кроком у правильному напрямку є висунення пропозиції розуміти під адміністративним примусом «застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення» [23]. Як бачимо, у цій дефініції коло суб'єктів застосування адміністративного примусу не обмежується органами державного управління і їх посадовцями.

Висновки.

1. Основними принципами державного регулювання підприємницької діяльності є: доцільність; адекватність; ефективність; збалансованість; передбачуваність; прозорість; законність; забезпечення максимально можливої різноманітності форм підприємницької діяльності; першочергова увага до малого й середнього бізнесу; надання допомоги в підвищенні кваліфікації кадрів підприємництва й підтримка його інноваційної сфери; інфраструктурне забезпечення підтримки бізнесу; створення сприятливих умов для набуття населенням знань, навичок і умінь у царині започаткування власного бізнесу та його ведення.

2. Адміністративне переконання є методом адміністративно-правового впливу, який полягає в здійсненні виховних, роз'яснювальних і організаційно-управлінських заходів, використанні різноманітних засобів і каналів поширення інформації для спонукання конкретних осіб і людських колективів до поведінки, відповідної нормам права й цілям, котрі схвалюються державою, визнаються нею соціально корисними. Що ж до дефініції адміністративного примусу, то, мабуть, загалом прийнятною є та, яка запропонована в праці [23].

Література

1. Мареніченко В. В. Механізми реалізації державного регулювання якісного розвитку малого та середнього бізнесу в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Дніпро, 2017. 255 с.
2. Фролова Н. Л. Державне регулювання малого та середнього підприємництва: інституціонально-інфраструктурний аспект: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03. Харків, 2019. 318 с.
3. Маматова Л. Ш. Державне регулювання підприємницької діяльності в Україні // Вісник Приазовського державного технічного університету. Сер.: Екон. науки. 2017. Вип. 33. С. 153–160.
4. Прокопець Л. В. Механізми державного регулювання підприємницької діяльності // Бізнес-навігатор. 2018. Вип. 1–1 (44). С. 162–166.
5. Мазій Н. Принципи та механізми державного регулювання розвитку підприємництва // Демократичне врядування. 2011. Вип. 8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_8_8 (дата звернення: 16.02.2021).
6. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 верес. 2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 29.04.2021).
7. Безугла Л. С. Механізми державного регулювання підприємницької діяльності в Україні // Інвестиції: практика та досвід. 2011. № 6. С. 89–92. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/6_2011/25.pdf (дата звернення: 16.02.2021).
8. Хомко Л. В., Кульгавець Х. Ю. Правове регулювання підприємницької діяльності: навч. посіб. Львів: ЛьвДУВС, 2016. 423, [1] с.
9. Шаблиста Л. М. Державне регулювання підприємницької діяльності // Енциклопедія Сучасної України: електрон. версія [веб-сайт] / голов. редкол.: І. М. Дзюба [та ін.]; НАН України, НТШ. Київ: Ін-т енциклопед. дослідж. НАН України, 2007. URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=26155 (дата звернення: 16.02.2021).
10. «Najpierw myśl na małą skalę»: Progr. «Small Business Act» dla Europy: Komunikat Komis. do Rady, Parlamentu Europ., Europ. Kom. Ekon.-Społecz. i Kom. Regionów. Bruksela, 2008. 27 s. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52008DC0394> (дата звернення: 16.02.2021).
11. Савостин А. А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. М., 2005. 416 с. URL: <https://www.twirpx.com/file/2156083/> (дата звернення: 25.04.2021).
12. Akerlof G. A., Shiller R. J. Animal Spirits: How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism. Princeton, New Jersey: Princeton Univ. Press, 2009. XIV, 230 [2] p.
13. Чистоклетов Л. Г., Капленко Г. В., Хитра О. Л. Сутність адміністративного переконання // Журнал східноєвропейського права. 2019. № 69. С. 40–45. URL: <http://easternlaw.com.ua/uk/osoblive-administrativne-pravo/chistokletov-l-g-kaplenko-g-v-xitra-o-l-sutnist-administrativnogo-perekonannya> (дата звернення: 26.04.2021).
14. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 29.04.2021).
15. Лук'янець Д. М. Стереотипи в адміністративному праві: переконання та примус як універсальні методи державного управління // Публічне право. 2012. № 2 (6). С. 37–41.
16. Кодекс України про адміністративні правопорушення: ред. від 27.04.2021, підстава — 1320-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 29.04.2021).
17. Бельский К. С. Полицейское право: лекц. курс. М.: Дело и Сервис, 2004. 814, [2] с. URL: http://adhdportal.com/book_2644.html (дата звернення: 25.04.2021).
18. Попов Л. Л. Убеждение и принуждение в административной деятельности советской милиции: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук. М.: Высш. шк. МОП РСФСР, 1965. 15, [1] с.

19. Пастушенко Е. Н. Функции административного принуждения по советскому законодательству: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право». Саратов, 1986. 18, [1] с.

20. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 черв. 2000 р. № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14> (дата звернення: 28.03.2021).

21. Про охоронну діяльність: Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4616-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4616-17> (дата звернення: 29.04.2021).

22. Миронюк Р. В. Адміністративно-правове регулювання надання приватних охоронних послуг: монографія. Дніпропетровськ: ДДУВС: Ліра ЛТД, 2016. 128 с.

23. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Харків, 2002. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/2732> (дата звернення: 01.05.2021).

References

1. Marenichenko V. V. Mekhanizmy realizacii derzhavnogo rehuljuvannja jakisnogho rozvytku malogho ta serednjogho biznesu v Ukraini: dys. ... kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.02. Dnipro, 2017. 255 s.

2. Frolova N. L. Derzhavne rehuljuvannja malogho ta serednjogho pidprijemnytva: instytucionalno-infrastrukturnyj aspekt: dys. ... kand. ekon. nauk: 08.00.03. Kharkiv, 2019. 318 s.

3. Mamatova L. Sh. Derzhavne rehuljuvannja pidprijemnyckoji dijalnosti v Ukraini // Visnyk Pryazovskogho derzhavnogo tekhnichnogho universytetu. Ser.: Ekon. nauky. 2017. Vyp. 33. S. 153–160.

4. Prokopec L. V. Mekhanizmy derzhavnogo rehuljuvannja pidprijemnyckoji dijalnosti // Biznes-navigator. 2018. Vyp. 1–1 (44). S. 162–166.

5. Mazij N. Pryncypy ta mekhanizmy derzhavnogo rehuljuvannja rozvytku pidprijemnytva // Demokratyчне vrjaduvannja. 2011. Vyp. 8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_8_8 (дата звернення: 16.02.2021).

6. Pro zasady derzhavnoji rehuljatornoji polityky u sferi ghospodarskoi dijalnosti: Zakon Ukrainy vid 11 veres. 2003 r. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 29.04.2021).

7. Bezughla L. S. Mekhanizmy derzhavnogo rehuljuvannja pidprijemnyckoji dijalnosti v Ukraini // Investyciji: praktyka ta dosvid. 2011. № 6. S. 89–92. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/6_2011/25.pdf (дата звернення: 16.02.2021).

8. Khomko L. V., Kuljhavecj Kh. Ju. Pravove rehuljuvannja pidprijemnyckoji dijalnosti: navch. posib. Ljviv: LjvDUVS, 2016. 423, [1] s.

9. Shablysta L. M. Derzhavne rehuljuvannja pidprijemnyckoji dijalnosti // Encyklopedija Suchasnoi Ukrainy: elektron. versija [veb-sajt] / gholov. redkol.: I. M. Dzjuba [ta in.]; NAN Ukrainy, NTSh. Kyjiv: In-t encykloped. doslidzh. NAN Ukrainy, 2007. URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=26155 (дата звернення: 16.02.2021).

10. «Najpierw myśl na małą skalę»: Progr. «Small Business Act» dla Europy: Komunikat Komis. do Rady, Parlamentu Europ., Europ. Kom. Ekon.-Społecz. i Kom. Regionów. Bruksela, 2008. 27 s. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:52008DC0394> (дата звернення: 16.02.2021).

11. Savostin A. A. Metody administrativno-pravovogo regulirovaniya obshchestvennykh otnosheniy: dis. ... d-ra yurid. nauk: 12.00.14. M., 2005. 416 s. URL: <https://www.twirpx.com/file/2156083/> (дата звернення: 25.04.2021).

12. Akerlof G. A., Shiller R. J. Animal Spirits: How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism. Princeton, New Jersey: Princeton Univ. Press, 2009. XIV, 230 [2] p.

13. Chystokletov L. Gh., Kaplenko Gh. V., Khytra O. L. Sutnistj administratyvnogho perekonannja // Zhurnal skhidnojevropejskogho prava. 2019. № 69. S. 40–45. URL: <http://easternlaw.com.ua/uk/osoblive-administrativne-pravo/chistokletov-l-g-kaplenko-g-v-xitra-o-l-sutnist-administrativnogo-perekonannya> (дата звернення: 26.04.2021).

14. Konstytucija Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#-Text> (дата звернення: 29.04.2021).

15. Luk'janecj D. M. Stereotypy v administratyvnomu pravi: perekonannja ta pryumus jak universaljni metody derzhavnogho upravlinnja // Publichne pravo. 2012. # 2 (6). S. 37–41.

16. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennja: red. vid 27.04.2021, pidstava — 1320-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 29.04.2021).

17. Belskiy K. S. Politseyskoe pravo: lekts. kurs. M.: Delo i Servis, 2004. 814, [2] s. URL: http://adhdportal.com/book_2644.html (дата звернення: 25.04.2021).

18. Popov L. L. Ubezhdzenie i prinuzhdzenie v administrativnoy deyatel'nosti sovetskoy militsii: avtoref. dis. na soisk. uchen. step. kand. yurid. nauk. M.: Vyssh. shk. MOOP RSFSR, 1965. 15, [1] s.

19. Pastushenko Ye. N. Funktsii administrativnogo prinuzhdeniya po sovetskomu zakonodatel'stvu: avtoref. dis. na soisk. uchen. step. kand. yurid. nauk: spets. 12.00.02 «Gosudarstvennoe pravo i upravlenie; sovetskoe stroitel'stvo; administrativnoe pravo; finansovoe pravo». Saratov, 1986. 18, [1] s.

20. Pro uchastj ghromadjan v okhoroni ghromadsjkogho porjadku i derzhavnogho kordonu: Zakon Ukrainy vid 22 cherv. 2000 r. # 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14> (data zvernennja: 28.03.2021).

21. Pro okhoronnu dijajlnistj: Zakon Ukrainy vid 22 berez. 2012 r. № 4616-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4616-17> (data zvernennja: 29.04.2021).

22. Myronjuk R. V. Administratyvno-pravove reghuljuvannja nadannja pryvatnykh okhoronnykh poslugh: monohrafija. Dnipropetrovsjk: DDUVS: Lira LTD, 2016. 128 s.

23. Komzjuk A. T. Administratyvnyj pryvus v pravookhoronnij dijajlnosti miliciji v Ukraini: avtoref. dys. na zdobuttja nauk. stupenja d-ra juryd. nauk: spec. 12.00.07 «Teorija upravlinnja; administratyvne pravo i proces; finansove pravo». Kharkiv, 2002. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/2732> (data zvernennja: 01.05.2021)

Стаття надійшла до редакції 31.05.2021

УДК 342.922:347.964

Ковалів Мирослав Володимирович

кандидат юридичних наук, професор

Львівський державний університет внутрішніх справ

Ковалив Мирослав Владимирович

кандидат юридических наук, профессор

Львовский государственный университет внутренних дел

Kovaliv Myroslav

PhD in Law, Professor

Lviv State University of Internal Affairs

ORCID: 0000-0002-9730-8401

Гудима Віталій Валерійович

викладач

Львівський університет бізнесу та права

Гудыма Виталий Валерьевич

преподаватель

Львовский университет бизнеса и права

Hudyma Vitaliy

Lecturer

Lviv University of Business and Law

ORCID: 0000-0001-6708-3910

Приведа Андрій Володимирович

начальник відділу

Львівська обласна прокуратура

Приведа Андрей Владимирович

начальник отдела

Львовская областная прокуратура

Pryveda Andriy

Head of the Department

Lviv Region Prosecutor's Office

ORCID: 0000-0002-5397-5827

Єсімов Сергій Сергійович

кандидат юридичних наук, доцент

Львівський державний університет внутрішніх справ

Есимов Сергей Сергеевич

кандидат юридических наук, доцент

Львовский государственный университет внутренних дел

Yesimov Serhii

PhD in Law, Associate Professor

Lviv State University of Internal Affairs

ORCID: 0000-0002-9327-0071

Хмиз Мар'яна Василівна

доктор філософії, викладач

Львівський національний університет імені Івана Франка

Хмыз Марьяна Васильевна

доктор философии, преподаватель

Львовский национальный университет имени Ивана Франко

Khmyz Mariana

PhD, Lecturer

Ivan Franko National University of Lviv

ORCID: 0000-0003-3553-8022

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-3-7326

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУДДІ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СУДЬИ ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF A JUDGE

Анотація. У статті проаналізовано дослідження та напрацювання науковців щодо визначення елементів адміністративно-правового статусу суддів. Розглянуті дискусійні питання, що визначають адміністративно-правовий статус судді як теоретико-правову категорію, проаналізовані структура, зміст, елементи адміністративно-правового статусу судді. Запропоновано виділяти чотири групи, які визначають статус судді як: носія судової влади (професійний аспект); особи, яка заміщує державну посаду (посадовий або службовий аспект); члена суддівської спільноти (корпоративний аспект); особистості, з особливим обмеженим режимом реалізації конституційних прав (особистісний аспект). На підставі системного аналізу норм законодавства України визначено основні характеристики досліджуваних елементів адміністративно-правового статусу. Статус судді як наукова правова категорія – це статус особи, наділеною суддівськими повноваженнями. Статус судді як суб'єкта права – це складна, цілісна система, що складається з утворюючих діалектичної єдності статичних і динамічних компонентів. Статичний компонент включає відносно незмінні елементи та взаємозв'язок – внутрішній зміст статусу, є основою для динамічного компонента, який спирається на діяльність суб'єкта та забезпечує процес реалізації – зовнішній прояв внутрішнього змісту статусу. Основою статусу судді виступає суб'єкт, який володіє необхідною сукупністю властивостей, що відображають різні грані статусу, виконуючи певні завдання: спеціальне, закріплює особливе становище судді у суспільстві; у контексті публічного права, входить у структуру державної влади та судову систему; щодо правозастосування, здійснює професійну діяльність з вирішення конкретних справ шляхом винесення індивідуальних приписів.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, суддя, права і обов'язки судді, гарантії судді.

Аннотация. В статье проанализированы исследования и разработки ученых по определению элементов административно-правового статуса судей. Рассмотрены дискуссионные вопросы, определяющие административно-правовой статус судьи как теоретико-правовую категорию, проанализированы структура, содержание, элементы административно-правового статуса судьи. Предложено выделять четыре группы, которые определяют статус судьи как: носителя судебной власти (профессиональный аспект); лица, замещающего государственную должность (должностной или служебный аспект); члена судейского сообщества (корпоративный аспект); личности, с особым ограниченным режимом реализации конституционных прав (личностный аспект). На основании системного анализа норм законодательства Украины определены основные характеристики исследуемых элементов административно-правового статуса. Статус судьи как научная правовая категория – это статус лица, наделенного судейскими полномочиями. Статус судьи как субъекта права – это сложная, целостная система, состоящая из образующих диалектического единства статических и динамических компонентов. Статический компонент включает относительно неизменные элементы и взаимосвязи – внутреннее содержание статуса, является основой для динамического компонента, опирается на деятельность субъекта и обеспечивает процесс реализации – внешнее проявление внутреннего содержания статуса. Основой статуса судьи выступает субъект, который обладает необходимой совокупностью свойств, отражающих различные грани статуса, выполняя определенные задания: специальное, закрепляет особое положение судьи в обществе; в контексте публичного права, входит в структуру государственной власти и судебной системе; по правоприменению, осуществляет профессиональную деятельность по решению конкретных дел путем вынесения индивидуальных предписаний.

Ключевые слова: административно-правовой статус, судья, права и обязанности судьи, гарантии судьи.

Summary. The article analyzes the research and developments of scientists to determine the elements of the administrative and legal status of judges. Discussion issues that determine the administrative-legal status of a judge as a theoretical and legal category are considered, the structure, content, elements of the administrative-legal status of a judge are analyzed. It is proposed to distinguish four groups that determine the status of a judge as: a bearer of judicial power (professional aspect); a

person holding a public office (official or service aspect); a member of the judicial community (corporate aspect); personality, with a special limited regime for the implementation of constitutional rights (personal aspect). On the basis of a systematic analysis of the norms of Ukrainian legislation, the main characteristics of the studied elements of the administrative and legal status are determined. The status of a judge as a scientific legal category is the status of a person vested with judicial powers. The status of a judge as a subject of law is a complex, integral system, consisting of static and dynamic components forming a dialectical unity. The static component includes relatively unchanging elements and relationships – the internal content of the status, is the basis for the dynamic component, relies on the activity of the subject and provides the implementation process – the external manifestation of the internal content of the status. The basis of the status of a judge is a subject who possesses the necessary set of properties that reflect various facets of status, performing certain tasks: special, consolidates the special position of a judge in society; in the context of public law, it is included in the structure of state power and the judicial system; on law enforcement, carries out professional activities to solve specific cases by issuing individual orders.

Key words: administrative and legal status, judge, rights and duties of a judge, guarantees of a judge.

Постановка проблеми. Починаючи з моменту проголошення державної незалежності України, в країні відповідно до вимог формування правої державності були зроблені конкретні кроки по створенню організаційних, правових, економічних і інших умов, необхідних для незалежності судової влади. Судова влада в Україні є самостійною та незалежною від інших гілок влади, що в свою чергу, неминуче визначає правове становище суддів як особливих посадових осіб і як особливих членів соціуму. Розбалансованість законодавства у сфері регулювання статусу судді, порушення стабільності кадрового складу суддівського корпусу, зниження рівня гарантій прав суддів, їх незалежності є головними проблемами на сучасному етапі розвитку судової влади, що безпосередньо впливають на зниження рівня гарантій права громадян на справедливий судовий розгляд незалежним судом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблеми адміністративно-правового статусу розкривали вчені-юристи: В. Б. Авер'янов, І. Л. Бородін, Ю. П. Битяк, В. М. Бевзенко, В. В. Галунько, О. В. Гурича, М. М. Говоруха, І. І. Діткевич, М. Д. Ждана, М. В. Косюта, В. В. Кравчук, С. С. Коломоець, І. С. Ковальчук, О. Р. Михайленко, Є. М. Попович, М. М. Руденко, В. В. Сухонос, О. М. Соболий, Д. В. Сичова, Р. М. Скриньковський, Л. І. Сопільник, Л. В. Тацій, С. В. Таранушич, В. В. Шевчук, Н. В. Шость, М. К. Якимчук і ін. Ці вчені зробили значний вклад у дослідження адміністративно-правового статусу суддів. Водночас проблеми, які виникають у діяльності судової гілки влади потребують наукового аналізу, серед яких значне місце займають питання адміністративно-правового статусу суддів.

Мета статті. Метою статті є аналіз чинного законодавства України про адміністративно-правовий статус суддів, визначення його відповідності європейським стандартам та встановлення перспектив подальшого удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Якість і доступність правосуддя залежить від тих службовців, які покликані здійснювати судову владу в Україні. Саме суддя є ні від кого не залежною ключо-

вою фігурою правосуддя, носієм судової влади. Без професійного та реально незалежного суддівського корпусу не можна говорити про правову державу та демократію. Суть статусу судді — забезпечення незалежності судді як особи, що виступає загальною стратегічною метою державної політики щодо правового регулювання спеціального статусу громадянина (судді).

Статус судді є організаційно-правовою формою забезпечення незалежності громадянина, який наділений суддівськими повноваженнями для здійснення правосуддя, підкоряючись Конституції України та закону.

Теоретичні уявлення про статус судді носять міждисциплінарний характер, формуються у теорії права та держави, соціології, філософії права, галузевих юридичних науках. Частиною загального статусу судді є адміністративно-правовий статус. Його дослідження пов'язане з труднощами визначення категорії «правовий статус», що, незважаючи на тривале вивчення, залишається на сьогоднішній день дискусійним.

Залежно від обсягу визначення поняття «правовий статус» можна виділити дві основні позиції. Ряд учених зміст правового статусу пов'язують з правами і обов'язками. Інші доповнюють його структуру і відносять до правового статусу різні елементи, що легально визначають і закріплюють положення особи в суспільстві (принципи, гарантії, правові норми, законні інтереси, громадянство, правосуб'єктність, відповідальність, правовідносини загального (статусного) типу). Необхідно відзначити, що існує декілька точок зору щодо визначення поняття «правовий статус», його елементів, співвідношення з іншими категоріями, виділення його видів.

Розглядаючи правовий статус судді, Л. В. Москвич вважає, що правовий статус судді цілісна правова категорія, що характеризує весь спектр юридичних можливостей і соціально-психологічних якостей суб'єкта, на якого покладено функцію здійснення судової влади в державі. Сутність поняття полягає у нормативно визначеній можливості поведінки судді, обмеженої інтересом виконуваної соціальної функції [1, с. 15].

До його елементів відносяться права і обов'язки, а також правові засади, що виражають взаємини судді, суспільства та держави (незалежність, недоторканність судді, рівність прав суддів та ін.). До статусу примикають гарантії, що забезпечують використання прав і виконання обов'язків судді. У сукупності статус судді та його гарантії визначають правове становище судді. Дослідження статусу судді полягає в тому, що вся сукупність прав, обов'язків, видів відповідальності та гарантій діяльності судді як особистості, наділеної суддівськими повноваженнями, розділяється на чотири групи: визначають статус судді як носія судової влади (професійний аспект); визначають статус судді як особи, яка заміщує державну посаду (посадовий або службовий аспект); визначають статус судді як члена суддівської спільноти (корпоративний аспект); визначають статус судді як особистості, з особливим обмеженим режимом реалізації конституційних прав (особистісний аспект).

В. В. Миргород-Карпова вважає, що статус судді включає вимоги, що пред'являються до суддів, їх права та обов'язки. Сутність і зміст діяльності суддів судів загальної юрисдикції визначається через сукупність відповідних юридичних елементів, що входять до структури їх правового статусу, до яких належать: правосуб'єктність судді, його права та обов'язки, функції, принципи, юридична відповідальність, гарантії діяльності [2, с. 63].

П. І. Прохоров зазначає, що правовий статус суддів це законодавчо визнана сукупність гарантованих основоположних прав, обов'язків і компетенції суддів як особистостей і посадових осіб, яка зумовлює соціально-правове становище у суспільстві [3, с. 57].

Немає єдиної думки з приводу структури, змісту, елементів правового статусу судді. У науковій літературі визначають статус судді, який містить кілька компонентів і складається з правового, психологічного, соціального, морально морально-етичного і інших компонентів, які забезпечують можливість судді здійснювати незалежне, неупереджене та справедливе правосуддя, деякі з них не мають правової форми.

У статусі судді доцільно виділити дві складові: процесуальна складова статусу судді, тобто права і обов'язки судді, які визначаються процесуальним законодавством; права та обов'язки судді, які визначають особливе становище у суспільстві як громадянина.

У навчальному процесі процесуальна складова статусу судді вивчається у межах конституційного, цивільного, кримінального та господарського судочинства, а також у вивченні особливостей розгляду спорів, що впливають з адміністративних правовідносин. Це особливе становище є гарантією забезпечення прав і обов'язків, які суддя реалізує, безпосередньо здійснюючи правосуддя та владні правомочності.

А. О. Шевчук зазначає, що правовий статус судді є основним регулятором діяльності судової системи, без якого судова система в Україні не змогла б достойно існувати [4, с. 271].

Є й інші підходи до даного питання. Використовується розроблений у теорії права підхід, відповідно до якого розмежовується структура правового статусу та зміст. У структуру включають: основні права і обов'язки; законні інтереси; правосуб'єктність; громадянство; юридичну відповідальність; правові принципи; правові норми, що встановлюють даний статус; правовідносини загального (статусного) типу.

Аналіз теоретичних уявлень про статус судді, дозволив зробити висновок про те, що, незважаючи на різноманітність, відмінність елементів, що включаються в якість його складових, деякі з них (права і обов'язки) присутні у характеристиці більшості визначень, тому їх можна визнати основними, все інші забезпечують функціонування, виконуючи по відношенню до правового статусу службову роль. Але у більшості досліджень застосовується широкий підхід, що включає численні структурні елементи.

Загально теоретичний підхід до вивчення правового статусу судді як наукової категорії надає можливість розкрити окремі сторони правового становища судді. Це окремі інституційні елементи, які закладені в основу правового положення, такі як: порядок відбору на посаду судді, проходження суддівської кар'єри, вихід судді у відставку, забезпечення соціальних гарантій життя, а також безпосередньо професійно-процесуальний аспект діяльності судді як носія судової влади, що складається у забезпеченні гарантії діяльності.

При визначенні правового статусу судді, доцільно враховувати, що суддю як індивідуума характеризують поняття «особистість», «особа», «громадянин», «суб'єкт права». Зокрема, суддя як елемент соціальної системи це особистість, яка володіє загальним правовим статусом, тобто це свідоцтво рівних правових можливостей члена суспільства.

Кожна особистість, що володіє загальним правовим статусом, згідно з положеннями розділу 2 Конституції України, який визначає основні права, свободи і обов'язки людини та громадянина, може реалізувати суб'єктивне право та набути статус спеціального суб'єкта [5].

Щодо спеціального правового статусу певної категорії суб'єктів права у науці розуміють: це статус особи, що належить до певної категорії громадян (військовослужбовці, поліцейські, прокурори, судді, депутати, державні службовці), який дозволяє здійснювати спеціальні функції.

Однак статус судді специфічний, відмінний від спеціального статусу інших суб'єктів права. Наділення судді статусом судової влади не передбачає привілейованого правового становища. Законодавче закріплення гарантії діяльності судді у вигляді

незалежності, недоторканності, незмінюваність, збалансований нормативно-правовим забезпеченням ряду обмежень, пов'язаних, з реалізацією передбачених Конституцією України права як звичайного громадянина.

Заборона на участь судді у мітингах, заняття підприємницькою діяльністю і ряд інших обмежень у правовому становищі судді знайшло відповідне закріплення у положеннях Закону України «Про судоустрій і статус суддів» про вимоги, що пред'являються до судді [6].

Характерно, що законодавче обмеження в конституційно-правовому статусі судді як звичайного громадянина супроводжує особу судді протягом усього періоду здійснення професійних прав і обов'язків, і охоплює період виходу у відставку. Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» за особою, що перебуває у відставці, зберігаються звання судді, гарантії особистої недоторканності та приналежність до суддівського співтовариства. Це означає, що відповідно до зазначеного Закону до виконання обов'язків судді, за винятком обов'язків судді Конституційного Суду України, може бути залучений суддя, який перебуває у відставці.

Одним з яскравих прикладів специфічності правового статусу судді виступає практика розгляду Конституційним Судом України звернень суддів у відставці, де предметом оскарження є норми законодавчого регулювання щодо обмеження в існуючому правовому становищі, відмінному від чинного статусу судді, у цивільних і трудових правах [7].

Представлений у вигляді спеціального статусу, правовий статус судді у науково-дослідній літературі характеризується статусом публічного суб'єкта. Р. З. Голобутовський, розглядаючи публічну службу судді в Україні, виділяє наступні елементи правового статусу: перший — характеризує порядок формування, призначення або обрання; другий — порядок припинення діяльності; третій — компетенції суб'єкта, порядок та способи реалізації; четвертий — особливості правового становища, що відрізняють від інших публічних суб'єктів — носіїв державної влади [8, с. 48–49].

Правовий статус судді закріплює статус публічного суб'єкта, під яким переважно розуміють статус посадової особи, яка займає державну посаду, що виражається у певній процедурі обрання та призначення, порядку здійснення професійної діяльності, процесу припинення виконання владних повноважень зі здійснення, закріпленої Конституцією України, діяльності щодо здійснення правосуддя.

Суддя як суб'єкт публічного права детермінований процесами розвитку держави: входить в систему соціально-політичної, політико-правової, організаційно-юридичної регуляції; володіє відносною автономією, обсяг якої визначається в залежності від пріоритету обраних цілей, впливу об'єктив-

них і суб'єктивних чинників; виступає основним елементом організації судової влади, що вимагає визначення співвідношення правових, структурно-організаційних, процесуальних форм взаємодії. Поєднання елементів і взаємозв'язків статусу судді з властивостями як суб'єкта публічного права має відповідати доктрині правової держави.

Конституційний Суд України зазначає, що суддя має особливий (спеціальний) правовий статус, який характеризується наявністю певних вимог, обмежень щодо зайняття цієї посади та гарантій його діяльності [9].

Професійна правосуб'єктність є одним з основних елементів правового статусу судді, що визначає специфіку статусу як носія судової влади. Кожна особа є суб'єктом права, яка володіє особистою правосуб'єктністю (правами і обов'язками, які наділяють особистість).

Суддя як суб'єкт правозастосування, виступаючи гарантом забезпечення верховенства права, не тільки застосовує конкретні правові норми відповідно до законодавства, дотримуючись вимог законності, а й перевіряє міру збалансованості закріплених прав, обов'язків, відповідальності, функцій, компетенції, інтересів особи, суспільства, держави, створюючи умови для прийняття справедливого судового акта, враховує різні соціальні регулятори, розширює обсяг правомочностей учасників правовідносин, не допускаючи обмеження прав інших осіб.

Суб'єктивне право особи це передбачена законом та забезпечується державою міра можливої (дозволеної) поведінки особи щодо задоволення своїх законних інтересів. Статус судової влади зумовлює особисту правосуб'єктність судді, замінюючи її цілком професійною правосуб'єктністю. Тому суддя як фігура публічна, яка діє від імені держави, реалізуючи законодавчу волю щодо здійснення правосуддя, володіє лише професійною правосуб'єктністю, тобто суддя своїми діями, не створює особистих прав і обов'язків безпосередньо для себе.

Як приклад, суддя компетентний у справі, прийнятій до провадження, здійснює через акти процесуального характеру відповідно до чинного законодавства відновлення порушеного або оспорюваного права однієї сторони у справі шляхом покладання зобов'язання щодо здійснення певних дій на іншу сторону, яка бере участь у даній справі. Суддя під час розгляду справи, при винесенні рішення посиляється на чинну норму права.

У даному випадку уповноважені особи діють від імені та за дорученням державних органів. Їх дії безпосередньо для них особистих прав і обов'язків не породжують. Їх акти — це акти органу, а вони — повноважні представники органу.

На необхідність виділення в окремий аспект, вивчення правового статусу судді як носія судової влади, представлено у вигляді професійного модулю, вказує в монографії В. М. Кравчук, позначаючи,

що це процесуальна складова статусу судді, тобто професійні права і обов'язки особи, наділеного суддівськими повноваженнями, які визначаються процесуальним законодавством [10, с. 338].

Єдність статусу суддів усіх судів полягає у тому, що суддя як громадянин України, наділений суддівськими повноваженнями, незалежно від виду суду реалізує себе у чотирьох сферах правовідносин: професійній, як носій судової влади; корпоративній, як член суддівської спільноти; у сфері державної служби, як особа, що займає державну посаду; у сфері реалізації соціально-економічних прав громадян, як громадянин з обмеженим режимом реалізації конституційних прав.

Висновки. Правовий статус судді — це визначене Конституцією та законами України правове становище судді, гарантії діяльності, підстави та порядок призначення на посаду, компетенція, а також відповідальність.

Основою статусу судді виступає суб'єкт, який володіє необхідною сукупністю властивостей, які відображають різні грані статусу, виконуючи певні

завдання (спеціальне — закріплює особливе становище судді у суспільстві; у контексті публічного права — входить у структуру державної влади та судову систему; в аспекті правозастосування — здійснює професійну діяльність з вирішення конкретних справ шляхом винесення індивідуальних приписів). Виходячи з властивостей судді як суб'єкта права, статус набуває цінність інструменту вирішення конфліктів, забезпечення соціального порядку, задоволення суспільних і державних потреб.

Статус судді — це правове становище, закріплене за суддею протягом усього його життя, що має на увазі під собою діючий статус судді як носія судової влади, а також статус судді, який перебуває у відставці. З одного боку, специфіка кожного з цих статусів супроводжує особистість судді, надаючи певного виду гарантії для життя та діяльності, з іншого — обмежує у реалізації гарантованих Конституцією України прав, як звичайного громадянина. Особливість положення судді у кожному з існуючих статусів, підлягає певному ряду нормативно-правового забезпечення.

Література

1. Москвич Л. М. Організаційно-правові проблеми статусу суддів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.10. Харків, 2003. 21 с.
2. Миргород-Карпова В. В. Загальні засади організації та діяльності суддів в Україні // Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка. 2021. Випуск 1 (93). С. 61–69.
3. Прохоров П. І. Конституційно-правовий статус суддів: основні елементи та їхня характеристика // Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2020. Том 5. С. 57–64.
4. Шевчук А. О. Правовий статус професійного судді // Юридичний науковий електронний журнал. 2019. № 2. С. 268–271.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (із змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> (дата звертання: 20.03.2021 р.).
6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII (із змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звертання: 20.03.2021 р.).
7. Конституційний Суд України офіційно оприлюднив Рішення у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої, абзаців першого, другого, четвертого, шостого частини п'ятої статті 141 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» // Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України. URL: <https://ccu.gov.ua/novyna/konstytuciynnyu-sud-ukrayiny-oficiyno-oprylyudnyv-rishennya-u-spraviv-za-konstytuciynnyu> (дата звертання: 20.03.2021 р.).
8. Голобутовський Р. З. Особливості адміністративно-правового регулювання публічної служби суддів України // Правова позиція. 2018. № 2 (21). С. 46–49.
9. Правовий статус судді // Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygu/552-pravovyyu-status-suddi> (дата звертання: 20.03.2021 р.).
10. Кравчук В. М. Конституційні основи правового статусу суддів в Україні: монографія. Київ: Видавництво Ліра-К, 2019. 640 с.

References

1. Moskvych L. M. Orhanizatsiino-pravovi problemy statusu suddiv: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: spets.: 12.00.10. Kharkiv, 2003. 21 s.
2. Myrhorod-Karpova V. V. Zahalni zasady orhanizatsii ta diialnosti suddiv v Ukraini // Visnyk LDUVS im. E. O. Di-dorenka. 2021. Vypusk 1 (93). S. 61–69.
3. Prokhorov P. I. Konstytutsiino-pravovyi status suddiv: osnovni elementy ta yikhnia kharakterystyka // Naukovi zapysky NaUKMA. Yurydychni nauky. 2020. Tom 5. S. 57–64.

4. Shevchuk A. O. Pravovyi status profesiinoho suddi // Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal. 2019. № 2. S. 268–271.
5. Konstitutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 r. № 254к/96-ВР (iz zminamy i dopovnenniamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (data zvertannia: 20.03.2021 r.).
6. Pro sudoustrii i status suddiv: Zakon Ukrainy vid 02.06.2016 r. № 1402-VIII (iz zminamy i dopovnenniamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (data zvertannia: 20.03.2021 r.).
7. Konstitutsiinyi Sud Ukrainy ofitsiino opryliudnyv Rishennia u spravi za konstitutsiinyi podanniamy Verkhovnoho Sudu Ukrainy shehodo vidpovidnosti Konstitutsii Ukrainy (konstitutsiinosti) polozhen chastyny tretoi, abzatsiv pershoho, druhoho, chetvertoho, shostoho chastyny piatoi statti 141 Zakonu Ukrainy «Pro sudoustrii i status suddiv» // Ofitsiinyi veb-sait Konstitutsiinoho Sudu Ukrainy. URL: <https://ccu.gov.ua/novyna/konstitutsiynyy-sud-ukrayiny-ofitsiyno-oprylyudnyv-rishennya-u-spravi-za-konstitutsiynymy> (data zvertannia: 20.03.2021 r.).
8. Holobutovskyi R. Z. Osoblyvosti administratyvno-pravovoho rehuliuвання publichnoi sluzhby suddiv Ukrainy // Pravova pozytsiia. 2018. № 2 (21). S. 46–49.
9. Pravovyi status suddi // Ofitsiinyi veb-sait Konstitutsiinoho Sudu Ukrainy. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/552-pravovyy-status-suddi> (data zvertannia: 20.03.2021 r.).
10. Kravchuk V. M. Konstitutsiini osnovy pravovoho statusu suddiv v Ukraini: monohrafiia. Kyiv: Vydavnytstvo Lira-K, 2019. 640 s.

Стаття надійшла до редакції 14.06.2021

УДК 351.77

Мохова Юлія Леонідівна
кандидат наук з державного управління,
доцент магістратури державного управління
Центр післядипломної освіти
Донецького національного технічного університету

Моховая Юлия Леонидовна
кандидат наук по государственному управлению,
доцент магистратуры государственного управления
Центр последипломного образования
Донецкого национального технического университета

Mokhova Yuliya
Candidate of Sciences in Public Administration,
Associate Professor of Master of Public Administration
Center for Postgraduate Education of
Donetsk National Technical University
ORCID: 0000-0002-0093-2620

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-3-7419

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ Е-УРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ Е-УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

CONCEPTUAL PRINCIPLES OF FORMATION OF E-GOVERNANCE MECHANISMS IN THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION

Анотація. Обґрунтовано необхідність дослідження фундаментальних засад формування електронного урядування в Україні в умовах цифрової трансформації та інформатизації суспільства. Метою дослідження є визначення концептуальних засад формування та розвитку механізму електронного урядування в Україні в умовах цифрових перетворень. Узагальнено фактори впливу та цілі електронне урядування. Визначено особливості електронного урядування як сукупності тактик та дій влади (відкритість роботи уряду, часова та просторова незалежність, орієнтація на потреби споживача, зменшення рівня бюрократизації в наданні послуг та ін.). Досліджено етапи формування механізму е-урядування в світі та ключові законодавчі акти в нормативно-правовому забезпеченні України щодо формування механізмів е-урядування. Електронне урядування в Україні планомірно розвивається відповідно до нормативно-правових актів Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. На основі аналізу нормативно-правової бази виділено недоліки існуючого нормативно-правового забезпечення електронного урядування в Україні: фрагментарність, неповнота, нечіткість, неконкретність, неузгодженість, суперечливість деяких документів та непрозорість процедур, неадаптованість до міжнародних актів, низька якість підготовки нормативно-правових актів (акти розробляються без проведення ретельного аналізу проблеми, без врахування ризиків їх запровадження; без аналізу взаємодії з іншими актами), низька якість соціально-економічної та правової експертизи, відсутність громадського обговорення. Доведено, що обов'язковою умовою забезпечення якісного урядування та подальшого розвитку демократії в Україні є запровадження правових процедур та практик залучення громадськості до ухвалення публічно-правових рішень на рівні органів державної влади і місцевого самоврядування в сфері розвитку електронного урядування. Визначено, що система нормативно-правових документів повинна відповідати динаміці розвитку, появі нових та модернізації існуючих документів, встановленню нових зв'язків і пріоритетів між ними.

Ключові слова: державне управління, цифровізація, електронне урядування, електронний уряд, інформаційно-комунікаційні технології.

Анотация. Обоснована необходимость исследования фундаментальных основ формирования электронного правительства в Украине в условиях цифровой трансформации и информатизации общества. Целью исследования является определение концептуальных основ формирования и развития механизма электронного управления в Украине в условиях цифровых преобразований. Выделены факторы влияния и цели электронного управления. Определены особенности электронного управления как совокупности тактик и действий власти (открытость работы правительства, временная и пространственная независимость, ориентация на потребности потребителя, снижение уровня бюрократизации в предоставлении услуг и др.). Исследованы этапы формирования механизма е-управления в мире и ключевые законодательные акты в нормативно-правовом обеспечении Украины по формированию механизмов е-управления. Электронное управление в Украине планомерно развивается в соответствии с нормативно-правовыми актами Президента Украины, Верховной Рады Украины и Кабинета Министров Украины. На основе анализа нормативно-правовой базы выделено недостатки существующего нормативно-правового обеспечения электронного управления в Украине: фрагментарность, неполнота, нечеткость, неконкретность, несогласованность, противоречивость некоторых документов и непрозрачность процедур, неадаптированность к международным актам, низкое качество подготовки нормативно-правовых актов (акты разрабатываются без проведения тщательного анализа проблемы, без учета рисков их внедрения; без анализа взаимодействия с другими актами), низкое качество социально-экономической и правовой экспертизы, отсутствие общественного обсуждения. Доказано, что обязательным условием обеспечения качественного управления и дальнейшего развития демократии в Украине является введение правовых процедур и практик привлечения общественности к принятию публично-правовых решений на уровне органов государственной власти и местного самоуправления в сфере развития электронного управления. Определено, что система нормативно-правовых документов должна соответствовать динамике развития, появлению новых и модернизации существующих документов, установлению новых связей и приоритетов между ними.

Ключевые слова: государственное управление, цифровизация, электронное управление, электронное правительство, информационно-коммуникационные технологии.

Summary. The necessity of research of fundamental bases of formation of e-government in Ukraine in the conditions of digital transformation and informatization of a society is substantiated. The aim of the study is to determine the conceptual foundations of the formation and development of the mechanism of e-government in Ukraine in the context of digital transformation. The factors of influence and goals of e-government are generalized. The peculiarities of e-government as a set of tactics and actions of the government (openness of government, temporal and spatial independence, focus on consumer needs, reducing the level of bureaucratization in the provision of services, etc.) are identified. The stages of formation of mechanisms-e-government in the world and key legislative acts in the normative-legal provision of Ukraine concerning formation of mechanisms of e-government are investigated. E-government in Ukraine is systematically developing in accordance with the regulations of the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine. Based on the analysis of the regulatory framework, the shortcomings of the existing regulatory framework for e-government in Ukraine are highlighted: fragmentation, incompleteness, vagueness, vagueness, inconsistency, inconsistency of some documents and opacity of procedures, non-adaptation to international acts, low quality of preparation of regulations (acts are developed without a thorough analysis of the problem, without taking into account the risks of their implementation; without analysis of interaction with other acts), low quality of socio-economic and legal expertise, lack of public discussion. It is proved that a prerequisite for quality governance and further development of democracy in Ukraine is the introduction of legal procedures and practices of public involvement in public law decisions at the level of public authorities and local governments in the field of e-government. It is determined that the system of normative-legal documents should correspond to the dynamics of development, emergence of new and modernization of existing documents, establishment of new connections and priorities between them.

Key words: public administration, digitalization, e-government, e-government, information and communication technologies.

Постановка проблеми. Метою запровадження електронного урядування в Україні є розвиток електронної демократії з метою досягнення європейських стандартів якості електронних державних послуг, прозорості та відкритості влади для громадських організацій, бізнесу та громадянина. Концепція розвитку електронного урядування в Україні визначає поняття «електронне урядування», як форму організації державного управління, яка використовує інформаційно-телекомунікаційні технології (ІКТ), сприяє підвищенню ефективності, прозорості та відкритості органів державного управління, формує новий тип держави, яка орієнтована на задоволення потреб громадян. Сучасні

цифрові трансформації обумовлюють дослідження фундаментальних засад формування електронного урядування в Україні для розвитку сучасних умов інформатизації суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження механізмів е-урядування здійснювали багато авторів, зокрема Баранов О. [1], Демкова М. [1], Дзюба С. [1], Дрешпака В. [2], Єфанов А. [1], Жиляєв І. [1], Клепець Е. [1], Костенко І.[3], Місников Ю.[1], Орлова Н. [4–5], Попова Т. [1], Рубан І. [1], Семенченко А. [1–2, 6], Чукут С. [1] та інші. Наукові роботи, присвячені формуванню та розвитку електронного урядування, його повноцінного впровадження в діяльність органів державного

управління залишаються погано структурованими та систематизованими, а питання визначення концептуальних засад формування механізмів е-урядування в умовах цифровізації потребує ґрунтовного аналізу науковців та практиків в галузі державного управління.

Метою дослідження є визначення концептуальних засад формування та розвитку механізму електронного урядування в Україні в умовах цифрових перетворень.

Виклад основного матеріалу. Електронне урядування є інструментом розвитку та демократизації інформаційного суспільства, новітньою інтерактивною системою державного управління, впровадження якої на основі принципів підзвітності, прозорості та відкритості сприяє створенню умов для прозорого та відкритого державного управління, забезпечує ефективну взаємодію органами державної влади, неурядових організацій, громадян.

До основних цілей електронного урядування відносять:

- скорочення та спрощення процедур адміністративних витрат, підвищення доступності та якості державних послуг для бізнесу, громадян;
- контроль за ефективністю та результативністю діяльності органів державного управління, підвищення якості управлінських процесів;
- надання можливості безпосередньої участі в процесах експертизи та підготовки проектів політико-адміністративних рішень інститутів громадянського суспільства та людини, забезпечення відкритості інформації про діяльність органів місцевого самоврядування та державної влади, розширення доступу до неї.

Ключовими факторами впливу на електронне урядування, результати його практичного впровадження є:

- непрозорість, закритість, неефективність, не результативність, корупційність, надмірна бюрократизованість, неоперативність, кулуарність прийняття рішень в системі адміністративно-державного управління;
- недовіра з боку бізнесу та суспільства до влади, що призводить до зростання актуальності проблеми щодо її легітимності;
- неспроможність органів влади своєчасно та самостійно вирішувати зростаючу кількість складних проблем, ускладнення внутрішнього та зовнішнього середовища (збільшення рівня складності та кількості проблем, непередбачуваності);
- нові можливості, що надають ІКТ державному управлінню;
- зміна парадигми державного управління з «суспільства для держави» на «державу для суспільства»;
- глобалізація, розвитку якої сприяли ІКТ;
- активізація бізнесу та суспільства щодо участі у формуванні державної політики, контролю за

виборчим процесом, реалізацією державної політики, тощо.

Розглядаючи електронне урядування, як систему дій та тактик, можна виділити особливості електронного урядування: просторова та часова незалежність, відкритість роботи уряду, зменшення рівня бюрократизації в наданні послуг, орієнтація на потреби споживача, та ін. (рис. 1).

Крім того, е-урядування повинно базуватися на ряді базових засад. До таких засад відносять, по-перше, достовірності та свободи інформації, (тлумачення. Достовірності змісту інформації, її форми). По-друге, перерозподіл владних повноважень між громадянами та державою, між бізнесом та державою в процесі реалізації форм електронної демократії. По-третє, принцип субсидіарності — оптимальне поєднання між доцільністю (децентралізоване демократичне управління) та ефективністю управління (впорядковане управління). По-четверте, гармонізація та координація публічних та приватних інтересів шляхом гармонізації та узгодження позицій, їх поєднання та зіставлення в процесі прийняття рішень.

Технологічні та організаційні основи електронного урядування повинні забезпечувати: широке впровадження та розвиток засобів забезпечення віддаленого доступу до інформації про діяльність органів державного управління; надання електронних державних послуг в центрах надання послуг на основі взаємодії державних органів з юридичними та фізичними особами та єдиної інфраструктури міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії; впровадження інформаційних систем звітності та планування, створення у відносинах «бізнес-влада», «громадяни-влада» системи міжвідомчого електронного документообігу; формування нормативно-правової бази, що регламентує процедури та порядок надання, зберігання та збору відомостей, що містяться в державних інформаційних системах, контролю за використанням державних інформаційних систем; створення єдиної системи контролю результатів діяльності органів виконавчої влади.

Одним з основних видів забезпечення електронного урядування, з бере свій початок його впровадження, — нормативно-правове забезпечення. Незважаючи на різні підходи в національних стратегіях та концепціях до етапів розвитку електронного урядування, перший етап електронного урядування обов'язково передбачає формування системи нормативно-правових документів, що регламентують взаємовідносини та діяльність в цій галузі.

Електронний уряд розглядають як принципову зміну всієї структури, культури, цінностей, способів розвитку системи надання державних послуг шляхом використання такого інструменту діяльності, як ІКТ. Державну політику е-урядування можна розглядати, аналізуючи модернізацію системи державних органів управління, програмні концептуальні документи.

В багатьох розвинутих країнах наприкінці ХХ століття проведені зміни у моделях державного управління наблизили систему до екологічних, інформаційних, соціальних, економічних, наднаціональних викликів часу. Цими подіями обумовлена поява е-урядування. Основними критеріями цих моделей були вимоги оптимального співвідношення технологічних та професійних основ в адміністрації.

Прийнято розглядати три етапи формування механізму е-урядування в більшості країн, які представлено на рис. 2.

На сучасному етапі розвитку суспільно-правових відносин в Україні значущість електронного урядування вимагає забезпечення достатнього рівня його ефективності, що, у свою чергу, прямо залежить від якості, обґрунтованості, адекватності та своєчаснос-

ті нормативно-правового регулювання електронного урядування [3–4].

Питання розвитку е-урядування в діяльності державних органів, механізми їх розробки узагальнені та визначені в державних програмах, визначених на рис. 3.

Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада» визначала наступні завдання державної політики щодо розвитку електронного урядування: схвалення Концепції функціонування та створення інформаційної системи електронної взаємодії державних баз даних; реалізація системи електронної взаємодії державних баз даних; видання Кабінетом Міністрів України актів з питань функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних баз даних;

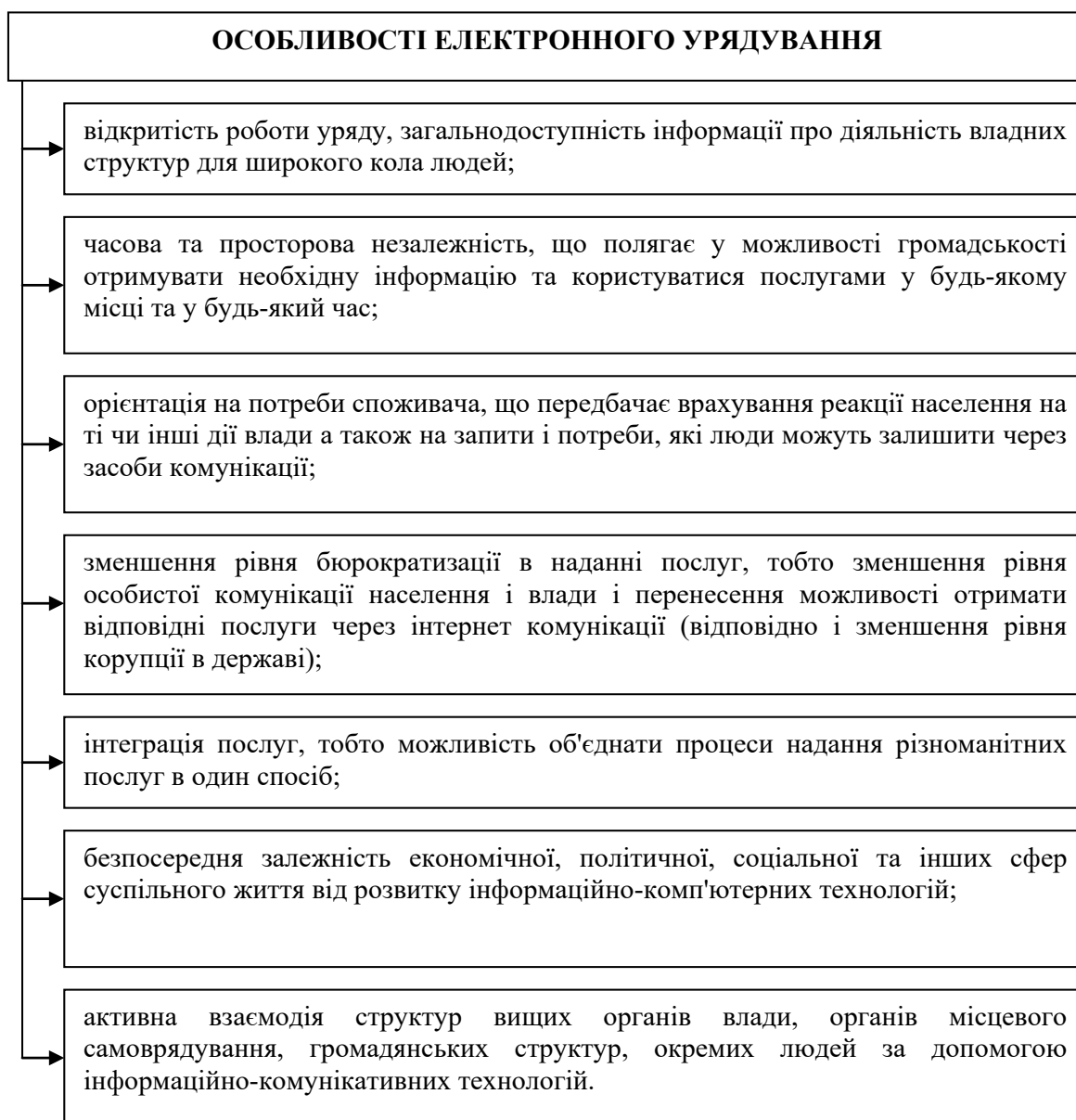


Рис. 1. Особливості електронного урядування
Джерело: складено автором на основі [1]

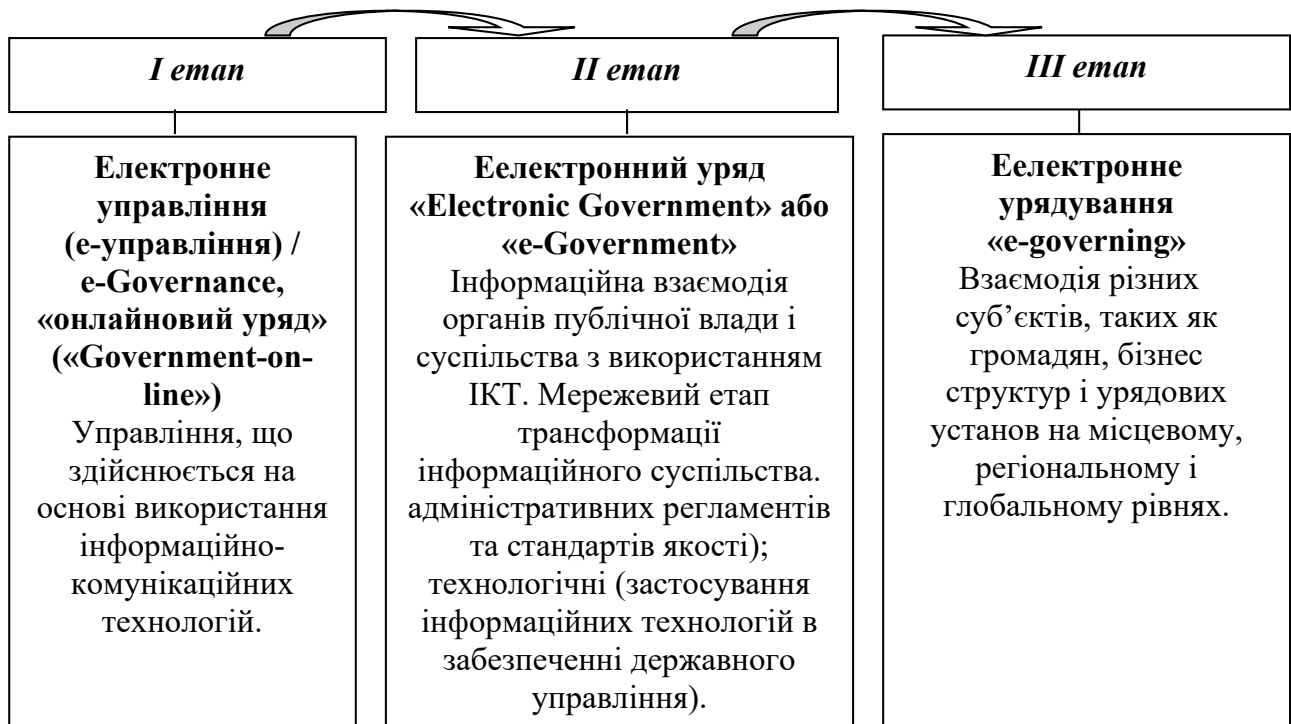


Рис. 2. Етапи формування механізму е-урядування

Джерело: складено автором на основі [3]

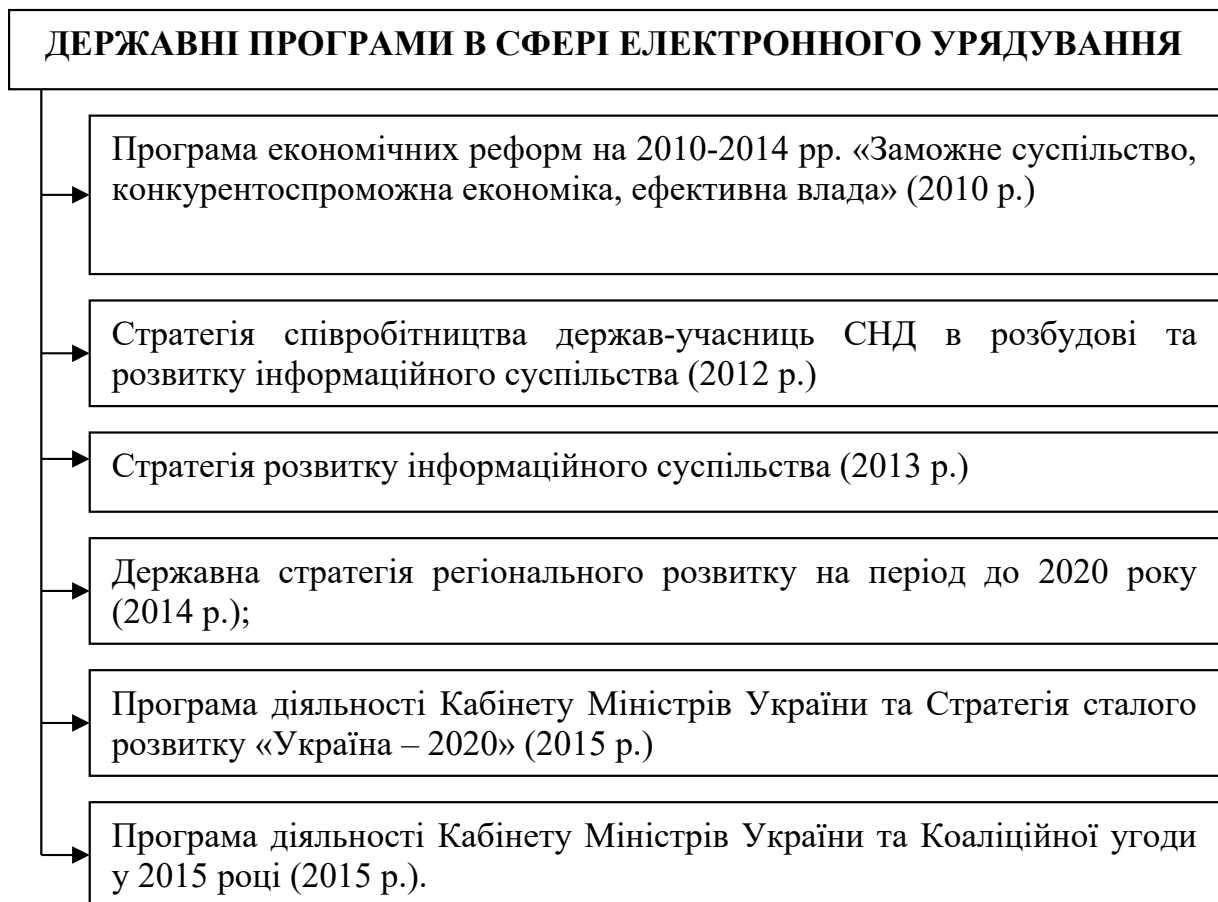


Рис. 3. Державні програми в сфері електронного урядування в Україні

Джерело: розробка автора

впровадження інформаційної системи електронної взаємодії державних баз даних [7].

З квітня 2017 року Кабінет Міністрів України затвердив Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду на період до 2020 року, у якому в окремому підрозділі наведено заходи, відповідальні виконавці, строки виконання та індикатори виконання завдань щодо подальшого розвитку електронного урядування в Україні [8]. Результатом виконання середньострокового плану в результаті сталого економічного розвитку є забезпечення підвищення якості життя громадян та зростання його рівня.

20 вересня 2017 року Кабінет Міністрів України затвердив нову Концепцію розвитку електронного урядування в Україні, яка визначає головні цілі, пріоритетні напрями та заходи розвитку до 2020 року (рис. 4) (на основі [9]).

На сьогоднішній день в Україні діє Розпорядження Кабінету Міністрів від 22 серпня 2018 р. № 617-р «Про затвердження плану заходів з реалізації Кон-

цепції розвитку електронного урядування» [10]. В розпорядженні наголошується, що електронне урядування є одним із напрямів реформи державного управління і обґрунтовується використанням ІКТ для покращення ефективності системи державного управління, її зручності та прозорості, що забезпечує діяльність органів державного управління.

Основним завданням при цьому визначено удосконалення реєстрів даних юридичних осіб, громадян, нерухомості та земельних ділянок, соціального страхування, податків, забезпечення здійснення обміну даними та функціональної сумісності систем на операційному рівні.

Функціональна сумісність систем сприятиме здійсненню обміну даними між установами та реєстрами. Реєстри, забезпечені гарантованим захистом персональних даних, будуть відкритими для користування органами державного управління, що сприятиме спрощенню процедури надання адміністративних послуг органами державного управління



Рис. 4. Ключові завдання Концепція розвитку електронного урядування в Україні до 2020 року
Джерело: складено автором на основі [9]

з підтвердження інформації та фактів, що міститься в офіційних державних реєстрах, веб-сервісах.

Успішність виконання завдань з впровадження електронного урядування оцінюватиметься шляхом визначення кількості електронних запитів, що обробляються, та центральних органів виконавчої влади, які приєднані до системи електронної взаємодії.

Розпорядженням Кабінету Міністрів від 24 березня 2021 р. № 276-р затверджено план пріоритетних дій Уряду на 2021 рік, яким визначено заходи, відповідальні виконавці, строки виконання та індикатори виконання завдань щодо подальшого розвитку електронного урядування в Україні [11].

Цими документами визначені ключові засади державної політики, пріоритетні цілі, базові принципи, механізми державного управління, стратегічні завдання в галузі інформатизації, інформаційної політики, електронного урядування, інформаційної безпеки та відкритого уряду.

Висновки. Таким чином, електронне урядування в Україні планомірно розвивається відповідно до нормативно-правових актів Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів

України. Аналіз нормативно-правової бази дозволив визначити недоліки існуючого нормативно-правового забезпечення електронного урядування в Україні: фрагментарність, нечіткість, неповнота, неузгодженість, неконкретність, непрозорість процедур, суперечливість деяких документів, неадаптованість до міжнародних актів, низький рівень якості підготовки нормативно-правових актів та ін. В багатьох випадках нормативно-правові акти розробляються без проведення ретельного аналізу проблеми та врахування ризиків; без якісної правової та соціально-економічної експертизи, без проведення громадського обговорення тощо.

Головною умовою забезпечення якісного урядування та подальшого розвитку демократії в Україні є запровадження на державному та місцевому рівні правових практик та процедур залучення громадськості до ухвалення публічно-правових рішень в сфері розвитку електронного урядування. Система нормативно-правових документів повинна відповідати появі нових та модернізації існуючих документів, динаміці розвитку, встановленню нових зв'язків і пріоритетів між ними.

Література

1. Баранов О. А., Демкова М. С., Дзюба С. В., Єфанов А. В., Жилияєв І. Б., Клепець Е. Л., Місников Ю., Попова Т. В., Рубан І. А., Семенченко А. І., Чукут С. А. За ред. А. І. Семенченко. Концепція розвитку електронного урядування в Україні. Київ, 2009.
2. Семенченка А. І., Дрешпака В. М. Електронне урядування та електронна демократія. Київ, 2017.
3. Костенко І. В. Основні принципи електронного урядування // Часопис Київського університету права. 2019. № 4. С. 117–121.
4. Орлова Н. С. Законодавчі механізми цифрового розвитку України. Публічне управління для сталого розвитку: виклики та перспективи на національному та місцевому рівнях: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф., м. Маріуполь, 28–29 травня 2021 року. Маріуполь: ДонДУУ, 2021. С. 53–55.
5. Орлова Н., Мохова Ю. Роль цифрових компетентностей у формуванні цифрового суспільства. Наукові перспективи. 2021. № 5(11). С. 154–162.
6. Семенченко А. І. Етапи розвитку електронного урядування: сутність та термінологія / А. І. Семенченко // Теорія та практика державного управління. 2019. Вип. 1(64). С. 17–28.
7. Про виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада»: розпорядження Кабінету Міністрів від 23 червня 2010 р. № 1724-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1724-2010-%D1%80#Text> (дата звернення 10.07.2021)
8. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік: розпорядження Кабінету Міністрів від 3 квітня 2017 р. № 275-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80#Text> (дата звернення 10.07.2021)
9. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text> (дата звернення 10.07.2021)
10. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку електронного урядування: розпорядження Кабінету Міністрів від 22 серпня 2018 р. № 617-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/617-2018-%D1%80#Text> (дата звернення 10.07.2021)
11. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік: розпорядження Кабінету Міністрів від 24 березня 2021 р. № 276-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetnih-dij-uryaduna-2021-s240321> (дата звернення 10.07.2021)

References

1. Baranov O. A., Demkova M. S., Dziuba S. V., Yefanov A. V., Zhyliaiev I. B., & Klepets' E. L., et. al., 2009. Kontseptsiia rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini [The concept of e-government development in Ukraine]. Kyiv.
2. Semenchenka A. I., and Dreshpaka, V. M., 2017. Elektronne uriaduvannia ta elektronna demokratsiia [E-government and e-democracy]. Kyiv.
3. Kostenko I. V., 2019. Osnovni pryntsypy elektronnoho uriaduvannia [Basic principles of e-government]. Chasopys Kyivs'koho universytetu prava, issue 4, pp. 117–121.
4. Orlova N. S., 2021. Zakonodavchi mekhanizmy tsyfrovoho rozvytku Ukrainy [Legislative mechanisms of digital development of Ukraine]. In Donetsk State University of Management, Public administration for sustainable development: challenges and prospects at the national and local levels. Proceedings of the International Conference, Mariupol', May 28–29 2021. Mariupol', pp. 53–55.
5. Orlova N., and Mokhova Yu., 2021. Rol' tsyfrovyykh kompetentnostej u formuvanni tsyfrovoho suspil'stva [The role of digital competencies in the formation of a digital society]. Naukovi perspektyvy, issue 5(11), pp. 154–162.
6. Semenchenko A. I., 2021. Etapy rozvytku elektronnoho uriaduvannia: sutnist' ta terminolohiia [Stages of e-government development: essence and terminology]. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia, issue 1(64), pp. 17–28.
7. Order of the Cabinet of Ministers on the implementation of the Program of economic reforms for 2010–2014 «Wealthy society, competitive economy, effective government», 2010. Available at <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1724-2010-%D1%80#Text> [Accessed 10 July 2021].
8. Order of the Cabinet of Ministers on approval of the medium-term plan of priority actions of the Government until 2020 and the plan of priority actions of the Government for 2017, 2017. Available at <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80#Text> [Accessed 10 July 2021].
9. Order of the Cabinet of Ministers on approval of the Concept of e-government development in Ukraine, 2017. Available at <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text> [Accessed 10 July 2021].
10. Order of the Cabinet of Ministers on approval of the action plan for the implementation of the Concept of e-government development, 2018. Available at <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/617-2018-%D1%80#Text> [Accessed 10 July 2021].
11. Order of the Cabinet of Ministers on approval of the Government's priority action plan for 2021, 2021. Available at <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetnih-dij-uryadu-na-2021-s240321> [Accessed 10 July 2021].

Стаття надійшла до редакції 30.06.2021

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»

№ 3 (19)

Головний редактор — *Романенко Є.О.*

Київ 2021

Видано у авторській редакції

Підписано до публікації 28.02.2021

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