

Електронне
наукове видання

ISSN 2617-572X
DOI: 10.25313/2617-572X-2021-6

«ПУБЛІЧНЕ
АДМІНІСТРУВАННЯ
ТА НАЦІОНАЛЬНА
БЕЗПЕКА»



№ 6 (22) / 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

№ 6 (22)

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 В) 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 adminîstruvannâ 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

Непомнячий 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 Президентові України (Львів, Україна)

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

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

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 Президентові 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 Президентові 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

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Гладунова Олена Павлівна
ДІЄВІ КРОКИ НА ШЛЯХУ ДО МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ
СУДОВОЇ ВЛАДИ: ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕМЕНТІВ ТЕОРІЇ ІГОР.....7

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Лозинська Тамара Миколаївна, Чіп Людмила Олександрівна, Гнаток Євгеній Михайлович
ТРАНСФОРМАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ВЛАДИ 13

Паславська Оксана Ігорівна
БІЗНЕС-КЛІМАТ ЯК ІНДИКАТОР ЕКОНОМІЧНОГО ТА ПОЛІТИЧНОГО РОЗВИТКУ
РЕГІОНІВ КРАЇНИ..... 21

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА БЕЗПЕКИ У СИСТЕМІ СУДОУСТРОЮ, ПРОКУРАТУРИ І АДВОКАТУРИ

Скриньковський Руслан Миколайович, Скоромний Ярослав Ігорович,
Мазур Юрій Миколайович, Сердюк Валентин Васильович,
Глуценко Світлана Володимирівна, Хмиз Мар'яна Василівна,
Чистоклетов Леонтій Григорович, Тиркало Юрій Євгенійович, Кайдрович Христина Іванівна
ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В СУДОВІЙ ПРАКТИЦІ УКРАЇНИ 25

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ачкасов Ігор Анатолійович, Запривода Аліна Анатоліївна
ПОРТФЕЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ЕНЕРГЕТИЧНИМ РИНКОМ НА РІВНІ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРУ...34

Дорофєєв Олександр Вікторович, Щетініна Тетяна Олексіївна, Якубенко Олексій Павлович
СТВОРЕННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ
ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ..... 42

ФІЛОСОФІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ОСНОВ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Родінова Наталія Леонідівна, Шевченко Богдан Григорович
МІГРАЦІЙНІ ЗАГРОЗИ СУЧАСНОГО СУСПІЛЬСТВА..... 49

ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Грицак Любомир Богданович, Дурман Микола Олександрович, Дурман Олена Леонідівна
СПІВПРАЦЯ МІЖНАРОДНИХ ТА ВІТЧИЗНЯНИХ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ
ПРИ ПІДГОТОВЦІ УПРАВЛІНЦІВ ТА ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД 58

Дегтяр Андрій Олегович, Лисий Андрій Олександрович, Бублій Максим Петрович
УПРАВЛІНСЬКИЙ ДИСКУРС В КОМУНІКАТИВНІЙ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ
ТА СУСПІЛЬСТВА 67

CONTENTS

CONCEPTUAL FRAMEWORK OF PUBLIC SERVICE

Hladunova Olena

EFFECTIVE STEPS ON THE WAY TO MODERNIZATION OF CIVIL SERVICE IN THE SYSTEM OF JUDICIARY BODIES: INTRODUCTION OF ELEMENTS OF GAME THEORY 7

REGIONAL MANAGEMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

Lozynska Tamara, Chip Liudmyla, Hnatok Yevhenii

TRANSFORMATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER 13

Paslavska Oksana

BUSINESS CLIMATE AS AN INDICATOR OF ECONOMIC AND POLITICAL DEVELOPMENT OF THE COUNTRY REGIONS 21

THEORY AND PRACTICE OF SECURITY IN THE JUDICIARY, PROSECUTION AND ADVOCACY

Skrynkovskyy Ruslan, Skoromnyy Yaroslav, Mazur Yuriy, Serdiuk Valentyn, Hlushchenko Svitlana, Khmyz Mariana, Chystokletov Leontii, Tyrkalo Yuriy, Kaydrovych Khrystyna

THE PRINCIPLE OF THE RULE OF LAW IN THE JUDICIAL PRACTICE OF UKRAINE 25

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Achkasov Igor, Zapryvoda Alina

PORTFOLIO MANAGEMENT OF THE ENERGY MARKET AT THE PUBLIC SECTOR LEVEL 34

Dorofyeyev Oleksandr, Shchetinina Tatyana, Yakubenko Oleksii

ESTABLISHMENT OF CENTRAL EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE FIELD OF E-GOVERNMENT 42

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

Rodinova Nataliia, Shevchenko Bogdan

MIGRATION THREATS OF MODERN SOCIETY 49

FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS

Hrytsak Liubomyr, Durman Mykola, Durman Olena

COOPERATION BETWEEN INTERNATIONAL AND DOMESTIC NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN THE TRAINING OF MANAGERS AND MEMBERS OF LOCAL COUNCILS ... 58

Diegtiar Andrii, Lysyi Andrii, Bublik Maksym

MANAGERIAL DISCOURSE IN THE COMMUNICATIVE INTERACTION OF THE STATE AND SOCIETY 67

УДК 336.14:352]:316.346.2

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Гладунова Олена Павлівна
*аспірант кафедри державознавства і права
Одеського регіонального інституту
державного управління при Президентові України*

Гладунова Елена Павловна
*аспірант кафедры госудадарствоведения и права
Одесского регионального института
государственного управления при Президенте Украины*

Hladunova Olena
*PhD Student of Department of State Studies and Law
Odesa Regional Institute for Public Administration,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*
ORCID: 0000-0003-3489-4746

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-6-7720

ДИЄВІ КРОКИ НА ШЛЯХУ ДО МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ СУДОВОЇ ВЛАДИ: ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕМЕНТІВ ТЕОРІЇ ІГОР

ДЕЙСТВЕННЫЕ ШАГИ НА ПУТИ К МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ: ВНЕДРЕНИЕ ЭЛЕМЕНТОВ ТЕОРИИ ИГР

EFFECTIVE STEPS ON THE WAY TO MODERNIZATION OF CIVIL SERVICE IN THE SYSTEM OF JUDICIARY BODIES: INTRODUCTION OF ELEMENTS OF GAME THEORY

Анотація. У даній науковій статті проаналізовано основні елементи теорії ігор, досліджено напрацювання вітчизняних та зарубіжних вчених, присвячені розгляду такої теорії. Визначено доцільність залучення у практичну діяльність державної служби в системі органів судової влади дієвих методик, які використовуються у сфері бізнесу та полягають у застосуванні ігрових технологій, що довели свою ефективність в розрізі надання якісних послуг. Зосереджено увагу на тому, що теорія ігор спроможна займати ключове місце у процесі прийняття управлінських рішень, проте, важливо чітко дотримуватися меж її застосування. Сформульовано можливі конфліктні ситуації у роботі державних службовців системи правосуддя та досліджено, що в умовах конфлікту кожний так званий учасник гри робить свій хід, тобто здійснює вибір своєї стратегії, в результаті чого окреслюється відповідна ситуація конфлікту та наявним стає набір стратегій усіх гравців. Наведено деякі приклади використання елементів теорії ігор та розкрито зміст певних видів стратегій. Зокрема, описано стратегію, яка позначається терміном «скрінінг». З урахуванням визначення шляхів до модернізації державної служби окреслено необхідність внесення до стандартизованих програм підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців системи правосуддя категорії «Б» навчального курсу, який включатиме основні засади теорії ігор для їх активного використання в умовах конфлікту, набуття навичок щодо досягнення компромісу у взаємовідносинах із відвідувачами суду – отримувачами судових послуг, підбору правильної стратегії, розгляду теоретико-ігрового моделювання задач управління персоналом, зосередження на вмінні отримувати та своєчасно надавати необхідну інформацію з метою створення державної служби в системі органів судової влади нового формату, що відповідатиме міжнародним стандартам.

Ключові слова: теорія ігор, елементи, державна служба, органи судової влади.

Аннотация. В данной научной статье проанализированы основные элементы теории игр, исследованы наработки отечественных и зарубежных ученых, посвященные рассмотрению такой теории. Определена целесообразность привлечения в практическую деятельность государственной службы в системе органов судебной власти действенных методик,

которые используются в сфере бизнеса и заключаются в применении игровых технологий, доказавших свою эффективность в разрезе предоставления качественных услуг. Сосредоточено внимание на том, что теория игр способна занимать ключевое место в процессе принятия управленческих решений, однако важно четко соблюдать пределы ее применения. Сформулированы возможные конфликтные ситуации в работе государственных служащих системы правосудия и исследовано, что в условиях конфликта каждый так называемый участник игры делает свой ход, то есть осуществляет выбор своей стратегии, в результате чего определяется соответствующая ситуация конфликта и наличествует набор стратегий всех игроков. Приведены некоторые примеры использования элементов теории игр и раскрыто содержание определенных видов стратегий. В частности, описана стратегия, обозначаемая термином «скрининг». С учетом определения путей к модернизации государственной службы очерчена необходимость внесения в стандартизированные программы подготовки и повышения квалификации государственных служащих системы правосудия категории «Б» учебного курса, который будет включать основные принципы теории игр для их активного использования в условиях конфликта, приобретение навыков достижения компромисса во взаимоотношениях с посетителями суда – получателями судебных услуг, подбора правильной стратегии, рассмотрения теоретико-игрового моделирования задач управления персоналом, сосредоточения на умении получать и своевременно предоставлять необходимую информацию для создания государственной службы в системе органов судебной власти нового формата, соответствующей международным стандартам.

Ключевые слова: теория игр, элементы, государственная служба, органы судебной власти.

Summary. In this scientific article the main elements of game theory are analyzed, the achievements of domestic and foreign scientists devoted to the consideration of such theory are investigated. The expediency of involving in the practical activity of the civil service in the system of judicial authorities effective methods used in the field of business and consisting in the use of game technologies, which have proven their effectiveness in terms of providing quality services. It is focused on the fact that game theory can play a key role in the decision-making process, however, it is important to strictly adhere to the limits of its application. Possible conflict situations in the work of civil servants of the justice system are formulated and it is investigated that in conflict conditions each so-called participant of the game makes his course, i.e. chooses his strategy, as a result of which the relevant conflict situation is outlined and a set of strategies of all players. Some examples of the use of elements of game theory are given and the content of certain types of strategies is revealed. In particular, a strategy is described, which is denoted by the term «screening». Taking into account the definition of ways to modernize the civil service, the need to include in standardized training programs for civil servants of the justice system category «B» training course, which will include the basic principles of game theory for their active use in conflict, skills to compromise in relationships with visitors to the court – recipients of court services, selection of the right strategy, consideration of theoretical and game modeling of personnel management tasks, focusing on the ability to obtain and timely provide the necessary information to create a new civil service in the judiciary that meets international standards.

Key words: game theory, elements, civil service, judicial authorities.

Постановка проблеми. Реалії сьогодення, такі як формування недовіри до влади, дестабілізація в суспільстві, публічно-правовий конфлікт в державі відбиваються і на сфері публічного управління. Відтак, чим складніші перед ним постають задачі, тим більше вкладається в їх вирішення ресурсів, чим вагомішим є діапазон можливих наслідків вжитих заходів, тим менш допустимими стають рішення, що не спираються на науковий розрахунок. У таких випадках важливе значення відіграє застосування сукупності наукових методів, що дозволить завчасно оцінити наслідки кожного управлінського рішення, відхилити неприпустимі варіанти та запропонувати ті, які будуть найбільш рентабельними. За таких обставин, на наш погляд, корисним може стати застосування методів, які здебільшого використовуються у бізнес-технологіях. Мова йде про використання елементів теорії ігор, фокус дослідження якої спрямований на операції в умовах конфлікту. Саме у грі можуть протистояти інтереси двох і більше сторін. Кожна зі сторін має певну ціль та використовує обрану нею стратегію, яка може призвести до виграшу чи програшу — залежно від поведінки інших гравців. Використання елементів

теорії ігор у практичній діяльності державних службовців, передусім в системі органів судової влади під час проведення активних реформаторських дій у сфері правосуддя та державному секторі набуває важливого значення та є вкрай актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематика дослідження теорії ігор привертала увагу багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених. Так, практичні питання функціонування такої теорії були предметом наукових досліджень, зокрема: Авінаша К. Диксита [2], Баррі Дж. Нейлбаффа [2], Ігнатенка О.[3], Лавриненко А. [4], Захаркіної Н. [4], Тетеріна І. [7], Топольського М. [7], Климівцова В. [7], Прус Ю. [7] та інших. Однак питання аналізу застосування теорії ігор на державній службі вивчалися фрагментарно. Зокрема, даній тематиці присвячені праці таких науковців, як Воронов О. [1], Оржель О. [5]. В той же час вивчення доцільності використання даних технологій державними службовцями в системі органів судової влади залишається недостатньо дослідженим.

Формулювання цілей статті. Метою наукової статті є дослідження основних засад теорії ігор для їх вдалого застосування у діяльності державної

служби органів судової влади, як механізмів її модернізації.

Виклад основного матеріалу. Для здійснення суттєвих кроків на шляху до модернізації державної служби в системі органів судової влади, а саме створення балансу «престижна та стабільна державна служба — клієнтоорієнтований підхід — якісний сервіс» необхідно у дану сферу залучати дієві методики, які використовуються в бізнесі та довели свою ефективність. При цьому варто визначити, які саме технології будуть корисними у такій сфері. Розглядаючи можливість використання елементів теорії ігор в практичній діяльності державних службовців органів судової влади, доцільно здійснити детальний аналіз та визначити спроможність їх застосування у публічній складовій системи правосуддя для підвищення рівня судового сервісу, що забезпечується державною службою.

До того ж, слід акцентувати увагу на тому, що застосування основних засад та елементів ігрових технологій могло б забезпечити новий погляд на побудову системи навчання в державній службі сфери правосуддя, підняти фаховий рівень судових адміністраторів (керівників апаратів), начальників територіальних органів Державної судової адміністрації у їх прагненні до глобальних змін та виборі правильної стратегії управління. Розгляд класичних задач теорії ігор, ознайомлення із теоретико-ігровим моделюванням задач управління персоналом тощо, які зазвичай вивчаються в рамках таких галузей знань, як «Інформаційні технології», «Економіка», при включенні їх до підготовки та підвищення рівня кваліфікації за стандартизованими програмами керівників апаратів судів та інших державних службовців категорії «Б», могли б сприяти створенню позитивного іміджу державної служби щодо високого рівня кваліфікації, сформуванню її особливу інклюзивність. На підставі вищевикладеного, вважаємо за необхідне дослідити різні грані застосування теорії ігор та доцільність впровадження її основних елементів в управлінські процеси системи правосуддя.

Науковець Воронов О. І., в контексті застосування ігрових технологій на державній службі, підкреслює, що теорія ігор і психологія гри є складними галузями знань. При зверненні до них потрібно дотримуватися певної обережності та чітко знати межі їх застосування. Аналіз і консультації на ґрунті теорії ігор, звертаючи увагу на її складність, рекомендується застосовувати лише для ухвалення важливих і проблемних управлінських рішень. Використання відповідного інструментарію є пріоритетним в ухваленні стратегічних управлінських рішень. За рахунок посилення психологічного впливу в процесі використання ігрових технологій значно зростає ефективність засвоєння навичок ухвалення управлінських

рішень, активність обміну досвідом між державними службовцями різних регіонів [1].

Науковець О. Оржель вважає, що сучасний євроінтеграційний дискурс запозичив з теорії ігор багато ідей і понять; що положеннями і принципами даної теорії, свідомо чи несвідомо, сьогодні керуються основні учасники процесу європейського врядування; що теорія ігор дає змогу пояснити певні факти чи явища в ЄС, які наразі здаються незрозумілими для українських експертів та пересічних громадян. Тип гри впливає на перспективи прогнозування її результату, визначає поведінку гравців, обмежує можливості впливу на перебіг гри, її результат, поведінку її учасників. У ході ігрових взаємодій визначальне місце належить інформації — адже вона допомагає гравцям зрозуміти обставини («environment»), в яких відбувається гра, дізнатися про стратегії інших гравців та відповідно до вищезазначеного корегувати власну поведінку чи стратегію гри (наприклад об'єднуватися в коаліції чи грати самостійно, йти на поступки чи триматися обраної стратегії до кінця тощо). На думку дослідниці, більш доцільним є застосування теорії ігор для тлумачення та моделювання процесів європейської інтеграції взагалі та європейського врядування зокрема — обидва є формами ігрової взаємодії, учасникам яких притаманна раціональна поведінка [5, с. 246–248].

Деякі дослідники вважають, що теоретико-ігрове пояснення демократичного світу полягає в тому, що публічні і відкриті дебати в демократичних країнах посиляють ясну і надійну інформацію про свої наміри в інші держави (ситуація повної інформації).

На додаток до того, що вона використовується для опису, передбачення і пояснення поведінки, теорія ігор також використовувалася для розробки теорій етичного або нормативного поведінки і для приписання такої поведінки [8, с. 249].

О. Ігнатенко стверджує, що теорія ігор дозволяє нам приймати кращі рішення загалом. Науковець наголошує, якщо ви запишете свою побутову ситуацію у вигляді моделі теорії ігор, це уже буде великий плюс для вас і велике полегшення для прийняття рішення, оскільки це дозволить формалізувати результат. Для цього вам просто необхідно визначити гравців (тих, хто впливає на ситуацію), описати їх можливі дії і вірогідні результати [3].

А. Лавриненко та Н. Захаркіна, розглядаючи теорію ігор в контексті застосування її в управлінських комунікаціях та практиці управління, стверджують, що вона здатна допомогти, зокрема, в управлінському обліку та у вибудовуванні ефективних тактик та стратегій у менеджменті, дозволяючи обрати найкращий шлях вирішення проблеми з урахуванням уявлення про інших гравців, їх можливі вчинки, потенціал та ресурсні

можливості, враховуючи існуючі ризики. Крім того, положення теорії ігор можна використовувати для всіх видів управлінських рішень, за умови, що на їхнє прийняття впливають інші дійові особи. При цьому ці особи чи гравці не обов'язково мають бути ринковими конкурентами. У їх якості можуть виступати інші стейкхолдери — співробітники організації, провідні клієнти, субпостачальники. Особливо ефективне використання теорії ігор у тому випадку, коли між учасниками процесу є залежність у сфері платежів [4].

Методи теорії ігор у найпростіших випадках дають можливість знайти справді оптимальні рішення. У складніших випадках ці методи дають допоміжний матеріал, що дозволяє глибше розібратися в ситуації, що склалася, оцінити кожне з можливих рішень з різних точок зору, зважити його переваги і недоліки, і в кінцевому рахунку прийняти якщо не єдине правильне, то принаймні до кінця продумане, виважене рішення. Безумовно, слід мати на увазі, що при виборі рішення в умовах невизначеності завжди неминуче деяке свавілля і, отже, ризик. Однак у складній ситуації завжди корисно уявити варіанти рішення та їх можливі наслідки, щоб зробити свавілля вибору рішення та ризик мінімальними [7].

Виходячи з аналізу теорії ігор, пропонуємо до розгляду наступну ситуацію, в основу якої покладено модель гри «Вузька дорога» [6]. Державний службовець в межах виконання посадових обов'язків зустрівся з незадоволеною реакцією отримувача судових послуг. Дві сторони, щоб не створювати конфліктну ситуацію, змушені відійти в сторону. Гра полягає у виборі направлення своїх подальших дій. Кожен із «гравців» повинен вибрати сторону, яка не співпадає зі стороною супротивника. Для вирішення такої гри прописані законодавчі норми, як то Інструкція з діловодства в судах тощо.

Авінаш Диксит та Баррі Нейлбафф, використовуючи елементи теорії ігор, надають свою оцінку діям людини, а саме роз'яснюють, чому ми не можемо розраховувати на те, що інші люди завжди будуть говорити нам лише правду і нічого, крім правди? На думку дослідників, відповідь полягає у тому, що це суперечить їхнім інтересам. Чим сильніший конфлікт, тим менше можна довіряти сказаному. Загальний принцип, якому підкоряються всі ситуації такого роду, можна сформулювати так: дії говорять голосніше за слова. Кожен гравець повинен спостерігати за тим, що інші роблять, а не за тим, що вони кажуть. Знаючи, що інші учасники інтерпретуватимуть його дії так само, кожен гравець повинен спробувати витягти з цих дій їхню інформаційну складову.

Вчені пояснюють: ви повинні постійно «створювати собі обличчя для зустрічі нових осіб.» Якщо ви не усвідомлюєте, що ваше «обличчя»

або, в більш загальному сенсі, ваші дії інтерпретуються саме так, ви, швидше за все, будете поводитися таким чином, що це завдасть шкоди, причому досить серйозної, вам самим. Якщо вам необхідно з'ясувати у когось певну інформацію, ви повинні створити ситуацію, в якій ця людина вважатиме за правильне зробити одну дію за наявності інформації одного роду та іншу дію за наявності інформації іншого роду; у такому разі дія (або бездіяльність) розкриває відповідну інформацію. Така стратегія позначається терміном скринінг, який входить у гру у разі, коли менш поінформованому гравцю необхідно, щоб більш поінформований гравець зробив дії, які розкривають певну інформацію [2, с. 80–81].

На наш погляд, застосування скринінгу можливе і в державних органах системи правосуддя в розрізі надання певного переліку судових послуг державними службовцями.

Так, задля зменшення градусу недовіри до судової влади в цілому, державна служба спроможна через використання новітніх комунікаційних технологій: сторінок у соціальних мережах судових установ та інших органів судової влади, чат-ботів, інфотерміналів тощо створити зворотній зв'язок із учасниками судових процесів та іншими громадянами. Зокрема, створення інформаційно-мобільного сервісу «Запитуйте — відповідаємо» значно спростило б комунікацію між відвідувачами й органами судової влади, сформувало б двосторонню обізнаність, миттєвий зворотній зв'язок щодо оцінки роботи органів судової влади та слугувало б вагомим кроком до нівелювання конфліктних ситуацій.

Слід зазначити, що теорія ігор відноситься до розділу суспільних наук, який вивчає ухвалення стратегічних рішень.

На наш погляд, має перспективу на запозичення на державній службі описана зарубіжними вченими історія о стратегії під назвою «Щаслива рука». Чи дійсно у спортсменів буває щаслива рука? Теорія ігор пропонує інше пояснення. Статистичні дані говорять про відсутність у гравців здатності робити довгі серії вдалих кидків, проте вони й не спростовують можливості того, що гравці зі «щасливою рукою» справді можуть так чи інакше «підіграти» гру. Різниця між серією вдалих кидків та «щасливою рукою» виникає через взаємодію між стратегією нападу і стратегією захисту. Наводячи приклад гравця, у якого справді може бути «щаслива рука», А. Диксит стверджує, що у такому разі гравці команди-суперника почнуть відтісняти його від м'яча, що може знизити відсоток влучень у кошик. Коли захисники суперника фокусуються на даному гравцеві, один із його товаришів по команді залишається без опіки і його шанси закинути м'яч у кошик підвищуються. Іншими словами, «щаслива рука» цього

гравця забезпечує підвищення командної результативності, хоча його індивідуальна результативність може знизитися. Таким чином, щоб перевірити, чи «щасливі руки» мають гравці команди, потрібно проаналізувати періоди успішної гри команди в цілому. Крім того, якщо ліва рука сильніша, її можна використовувати навіть рідше, ніж праву. Якщо у вас удар зліва слабший, ніж удар праворуч, суперники дізнаються про це і частіше гратимуть проти вашої лівої руки, але завдяки такій практиці ваш удар зліва покращиться. Коли ваші удари ліворуч і праворуч стануть однаково ефективними, суперники більше не зможуть скористатися слабкістю вашої лівої руки. Ви почнете частіше використовувати удар праворуч — у цьому і є справжня перевага відпрацювання удару зліва [2, с. 5–6].

Задля ефективної та результативної роботи апарату суду, прикладом вдалого управлінського рішення судових адміністраторів може бути застосування однієї з таких стратегій, які використовуються в теорії ігор. Так, з метою підвищення рівня професійної компетентності досвідчених, але знемотивованих державних службовців, які потребують покращення якісних показників своєї роботи через те, що вони звикли перекладати відповідальність на інших, наприклад, начальника структурного підрозділу, який виступає для них так званою «щасливою рукою», можна дати таким працівникам певні завдання, доручення, встановивши при цьому термін виконання та позбавивши їх, на період виконання таких завдань, опіки (наставництва, контролю) його безпосереднього начальника. Цілковита самостійність у виконанні завдань в межах посадових обов'язків підвищують шанси вищевказаних працівників зробити їх ефективно та якісно. Розвиток та застосування всіх результативних сторін державних службовців органів системи правосуддя на прикладі використання «ударів зліва та справа» також для керівників апаратів може слугувати так званім майданчиком для правильного вибору стратегії. На підставі вищевикладеного, вважаємо, що введення у навчальний курс зі стратегічного планування та управління в державному органі для керівників державної служби органів судової влади тренінгів з відбору стратегії шляхом використання елементів теорії ігор є вкрай необхідним. На підтвердження цієї позиції наведемо точку зору вчених Диксита і Нейлбаффа, які стверджують, що стратегічне мислення — це вміння перевершити суперника, знаючи, що він теж намагається перевершити вас. Це також уміння знаходити шляхи для співпраці, навіть якщо інші керуються тільки власними інтересами. Це вміння переконати інших (і навіть самого себе) у необхідності зробити те, що ви обіцяєте. Це вміння інтерпретувати і розкривати інформацію. Це вміння поставити

себе на місце іншої людини, для того щоб передбачити її вчинки і вплинути на них [2, с. 1].

Знання вищевведених постулатів стратегічного мислення здатне змінити управлінські процеси державної служби системи правосуддя, дозволити, зокрема, керівникам державної служби організувати роботу апаратів судів таким чином, щоб державні службовці могли «чути» учасників процесів та відвідувачів органів судової влади, більш чітко розуміти їх потреби та надавати тільки необхідну для них інформацію.

Варто додати, що останнім часом думку загалу про суд та судову владу формує негативний інформаційний потік, який, часто-густо є знеособленим і стосується судової системи загалом, без прямої указівки на конкретні факти та докази, він не має офіційного підтвердження та з'ясування об'єктивної істини. Через це не рідко трапляються випадки, коли державні службовці апаратів судів стають «жертвами» образ незадоволених рішеннями судів громадян. Відвідувачі, іноді через певну необізнаність або нездатність побудувати вербальний діалог, можуть не стримувати своєї агресії по відношенню до надавачів судових послуг. Державні службовці, в свою чергу, зобов'язані додержуватись правил етичної поведінки та проявляти стриманість у разі критики чи образ з боку громадян. Вказані факти, на нашу думку, знову ж таки вимагають відповідного рівня професійної підготовки державних службовців в системі органів судової влади, яка включатиме основні засади теорії ігор для їх активного використання в умовах конфлікту, а саме задля досягнення компромісу у взаємовідносинах, підбору правильної стратегії, вміння отримати та своєчасно надати необхідну інформацію тощо. Відповідна модель поведінки з боку державних службовців приверне увагу громадськості та надасть змогу подивитися на судову систему з іншого боку.

Висновки та перспективи. Ми вважаємо, що дієвими та ефективними кроками на шляху до модернізації державної служби в системі органів судової влади, які здатні переформатувати управлінські процеси та вивести професійну діяльність державних службовців на новий рівень високо-ефективної, престижної, стабільної державної служби, яка здатна достойно приймати виклики сьогодення та надавати послуги із забезпечення та організації судової діяльності, що відповідають міжнародним стандартам, є впровадження елементів теорії ігор у навчання та підвищення кваліфікації, які довели свою результативність на рівні бізнес-технологій. Саме вміння побудувати відповідної стратегії у практичній діяльності з метою надання якісних судових послуг, знаходження шляхів для співпраці та плідної взаємодії з громадянами — отримувачами таких послуг, вміння правильно подати достовірної інформації,

віднайдення компромісу в умовах конфлікту, спроможність використання вірного інструментарію в роботі персоналу суду для підвищення рівня його професійної компетентності, передбачення можливих вчинків та впливу на них має стати пріоритетним навчальним курсом з теорії ігор, який, з нашої точки зору, має бути додано до програми

професійної підготовки/підвищення кваліфікації державних службовців категорії «Б» органів судової влади. Перспективами для подальших розвідок в цьому напрямку слугуватиме розгляд мотиваційних методик, що успішно використовуються у сфері бізнесу та можуть бути застосовані на державній службі в системі органів судової влади.

Література

1. Воронов О. І. Ігрові технології прийняття управлінських рішень у системі підготовки державних службовців // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2016. № 1. URL: http://el-zbirnudu.at.ua/2016_1/1.pdf (дата звернення: 29.11.2021).
2. Диксит А. Теория игр. Искусство стратегического мышления в бизнесе и жизни / А. Диксит, Б. Нейлбафф. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2014. 494 с.
3. Ігнатенко О. Теорія ігор: що це таке, та як вона змінює повсякденне життя // Українська правда. Життя. 2018. URL: <https://life.pravda.com.ua/columns/2018/02/3/228782/> (дата звернення: 29.11.2021).
4. Лавриненко А. А. Теория игр в управленческих коммуникациях и практике управления / А. А. Лавриненко, Н. В. Захаркина. 2013. URL: <http://www.orelgiet.ru/docs/almanah/36.pdf> (дата звернення: 29.11.2021).
5. Оржель О. Європейське врядування з точки зору теорії ігор / О. Оржель // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. 2010. № 4. С. 246–254.
6. Теория игр и её применение в жизни // Хабр. 2020. URL: <https://habr.com/ru/post/502384/> (дата звернення: 29.11.2021).
7. Тетерин И. М. Применение математической теории игр в системе поддержки принятия решений руководителем тушения пожара / И. М. Тетерин, Н. Г. Топольский, В. М. Климовцов, Ю. В. Прус // Технологии техноферной безопасности. 2008. Вып. 6 (22). URL: <http://agps-2006.narod.ru/ttb/2008-6/09-06-08.ttb.pdf> (дата звернення: 29.11.2021).
8. Щедрина О. І. Системний аналіз пошуку оптимальних рішень в економічних конфліктах / О. І. Щедрина, І. В. Черета // Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана. 2019. С. 241–250. DOI: 10.33111/mise.98.22 (дата звернення: 29.11.2021).

References

1. Voronov O. I. Ihrovi tekhnolohii pryiniattia upravlinskykh rishen u systemi pidhotovky derzhavnykh sluzhbovtsev // Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia. 2016. № 1. URL: http://el-zbirnudu.at.ua/2016_1/1.pdf (data zvernennia: 29.11.2021).
2. Diksit A. Teoriya igr. Iskuststvo strategicheskogo myshleniya v biznese i zhizni / A. Diksit, B. Neylbaff. M.: Mann, Ivanov i Ferber, 2014. 494 s.
3. Ihnatenko O. Teoriia ihor: shcho tse take, ta yak vona zmyniuie povsiakdenne zhyttia // Ukrainka pravda. Zhyttia. 2018. URL: <https://life.pravda.com.ua/columns/2018/02/3/228782/> (data zvernennia: 29.11.2021).
4. Lavrinenko A. A. Teoriya igr v upravlencheskikh kommunikatsiyakh i praktike upravleniya / A. A. Lavrinenko, N. V. Zakharkina. 2013. URL: <http://www.orelgiet.ru/docs/almanah/36.pdf> (data zvernennia: 29.11.2021).
5. Orzhel O. Yevropeiske vriaduvannia z tochky zoru teorii ihor / O. Orzhel // Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. 2010. № 4. S. 246–254.
6. Teoriya igr i ee primenenie v zhizni // Khabr. 2020. URL: <https://habr.com/ru/post/502384/> (data zvernennia: 29.11.2021).
7. Teterin I. M. Primenenie matematicheskoy teorii igr v sisteme podderzhki prinyatiya resheniy rukovoditelem tusheniya pozhara / I. M. Teterin, N. G. Topolskiy, V. M. Klimovtsov, Yu. V. Prus // Tekhnologii tekhnosfernoy bezopasnosti. 2008. Vyp. 6 (22). URL: <http://agps-2006.narod.ru/ttb/2008-6/09-06-08.ttb.pdf> (data zvernennia: 29.11.2021).
8. Shchedrina O. I. Systemnyi analiz poshuku optymalnykh rishen v ekonomichnykh konfliktakh / O. I. Shchedrina, I. V. Chereda // Kyivskiy natsionalnyi ekonomichnyi universytet imeni Vadyma Hetmana. 2019. S. 241–250. DOI: 10.33111/mise.98.22 (data zvernennia: 29.11.2021).

Стаття надійшла до редакції 30.11.2021

УДК 352.07

Лозинська Тамара Миколаївна

*доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування
Полтавський державний аграрний університет*

Лозинская Тамара Николаевна

*доктор наук по государственному управлению, профессор,
заведующий кафедрой публичного управления и администрирования
Полтавский государственный аграрный университет*

Lozynska Tamara

*Doctor of Public Administration, Professor,
Head of the Department of Public Administration and Administration
Poltava State Agrarian University*

ORCID: 0000-0003-2858-9374

Чип Людмила Олександрівна

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри економічної теорії та економічних досліджень
Полтавський державний аграрний університет*

Чип Людмила Александровна

*кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры экономической теории и экономических исследований
Полтавский государственный аграрный университет*

Chip Liudmyla

*Candidate of Economic Sciences (PhD), Associate Professor,
Associate Professor of Department of Economic Theory and Economic Research
Poltava State Agrarian University*

ORCID: 0000-0001-5977-8579

Гнаток Євгеній Михайлович

*студент
Полтавського державного аграрного університету*

Гнаток Евгений Михайлович

*студент
Полтавского государственного аграрного университета*

Hnatok Yevhenii

*Student of the
Poltava State Agrarian University*

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-6-7705

**ТРАНСФОРМАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

**ТРАНСФОРМАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОУПРАВЛЕННЯ
В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

**TRANSFORMATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER**

Анотація. У статті висвітлено питання розвитку місцевого самоврядування у умовах трансформації публічного управління. Звертається увага на важливість організації ефективного самоврядування, оскільки саме місцеві ради базового рівня найтісніше зв'язані з життям місцевого населення. Наголошується, що реформа місцевого самоврядування була спрямована на поліпшення доступності та якості публічних послуг для населення. Названі основні причини, що спонукали до проведення реформи місцевого самоврядування, а саме: недосконалість адміністративно-територіального устрою, обмеженість автономії органів місцевого самоврядування і слабка спроможність територіальних громад. Розглянуто основні етапи проведення реформи системи місцевого самоврядування та зміни правової основи функціонування місцевих рад. Проаналізовано наслідки зміни законодавства для виконання сільськими, селищними та міськими радами своїх повноважень, зокрема встановлення прямих міжбюджетних відносин між місцевими бюджетами та державним бюджетом, а також виявлені недоліки правового забезпечення діяльності місцевих рад. Зазначено, що не зважаючи на суттєву затримку із внесенням змін до Конституції України, норми якої щодо адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування перестали відповідати реальному стану справ, правова основа самоврядної влади продовжувала розвиватися. Йдеться про введення державної підтримки місцевого самоврядування та створення інституту старост. Зазначається, що нормативно-правове забезпечення децентралізації найбільшою мірою стосувалося бюджетних відносин і спрямовувалося на зміцнення економічної спроможності територіальних громад. Встановлено, що в результаті проведення адміністративно-територіальної реформи значно скоротилося число рад на первинному та субрегіональному рівнях, що загостило питання розмежування повноважень між радами різних рівнів та між радами і місцевими адміністраціями. Внесені пропозиції щодо визначення напрямів подальшого удосконалення нормативно-правової бази місцевого самоврядування та розмежування повноважень місцевих рад на принципах субсидіарності.

Ключові слова: місцеве самоврядування, повноваження, правове забезпечення, місцева рада, місцева територіальна громада.

Аннотация. В статье высвечиваются вопросы развития местного самоуправления в условиях трансформации публичного управления. Обращается внимание на важность организации эффективного самоуправления, поскольку именно местные советы базового уровня самым тесным образом связаны с жизнью местного населения. Подчеркивается, что реформа местного самоуправления была направлена на улучшение доступности и качества публичных услуг для населения. Названы основные причины, которые побуждали к проведению реформы местного самоуправления, а именно: несовершенство административно-территориального устройства, ограниченность автономии органов местного самоуправления и слабая состоятельность территориальных общин. Рассмотрены основные этапы проведения реформы системы местного самоуправления и изменения правовой основы функционирования местных советов. Проанализированы последствия изменения законодательства для выполнения сельскими, поселковыми и городскими советами своих полномочий, в частности, установление прямых межбюджетных отношений между местными и государственным бюджетом, а также выявлены недостатки правового обеспечения деятельности местных советов. Отмечено, что несмотря на существенную задержку с внесением изменений в Конституцию Украины, нормы которой относительно административно-территориального устройства и местного самоуправления перестали соответствовать реальному состоянию дел, правовая основа самоуправленческой власти продолжала развиваться. Речь идет о введении государственной поддержки местного самоуправления и создании института старост. Отмечается, что нормативно-правовое обеспечение децентрализации в наибольшей мере касалось бюджетных отношений и касалось укрепления экономической состоятельности территориальных общин. Определено, что в результате проведения административно-территориальной реформы существенно сократилось количество советов на первичном и субрегиональном уровнях, что обострило вопрос размежевания полномочий между советами разных уровней, между советами и местными администрациями. Внесены предложения, касающиеся определения направлений дальнейшего усовершенствования нормативно-правовой базы местного самоуправления и размежевания полномочий местных советов на принципах субсидиарности.

Ключевые слова: местное самоуправление, полномочия, правовое обеспечение, местный совет, местная территориальная община.

Summary. The article highlights the issues of local self-government development in the conditions of public administration transformation. Attention is drawn to the importance of organizing effective self-government, as it is the local councils of the basic level that are most closely connected with the life of the local population. It is noted that the reform of local self-government was aimed at improving the accessibility and quality of public services for the population. The main reasons that prompted the reform of local self-government are named, namely: imperfection of the administrative-territorial system, limited autonomy of local self-government bodies and weak capacity of territorial communities. The main stages of the reform of the local self-government system and changes in the legal basis for the functioning of local councils are considered. The consequences of changing the legislation for the implementation of their powers by village, settlement and city councils, in particular the establishment of direct inter-budgetary relations between local budgets and the state budget, as well as shortcomings in the legal support of local councils. It is noted that despite the significant delay in amending the Constitution of Ukraine, the norms of which on administrative-territorial organization and local self-government ceased to correspond to the real state of affairs, the legal basis of self-government continued to develop. It is a question of introduction of the state support of local government and creation

of institute of elders. It is noted that the regulatory and legal support of decentralization was mostly related to budgetary relations and was aimed at strengthening the economic capacity of territorial communities. It is established that as a result of the administrative-territorial reform the number of councils at the primary and subregional levels has significantly decreased, which has exacerbated the issue of separation of powers between councils at different levels and between councils and local administrations. Proposals were made to identify areas for further improvement of the legal framework of local self-government and delimitation of powers of local councils on the principles of subsidiarity.

Key words: local self-government, powers, legal support, local council, local territorial community.

Постійні зміни в інституційному середовищі місцевого самоврядування України обумовлені важливістю функцій щодо забезпечення життєдіяльності місцевих громад, які мають виконуватися з певною якістю, рівень якої визначається ціннісними орієнтирами мешканців. Реалізація заходів державної політики щодо передачі повноважень із забезпечення життєдіяльності мешканців на рівень територіальних громад, реорганізація влади на субрегіональному рівні, передача майна від районних рад на рівень територіальних громад спонукають ради базового рівня постійно здійснювати пошук нових форм роботи з населенням, знаходити можливості для взаємодії з іншими радами, опрацьовувати спільні підходи до розв'язання актуальних проблем місцевого розвитку. Це обумовлює виникнення наукового інтересу до обґрунтування шляхів трансформації місцевого самоврядування з метою забезпечення спроможності територіальних громад і покращення життя населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням організації місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади присвячено ряд робіт як відомих українських дослідників (В. Куйбіда [1], Г. Монастирський [2], В. Мамонова [3], Т. Лозинська [4]), так і експертів-практиків, які продовжують втілювати в життя заходи реформи місцевого самоврядування (В. Лелеченко, О. Васильєва, А. Ткачук [5; 6], О. Руденко, С. Штурецкий, Н. Ткаленко [7] та інші). Переважна більшість дослідників здійснювала науковий пошук оптимальних шляхів реформування місцевого самоврядування, але на даному етапі функціонування місцевого самоврядування актуальними стають питання дослідження сучасного стану місцевого самоврядування у контексті виконання ними своїх повноважень та правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження перебігу реформи місцевого самоврядування та обґрунтування пропозицій щодо шляхів трансформації місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу. Реформа децентралізації в Україні розпочалася 1 квітня 2014 року із прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [8]. Головною метою здійснення реформи є поліпшення умов життя

громадян — членів територіальних громад шляхом формування ефективного і спроможного місцевого самоврядування (МС), здатного надавати якісні та доступні публічні послуги населенню. Основні причини, що спонукали до проведення реформи місцевого самоврядування на різних рівнях наведено в табл. 1.

Після прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні Кабінет Міністрів України ухвалив План заходів щодо її реалізації [9], проте для того, щоб реалізувати завдання Плану заходів і положень Концепції, необхідним стало внесення змін до Конституції України і формування нормативно-правової бази щодо організації місцевого самоврядування на новій конституційній основі. Складна політична ситуація, протистояння уряду та парламенту завадили знайти консенсус з приводу внесення змін до Конституції, тому реформа місцевого самоврядування здійснювалася на основі чинних конституційних положень.

Загалом, зміни до Конституції, в першу чергу, повинні були врегулювати проблему щодо утворення виконавчих органів обласних та районних рад, перебудови місцевих державних адміністрацій (МДА) в контрольно-наглядові установи та надати чітке визначення терміну «громада» як одиниці адміністративно-територіального устрою [10].

Не зважаючи на суттєву затримку із внесенням змін до Конституції, норми якої щодо адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування перестали відповідати реальному стану справ, правова основа самоврядної влади продовжувала розвиватися. Так, 17 червня 2014 року Верховна Рада України (ВРУ) ухвалила Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [11], яким було окреслено основні нормативно-правові засади і принципи взаємодії громад при вирішенні важливих питань місцевого значення, а також форми і механізми співробітництва територіальних громад. Крім того, зазначений закон спонукав територіальні громади не лише до співпраці, але й до об'єднання.

Вагомим кроком у напрямі поглиблення децентралізації публічного управління стало прийняття законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [12], «Про засади державної регіональної політики в Україні» [13] та затвердження розробленої Міністерством регіонального

Таблиця 1

Основні причини реформування місцевого самоврядування на різних рівнях управління

Причини	Рівні управління		
	регіональний	субрегіональний	базовий
1. Недосконалий адміністративно-територіальний устрій	АРК, 24 області, м. Київ, м. Севастополь	490 районів, 178 міст обласного значення	11512 сільських, селищних, міських (міста районного значення) громад, невеликих за розміром
2. Обмеженість автономії місцевого самоврядування	обласні ради не мають власних виконавчих органів	районні ради не мають власних виконавчих органів	лише 178 міст мали адміністративну та фінансову автономію; місцеві громади суттєво залежали від рішень районних рад та районних державних адміністрацій
3. Неспроможність місцевого самоврядування	обласні ради делегували виконання рішень обласним державним адміністраціям	районні ради делегували виконання рішень районним державним адміністраціям	низька частка власних доходів у структурі місцевих бюджетів; надання великої кількості адміністративних послуг поза межами громади; зношеність соціальної інфраструктури; відсутність надійних джерел фінансових надходжень до місцевих бюджетів.

Джерело: узагальнено авторами за даними [1; 2; 5]

розвитку, будівництва та житлово комунального господарства України Методики формування спроможних територіальних громад [14]. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» врегулював відносини, які виникали у процесі добровільного створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) і добровільного приєднання інших громад до вже створених ОТГ. Крім того, даний закон передбачав державну фінансову підтримку ОТГ та встановлення прямих міжбюджетних відносин між місцевими та державним бюджетом та запроваджував інститут старости. Остання норма обумовила необхідність внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які було викладено у статті 14 і якими унормовувався процес вибору старост. Інститут старост запроваджено з метою представлення інтересів жителів окремих населених пунктів територіальної громади. Перші вибори старост відбулися вже у січні 2016 року.

Що стосується Закону України «Про засади державної регіональної політики в Україні», то він визначив основні правові, соціально-економічні, організаційні, гуманітарні і екологічні засади державної регіональної політики як складової внутрішньої політики держави, акцентуючи увагу на тому, що «головною метою державної регіональної політики є створення належних умов для розвитку України та її регіонів забезпечення їх соціальної та економічної єдності для підвищення рівня життя населення, дотримання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця його проживання» [13]. Методика формування спроможних територіальних громад регламентувала порядок формування Перспективних планів розвитку територіальних громад кожної області та

визначила критерії для виявлення потенційних адміністративних центрів ОТГ.

Слід зазначити, що нормативно-правове забезпечення децентралізації найбільшою мірою стосувалося бюджетних відносин і спрямовувалося на зміцнення економічної спроможності територіальних громад. Таким чином створювалося підґрунтя для наступних етапів децентралізації, оскільки об'єднання громад, розпочате у 2015 р., продовжувалося до кінця 2020 р, а також передбачалося об'єднання районів. 9 лютого 2017 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» [15], яким удосконалювалося правове регулювання статусу старости, розширювався перелік завдань та обов'язків старост, а сільським, селищним і міським радам надавалося право розширювати їх повноваження. Новизною закону стало те, що повноваження старости поширювалися на відповідний старостинський округ, а не на всю територію громади, як було до цього. За радою також закріплювалося право змінювати межі старостинських округів і встановлювалося, що посада старости відноситься до шостої категорії посад в ОМС.

Додатковим стимулом для формування спроможних громад стало нормативно-правове забезпечення добровільного приєднання територіальних громад до вже сформованих ОТГ. Це стало можливим завдяки Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад». Закон дозволяв за спрощеною процедурою приєднуватися до ОТГ тим громадам, які мали з ними спільну межу і за перспективним планом формування територій громад області були віднесені до цього об'єднання. Відповідно до цього закону, голову ОТГ, до якої приєднується сусідня

група, не переобирають, а вибори депутатів ради ОТГ проводяться лише на приєднаній території.

У 2017 році Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України було підготовлено два важливих законопроекти: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад» та «Про засади адміністративно-територіального устрою України». Перший передбачав розширення кола повноважень щодо управління земельними ресурсами ОТГ, а другий — унормовував основні засади адміністративно-територіального устрою України, зокрема: порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць; найменування та перейменування населених пунктів тощо. Однак, до сьогодні обидва законопроекти не набули статусу законів.

Завдячуючи реалізації Закону України «Про співробітництво територіальних громад» було створено механізм вирішення спільних проблем громад (утилізації та переробки сміття, розвитку спільної інфраструктури тощо). У 2018 р. було затверджено цілий пакет законів щодо розширення повноважень ОМС та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дозволило делегувати ОМС відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг (видачу паспортних документів, реєстрацію місця проживання, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо). 23 січня 2019 року розпорядженням Уряду було введено в дію План заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки [16], що мало закріпити здобутки формування спроможних територіальних громад, зміну територіального устрою на рівні громад і районів, чітко розмежування повноважень та функцій контролю між різними рівнями управління, а також сприяти розвитку форм місцевої демократії. Однак, у цей період процес утворення ОТГ дещо уповільнився через політичні події, пов'язані з президентськими й парламентськими виборами, а потім — з формуванням нової управлінської команди.

Напередодні чергових виборів до місцевих рад, які відбулися 25 жовтня 2020 року, парламентом було прийнято Постанову № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів», що передбачало ліквідування 409 старих районів і утворення 136 нових [17]. На підставі цієї ж постанови Центральна виборча комісія призначає вибори до 119 районних рад (за винятком непідконтрольних Україні територій Донецької та Луганської областей). Таким чином, на кінець 2020 р. в Україні склалася нова система адміністративно-територіального устрою

і нова система територіальної організації влади (табл. 2).

Цілком логічно, що у зв'язку зі змінами адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади виникає потреба у врегулюванні окремих питань щодо організації і діяльності ОМС та районних державних адміністрацій. Насамперед, має бути прийнятий закон «Про засади адміністративно-територіального устрою України», який легітимізує перелік видів населених пунктів, систему адміністративно-територіального устрою, повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування з питань ліквідації, утворення, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць тощо. У зв'язку із суттєвою зміною повноважень органів місцевого самоврядування і необхідністю розмежування повноважень між районними радами і районними державними адміністраціями нагальною стала необхідність прийняття законів «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації» «Про службу в органах місцевого самоврядування». На сьогоднішній день усе ще залишаються не вирішеними питання встановлення державного нагляду та громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і проведення місцевих референдумів.

Варто звернути увагу, що впорядкування діяльності органів влади після проведення адміністративно-територіальної реформи передбачало також перегляд доходів і видатків районних бюджетів. Зокрема, до бюджетів територіальних громад передано 60% ПДФО, які раніше зараховувалися до районних бюджетів. На практиці це означає, що разом із доходами до місцевих рад базового рівня будуть передані і повноваження, які виконувалися районними радами за рахунок надходжень від ПДФО, а отже актуалізуються питання організаційного забезпечення виконання додаткових повноважень на рівні громад та підготовки кадрів для цього. Певною мірою напруженість щодо порядку виконання повноважень різними суб'єктами публічного управління була зменшена з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» [19, однак остаточно питання визначення повноважень районних рад все ще залишаються невирішеними. Попередньо визначено, що за районними радами залишаться чотири основні функції:

- забезпечення організації роботи ради;
- затвердження районного бюджету, звітів про його виконання;
- затвердження місцевих програм;
- управління майном спільної власності територіальних громад району (до передачі територіальним громадам).

Таблиця 2

Нова система адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади в Україні

Область	Кількість АТО базового рівня	Кількість ТГ, у яких відбулися перші вибори	Кількість районів	Кількість районних рад, у яких відбулися перші вибори
Вінницька	63	63	6	6
Волинська	54	54	4	4
Дніпропетровська	86	86	7	7
Донецька	66	46	8	5
Житомирська	66	66	4	4
Закарпатська	64	64	6	6
Запорізька	67	67	5	5
Івано-Франківська	62	62	6	6
Київська	69	69	7	7
Кіровоградська	49	49	4	4
Луганська	37	26	8	4
Львівська	73	73	7	7
Миколаївська	52	52	4	4
Одеська	91	91	7	7
Полтавська	60	60	4	4
Рівненська	64	64	4	4
Сумська	51	51	5	5
Тернопільська	55	55	3	3
Харківська	56	56	7	7
Херсонська	49	49	5	5
Хмельницька	60	60	3	3
Черкаська	66	66	4	4
Чернівецька	52	52	3	3
Чернігівська	57	57	5	5
Разом	1469	1438	136	119

Джерело: узагальнено авторами на основі [18]

Отже, організація місцевого самоврядування із завершенням адміністративно-територіальної реформи буде удосконалюватися і стосуватиметься встановлення більш чіткого порядку ведення справ щодо управління громадою та ресурсного забезпечення виконання повноважень, покладених на орган місцевого самоврядування.

Висновки. Результати проведеного дослідження дають можливість зробити висновок, що реформу місцевого самоврядування на принципах децентралізації в Україні можна розділити на з три етапи. Перший етап (2014–2018рр.) характеризувався створенням нормативно-правового фундаменту для здійснення реформи, переміщенням частини повноважень на рівень територіальних громад та створенням перших ОТГ. Заходи другого етапу реформи (2019–2020 рр.) були спрямовані на переформатування базового рівня місцевого самоврядування, що фактично започаткувало зміну адміністративно-територіального устрою України. До середини 2020 р. було утворено 136 районів і сформовано 1469 територіальних громад.

Третій етап (з 2021 до тепер) — це період чіткого визначення повноважень місцевих органів влади, забезпечення належного виконання власних і делегованих повноважень територіальними громадами первинного (базового) рівня, удосконалення надання послуг населенню, формування раціональної системи управління розвитком територіальних громад. Для цього, з нашої точки зору, має бути прийнято ряд значущих законів, а саме: «Про засади адміністративно-територіального устрою в Україні», «Про місцевий референдум», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації» та інші закони, пов'язані із функціонуванням місцевого самоврядування. Створена нормативно-правова основа місцевого самоврядування сприятиме розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади за принципом субсидіарності, а отже, мешканці громад отримають реальний механізм впливу на місцеву владу та матимуть змогу брати участь у прийнятті рішень місцевого значення.

Література

1. Куйбіда В. С. Проблеми та напрями результативного проведення реформ місцевого самоврядування. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління. 2018. № 4. С. 5–13.
2. Монастирський Г. Муніципальна економічна політика в системі місцевого самоврядування: методологічні засади формування та проблеми реалізації. Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє. Випуск 14–15. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/jspui/bitstream/316497/26618/> (дата звернення 02.11.2021).
3. Мамонова В. В., Коваленко А. В. Сутність та значення діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення захисту прав споживачів. Публічне управління: теорія та практика. 2013. Вип. 4. С. 172–177.
4. Лозинська Т. М., Аранчій Г. А. Напрями удосконалення співробітництва територіальних громад в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2021. № 1. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua> (дата звернення 02.11.2021).
5. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. К.: 2017. 110 с.
6. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. Практичний посібник; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні — DESPRO». К.: ТОВ «Софія». 2012. 120 с.
7. Руденко О., Штурхецький С., Ткаленко Н. Місцеве самоврядування та суспільні комунікації. К.: Кондор. 2016. 130 с.
8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.04.2014 року № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 15.09.2020).
9. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2016 року № 591-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80> (дата звернення: 15.09.2020).
10. Про реформу — децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/816.pdf> (дата звернення: 15.09.2020).
11. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 року № 1508-VII. Офіційний вісник України. 2014. № 4. С. 9–27.
12. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 15.09.2020).
13. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/156-19>.
14. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Закон України від 08.04.2015 № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення: 17.09.2020).
15. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 09.02.2017 № 1848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19> (дата звернення: 17.09.2020).
16. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 № 77-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80> (дата звернення: 17.09.2020).
17. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20> (дата звернення: 19.09.2020).
18. Адміністративно-територіальний устрій України. URL: <https://atu.decentralization.gov.ua/> (дата звернення 03.11.2021).
19. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій: Закон України від 17.11.2020 № 1009-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1009-20> (дата звернення 15.11.2021).

References

1. Kujbida V.S. Problemy ta naprjamy rezul'tatyvnogho provedennja reform miscevogho samovrjaduvannja. Visnyk Nacional'noji akademiji derzhavnogho upravlinnja pry Prezydentovi Ukrajinjy. Serija: Derzhavne upravlinnja. 2018. # 4. S. 5–13.
2. Monastyrskij G. Municipalna ekonomichna polityka v systemi miscevogho samovrjaduvannja: metodologichni zasady formuvannja ta problemy realizaciji. Ukrajin'sjka nauka: mynule, suchasne, majbutnje. Vypusk 14–15. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/jspui/bitstream/316497/26618/> (data zvernennja 02.11.2021).
3. Mamonova V. V., Kovalenko A. V. Sutnistj ta znachennja dijalnosti orghaniv miscevogho samovrjaduvannja shho do zabezpečennja zakhystu prav spozhyvachiv. Publichne upravlinnja: teorija ta praktyka. 2013. Vyp. 4. S. 172–177.
4. Lozyn'sjka T. M., Aranchij G. A. Naprjamy udoskonalennja spivrobotnyctva terytorijnykh ghromad v Ukrajinj. Derzhavne upravlinnja: udoskonalennja ta rozvytok. 2021. #1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua> (data zvernennja 02.11.2021).

5. Lelechenko A. P., Vasylyjeva O. I., Kujbida V. S., Tkachuk A. F. *Misceve samovrjaduvannja v umovakh decentralizaciji povnovazhenj: navch. posib.* K.: 2017. 110 s.
6. Tkachuk A. *Misceve samovrjaduvannja ta decentralizacija. Praktychnyj posibnyk; Shvejcarsjko-ukrajinsjkyj proekt «Pidtrymka decentralizaciji v Ukraini — DESPRO».* K.: TOV «Sofija». 2012. 120 s.
7. Rudenko O., Shturkheckyj S., Tkalenko N. *Misceve samovrjaduvannja ta suspiljni komunikaciji.* K.: Kondor. 2016. 130 s.
8. Pro skhvalennja Konceptiji reformuvannja miscevogho samovrjaduvannja ta terytorialnoji orghanizaciji vlady v Ukraini: Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 04.04.2014 roku # 333-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (data zvernennja: 15.09.2020).
9. Pro zatverdzhennja Planu zakhodiv shhodo realizaciji Konceptiji reformuvannja miscevogho samovrjaduvannja ta terytorialnoji orghanizaciji vlady v Ukraini: Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18 chervnja 2016 roku # 591-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80> (data zvernennja: 15.09.2020).
10. Pro reformu — decentralizacija. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/816.pdf> (data zvernennja: 15.09.2020).
11. Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh ghromad: Zakon Ukrainy vid 17.06.2014 roku # 1508-VII. Oficijnyj visnyk Ukrainy. 2014. # 4. S. 9–27.
12. Pro dobroviljne ob'jednannja terytorialnykh ghromad: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 # 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (data zvernennja: 15.09.2020).
13. Pro zasady derzhavnoji reghionalnoji polityky: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 #. 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/156-19>.
14. Pro zatverdzhennja Metodyky formuvannja spromozhnykh terytorialnykh ghromad: Zakon Ukrainy vid 08.04.2015 # 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (data zvernennja: 17.09.2020).
15. Pro vnesennja zmin do dejakykh zakoniv Ukrainy shhodo statusu starosty sela, selyshha: Zakon Ukrainy vid 09.02.2017 # 1848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19> (data zvernennja: 17.09.2020).
16. Pro zatverdzhennja planu zakhodiv z realizaciji novogho etapu reformuvannja miscevogho samovrjaduvannja ta terytorialnoji orghanizaciji vlady v Ukraini na 2019–2021 roky: Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23.01.2019 # 77-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80> (data zvernennja: 17.09.2020).
17. Pro utvorennja ta likvidaciju rajoniv: Postanova Verkhovnoji Rady Ukrainy vid 17.07.2020 # 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20> (data zvernennja: 19.09.2020).
18. Administratyvno-terytorialnyj ustrij Ukrainy. URL: <https://atu.decentralization.gov.ua/> (data zvernennja 03.11.2021).
19. Pro vnesennja zmin do dejakykh zakoniv Ukrainy shhodo vporjadkuvannja okremykh pytanj orghanizaciji ta dijalnosti orghaniv miscevogho samovrjaduvannja i rajonnykh derzhavnykh administracij: Zakon Ukrainy vid 17.11.2020 #1009-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1009-20> (data zvernennja 15.11.2021).

Стаття надійшла до редакції 22.11.2021

Паславська Оксана Ігорівна

*асистент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Національний університет «Львівська політехніка»*

Паславская Оксана Игоревна

*ассистент кафедры административного и финансового менеджмента
Национальный университет «Львовская политехника»*

Paslavska Oksana

*Assistant of the Department of Administrative and Financial Management
Lviv Polytechnic National University*

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-6-7772

БІЗНЕС-КЛІМАТ ЯК ІНДИКАТОР ЕКОНОМІЧНОГО ТА ПОЛІТИЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ КРАЇНИ

БИЗНЕС-КЛИМАТ КАК ИНДИКАТОР ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ СТРАНЫ

BUSINESS CLIMATE AS AN INDICATOR OF ECONOMIC AND POLITICAL DEVELOPMENT OF THE COUNTRY REGIONS

Анотація. Дана стаття присвячена аналізу бізнесу клімату регіонів України. Для аналізу важливим є основні зміни, яких зазнало бізнес-середовище у зв'язку із функціонуванням у нових реаліях, спричинених поширенням пандемії. Серед ключових моментів можна виділити: запровадження гібридного робочого процесу, діджиталізація робочих процесів, розробка нових стратегій антикризового управління, впровадження стійких моделей, які можуть обслуговувати клієнтів за будь-яких обставин, перекваліфікація та підвищення кваліфікації працівників, зміна фокусу зі збільшення послуг на збереження лояльності вже існуючих клієнтів та ін.

Також, у даній роботі міститься аналіз бізнес-середовища у чотирьох стратегічних регіонах України – Львів, Одеса, Харків та Дніпро. На даний момент у більшості регіонів переважній частині підприємств складно вести бізнес, хоча минулого року переважали задовільні оцінки. Серед лідируючих факторів, що стримують розвиток бізнесу було виділено корупцію та бюрократію. На першому місці за легкістю ведення бізнесу опинився Західноукраїнський регіон – 2,95 балів з 5-ти можливих, на другому місці розташувався Харків – 2,69 балів, на третьому місці Дніпро – 2,34 балів, а на останньому опинився Південноукраїнський регіон – 2,25 балів. Інтегральна оцінка усіх регіонів розташована у негативній площині.

У висновках було наведено перелік основних моментів на яких повинен зосередитись уряд країни для економічного відновлення та розвитку бізнес-середовища, а саме: впровадження реальної та ефективної судової реформи, верховенства права, справедливого правосуддя; захист населення від COVID-19 (широкомасштабне тестування, вакцинація, ефективне лікування; викорінення корупції; гарантування справедливої, рівної, передбачуваної та прозорої податкової політики, чесної конкуренції; забезпечення макроекономічної стабільності та продовження співпраці з МВФ; зменшення тіньової економіки; захист інвестицій та прав власності; встановлення рівних правил гри шляхом усунення контролю олігархів та ін.

Ключові слова: бізнес-середовище, бюрократія, корупція, макроекономічна та політична нестабільність.

Аннотация. Данная статья посвящена анализу бизнеса климата регионов Украины. Для анализа важны основные изменения, которые претерпела бизнес-среда в связи с функционированием в новых реалиях, вызванных распространением пандемии. Среди ключевых моментов можно выделить: введение гибридного рабочего процесса, диджитализация рабочих процессов, разработка новых стратегий антикризисного управления, внедрение устойчивых моделей, которые могут обслуживать клиентов при любых обстоятельствах, переквалификация и повышение квалификации работников, изменение фокуса по увеличению услуг на сохранение лояльности существующих клиентов и т.д.

Также в данной работе содержится анализ бизнес-среды в четырех стратегических регионах Украины – Львов, Одесса, Харьков и Днепр. В настоящее время в большинстве регионов подавляющей части предприятий сложно вести бизнес,

хотя в прошлом году преобладали удовлетворительные оценки. Среди лидирующих факторов, сдерживающих развитие бизнеса, была выделена коррупция и бюрократия. На первом месте по легкости ведения бизнеса оказался Западноукраинский регион – 2,95 балла из 5 возможных, на втором месте расположился Харьков – 2,69 балла, на третьем месте Днепр – 2,34 балла, а на последнем оказался Южноукраинский регион – 2,25 баллов. Интегральная оценка всех регионов находится в отрицательной плоскости. В выводах был приведен перечень основных моментов, на которых должно сосредоточиться правительство страны для экономического восстановления и развития бизнес-среды, а именно: внедрение реальной и эффективной судебной реформы, верховенства права, справедливого правосудия; защита населения от COVID-19 (широкомасштабное тестирование, вакцинация, эффективное лечение; искоренение коррупции; гарантирование справедливой, равной, предполагаемой и прозрачной налоговой политики, честной конкуренции; обеспечение макроэкономической стабильности и продолжение сотрудничества с МВФ; уменьшение теневой экономики; защита инвестиций и прав собственности установление равных правил игры путем устранения контроля олигархов и т.д.

Ключевые слова: бизнес-среда, бюрократия, коррупция, макроэкономическая и политическая нестабильность.

Summary. This article is devoted to the analysis of business climate of the regions of Ukraine. Important for the analysis are the major changes that the business environment has undergone due to the new realities caused by the spread of the pandemic. Among the key points are: the introduction of a hybrid workflow, digitalization of work processes, development of new crisis management strategies, implementation of sustainable models that can serve customers in any circumstances, retraining and retraining, changing the focus on increasing loyalty services already existing customers, etc.

Also, this paper contains an analysis of the business environment in four strategic regions of Ukraine – Lviv, Odessa, Kharkiv and Dnipro. At present, most regions find it difficult to do business in most regions, although satisfactory estimates prevailed last year. Corruption and bureaucracy were highlighted as leading factors hindering business development. In the first place for ease of doing business was the Western region – 2.95 points out of 5 possible, in second place was Kharkiv – 2.69 points, in third place – the Dnieper – 2.34 points, and in last place was the South Ukrainian region – 2.25 points. The integrated assessment of all regions is located in the negative plane. The conclusions listed the main points on which the government should focus for economic recovery and development of the business environment, namely: implementation of real and effective judicial reform, rule of law, fair justice; protection of the population from COVID-19 (large-scale testing, vaccination, effective treatment; eradication of corruption; ensuring fair, equitable, predictable and transparent tax policy, fair competition; ensuring macroeconomic stability and continuing cooperation with the IMF; reducing the shadow economy; protecting investment and property rights; establishing equal rules of the game by eliminating the control of the oligarchs, etc.

Key words: business environment, bureaucracy, corruption, macroeconomic and political instability.

Постановка проблеми. Складність відкриття бізнесу, пандемія Covid-19, відсутність єдиного джерела інформації щодо підприємницької діяльності, обтяжлива система адміністрування податків, зловживання з боку контрольних органів, корупція та запутане регулювання — це аж ніяк не вичерпний перелік зовнішніх перешкод, які постають перед підприємцем в Україні в теперішніх умовах. Додамо до цього низку внутрішніх викликів, притаманних кожному бізнесу, скажімо, забезпечення необхідного рівня реалізації продукції для рентабельності підприємства, ведення бухгалтерію, управління кадровим ресурсом, необхідність своєчасної виплати заробітної плати та безліч інших операційних «дрібниць». Всі ці умови перешкоджають створенню сприятливого середовища для розвитку та ведення бізнесу в Україні, що є необхідною передумовою для досягнення країною більш високого рівня економічного та соціального зростання та інтеграції до спільного ринку ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти формування сприятливого бізнес-клімату досліджували у своїх працях чимало науковців: І. С. Біла, Н. І. Насікан [1], В. П. Головащенко, А. В. Сидорова [2] та ін. Проте зовнішні та внутрішні чинники, які впливають на

стан бізнес-середовища, постійно змінюються, що вимагає детального дослідження і вивчення даної проблеми у сьогоdnішніх умовах.

Формулювання цілей статті. Мета статті — розглянути та проаналізувати основні перешкоди розвитку бізнес-середовища по регіонах України, а також виділити основні шляхи для їх усунення.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Рівень розвитку регіонів демонструє реальний стан економічного та соціального середовища в країні, оскільки багато в чому залежить від активності та успішності місцевого бізнесу.

Серед найбільших змін, яких зазнав бізнес України за останніх півтори року можна віднести: запровадження гібридного робочого процесу; розробка нових стратегій антикризового управління; впровадження стійких моделей, які можуть обслуговувати клієнтів за будь-яких обставин; зміна фокусу зі збільшення послуг/виробництва на збереження лояльності вже існуючих клієнтів; перекваліфікація та підвищення кваліфікації працівників; розробка та впровадження систем контролю якості; заходи щодо управління та роботи в віддаленому режимі; активація інтенсивного режиму збереження ресурсів та ін. [8].

На сьогоднішній час, переважній частині підприємств у більшості регіонів України складно вести бізнес, хоча минулого року переважали задовільні оцінки. Про це свідчать результати опитування представників регіонального бізнесу, проведеного Європейською Бізнес Асоціацією.

Так, на першому місці за легкістю ведення бізнесу опинився Західноукраїнський регіон — 2,95 балів з 5-ти можливих, на другому місці розташувався Харків — 2,69 балів, на третьому місці Дніпро — 2,34 балів, на останньому опинився Південноукраїнський регіон — 2,25 балів [6].

Серед факторів, що стримують розвиток бізнесу, перше місце ділять корупція та бюрократія. З позитивних моментів — порівняно з минулим роком у більшості регіонів покращилась оцінка транспортної інфраструктури.

Львівські підприємці оцінили бізнес-клімат в Україні найвище з усіх регіонів (рис. 1). До порівняння, минулого року тільки 6% оцінювали умови ведення бізнесу як сприятливі [8].

До ТОП-3 факторів, що негативно впливають на легкість ведення бізнесу в регіоні було віднесено: бюрократію, корупцію, незадовільний стан інфраструктури. Антирейтинг 2020 р. в регіоні

очолювала корупція, а бюрократія була на третьому місці.

Окрім розвитку інфраструктури, для покращення умов ведення бізнесу підприємці очікують на покращення роботи судів і правоохоронних органів, ефективну боротьбу з тіньовою економікою та зменшення навантаження на Фонд оплати праці.

Натомість підприємці Південного регіону найгірше оцінили поточний бізнес-клімат (рис. 2).

До ТОП-3 факторів, що негативно впливають на легкість ведення бізнесу в регіоні респонденти віднесли: корупцію, бюрократію, незадовільний стан інфраструктури. Цього року фактор корупції вийшов на перше місце.

Для покращення бізнес-клімату компанії очікують зменшення тиску з боку контролюючих органів (хоча минулого року цей фактор не був серед топ-3 перешкод), розвиток транспортної інфраструктури, покращення роботи судів і правоохоронних органів.

Бізнес Харківського регіону також дещо погіршив оцінку поточних умов роботи (рис. 3).

Трійка факторів, що ускладнюють діяльність бізнесу, не змінилася з минулого року, змінився

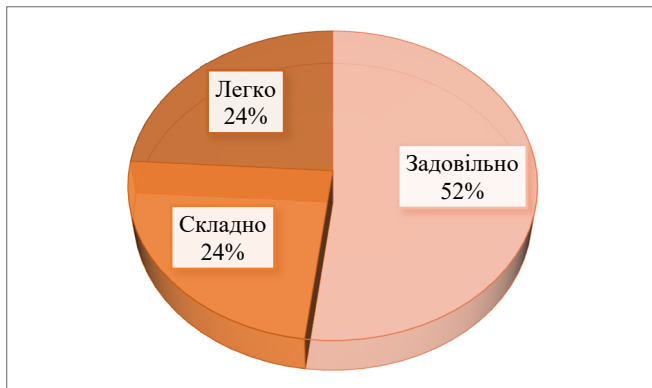


Рис. 1. Оцінка бізнес-клімату в Україні львівськими підприємцями

Джерело: складено автором на основі [6; 8]

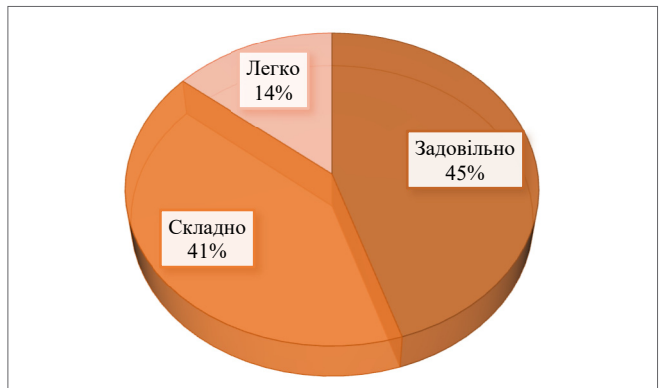


Рис. 3. Оцінка бізнес-клімату в Україні харківськими підприємцями

Джерело: складено автором на основі [6; 8]

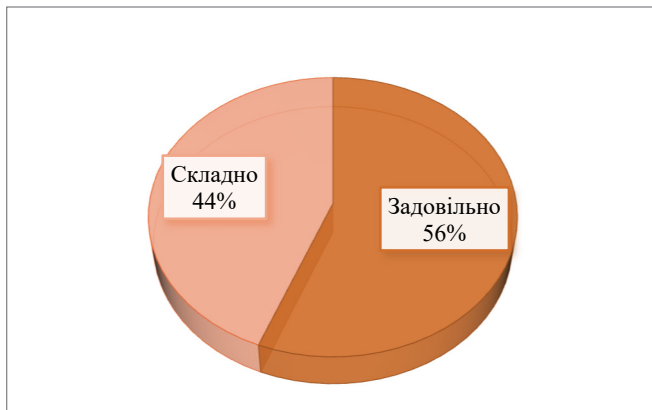


Рис. 2. Оцінка бізнес-клімату в Україні одеськими підприємцями

Джерело: складено автором на основі [6; 8]



Рис. 4. Оцінка бізнес-клімату в Україні дніпровськими підприємцями

Джерело: складено автором на основі [6; 8]

тільки їх порядок — це бюрократія, корупція, відсутність верховенства права.

На основі даного опитування було виділено перелік факторів, які могли б покращити бізнес-клімат в регіоні, до них віднесли: спрощення дозвільних процедур та порядку надання адміністративних послуг, розширення переліку електронних послуг, зменшення тиску з боку контролюючих органів.

Якщо аналізувати Дніпровський регіон, то тут ситуація близька до Південного регіону (рис. 4).

Серед причин, що негативно впливають на ведення бізнесу у цьому регіоні можна виділити: корупцію, бюрократію, ускладнені взаємини з органами влади.

Для покращення ситуації бізнес очікує на будівництво аеропорту, реконструкцію доріг, покращення залізничного сполучення.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, на основі наведених досліджень можемо виокремити ряд заходів, які повинен здійснити

уряд країни для сприяння розвитку бізнес-середовища. До таких заходів можна віднести: впровадження реальної та ефективної судової реформи, верховенства права, справедливого правосуддя; захист населення від COVID-19 (широкомасштабне тестування, вакцинація, ефективне лікування; викорінення корупції; гарантування справедливої, рівної, передбачуваної та прозорої податкової політики, чесної конкуренції; забезпечення макроекономічної стабільності та продовження співпраці з МВФ; зменшення тіньової економіки; захист інвестицій та прав власності; встановлення рівних правил гри шляхом усунення контролю олігархів; забезпечення передбачуваності нормативно-правового середовища для інвесторів; реформування сектору державних підприємств, державних банків та здійснення прозорої приватизації; здійснення діджиталізації в масштабах всієї країни; просування експорту та спрощення процедур торгівлі; імплементація земельної реформи; збільшення державних витрат на охорону здоров'я (до 5% ВВП); лібералізація ринку енергетики.

Література

1. Біла І. С., Насікан Н. І. Бізнес-середовище в Україні. Глобальні та національні проблеми економіки. 2017. Вип. 17. С. 127–131.
2. Головащенко В. П., Сидорова А. В. Сучасне бізнес-середовище України. Вісник СНТ. 2018. Т. 1. № 10. С. 145–148.
3. Закон України «Про засади державної регіональної політики». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/156-19>
4. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів». URL: http://www.if.gov.ua/files/ЗУ%20Держ_Per_on_pol_t%20%5BРежим%20совместимости%5D.pdf
5. Суворий клімат: інвестори ігнорують заклики влади вкладати в Україну. URL: <https://gmk.center/ua/posts/suvorij-klimat-investori-ignorujut-zakliki-vladi-vkladati-v-ukrainu/>
6. Бізнес-клімат в Україні: рік локдауну. Результати опитування. URL: https://chamber.ua/wp-content/uploads/2021/03/AmCham_CITI_survey_2021_UA_FINAL.pdf
7. Інвестиційний клімат України. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_11352
8. Регіональні компанії погіршили оцінку бізнес-клімату «на місцях». URL: <https://eba.com.ua/regionalni-kompaniyi-pogirshly-otsinku-biznes-klimatu-na-mistsyah/>

References

1. Bila I. S., Nasikan N. I. Biznes-seredovyshe v Ukraini. Ghlobaljni ta nacionaljni problemy ekonomiky. 2017. Vyp. 17. S. 127–131.
2. Gholovashhenko V. P., Sydorova A. V. Suchasne biznes-seredovyshe Ukrainy. Visnyk SNT. 2018. T. 1. № 10. S. 145–148.
3. Zakon Ukrainy «Pro zasady derzhavnoji reghionalnoji polityky». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/156-19>
4. Zakon Ukrainy «Pro stymuljuvannja rozvytku reghioniv». URL: http://www.if.gov.ua/files/ZU%20Derzh_Regh_on_pol_t%20%5BRezhym%20sovместymosty%5D.pdf
5. Suvoryj klimat: investory ighnorujutj zaklyky vlady vkladaty v Ukrainu. URL: [https://gmk.center/ua/posts/suvorij-klimat-investori-ignorujutj zaklyky vlady vkladaty v Ukrainu/](https://gmk.center/ua/posts/suvorij-klimat-investori-ignorujut-zaklyky-vlady-vkladaty-v-ukrainu/)
6. Biznes-klimat v Ukraini: rik lokdaunu. Rezuljtaty opytuvannja. URL: https://chamber.ua/wp-content/uploads/2021/03/AmCham_CITI_survey_2021_UA_FINAL.pdf
7. Investycijnyj klimat Ukrainy. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_11352
8. Reghionalni kompaniji poghirshly ocinku biznes-klimatu «na miscjakh». URL: <https://eba.com.ua/regionalni-kompaniyi-pogirshly-otsinku-biznes-klimatu-na-mistsyah/>

УДК 347.962

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА БЕЗПЕКИ У СИСТЕМІ СУДОУСТРОЮ,
ПРОКУРАТУРИ І АДВОКАТУРИ

Скрыньковський Руслан Миколайович

*кандидат економічних наук, професор, професор кафедри
Львівський університет бізнесу та права*

Скрыньковский Руслан Николаевич

*кандидат экономических наук, профессор, профессор кафедры
Львовский университет бизнеса и права*

Skrynkovskyy Ruslan

*PhD in Economics, Professor, Professor of the Department
Lviv University of Business and Law*

ORCID: 0000-0002-2180-8055

Скоромний Ярослав Ігорович

*доктор юридичних наук, доцент кафедри
Львівський університет бізнесу та права*

Скоромный Ярослав Игоревич

*доктор юридических наук, доцент кафедры
Львовский университет бизнеса и права*

Skoromnyy Yaroslav

*D. Sc. (Law), Associate Professor of the Department
Lviv University of Business and Law*

ORCID: 0000-0002-4067-710X

Мазур Юрій Миколайович

*депутат
Львівської обласної ради 8-го скликання*

Мазур Юрий Николаевич

*депутат
Львовского областного совета 8-го созыва*

Mazur Yuriy

*Deputy of the
Lviv Regional Council of the 8th Convocation*

ORCID: 0000-0003-4968-029X

Сердюк Валентин Васильович

*доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, суддя
Верховний Суд*

Сердюк Валентин Васильевич

*доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Украины, судья
Верховный Суд*

Serdiuk Valentyn

*D. Sc. (Law), Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Judge
Supreme Court*

ORCID: 0000-0002-4085-6255

Глуценко Світлана Володимирівна

*доктор юридичних наук, заслужений юрист України,
заступник Міністра*

Міністерство економіки України

Глуценко Светлана Владимировна

*доктор юридических наук, заслуженный юрист Украины,
заместитель Министра*

Министерство экономики Украины

Hlushchenko Svitlana

*D. Sc. (Law), Honored Lawyer of Ukraine, Deputy Minister
Ministry of Economy of Ukraine
ORCID: 0000-0001-7207-3557*

Хмиз Мар'яна Василівна

*доктор філософії в галузі права, викладач кафедри
Львівський університет бізнесу та права*

Хмыз Марьяна Васильевна

*доктор философии в области права, преподаватель кафедры
Львовский университет бизнеса и права*

Khmyz Mariana

*PhD in Law, Lecturer of the Department
Lviv University of Business and Law
ORCID: 0000-0003-3553-8022*

Чистоклетов Леонтий Григорович

*доктор юридичних наук, професор, професор кафедри
Національний університет «Львівська політехніка»*

Чистоклетов Леонтий Григорьевич

*доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры
Национальный университет «Львовская политехника»*

Chystokletov Leontii

*D. Sc. (Law), Professor, Professor of the Department
Lviv Polytechnic National University
ORCID: 0000-0002-3306-1593*

Тиркало Юрій Євгенійович

*аспірант
Національного університету «Львівська політехніка»*

Тыркало Юрий Евгениевич

*аспирант
Национального университета «Львовская политехника»*

Tyrkalo Yuriy

*Postgraduate Student of the
Lviv Polytechnic National University
ORCID: 0000-0003-2535-4238*

Кайдрович Христина Іванівна

*кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри
Львівський університет бізнесу та права*

Кайдрович Христина Ивановна

*кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры
Львовский университет бизнеса и права*

Kaydrovych Khrystyna

*PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department
Lviv University of Business and Law
ORCID: 0000-0002-0362-7779*

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-6-7636

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В СУДОВІЙ ПРАКТИЦІ УКРАЇНИ

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ УКРАИНЫ

THE PRINCIPLE OF THE RULE OF LAW IN THE JUDICIAL PRACTICE OF UKRAINE

Анотація. У статті розкрито особливості дотримання і реалізації принципу верховенства права у судовій практиці України. Встановлено, що реалізація принципу верховенства права регламентується Постановою Пленуму Верховного Суду України «Про судові рішення у цивільній справі», Законом України «Про судоустрій і статус суддів» та Конституцією України. Визначено, що принцип верховенства права є одним із головних принципів демократичного суспільства. З'ясовано, що проблематика дотримання принципу верховенства права у судовій практиці України носить комплексний характер, при чому її можна вирішити тільки за рахунок здійснення комплексної судово-правової реформи. Встановлено, що у контексті дотримання принципу верховенства права в Україні слід впроваджувати досвід Європейського Суду з прав людини. З'ясовано, що реалізація принципу верховенства права відбувається через реалізацію принципу правової визначеності, принципу юридичної визначеності, принципу справедливості, принципу рівності, принципу ясності та однозначності правової норми, принципу пропорційності, принципу передбачуваності. Доведено, що суд у контексті здійснення правосуддя має дотримуватись принципу верховенства права, а також забезпечувати право кожному на здійснення справедливого суду, забезпечення дотримання поваги кожного, а також інших прав та свобод, що визначені законодавчими та нормативно-правовими документами. Установлено, що однією із основних засад реалізації принципу верховенства права виступає здійснення змін у законодавстві з метою встановлення відповідного перехідного періоду (тобто розумного терміну між датою офіційного оприлюднення закону та датою набрання законом чинності). Визначено, що реалізація принципу верховенства права вказує на обмеженість органів державної влади у діях, які, насамперед, є регламентованими законом, при чому основна мета принципу верховенства права полягає у обмеженні державної влади над кожним, внаслідок чого мають бути належно забезпечені права кожного від довільного (та водночас неналежного) втручання держави чи органів державної влади, зокрема у відповідні сфери життєдіяльності кожного. Зазначено, що перспективами подальших досліджень у цьому напрямі є дослідження правових засад інших принципів, якими керуються у діяльності органи судової влади України.

Ключові слова: суд, суддя, судова система, правосуддя, принцип верховенства права.

Аннотация. В статье раскрыты особенности соблюдения и реализации принципа верховенства права в судебной практике Украины. Установлено, что реализация принципа верховенства права регламентируется Постановлением Пленума Верховного Суда Украины «О судебном решении по гражданскому делу», Законом Украины «О судоустройстве и статусе судей» и Конституцией Украины. Установлено, что принцип верховенства права является одним из главных принципов демократического общества. Установлено, что проблематика соблюдения принципа верховенства права в судебной практике Украины носит комплексный характер, причем ее можно решить только за счет осуществления комплексной судебно-правовой реформы. Установлено, что в контексте соблюдения принципа верховенства права в Украине следует внедрять опыт Европейского суда по правам человека. Установлено, что реализация принципа верховенства права происходит через реализацию принципа правовой определенности, принципа юридической определенности, принципа справедливости, принципа равенства, принципа ясности и однозначности правовой нормы, принципа пропорциональности, принципа предсказуемости. Доказано, что в контексте осуществления правосудия суд должен соблюдать принцип верховенства права, а также обеспечивать право каждому на осуществление справедливого суда, обеспечение соблюдения уважения каждого, а также других прав и свобод, определенных законодательными и нормативно-правовыми документами. Установлено, что одним из основных принципов реализации принципа верховенства права выступает осуществление изменений в законодательстве с целью установления соответствующего переходного периода (то есть разумного срока между датой официального обнародования закона и датой вступления закона в силу). Определено, что реализация принципа верховенства права указывает на ограниченность органов государственной власти в действиях, прежде всего регламентированных законом, причем основная цель принципа верховенства права состоит в ограничении государственной власти над каждым, в результате чего должны быть надлежащим образом обеспечены права каждого от произвольного (и одновременно ненадлежащего) вмешательства государства или органов государственной власти, в частности в соответствующие сферы жизнедеятельности каждого. Отмечено, что перспективами дальнейших исследований в этом направлении исследования правовых основ других принципов, которыми руководствуются в деятельности органы судебной власти Украины.

Ключевые слова: суд, судья, судебная система, правосудие, принцип верховенства права.

Summary. The article reveals the peculiarities of the observance and implementation of the principle of the rule of law in the judicial practice of Ukraine. It was established that the implementation of the rule of law is regulated by the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of Ukraine «On a Court Decision in a Civil Case», the Law of Ukraine «On the Judiciary and the Status of Judges» and the Constitution of Ukraine. It has been established that the principle of the rule of law is one of the main principles of a democratic society. It has been established that the problem of observance of the principle of the rule of law in the judicial practice of Ukraine is of a complex nature, and it can be solved only through the implementation of a comprehensive judicial and legal reform. It has been established that in the context of observing the rule of law in Ukraine, the experience of the European Court of Human Rights should be implemented. It has been established that the implementation of the principle of the rule of law occurs through the implementation of the principle of legal certainty, the principle of juridical certainty, the principle of justice, the principle of equality, the principle of clarity and unambiguity of the legal norm, the principle of proportionality, the principle of predictability. It has been proven that in the context of the administration of justice, the court must comply with the principle of the rule of law, as well as ensure the right of everyone to a fair trial, to ensure respect for everyone, as well as other rights and freedoms defined by legislative and regulatory documents. It has been established that one of the main principles for the implementation of the principle of the rule of law is the implementation of changes in legislation in order to establish an appropriate transitional period (that is, a reasonable period between the date of the official promulgation of the law and the date of entry into force of the law). It was determined that the implementation of the principle of the rule of law indicates the limited nature of public authorities in actions, primarily those regulated by law, and the main goal of the principle of the rule of law is to limit state power over everyone, as a result of which the rights of everyone should be properly ensured against arbitrary (and at the same time inappropriate) interference of the state or public authorities, in particular, in the relevant spheres of life of everyone. It is noted that the prospects for further research in this direction are the study of the legal foundations of other principles that guide the activities of the judicial authorities of Ukraine.

Key words: court, judge, judicial system, justice, the principle of the rule of law.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення діяльність як органів судової гілки влади, так і органів законодавчої та виконавчої гілок влади, має відбутись із дотриманням законодавчо установлених принципів. Серед таких принципів особливе місце займає принцип верховенства права. Особливу роль у контексті дотримання і реалізації принципу верховенства права виконують суди на чолі із суддями.

Судова практика засвідчує, що реалізація принципу верховенства права передбачає реалізацію інших принципів, зокрема — принципу законності та принципу справедливості.

Таким чином, актуальність проблематики цього дослідження націлена на висвітлення важливості принципу верховенства права у контексті здійснення правосуддя в Україні через реалізацію інших принципів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правові засади та особливості дотримання і реалізації принципу верховенства права в судовій практиці є предметом досліджень багатьох вчених-юристів і практиків, при цьому ґрунтовні дослідження у даному напрямку здійснили Ю. Корольова [1], Т. Цувіна [2], Т. Чельпученко [3] та інші.

Зокрема, Ю. Корольова [1] наголошує на тому, що принцип верховенства права характеризує не тільки правову систему України, але і є одним із основних принципів міжнародних правових систем. Науковець проводить чіткий аналіз розкриття значення цього принципу та зауважує, що [1]:

а) принцип верховенства права характеризує спосіб організованості нормального рівня життя у суспільстві у відповідності до правових основ,

а також виступає важливим інструментом недопущення вчинення антидемократичного і свавільного правління в державі, іншими словами — цей принцип рівний принципу конституційності права;

б) принцип верховенства права висвітлює моральні особливості права, а також виступає, так би мовити, природнім правом у системі сучасних правових відносин і тісно співпоєднується із принципом рівності, принципом розумності, принципом справедливості, принципом пропорційності;

в) принцип верховенства права виступає механізмом організації на належному рівні правової системи, у відповідності до чого дотримання вимог принципу верховенства права повинно базуватись як на принципі правової визначеності, так і на принципі стабільності і належного рівня довіри до правової системи, принципі законності, принципі заборони вчинення неправомірної дискреції і зворотності дії нормативно-правових документів;

г) принципом верховенства права гарантується доступність кожного до правосуддя, яке насамперед має здійснюватись неупередженим і незалежним судом;

д) принцип верховенства права включає в себе принцип законності, у відповідності до якого суб'єкти, зокрема суб'єкти публічної влади, повинні безумовно дотримуватись вимог законодавства, а також інших нормативно-правових документів.

Поряд з тим, Ю. Корольова [1] стверджує, що принцип верховенства права виступає одним із ключових принципів діяльності органів трьох гілок державної влади — законодавчої влади, виконавчої влади та судової влади, а також інших

публічних та приватних суб'єктів, який, своєю чергою, реалізується на засадах рівності усіх перед законом, неупередженості та незалежності здійснення правосуддя, недискримінації прав кожного тощо.

Своєю чергою, Т. Чепульченко [3] розглядає принцип верховенства права як головний принцип правотворення. На думку науковця, реалізація принципу верховенства права забезпечує процес панування права у правовій державі, при чому унеможлиблює панування інтересів інших осіб, що є представниками влади. Через належне дотримання принципу верховенства права забезпечується дотримання та захист прав, свободи та інтересів людини незалежно від сфери життя.

В контексті цього Т. Цувіна [2] розглядає особливості реалізації принципу верховенства права в Україні, виходячи із практики Європейського Суду з прав людини. Так, у контексті аналізу практики Європейського Суду з прав людини науковець виділяє декілька головних аспектів, які головним чином пов'язані із дотриманням принципу верховенства права.

Зокрема, Т. Цувіною зазначено, що принцип верховенства права у практиці Європейського Суду з прав людини чітко пов'язаний та прямо залежить від дотримання таких принципів як принцип законності, принцип справедливості судочинства, принцип додержання прав людини, принцип правової визначеності [2].

Що стосується важливості принципу законності, то тут Т. Цувіна стверджує, що законність дозволяє чітко окреслити рамки граничного втручання органів державної, у тому числі публічної влади в реалізацію та дотримання прав, визначених Європейським Судом з прав людини. З іншої сторони, принцип законності дозволяє встановити рамки граничних меж відповідних конвенційних прав. Такі аспекти є прямо та водночас тісно взаємопов'язані [2].

Таким чином, аналіз наукових праць [1–3] дає підставити зауважити, що не до кінця розкритими залишаються питання важливості принципу верховенства права у судовій практиці України.

Мета статті. Метою статті є дослідити особливості дотримання і реалізації принципу верховенства права у судовій практиці України.

Виклад основного матеріалу дослідження. На думку судді Рівненського міського суду Рівненської області О. Крижової [4] у практику вітчизняного законодавства, зокрема у контексті дотримання принципу верховенства права, слід впроваджувати досвід Європейського Суду з прав людини. Аналізуючи практику діяльності Європейського Суду з прав людини у сфері дотримання принципу верховенства права, суддя зауважує, що Європейський Суд з прав людини в ухвалених ним рішеннях додержується досить-таки чітких

і спеціально установлених напрямків дотримання такого принципу. Такі дії забезпечують гарантії дотримання принципу верховенства права та прямо залежать від рівня якості діючого у державі законодавства. Враховуючи позитивний досвід Європейського Суду з прав людини у напрямку дотримання принципу верховенства, О. Крижова зауважує, що його неодмінно слід враховувати та впроваджувати у судову практику України.

Проблему реалізації принципу верховенства права у діяльності органів судової гілки влади також розглядає науковець та практик водночас О. Константий [5]. В результаті проведених досліджень О. Константий зауважує, що в умовах сьогодення проблематика дотримання принципу верховенства права у судовій практиці України носить комплексний характер, при чому її можна вирішити тільки за рахунок здійснення комплексної судово-правової реформи. З огляду на проведення такої реформи, передбачено удосконалити конституційно-правове регулювання процедури організації і діяльності органів судової гілки влади, зокрема і статусу суддів в Україні. Особливу увагу у такому контексті слід приділити:

- 1) урегулюванню права на здійснення справедливого правосуддя в межах розумних термінів розгляду судових справ неупередженим та незалежним судом;
- 2) гарантіям фінансового забезпечення потреб суддів, при чому на належному рівні, який би не був нижчим за реальні потреби, понесені на здійснення процесуальної діяльності;
- 3) урівноваженню витратків на забезпечення функціонування органів судової гілки влади та органів суддівського самоврядування.

Суддя О. Потильчак [6] розглядає ключові особливості реалізації принципу верховенства права, виходячи із рішень, ухвалених Верховним Судом України. До прикладу, одним із таких рішень є Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про судові рішення у цивільній справі» [7] від 18.12.2009 р. № 14. У цьому документі зазначено, що рішення, прийняті судом, виступають найголовнішим актом правосуддя, який покликаний забезпечити захист прав та свобод людини, що гарантовані Конституцією України та реалізовувати при цьому принцип верховенства права, що проголошений Конституцією України. З огляду на такі засади необхідно відзначити, що суди у такому аспекті повинні беззаперечно дотримуватись вимог щодо обґрунтованості та законності рішень, ухвалених за результатами розгляду відповідних судових справ.

Багаторічний заступник Голови Вищого адміністративного суду України та радник (патронат) науково-аналітичного відділу управління забезпечення діяльності керівництва суду Вищого адміністративного суду України по цей час М. Цуркан

[8] зауважує важливість впливу практики Європейського Суду з прав людини на рівень та особливості додержання судами, зокрема адміністративними судами, принципу верховенства права. З огляду на те, М. Цуркан наголошує на важливості врахування такої практики в усіх сферах здійснення судочинства.

У ході розкриття мети дослідження необхідно також розглянути правові засади принципу верховенства права, що визначені у законодавчих документах.

Так, відповідно до статті 2 «Завдання суду» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [9] суд у контексті здійснення правосуддя має додержуватись принципу верховенства права, а також забезпечувати право кожному на здійснення справедливого суду, забезпечення дотримання поваги кожного, а також інших прав та свобод, що визначені законодавчими та нормативно-правовими документами. Згідно статті 6 «Незалежність судів» у контексті здійснення правосуддя суди мають бути незалежними від будь-якого впливу, що здійснений на незаконних засадах, при чому, базуватись на реалізації та дотриманні принципу верховенства права.

Статтю 48 «Незалежність судді» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [9] зазначено, що судді, здійснюючи правосуддя, повинні керуватись Конституцією України, а також положеннями інших законів України, але, при цьому, керуватись дотриманням принципу верховенства права. Про дотримання принципу верховенства права кожен суддя виголошує у присязі, яку складає на момент урочистої церемонії (згідно статті 57 «Присяга судді»).

Варто зауважити, що в Україні дія принципу верховенства права у контексті здійснення правосуддя регламентується статтею 8 Конституції України [10]. Відповідно до статті 129 Конституції України у ході здійснення правосуддя, суддя є незалежним і при цьому керується принципом верховенства права.

Як зазначеному на офіційному веб-сайті Конституційного Суду України [11], верховенство права являє собою особливість панування права у суспільстві. Керуючись принципом верховенства права, від держави вимагається його втілення у правозастосовчу і правотворчу функції, тобто у вигляді ухвалення відповідних законів, зміст яких чітко дозволяє виокремити ідеї соціальної справедливості, рівності і свободи як головних елементів забезпечення захисту права та свобод людини і громадянина.

Принцип верховенства права проявляється не тільки тим, що він обмежений законодавством, але і тим, що його реалізація відбувається через спеціальні соціальні регулятори, серед яких треба відзначити традиції, норми моралі, звичаї, які

у сукупності визначають культурний рівень суспільства. Принцип верховенства права є одним із головних принципів демократичного суспільства. У відповідності до реалізації цього принципу передбачається здійснення судового контролю про прояви та/чи випадки втручання/порушення прав та свобод людини та громадянина [11].

Судова практика засвідчує, що реалізація принципу верховенства права відбувається через реалізацію принципу правової визначеності. Принцип правової визначеності вказує на те, що обмеження головних прав та свобод людини і громадянина та відповідно реалізація таких обмежень на практиці відбувається лише у тому випадку, коли належним чином забезпечено передбачуваний результат від застосування таких правових норм, що визначаються такими обмеженнями. З огляду на це, обмеження будь-якого права та/чи будь-якої свободи мають базуватись тільки на критеріях, що дозволяють виокремити правомірну поведінку особи, права та обов'язки якої обмежуються, від неправомірної, і тим самим, чітко встановити наслідки такої поведінки [11].

Важливими елементами принципу верховенства права у судовій практиці є принцип справедливості, принцип рівності, принцип правової визначеності, принцип ясності та однозначності правової норми. Практика Конституційного Суду України засвідчує, що принцип верховенства права повинен базуватись на таких основних засадах як ефективність мети та засобів правового регламентування та регулювання, логічність і розумність закону [11].

Не менш важливим принципом, через реалізацію якого реалізується принцип верховенства права — це принцип пропорційності. У практиці Конституційного Суду України принцип пропорційності відображається через реалізацію заходів щодо досягнення належного рівня легітимності мети [11].

Реалізація принципу верховенства права також залежить від таких елементів як правова передбачуваність і правова визначеність. Завдяки таким елементам учасники, що беруть участь у правовідносинах, отримують можливість завчасно передбачати наслідки вчинених ними дій та бути у більшій мірі впевненими у очікуваннях, що гарантуються законом.

Через правову визначеність правові норми стають кожному зрозумілими, чітко розкритими. Завдяки реалізації принципу правової визначеності права і свободи людини та громадянина, що є обмежені, можуть бути втілені на практиці, але повинна бути передбачена умова застосування правових норм, у відповідності до якої регламентуються такі обмеження [11].

Законодавством щодо реалізації принципу правової визначеності потрібно чітко, зрозуміло,

однозначно визначити правові норми та передбачуваність таких правових норм, що у перспективі дозволить забезпечити стабільне правове становище людини і громадянина [11].

Судова практика України вказує також на те, що однією із основних засад реалізації принципу верховенства права виступає здійснення змін у законодавстві з метою встановлення відповідного перехідного періоду (тобто розумного терміну між датою офіційного оприлюднення закону та датою набрання законом чинності). Такі засади дозволять у більшій мірі особам адаптуватись нових ситуацій, що спричинені змінами законодавства.

Перехідний період щодо зміни законодавства повинен бути індивідуальним у кожній індивідуальній ситуації. Зокрема основними елементами, що впливають на індивідуальність, є кількість осіб, відносно яких ухвалюються зміни у законі, здатність таких осіб бути належно підготовленими до нових законодавчих змін, час, який потрібно витратити на набрання чинності новоприйнятим законам [11].

Ще одним принципом, яким регламентується реалізація принципу верховенства права є принцип юридичної визначеності. Згідно цього принципу орган публічної влади не має права визнавати дискримінаційні повноваження, що були прийняті рішеннями, однак таке право йому надається, коли чітко існує механізм запобігання зловживанням такими повноваженнями [11].

У контексті реалізації принципу верховенства права державою мають бути запроваджені належним чином процедури перегляду апеляційними судами справ, у відповідності до чого було б забезпечено належну ефективність права кожного на судовий захист. У такій ситуації, кожен, право та свободи якого порушено, зможе досягти максимального запобігання виникненню індивідуальних негативних наслідків щодо настання можливої судової помилки. Завдяки реалізації принципу юридичної визначеності учасники суспільних відносин можуть чітко передбачити особисті дії та бути повністю упевненими у легітимності відносин. Через принцип юридичної визначеності легітимні очікування кожного краще втілюються у практику, з огляду на що кожен може досягти бажаного результату за рахунок учинення правомірних дій, що дозволить передбачити їх ймовірні наслідки. Не реалізованими легітимні очікування можуть бути тоді, коли особа не досягла результату, що був нею задалегідь спрогнозований. Причиною цього може стати зміна юридичного регулювання у терміні, які не є обґрунтованими і нерозумними [11].

Практика Конституційного Суду України показує, що принцип юридичної визначеності виступає важливою складовою конституційного принципу верховенства права. Принцип юридичної визначеності з чіткістю виділяє вимоги до здійснення організованості і забезпечення належного

функціонування цілісної системи права, а також процесів правотворчості і правозастосування, користуючись при цьому способом, що передбачає досягнення стабільності правового становища кожного індивіда. Тут доцільно зауважити, що реалізацію зазначеного вище можна досягти за рахунок законодавчо закріплених якісних та водночас зрозумілих правових норм [11].

У ході дослідження варто наголосити, що принцип верховенства права виступає у ролі механізму забезпечення контролю за використанням державою влади і захистом людини, її прав та свобод від вчинення органами державної влади свавільних дій. Через принцип верховенства права, який з однієї сторони виступає нормативним ідеалом, до якого має прагнути кожна правова система, а з іншої — інтегральним принципом права, згідно чого стають основоположними такі складові цього принципу як принцип законності, принцип демократичності, принцип незалежності, принцип поділу державної влади, принцип справедливості правосуддя, принцип юридичної визначеності.

Реалізація принципу верховенства права вказує на обмеженість органів державної влади у діях, які насамперед є регламентованими законом. Тут треба зауважити основну мету принципу верховенства права, яка полягає у обмеженні державної влади над кожним, внаслідок чого мають бути належно забезпечені права кожного від довільного (та водночас неналежного) втручання держави чи органів державної влади зокрема у відповідні сфери життєдіяльності кожного.

З огляду на те, принципом верховенства права заборонено вчиняти свавілля чи свавільні діяння відносно прав та свобод людини і громадянина. Керуючись таким принципом, кожен отримує право на планування та передбачення своїх дій, а також розраховує на певний результат.

Висновки і перспективи подальших досліджень. За результатами опрацювання наукових праць та джерел [1–11], розкрито правові засади принципу верховенства права в судовій практиці України, і на основі цього встановлено, що:

- реалізація принципу верховенства права регламентується Постановою Пленуму Верховного Суду України «Про судові рішення у цивільній справі», Законом України «Про судоустрій і статус суддів» та Конституцією України;
- принцип верховенства права є одним із головних принципів демократичного суспільства;
- проблематика дотримання принципу верховенства права у судовій практиці України носить комплексний характер, при чому її можна вирішити тільки за рахунок здійснення комплексної судово-правової реформи;
- у контексті дотримання принципу верховенства права в Україні слід впроваджувати досвід Європейського Суду з прав людини;

- реалізація принципу верховенства права відбувається через реалізацію принципу правової визначеності, принципу юридичної визначеності, принципу справедливості, принципу рівності, принципу ясності та однозначності правової норми, принцип пропорційності, принципу передбачуваності;
 - суд у контексті здійснення правосуддя має дотримуватись принципу верховенства права, а також забезпечувати право кожному на здійснення справедливого суду, забезпечення дотримання поваги кожного, а також інших прав та свобод, що визначені законодавчими та нормативно-правовими документами;
 - однією із основних засад реалізації принципу верховенства права виступає здійснення змін у законодавстві з метою встановлення відповідного перехідного періоду (тобто розумного терміну між датою офіційного оприлюднення закону та датою набрання законом чинності);
 - реалізація принципу верховенства права вказує на обмеженість органів державної влади у діях, які, насамперед, є регламентованими законом, при чому основна мета принципу верховенства права полягає у обмеженні державної влади над кожним, внаслідок чого мають бути належно забезпечені права кожного від довільного (та водночас неналежного) втручання держави чи органів державної влади, зокрема у відповідній сфері життєдіяльності кожного.
- Перспективами подальших досліджень у цьому напрямі є дослідження правових засад інших принципів, якими керуються у діяльності органи судової влади України.

Література

1. Корольова Ю. Кореляція принципів верховенства права та верховенства закону в системі джерел права // Підприємництво, господарство і право. 2019. № 4. С. 183–186. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/4/35.pdf> (дата звертання: 01.08.2021 р.).
2. Цувіна Т. А. Принцип верховенства права у практиці Європейського Союзу з прав людини // Часопис Київського університету права. 2019. № 4. С. 373–379. doi: <https://doi.org/10.36695/2219-5521.4.2019.66>.
3. Чепульченко Т. О. Верховенство права як основоположний принцип сучасного правотворення // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право. 2012. № 3. С. 185–188. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2012_3_36 (дата звертання: 01.08.2021 р.).
4. Крижова О. Принцип верховенства права у практиці Європейського суду з прав людини // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки. 2017. № 865. С. 544–549. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2017_865_84 (дата звертання: 01.08.2021 р.).
5. Константи́й О. В. Щодо проблеми реалізації принципу верховенства права у сфері діяльності судової влади в Україні // Інформаційний сервер Верховного Суду України. URL: <https://www.viaduk.net/clients/vs.nsf/0/EA724CB626C9EAB1C225762B0049C468> (дата звертання: 01.08.2021 р.).
6. Потильчак О. І. Реалізація принципу верховенства права у рішеннях Верховного Суду України // Вісник Академії адвокатури України. 2013. Число 2. С. 162–164. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaau_2013_2_31 (дата звертання: 01.08.2021 р.).
7. Про судові рішення у цивільній справі: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 18.12.2009 р. № 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-09#Text> (дата звертання: 01.08.2021 р.).
8. Цуркан М. І. Вплив практики Європейського Суду з прав людини на дотримання адміністративними судами України принципу верховенства права // Правове забезпечення ефективного виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини: Зб. наук. ст. Міжнар. наук.практ. конф. (Одеса, 15 вересня 2012 р.) / за ред. С. В. Ківалова; НУ «ОЮА». Одеса: Фенікс, 2012. С. 325–342. URL: <http://hdl.handle.net/11300/9632> (дата звертання: 01.08.2021 р.).
9. 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: 01.08.2021 р.).
10. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (із змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> (дата звертання: 01.08.2021 р.).
11. Верховенство права // Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/34-verhovenstvo-prava> (дата звертання: 01.08.2021 р.).

References

1. Korolova Yu. Koreliatsiia pryntsyviv verkhovenstva prava ta verkhovenstva zakonu v systemi dzherel prava // Pidpriansnytstvo, hospodarstvo i pravo. 2019. № 4. S. 183–186. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/4/35.pdf> (data zvertannia: 01.08.2021 r.).
2. Tsuvina T. A. Pryntsyv verkhovenstva prava u praktytsi Yevropeiskoho Soiuzu z prav liudyny // Chasopys Kyivskoho universytetu prava. 2019. № 4. S. 373–379. doi: <https://doi.org/10.36695/2219-5521.4.2019.66>.

3. Chepulchenko T. O. Verkhovenstvo prava yak osnovopolozhnyi pryntsyp suchasnoho pravotvorennia // Visnyk Natsionalnoho tekhnichnoho universytetu Ukrainy «Kyivskyi politekhnichniy instytut». Politolohiia. Sotsiolohiia. Pravo. 2012. № 3. S. 185–188. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2012_3_36 (data zvertannia: 01.08.2021 r.).
4. Kryzhova O. Pryntsyp verkhovenstva prava u praktytsi Yevropeiskoho sudu z prav liudyny // Visnyk Natsionalnoho universytetu «Lvivska politekhnika». Seriia: Yurydychni nauky. 2017. № 865. S. 544–549. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2017_865_84 (data zvertannia: 01.08.2021 r.).
5. Konstantyi O. V. Shchodo problemy realizatsii pryntsypu verkhovenstva prava u sferi diialnosti sudovoi vlady v Ukraini // Informatsiinyi server Verkhovnoho Sudu Ukrainy. URL: <https://www.viaduk.net/clients/vs.nsf/0/EA724CB626C9EAB1C225762B0049C468> (data zvertannia: 01.08.2021 r.).
6. Potylchak O. I. Realizatsiia pryntsypu verkhovenstva prava u rishenniakh Verkhovnoho Sudu Ukrainy // Visnyk Akademii advokatury Ukrainy. 2013. Chyslo 2. S. 162–164. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaau_2013_2_31 (data zvertannia: 01.08.2021 r.).
7. Pro sudove rishennia u tsyvilnii spravi: Postanova Plenumu Verkhovnoho Sudu Ukrainy vid 18.12.2009 r. № 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-09#Tex> (data zvertannia: 01.08.2021 r.).
8. Tsurkan M. I. Vplyv praktyky Yevropeiskoho Sudu z prav liudyny na dotrymannia administratyvnymy sudamy Ukrainy pryntsypu verkhovenstva prava // Pravove zabezpechennia efektyvnoho vykonannia rishen i zastosuvannia praktyky Yevropeiskoho sudu z prav liudyny: Zb. nauk. ct. Mizhnar. nauk.prakt. konf. (Odesa, 15 veresnia 2012 r.) / za red. S. V. Kivalova; NU «OIuA». Odesa: Feniks, 2012. S. 325–342. URL: <http://hdl.handle.net/11300/9632> (data zvertannia: 01.08.2021 r.).
9. 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: 01.08.2021 r.).
10. Konstytutsiia 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: 01.08.2021 r.).
11. Verkhovenstvo prava // Ofitsiinyi veb-sait Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/34-verhovenstvo-prava> (data zvertannia: 01.08.2021 r.).

Стаття надійшла до редакції 29.10.2021

Ачкасов Ігор Анатолійович

доктор технічних наук,

доцент кафедри управління проектами

Київський національний університет будівництва і архітектури

Ачкасов Игорь Анатольевич

доктор технических наук,

доцент кафедры управления проектами

Киевский национальный университет строительства и архитектуры

Achkasov Igor

Doctor of Technical Sciences,

Associate Professor of Project Management

Kyiv National University of Civil Engineering and Architecture

ORCID: 0000-0002-7049-0530

Запривода Аліна Анатоліївна

доктор філософії з менеджменту,

доцент кафедри управління проектами

Київський національний університет будівництва і архітектури

Запривода Алина Анатольевна

доктор философии по менеджменту,

доцент кафедры управления проектами

Киевский национальный университет строительства и архитектуры

Zapryvoda Alina

Doctor of Philosophy in Management,

Associate Professor of Project Management

Kyiv National University of Civil Engineering and Architecture, Kyiv

ORCID: 0000-0003-0161-623X

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-6-7774

ПОРТФЕЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ЕНЕРГЕТИЧНИМ РИНКОМ НА РІВНІ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРУ

ПОРТФЕЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИМ РЫНКОМ НА УРОВНЕ ПУБЛИЧНОГО СЕКТОРА

PORTFOLIO MANAGEMENT OF THE ENERGY MARKET AT THE PUBLIC SECTOR LEVEL

Анотація. У статті проводиться аналіз останніх тенденцій розвитку енергетичного ринку України. Серед основних особливостей енергетичного ринку визначено велику кількість стейкхолдерів, які мають різні інтереси у системі енергопостачання, відсутність координації та систематизації процесів їх взаємодії, неспроможність профільних державних установ встановлювати чіткі правила функціонування ринку та застосовувати їх на практиці, сприяння монополізації ринку, що робить його малоефективним. Okремо виділено питання формування тарифів. Розглянуто дві системи надання енергетичних послуг та оплати використаної енергії. Недосконалість обох методів призвела до формування великих боргів у галузі, що особливо загострилося в умовах пандемії. Аналіз вимог до ринку енергетичних послуг визначив базові пріоритети, що відповідають можливостям впровадження системи управління енергетичними портфелями проєктів. Систему управління портфелями проєктів у роботі визначено як комплексну та концептуальну. Визначено пріоритетні напрямки

розвитку системи управління портфелями енергетичних проєктів, а саме збільшення обсягів продажу виробленої атомними електростанціями енергії, координація експортно-імпортних операцій у сфері енергетики, використання ринкових механізмів формування ціни та системи оплати за надані послуги, визначення та пошук шляхів досягнення довгострокових цілей енергетичного ринку в Україні, адаптація стандартів та норм вітчизняного ринку енергетики до стандартів та норм Європейського Союзу з метою отримати можливість входження на нові ринки збуту, розробка ефективних механізмів соціальної підтримки осіб, які не можуть самостійно оплатити вартість споживання енергії у повному обсязі.

Ключові слова: енергетичний ринок, управління портфелями проєктів, державне управління енергетичними проєктами.

Анотація. В статье производится анализ последних тенденций развития энергетического рынка Украины. Среди основных особенностей энергетического рынка определено большое количество стейкхолдеров, имеющих разные интересы в системе энергоснабжения, отсутствие координации и систематизации процессов их взаимодействия, неспособность профильных государственных учреждений устанавливать четкие правила функционирования рынка и применять их на практике, содействие монополизации рынка, что делает его малоэффективным. Отдельно выделены вопросы формирования тарифов. Рассмотрены две системы предоставления энергетических услуг и оплата использованной энергии. Невершенство обоих методов привело к формированию больших долгов в отрасли, что особенно обострилось в условиях пандемии. Анализ требований к рынку энергетических услуг определил базовые приоритеты, отвечающие возможностям внедрения системы управления энергетическими портфелями проектов. Система управления портфелями проектов в работе определена как комплексная и концептуальная. Определены приоритетные направления развития системы управления портфелями энергетических проектов, а именно увеличение объемов продаж производимой атомными электростанциями энергии, координация экспортно-импортных операций в сфере энергетики, использование рыночных механизмов формирования цены и системы оплаты за предоставленные услуги, определение и поиск путей достижения долгосрочных целей энергетического рынка в Украине, адаптация стандартов и норм отечественного рынка энергетики к стандартам и нормам Европейского Союза с целью получить возможность входжения на новые рынки сбыта, разработка эффективных механизмов социальной поддержки лиц, которые не могут самостоятельно оплатить стоимость потребления энергии в полном объеме.

Ключевые слова: энергетический рынок, управление портфелями проектов, государственное управление энергетическими проектами.

Summary. The article analyzes the latest trends in the energy market of Ukraine. Among the main features of the energy market are a large number of stakeholders with different interests in the energy supply system, lack of coordination and systematization of their interaction, the inability of relevant government agencies to establish clear rules of the market and apply them in practice. The issue of tariff formation is singled out. Two systems of providing energy services and payment for used energy are considered. The imperfection of both methods has led to the formation of large debts in the industry, which has become especially acute in a pandemic. The analysis of the requirements for the energy services market identified the basic priorities that correspond to the possibilities of implementing the energy portfolio management system of projects. The project portfolio management system is defined as complex and conceptual. The priority directions of development of the portfolio of energy projects portfolio management are identified, namely increase of sales of energy produced by nuclear power plants, coordination of export-import operations in the energy sector, use of market pricing mechanisms and payment system for services, identification and search for long-term energy market goals. in Ukraine, adaptation of standards and norms of the domestic energy market to the standards and norms of the European Union in order to be able to enter new markets, development of effective mechanisms of social support for those who can not afford to pay for energy in full.

Key words: energy market, project portfolio management, public energy project management.

Постановка проблеми. Система державного управління у сфері енергетики на сьогодні має суттєві недоліки. Ефективність тієї чи іншої галузі може визначатися питаннями її фінансової результативності. Наявність боргів у галузі за спожиту енергію свідчить про відсутність досконалої системи взаємозв'язків між виробником енергії та її кінцевим споживачем. Визначаючи проблемні аспекти розвитку енергетики варто зазначити, що проведення трансформацій у рамках реформи енергетичного ринку до сьогодні не мають позитивних результатів. Отже, доцільно звернутися до пошуку більш дієвих механізмів регулювання енергетич-

ного ринку, зокрема через систему управління портфелями енергетичних проєктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проводилося на основі робіт таких науковців як О. А. Савченко [1], Бушуєв С. Д., Бушуєва Н. С. [2], Івченко І. Ю. [3], Чумаченко І. В., Морозов В. В., Доценко Н. В., Чередніченко А. М. [4] та інші.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою та завданнями публікації є визначення механізмів впровадження системи управління портфелями проєктів на рівні державного управління з метою підвищення ефективності роботи енергетичного ринку.

Завданнями дослідження є:

- визначити тенденції та проблемні аспекти розвитку енергетичного ринку;
- проаналізувати відповідність системи управління портфелями проектів вимогам до енергетичного ринку; запропонувати принципи побудови системи управління енергетичними проектами на державному рівні.

Виклад основного матеріалу. Питання трансформації ринку електроенергії в Україні варто розглядати з економічного, технічного, політичного та екологічного боку, що визначає системність підходів до побудови ефективної системи управління енергоринком, в першу чергу, за рахунок проектного управління. Трансформаційні процеси, що розпочалися у 2019 році мали на меті раціоналізацію та підвищення прозорості схеми надання електроенергії від виробника до кінцевого споживача. До 2019 року виробники електроенергії, тобто електростанції, надавали електрику до споживачів через компанію «Енергоринок», яка мала статус державної компанії. Тарифною політикою займалася інша державна установа, основною функцією якої була реалізація на практиці державної регуляторної політики у сфері формування ціни та надання електроенергетичних послуг населенню — Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП). Серед споживачів у даній схемі були присутні населення, бюджетні установи та організації, підприємства. Для передачі енергії у схемі були задіяні обленерго, які виступали у ролі розподільчих підприємств. Схема надання споживачам електроенергії представлена на рис. 1.

Оплата наданих послуг за електропостачання проводиться за такою ж схемою у зворотному напрямку, що не лише ускладнює процеси технологічного характеру, але і знижує прозорість руху грошових коштів за надані послуги. Непрозорість та ускладнення схеми оплати послуг призводила до накопичення великих боргів у системі надання споживачам електроенергії, що ускладнювалося

відсутністю реальної можливості знайти відповідальних за контроль проведення оплати.

Раціоналізація процесів надання послуг з електропостачання та оплати наданих послуг полягала у скороченні ланцюга надходження електроенергії. Проте, проведення раціоналізації вимагало значних управлінських впливів, адже компанія-посередник мала великі заборгованості, що перевищували 30 млрд. грн.

Процеси трансформації системи надання електроенергії, що розпочалися у 2019 році мали важливі наслідки для електроенергетичної галузі країни. Основним завданням трансформацій було створення більш ефективної системи подачі та оплати наданих послуг. Авторами реформи енергетичного ринку було передбачено проведення оплати за надані послуги безпосередньо трейдерам ринку, а електроенергія, відповідно, має надходити безпосередньо до кінцевих споживачів.

Реформування та трансформації відобразилися також і на системі вироблення та оплати електричної енергії через нетрадиційні джерела енергії (зелена енергетика). Цей світовий тренд відповідає не лише потребам ринку у забезпечення електроенергією його суб'єктів, але і має на меті вирішення глобальних екологічних проблем, забезпечуючи додаткові конкурентні переваги для вітчизняного енергетичного ринку у країнах ЄС. До реформи 2019 року саме у системі нетрадиційних джерел електроенергії в Україні відзначалися найвищі тарифи. Зелена енергетика має великі перспективи для розвитку. У більшості країн ЄС нетрадиційними джерелами електроенергії користуються не лише споживачі, європейці створюють власний бізнес у системі продажу електроенергії, виробляючи та реалізуючи додаткові потужності, які не потрібні для власного ведення побуту та життєдіяльності. В Україні вироблення «зеленої» енергетики майже повністю знаходиться у руках одного холдингу — ДТЕК, що також володіє на понад 50% ринком теплової генерації. Іншу частину активів компаній, що займаються «зеленою» енергетикою, викупили

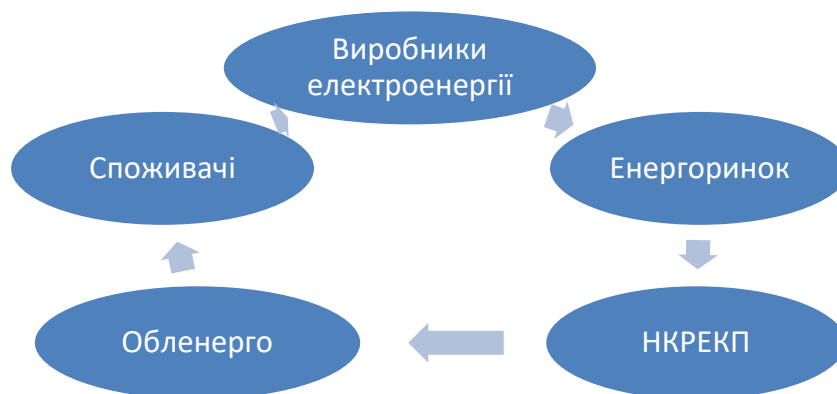


Рис. 1. Схема надання споживачам електроенергії

Джерело: розроблено авторами

іноземні інвестори. І лише невелика частина ринку належить приватним виробникам енергії, які, в більшості випадків, використовують вироблену через нетрадиційні джерела енергію для власних потреб. Варто зазначити, що «зелена» енергетика в Україні має високу інвестиційну привабливість, що пов'язано як із природно-кліматичними умовами, так і з вдалим географічним положенням та можливістю розвивати власні промислові потужності в умовах високої привабливості для іноземних інвесторів через близькість до кордону з ЄС та дешеву робочу силу. Відповідно питання підвищення ефективності електроенергетичної системи України напряду впливає не лише на вихід нашої держави на світові енергетичні ринки, але і на забезпечення сприятливого інвестиційного клімату для ведення бізнесу та розвитку промисловості.

В результаті проведеного аналізу постреформаційної ситуації на ринку електроенергії, можна запропонувати представити взаємодії ринку у вигляді наступної схеми — рис. 2 [1–2].

Проте, варто зазначити, що законодавча ініціатива, яка мала на меті раціоналізацію систем надання електроенергетичних послуг, на практиці мала ряд проблемних аспектів. Систематичні проблеми енергетичного ринку, що формувалися роками, в умовах постійних лобювань інтересів певних фінансових груп, значно ускладнюють процеси реформування та трансформації ринку енергетики в Україні. Складність трансформацій на цьому ринку полягає у наступних факторах [3–4]:

- велика кількість «гравців» на ринку — стейкхолдерів, які мають різні, а часом протилежні інтереси у системі енергопостачання;
- відсутність координації та систематизації процесів взаємодії «гравців» енергетичного ринку,



Рис. 2. Взаємодія суб'єктів ринку енергетичних послуг [1–2]

Джерело: доповнено авторами

неспроможність профільних державних установ встановлювати чіткі правила функціонування ринку та застосовувати їх на практиці;

- монополістичні ринки є малоефективними, оскільки компанії в таких умовах не конкурують за споживача ні ціновою політикою, ні якістю надання послуг, ні унікальною торговою пропозицією;
- специфічною проблемою електроенергетичного ринку в Україні є різні ціни на енергію для різних категорій споживачів, що додатково ускладнює процеси раціоналізації електроенергетичної системи.

Питання встановлення тарифів на електроенергію має політичний підтекст. Логічно довести рівень оплати за надані послуги до ринкового, встановити ринкові умови для «гравців» на ринку електроенергії, та зрівняти ціни для різних категорій споживачів, щоб зробити ринок прозорим та справедливим. Проте, низький рівень життя населення, низький рівень оплати праці та отримання інших виплат можуть призвести до загострення соціальної кризи в країні, в умовах, коли населення із меншими доходами вважає практику вищої ціни за перевикористання енергії доцільним, та, в значній мірі, підтримує вищий рівень оплати за електроенергію для промислових споживачів, не розуміючи, що ці додаткові платежі вкладаються у собівартість товару чи послуги, за яку, врешті решт, платить кінцевий споживач. Політичні аспекти реформи енергетичного ринку призвели до дефіциту коштів в умовах запровадження нової системи ринку енергетики. Результатом цих факторів стали наступні процеси:

- зростання заборгованостей перед «зеленою» енергетикою;
- політичні лобювання інтересів крупних «гравців» енергетичного ринку;
- ручне управління ринковими процесами;
- відсутність системності у роботі ринку електроенергії.

Додатковим фактором негативного впливу на формування та розвиток нового ринку електроенергії в Україні стала пандемія коронавірусної інфекції, яка призвела до скорочення споживання енергії у всьому світі та в Україні, через закриття чи обмеження роботи підприємств, установ, організацій, громадського транспорту тощо [5].

Катастрофічною ситуація стала у 2020 році, коли для порятунку ринку електроенергії довелося під впливом інженерних фахівців зупинити роботу ряду атомних енергоблоків в Україні, а під впливом негативної інвестиційної політики призупинити імпорт електроенергії.

Аналіз статичних даних у до карантинному кварталі та кварталі під час локдауну показали наступне — табл. 1.

Отже, у результаті аналізу видно, що найбільше скорочення відбулося саме у системі найбільш

Таблиця 1

Аналіз статистичних даних змін на енергетичному ринку у до карантинний та карантинний періоди

Показник	Докарантинний період	Період локдауну
Вироблення енергії атомними електростанціями	10700МВт/год	7000 МВт/год
Вироблення теплової енергії	4500 МВт/год	3000МВт/год
Нетрадиційні джерела енергії	1000 МВт/год	1500 МВт/год

масового виробництва енергії — атомних електростанціях. Скорочення виробництва енергії шляхом теплової генерації також відбулося в період локдауну, проте у після карантинний період виробництво навіть збільшилося у порівнянні із до пандемічним (до 5000 МВт/год). «Зелена» енергетика у період пандемії продовжила нарощувати свої потужності. Тенденції нарощення виробництва «зеленої» енергії наглядно продемонстровані на рис. 3.

Негативно вплинуло на розвиток «зеленої» енергетики неможливість ринку спожити зростаючу кількість енергії, виробленої альтернативними джерелами, за високим тарифом, що спричинило проблеми для забезпечення подальшого розвитку саме цього напрямку. Заборгованість виробникам «зеленої» енергії на липень 2021 року склала 14 млрд. грн.

Отже, відповідно до проведеного аналізу можна визначити, що зазначені трансформації виробництва енергії призвели до збільшення її вартості (у квітні 2020 на рекордні 38%), відповідно підняття вартості на інші товари та послуги. В умовах низького рівня життя та купівельної спроможності населення, що додатково знизилися через карантинні фактори, зміни у ринку електроенергії призвели до того, що ряд підприємств опинилися у скрутному фінансовому становищі. Проте, світовим трендом енергетичного ринку є скорочення вартості електроенергії для споживачів, оскільки країни ЄС та інші розвинені країни світу визначають пріоритетним саме раціоналізацію процесів надання та споживання енергії, а не просто підвищення вартості в умовах неефективного управління енергетичним ринком.

У результаті зниження кількості енергії, що вироблялася на атомних та теплових станціях, зростання кількості «зеленої» енергії, яка через високу вартість не змогла бути реалізована на ринку у повному обсязі, у 2020 році було створено Антикризовий енергетичний штаб, діяльність якого була спрямована на забезпечення процесів мінімізації результатів кризових подій у енергетичній сфері та спроб забезпечити впровадження розроблених інноваційних підходів до організації системи вироблення енергії в Україні у рамках проведення реформи енергетичного ринку.

Аналіз розвитку ринку енергетики дозволив виділити пріоритетні вимоги до побудови системи управління процесами трансформації енергетичного ринку в Україні [6–7]:

- системний підхід;
- врахування інтересів всіх категорій стейкхолдерів;
- спрощення та підвищення прозорості процедур надання енергетичних послуг та їх оплати;
- приведення у відповідність законодавчої бази, що регламентує енергетичний ринок до законодавчої бази, норм та стандартів країн ЄС;
- впровадження системи управління ризиками, оскільки енергетичний ринок розвивається в умовах підвищення загроз та можливостей;
- створення умов для забезпечення відкритості, прозорості інвестиційного забезпечення інноваційних процесів у технологічному забезпеченні галузі;
- забезпечення реалізації глобальних пріоритетів сталого розвитку: екології, раціонального використання ресурсів, енергоефективності.

Описані вище вимоги до ефективної системи управління енергетичним ринком на рівні держави

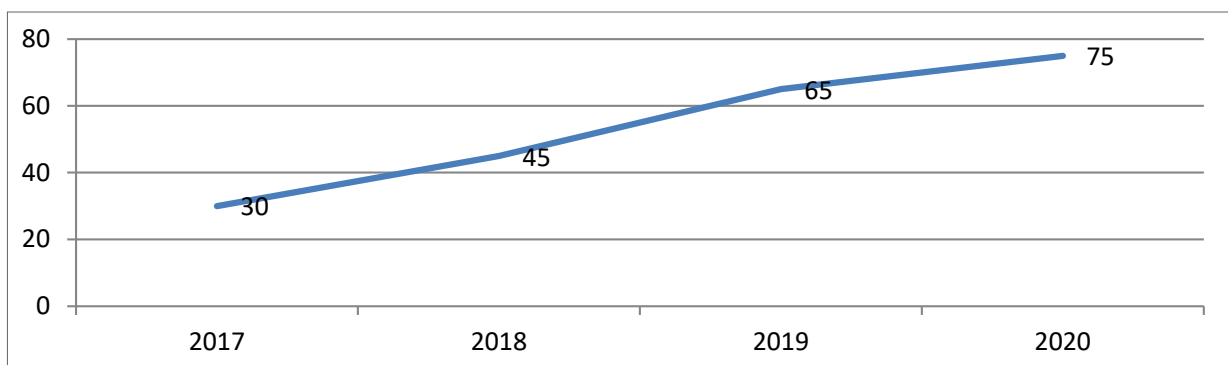


Рис. 3. Тенденції зростання обсягів виробленої «зеленої» енергії у 2017–2020 рр. у % до попереднього періоду [3]

визначають можливість використання системи проектного управління, а саме управління портфелями проектів у системі енергетики України. Портфельне управління має ряд переваг, зокрема: які не мають операційне чи стратегічне управління

- концептуальність підходів до управління, що дозволяє враховувати максимально можливу кількість стейкхолдерів шляхом відбору оточення для кожного окремого проекту та портфелю проектів, в той час як, наприклад, операційне управління значно звужує охоплення стейкхолдерів, не враховуючи специфічні категорії для вузькопрофільних операцій;

- системність портфельного управління підтверджується тим, що портфель проектів складається із окремих проектів, структура взаємодії і підпорядкованості яких і є елементом комплексного підходу;
- управління портфелями проектів дозволяє оперативно приймати рішення по конкретним задачам, що робить систему управління більш мобільною та гнучкою, адже це є вирішальним пріоритетом для енергетичного ринку.

Схематично структурування блоків, які охоплює система управління портфелями у енергетиці можна представити у вигляді наступної схеми — рис. 4.

Основними пріоритетами проектного управління в енергетиці доцільно визначити [8]:

- концептуальність;
- балансування ресурсів;
- максимізація вигоди шляхом створення синергетичного ефекту;
- зниження втрат енергії в мережах;
- економіко-технологічні аспекти.

В умовах ситуації, що склалася з боргами на ринку електроенергії, основним завданням впровадження проектного управління має стати погашення утворених боргів та створення ефективної схеми оплати наданих послуг. На сьогодні питання боргів у системі електропостачання вирішується адміністративними методами, що спрямовані на змушування виробників «зеленої» енергії до зниження тарифу. Проте, жодних економічних обґрунтувань такі рішення мати не можуть, отже їх дія є не довгостроковою. Відповідно проблема формування тарифу, оплати, заборгованості на енергетичному

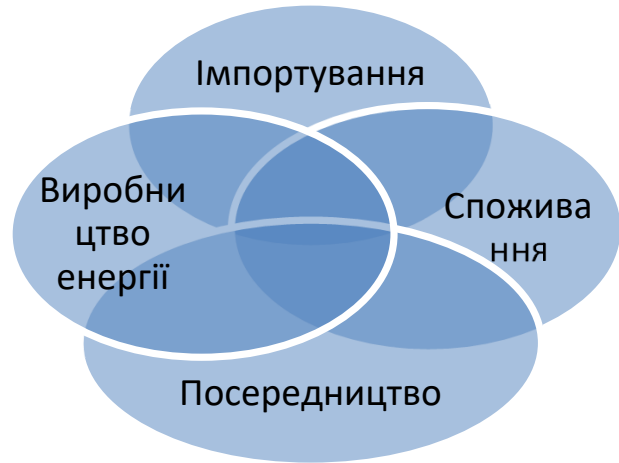


Рис. 4. Блок-схема системи управління портфелями проектів в енергетиці

Джерело: розроблено авторами

ринку досі не мають системного вирішення. До того ж, штучне зниження тарифів знизило інвестиційну привабливість українських систем альтернативної енергетики для іноземних інвесторів, що буде сприяти подальшій монополізації галузі.

Інвестиційний портфель доцільно розглядати як окремий портфель проектів у системі державного управління енергетичним ринком.

У рамках формування інвестиційної привабливості галузі доцільно запропонувати як окремий портфель сукупність проектів по докапіталізації НАК «Енергоатом» та ПАО «Укргідроенерго» на державному рівні з метою погашення боргів без змін тарифів та умов для інвесторів.

Блок-схема реалізації портфелю проектів із погашення боргів за електроенергією можна представити шляхом виділення наступних учасників ринку на схемі — рис. 5.

У систему проектного управління можна винести і питання «зеленої» енергетики, як одного із найбільш актуальних для України та світу, зокрема:

- забезпечення зниження «зеленого тарифу» за наступними показниками — табл. 2.

У системі публічного управління, як визначено вище, питання забезпечення електроенергією посідають провідне значення. Публічне управління



Рис. 5. Блок-схема учасників ринку електроенергії

Джерело: розроблено авторами

Таблиця 2

Показники зниження зеленого тарифу як завдання окремого портфелю енергетичних проєктів

Об'єкт аналізу	Обсяги скорочення
сонячні станції потужністю понад 1 МВт	15%
вітрові станції потужністю 2000кВт з турбінами	7,5%
сонячні електростанції потужністю менше 1 МВт	10%
перший рік роботи «зеленої» електростанції	2,5%
сонячні електростанції, з потужністю у понад 1 МВт, запущених після 1 серпня 2020 року	60%

енергетикою визначає сукупність економічних, соціальних та суспільних пріоритетів, забезпечує безпеку держави.

Отже, доцільно окремо визначити роль держави у регулювання енергетичного сектору, а саме:

- забезпечення безперервної подачі енергетичних ресурсів для забезпечення життєдіяльності населення та функціонування економіки;
- забезпечення рівності умов для закупівлі енергетичних ресурсів, прозорості закупівель;
- створення ефективної системи надання енергетичних ресурсів для суб'єктів підприємницької діяльності з метою пошуку шляхів підвищення їх конкурентоспроможності на міжнародних ринках шляхом раціоналізації використання ресурсів;
- формування доступної та чесної ринкової ціни на енергоносії;
- попередження монополізації та комерційних зговорів постачальників енергетичних ресурсів;
- попередження зовнішнього впливу на зовнішню та внутрішню політику країни шляхом підвищення вартості чи зниження доступу до енергетичних ресурсів;
- управління енергетичними ризиками;
- створення можливостей для розвитку альтернативних джерел енергії, розвиток «зеленої» енергетики;
- створення конкурентного та прозорого ринку енергогенеруючих підприємств;
- систематизація процесів державного регулювання діяльності постачальників енергії шляхом розвитку нормативно-правового підґрунтя договірних відносин у сфері енергетики через застосування економічних важелів впливу.

Окремо доцільно виділити проблеми регуляторної політики держави у сфері енергетики:

- неефективна регуляторна політика виконання постачальниками та споживачами фінансових зобов'язань;
- неефективна система договірних відносин через відсутність стійких механізмів нормативно-правового забезпечення та практичної реалізації положень законодавства у сфері енергетики;
- необхідність створення ефективної конкуренції на енергетичному ринку;
- низький рівень долі «зеленої» енергії у структурі енергоспоживання та енерговиробництва;

- адміністративний вплив органів влади у відносини суб'єктів енергетичного ринку;
- нечесна конкуренція та переваги для окремих учасників ринкових відносин;
- відсутність само регуляторних механізмів на ринку енергоносіїв, ринок «не грає за встановленими правилами» через їх відсутність;
- відсутність систем стороннього аудиту енергетичного ринку;
- відсутність чіткого порядку виконання договірних зобов'язань учасниками енергетичного ринку.

Пріоритетними напрямками управління портфелями енергетичних проєктів на рівні державного управління доцільно визначити:

- збільшення обсягів продажу виробленої атомними електростанціями енергії;
- координація експортно-імпортних операцій у сфері енергетики;
- використовувати ринкові механізми формування ціни та системи оплати за надані послуги;
- визначення та пошук шляхів досягнення довгострокових цілей енергетичного ринку в Україні;
- адаптація стандартів та норм вітчизняного ринку енергетики до стандартів та норм Європейського Союзу з метою отримати можливість входження на нові ринки збуту;
- розробка ефективних механізмів соціальної підтримки осіб, які не можуть самостійно оплатити вартість споживання енергії у повному обсязі.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Аналіз тенденцій розвитку енергетичної галузі дозволив визначити основні проблеми, які, в першу чергу, полягають у відсутності ефективної системи управління, в першу чергу, на державному рівні. Аналіз пріоритетів розвитку енергетичного ринку визначив оптимальним підхід формування та управління портфелями енергетичних проєктів. Визначено, що портфельне управління енергетичними проєктами дозволить вирішити основні проблеми енергетики — заборгованості споживачів та споживання енергії, непрозору систему формування енергетичного ринку, відсутність мобільності, комплексності та системності управлінських підходів на рівні державного управління до енергетичного ринку.

Література

1. Саченко О. А. Концептуальна модель портфельного управління інноваційними проектами модернізації обладнання енергопідприємств / О. А. Саченко // Управління проектами та розвиток виробництва. 2015. № 4(56). С. 61–70.
2. Бушуев С. Д., Бушуева Н. С. Основы профессиональных знаний и система оценки компетенции проектных менеджеров. Киев: ІРІДІУМ, 2010. 225 с.
3. Івченко І. Ю. Моделювання економічних ризиків і ризикових ситуацій. Навчальний посібник / І. Ю. Івченко. К.: Центр учбової літератури, 2007. 344 с.
4. Chumachenko I. V., Morozov V. V., Dotsenko N. V., Cherednychenko A. M. Project management: the planning project activities: manual. K.: STEP. 2014. 673 p.
5. Archibald R. Management of high-tech programs and projects. Trans. from English. Mamontova E. V.; Ed. Bazhenov A. D, Aref'eva A. O. 3rd ed., Rev. and add. M.: IT Company; DMK Press. 2010. 464 p.
6. Данченко О. Б. Класифікація ризиків в проектах / О. Б. Данченко // Восточно-европейский журнал передовых технологий. Интегрированное стратегическое управление, управление проектами и программами развития предприятий и территорий. 2012. № 1/12 (55). С. 26–28.
7. Купчак В. Р. Стратегічне управління енергозбереженням в соціально-економічних системах регіону [Текст]: автореф. дис. ... д-ра екон. наук: спец. 08.00.05 «Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка» / Купчак Володимир Романович; наук. консультант В. І. Криленко; Одес. нац. акад. харч. технологій, Миколаїв. нац. ун-т ім. В. О. Сухомлинського. Одеса: ОНАХТ, 2016. 37 с.
8. Використання класифікації підрозділів по потенціалу енергозбереження для планування впровадження енергозберігаючих заходів / В. П. Розен, А. В. Чернявський, В. І. Литвин, Нац. техн. ун-т України «Київ. політехн. ін-т». Київ, 2005. 26 с. Бібліогр.: 6 назв. Укр. Деп. в ДНТБ України 5.06.06, № 37. Ук. 2006.

References

1. Sachenko O. A. Kontseptualna model portfelnoho upravlinnia innovatsiinymy proektamy modernizatsii obladnannia enerhopidpriemstv / O. A. Sachenko // Upravlinnia proektamy ta rozvytok vyrobnytstva. 2015. № 4(56). S. 61–70.
2. Bushuev S. D., Bushueva N. S. Osnovy professionalnykh znaniy i sistema otsenki kompetentsii proektnykh menedzherov. Kiev: IRIDIUM, 2010. 225 s.
3. Ivchenko I. Iu. Modeliuvannya ekonomichnykh ryzykiv i ryzykovykh sytuatsii. Navchal'nyi posibnyk / I. Iu. Ivchenko. K.: Tsentri uchbovoi literatury, 2007. 344 s.
4. Chumachenko I. V., Morozov V. V., Dotsenko N. V., Cherednychenko A. M. Project management: the planning project activities: manual. K.: STEP. 2014. 673 p.
5. Archibald R. Management of high-tech programs and projects. Trans. from English. Mamontova E. V.; Ed. Bazhenov A. D, Arefeva A. O. 3rd ed., Rev. and add. M.: IT Company; DMK Press. 2010. 464 p.
6. Danchenko O. B. Klasifikatsiya rizikiv v proektakh / O. B. Danchenko // Vostochno-evropeyskiy zhurnal pervodnykh tekhnologiy. Integrirovannoe strategicheskoe upravlenie, upravlenie proektami i pogramami razvitiya predpriyatiy i territoriy. 2012. № 1/12 (55). S. 26–28.
7. Kupchak V. R. Stratehichne upravlinnia enerhozberzhenniam v sotsialno-ekonomichnykh systemakh rehionu [Tekst]: avtoref. dys. ... d-ra ekon. nauk: spets. 08.00.05 «Rozvytok produktyvnykh syl i rehionalna ekonomika» / Kupchak Volodymyr Romanovych; nauk. konsultant V. I. Krylenko; Odes. nats. akad. kharch. tekhnolohii, Mykolaiv. nats. un-t im. V. O. Sukhomlynskoho. Odesa: ONAKhT, 2016. 37 s.
8. Vykorystannia klasyfikatsii pidrozdiliv po potentsialu enerhozberzhennia dlia planuvannia vprovadzhennia enerhozberihaiuchykh zakhodiv / V. P. Rozen, A. V. Cherniavskiyi, V. I. Lytvyn, Nats. tekhn. un-t Ukrainy «Kyiv. politekhn. in-t». Kyiv, 2005. 26 s. Bibliohr.: 6 nazv. Ukr. Dep. v DNTB Ukrainy 5.06.06, № 37. Uk. 2006.

Стаття надійшла до редакції 13.12.2021

УДК 354.1

Дорофеєв Олександр Вікторович

*доктор економічних наук, доцент,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Полтавський державний аграрний університет*

Дорофеев Александр Викторович

*доктор экономических наук, доцент,
профессор кафедры публичного управления и администрирования
Полтавский государственный аграрный университет*

Dorofeyev Oleksandr

*Doctor of Economic Sciences, Associate Professor,
Professor of the Department of Public Management and Administration
Poltava State Agrarian University*

Щетініна Тетяна Олексіївна

*кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Полтавський державний аграрний університет*

Щетинина Татьяна Алексеевна

*кандидат исторических наук, доцент,
доцент кафедры публичного управления и администрирования
Полтавский государственный аграрный университет*

Shchetinina Tatyana

*Candidate of Historical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Public Management and Administration
Poltava State Agrarian University*

ORCID: 0000-0003-2886-0929

Якубенко Олексій Павлович

*аспірант
Полтавського державного аграрного університету*

Якубенко Алексей Павлович

*аспірант
Полтавского государственного аграрного университета*

Yakubenko Oleksii

*Postgraduate Student of the
Poltava State Agrarian University*

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-6-7836

**СТВОРЕННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
У СФЕРІ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ**

**СОЗДАНИЕ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
В СФЕРЕ ЭЛЕКТРОННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**ESTABLISHMENT OF CENTRAL EXECUTIVE AUTHORITIES
IN THE FIELD OF E-GOVERNMENT**

Анотація. У статті висвітлено питання створення центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямована на впровадження електронного урядування та розвиток цифровізації. Проаналізовано процес створення відповідних відомств від початків запровадження інформаційних технологій в публічне управління до теперішнього часу, що фактично охоплює весь тридцятирічний період розбудови української державності. Зауважується, що створення відомств відбувалось в межах етапів запровадження інформаційних технологій в життя суспільства, які умовно можна поділити на інформатизацію, електронне урядування та цифровізацію. Зазначається, що тривалий час відомства постійно реорганізовувалися та перетворювалися, що свідчить про відсутність чіткого підходу до визначення ролі електронного урядування в системі державного управління. Звертається увага, що повноваження створюваних центральних органів виконавчої влади відображали зростаюче значення електронного урядування в публічному адмініструванні. Наголошується, що з переходом до політики цифровізації цілком логічним є створення окремого профільного міністерства – Міністерства цифрової трансформації України. Коротко розглянуто структуру міністерства. У статті також висвітлено правові засади та процес створення координаційно-дорадчого органу при уряді – міжгалузевої ради. Проаналізовано та проведено порівняння складу міжгалузевої ради, який був задекларований у нормативних документах 2009 та 2020 років. Зазначається, що координуюча роль міжгалузевої ради як інституціонального механізму неодноразово була критично оцінена в документах уряду та в аналітичних матеріалах фахівців. Наголошується на доцільності налагодження роботи міжгалузевої ради для реалізації поставлених перед нею завдань. Вказується, що відсутність її засідань у 2020–2021 роках не може не позначитись на роботі міністерства та на розвитку політики цифровізації в цілому.

Ключові слова: електронне урядування, інформатизація, цифровізація, міністерство, відомство, міжгалузева рада.

Аннотация. В статье освещены вопросы создания центральных органов исполнительной власти, деятельность которых направлена на внедрение электронного управления и развитие цифровизации. Проанализирован процесс создания соответствующих ведомств от начала внедрения информационных технологий в публичное управление до нынешнего времени, что фактически охватывает весь тридцатилетний период строительства украинской государственности. Отмечается, что создание ведомств происходило в рамках этапов внедрения информационных технологий в жизнь общества, которые условно можно поделить на информатизацию, электронное управление и цифровизацию. Отмечено, что длительное время ведомства постоянно реорганизовывались и преобразовывались, что свидетельствует об отсутствии четкого подхода к определению роли электронного управления в системе государственного управления. Обращено внимание на полномочия создаваемых центральных органов исполнительной власти, которые отображали возрастающее значение электронного управления в публичном администрировании. Отмечается, что с переходом к политике цифровизации вполне логичным является создание отдельного профильного министерства – Министерства цифровой трансформации Украины. Кратко рассмотрена структура министерства. В статье также освещены правовые основы и процесс создания координационно-совещательного органа при правительстве – межотраслевого совета. Проанализировано и проведено сравнение состава межотраслевого совета, который был задекларирован в нормативных документах 2009 и 2020 годов. Отмечается, что координирующая роль межотраслевого совета как институционального механизма неоднократно критически оценивалась в документах правительства и в аналитических материалах специалистов. Акцентируется внимание на целесообразности налаживания работы межотраслевого совета для реализации поставленных перед ним задач. Указано, что отсутствие его заседаний в 2020–2021 годах не может не отразиться на работе министерства и на развитии политики цифровизации в целом.

Ключевые слова: электронное управление, информатизация, цифровизация, министерство, ведомство, межотраслевой совет.

Summary. The article covers the creation of central executive bodies, whose activities are aimed at the implementation of e-government and the development of digitalization. The process of creation of relevant agencies from the beginning of the introduction of information technologies into public administration to the present time, which actually covers the entire thirty-year period of development of Ukrainian statehood, is analyzed. It is noted that the creation of agencies took place within the stages of introducing information technologies into the life of society, which can be divided into informatization, e-government and digitalization. It is noted that for a long time the departments were constantly reorganized and transformed, which indicates the lack of a clear approach to determining the role of e-government in systemic public administration. It is notable that the powers of the central executive bodies created reflected the growing importance of e-government in public administration. It is emphasized that with the transition to the policy of digitalization, it is quite logical to create a separate specialized ministry – the Ministry of Digital Transformation of Ukraine. The structure of the ministry is briefly considered. The article also covers the legal framework and the process of establishing a coordinating and advisory body under the government – the inter-industry council. The comparison of the composition of the intersectoral council, which was declared in the normative documents of 2009 and 2020, was analyzed and compared. It is noted that the coordinating role of the intersectoral council as an institutional mechanism has been repeatedly criticized in government documents and in the analytical materials of experts. Emphasis is placed on the expediency of establishing the work of the intersectoral council to implement the tasks set before it. It is pointed out that the absence of its meetings in 2020–2021 can not but affect the work of the Ministry and the development of digitalization policy in general.

Key words: e-government, informatization, digitalization, ministry, department, intersectoral council.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Сьогодні українська держава впевнено реалізує амбітні проекти у сфері цифрової трансформації. Основні напрями, завдання та інструменти політики цифровізації цілком відповідають світовим трендам. Цифрові технології, які вже стали невід'ємною складовою життя сучасної людини, змінюють інформаційний простір, сприяють створенню нових продуктів, розвитку бізнесу на принципово нових засадах, суттєвому оновленню взаємодії громадян з органами публічного управління, безпосередньо впливають на організацію діяльності цих органів. Успішність реалізації поставлених стратегічних завдань у сфері цифровізації напряму пов'язана з наявністю відповідних центральних органів виконавчої влади та їх ефективною роботою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковий інтерес до різних аспектів цифровізації, у тому числі і електронного урядування, постійно зростає. Окремі питання цифрової трансформації публічного управління висвітлено в роботах В. Куйбіди, С. Квітки, О. Карпенка, В. Наместнік. Інституційно-правові аспекти електронного урядування досліджували С. Барегамян, В. Горбулін, В. Марченко, Ю. Мохова, Ю. Пундор, А. Семенченко. Враховуючи наявні наукові розвідки, доцільним є поглиблене дослідження інституцій державного управління у справах електронного урядування, їх структури, правового статусу тощо.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження процесу становлення та розвитку центральних органів виконавчої влади, до компетенції яких належали питання електронного урядування, а згодом — цифровізації.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи шлях, який пройшла держава у напрямі до масштабного запровадження сучасних інформаційних технологій в усі сфери життя суспільства, можна виділити три умовні етапи: інформатизація, електронне урядування та цифровізація. Також ці етапи виступають маркерами для інститутів державної влади, до компетенції яких у різні періоди належали питання впровадження інформаційних технологій. Зокрема, першою в Україні державною організацією з проблем інформатизації був утворений відповідно до Указу Президента України у 1993 році Кібернетичний центр Академії наук України. Наголосимо, що Кібернетичний центр був і залишається науково-дослідною установою, а на початку 90-х років минулого століття мав належний науковий потенціал та міг надати висококваліфіковану аналітичну підтримку у питаннях запровадження інформаційних технологій.

З середини 90-х років минулого століття і до початку 2000-х відбувається тривала карколомна зміна органів публічного управління, до компетенції яких повністю або частково належали питання запровадження інформаційних технологій.

Відсутність системності у цьому питанні свідчить про постійні спроби знайти певну управлінську нішу у структурі органів державної виконавчої влади для вибудовування державної політики у сфері інформатизації.

Лише у 1995 році утворено Національне агентство з питань інформатизації при Президентові України, основним завданням якого було формування та реалізація державної політики інформатизації, що мала охоплювати усі сфери суспільного життя, та координація діяльності центральних органів державної виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій у питаннях впровадження державних програм та проектів, спрямованих на розвиток інформатизації [1]. Але вже у 1998 році відомство було реформовано у Державне агентство інформатизації України та підпорядковане Міністерству інформації України, а ще через рік, у червні 1999 року, його змінив Державний комітет зв'язку та інформатизації України [2].

Так, у вересні 2004 року створено урядовий орган, який діяв у складі та підпорядковувався Міністерству транспорту та зв'язку України, — Державний департамент з питань зв'язку та інформатизації. Із назви установи зрозуміло, що питання інформатизації були не єдиними напрямками його діяльності, що не могло сприяти їх ефективній реалізації.

Згодом, у 2008 році, дане відомство було ліквідоване, але його управління інформатизації стало базою для утворення Державного комітету інформатизації України. За своєю структурою Держкомінформатизація складалася з чотирьох секторів, сформованих за основними напрямками розвитку політики інформатизації: інформаційних ресурсів; електронного урядування, електронний документообіг тощо; інформаційних технологій; моніторингу та прогнозування розвитку інформаційного суспільства. Також у структурі діяв один відділ, до компетенції якого належало формування та організація виконання Національної програми інформатизації [2].

Менше року, з липня по грудень 2010 року, проіснувало наступне відомство — Державний комітет України з питань науки, інновацій та інформатизації. Відомство було знову переформатовано на Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України, і вже в цьому статусі воно проіснувало до 2014 року.

У червні 2014 року на базі згаданого відомства було утворено центральний орган виконавчої влади — Державне агентство з питань електронного урядування України, яке було підпорядковане Кабінету Міністрів України [3]. Основними напрямками діяльності агентства було сприяння розвитку електронних послуг, формування прозорості роботи органів влади через інструменти відкритих

даних, налагодження системи взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів тощо.

Зазначимо, що у назві цього відомства вперше змінено «інформатизацію» на «електронне урядування». Останнє поняття вже було введено у правове поле публічного управління Концепцією електронного урядування ще у 2010 році. Можливо саме через систематичну зміну відомств та необхідність підкреслити їх правонаступництво у попередніх назвах зберігалось поняття «інформатизація».

Перехід на якісно новий рівень запровадження сучасних технологій ознаменувався прийняттям урядом Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки [4]. На думку науковців електронне урядування та цифрове управління не є тотожними, власне, поняття цифрове управління є ширшим [5, с. 87].

Враховуючи ті виклики, які постали в рамках реалізації політики цифровізації, виникла необхідність створення відомства з найвищим управлінським статусом. Тому з вересня 2019 року державне агентство було перетворено на Міністерство цифрової трансформації України (надалі — Мінцифри). В. Б. Марченко, розглядаючи створення Мінцифри у контексті правового забезпечення цифрової трансформації України, зазначає, що за відсутності офіційних визначень цього поняття, тим не менше, маємо можливість сформулювати комплексне уявлення про цифрову трансформацію, проаналізувавши компетенцію та повноваження Мінцифри [6, с. 280], визначені у положенні 2019 року про дане міністерство [7].

Дійсно, до компетенції Мінцифри як головного органу в системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, віднесено широке коло питань: від цифрових інновацій та технологій до електронного урядування, електронної демократії, цифрових прав громадян, електронної комерції тощо. В. Б. Марченко вказує, що відтепер Мінцифри перебрало повноваження, які раніше входили до компетенції Мінюсту, із забезпечення виконання функцій центрального засвідчувального органу [6, с. 280].

Станом на січень 2020 року структура Мінцифри складалась із 15 директоратів та 3 управлінь. Більшість директоратів поділена на експертні групи, але до складу окремих, наприклад, директорату координації проєктів цифрового розвитку, входять управління розділені на відділи [8]. Але вже через півроку структуру Мінцифри було удосконалено. Тепер це 15 директоратів, 2 департаменти та 3 управління. Директорати поділено на експертні групи (від двох груп (у 7 директоратах) до п'яти), а лише директорат координації проєктів структуровано на відділи [9].

Досліджуючи інституційно-правовий механізм електронного урядування Ю. Л. Мохова дійшла висновку, що фактично в системі центральних органів виконавчої влади лише Мінцифри має чітко визначену функцію щодо електронного урядування. Положення про засади діяльності деяких інших міністерств лише фіксують окремі пов'язані з електронним урядуванням функції [10, с. 95].

Паралельно із становленням центральних органів державної виконавчої влади з питань інформатизації (цифровізації) відбувається процес формування консультативно-дорадчих органів уряду для вивчення проблемних питань реалізації державної політики в сфері інформатизації (цифровізації) українського суспільства. До завдань вказаного органу також віднесено питання координації діяльності міністерств і відомств у питаннях реалізації державної політики в цій сфері.

Так, у 2009 році була утворена Міжгалузева рада з питань розвитку інформаційного суспільства, яка з листопада 2013 року осучаснила свою назву — Міжгалузева рада з питань розвитку електронного урядування (надалі — Міжгалузева рада) [11]. У постанові уряду зазначалося, що основним її завданням є «підготовка та подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо реалізації державної політики з питань розвитку інформаційного суспільства та інтеграції України до глобального інформаційного простору». Організаційне забезпечення діяльності Міжгалузевої ради було покладено на Державний комітет інформатизації України, а після скасування останнього — на органи влади, що його заступили.

Аналізуючи стан справ у Стратегії розвитку інформаційного суспільства (2013 р.), урядом було надано оцінку і діяльності Міжгалузевої ради, яка була визнана неефективною. З метою усунення недоліків Стратегія передбачала:

- забезпечити належну координацію дій усіх заінтересованих суб'єктів під час запровадження інструментів електронної демократії;
- удосконалити інституціональний механізм формування, координації та здійснення контролю за виконанням завдань розбудови інформаційного суспільства [12].

Завдання щодо налагодження координації роботи органів виконавчої влади у питаннях запровадження та реалізації політики інформатизації (цифровізації) не втрачало своєї актуальності і протягом наступних років. Про це зазначали наприкінці 2017 року автори аналітичної записки «Проблемні питання розвитку електронного урядування в Україні» [13]. Вони прямо вказують на недосконалість не лише діяльності Міжгалузевої ради, але й самого її формату, ставлячи під сумнів доцільність існування ради. У той же час, у документі наголошувалося на необхідності в подальшому визначити орган виконавчої влади,

на який би було покладено відповідальність за координацію проведення політики інформатизації (цифровізації) в Україні. У своїх рекомендаціях аналітики зазначають, що Державному агентству з питань електронного урядування необхідно забезпечити висвітлення діяльності Міжгалузевої ради на веб-сайті агентства [13, с. 19].

В аналітичні записці відзначили, що протягом 2015 року роботу Міжгалузевої ради було значно активізовано, у тому числі, шляхом створення постійних та тимчасових робочих груп, наприклад, Тимчасової робочої групи з питань розвитку відкритих даних, залучення до діяльності ради представників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, незалежних експертів [13, с. 5–6]. Однак такі прояви активності були, фактично, поодинокі, не носили системного характеру.

Оголосивши у Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки [4] курс на прискорений розвиток цифровізації, влада відмовилась від пролонгації існування окремих органів шляхом їх трансформації, удосконалення. Зокрема, Міжгалузева рада, створена у 2009 році, припинила своє існування. Її змінила у липні 2020 року Міжгалузева рада з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації [14]. Від попередньої інституції Міжгалузева рада запозичила статус тимчасового консультативно-дорадчого органу уряду. Також значно підвищився статус органу влади, до компетенції якого належатиме організаційне забезпечення діяльності ради: якщо раніше це були державні комітети, агенції, то тепер цим питанням опікується безпосередньо Міністерство цифрової трансформації України, більше того, саме Мінцифри ініціювало створення такої ради.

Відбулися суттєві зміни і у складі Міжгалузевої ради. Так, до Міжгалузевої ради формату 2009 року входили 24 особи, з яких 7 осіб, а це майже третина від загальної кількості, представляли громадські організації та асоціації учасників ринку інформаційних послуг (наприклад, громадська організація «Електронна Одещина» (нагадаємо, що на той час у відповідності до рішення уряду [15] в Одеській та Дніпропетровській областях реалізовувався пілотний проєкт упровадження технологій електронного урядування «Електронний регіон»), Асоціація підприємств інформаційних технологій України, Спілка кабельного телебачення України тощо).

У 2020 році до складу Міжгалузевої ради входить вже 44 особи, які репрезентували всі міністерства та відомства, і лише 4 особи, а це менше 10% загалом, — громадські організації та асоціації учасників ринку інформаційних послуг (Голова громадської ради при Мінцифри, Асоціація «Інформаційні технології України», Інтернет Асоціація України, Всеукраїнське громадське об'єднання «Національна асамблея інвалідів України») [14].

Таке суттєве зменшення представництва від недержавних структур можна пояснити, по-перше, необхідністю посилення координаційної роботи між органами державної виконавчої влади щодо запровадження політики цифровізації; по-друге, переміщенням акценту у співпраці з громадськістю з Міжгалузевої ради до створеної при Мінцифри громадської ради, діяльність якої є досить активною, про що свідчить інформація на офіційному сайті відомства.

Не маємо можливості проаналізувати діяльність Міжгалузевої ради за відсутності такої інформації. Висновки аналітиків 2017 року про необхідність висвітлення її роботи, на превеликий жаль, не втратили актуальності. На сайті громадської організації «Науково-дослідний центр правової інформатики» оприлюднено офіційну відповідь Мінцифри від квітня 2021 року, у якій прямо вказано, що протягом 2020–2021 років засідань Міжгалузевої ради не проводилося [16].

Потрібно відзначити, що Міжгалузева рада це не єдиний консультативно-дорадчий орган, покликаний сприяти вирішенню стратегічних завдань оновлення держави. Зокрема, у 2016 році була створена Координаційна рада з питань реформування державного управління. Діяльність ради охоплює цілий ряд завдань стратегічного характеру і, як справедливо підкреслює Ю. Л. Мохова, у тому числі і у сфері політики цифровізації [10, с. 95]. З листопада 2018 року до складу Координаційної ради було ведено голову Державного агентства з питань електронного урядування, а відразу після створення Мінцифри — першого заступника міністра. До основних завдань ради належить підготовка пропозицій, у тому числі, щодо спрощення процедур надання органами виконавчої влади управлінських послуг фізичним та юридичним особам. Практична реалізація цього завдання на пряму пов'язана з електронним урядуванням [17].

Висновки. Отже, становлення та розвиток органів державної виконавчої влади, які реалізують управління у сфері політики цифровізації, пройшло тривалий шлях від окремих відомств (агентств, комітетів) із незначним колом повноважень до профільного міністерства. Розширення меж компетенції відомства відбувалося пропорційно зі зростанням впливу сучасних інформаційних технологій як на сферу публічного управління, так і на все суспільство в цілому. Зазначимо, що сучасна назва міністерства вперше відображає не тільки той процес, яким керує відомство у реальному часі (інформатизація, електронне урядування), але й те, чого має досягнути у перспективі (цифрова трансформація — вже розпочалася, триває, є стратегічною ціллю держави; певною мірою є перманентним процесом через постійне удосконалення інформаційних технологій та необхідність їх імплементації у життя суспільства).

Відкритою залишається проблема налагодження діяльності координаційно-дорадчого органу при уряді. І хоча, як зазначалося вище, з моменту створення Мінцифри робота Міжгалузевої ради не проводилася, викликає великий сумнів, що реалізація завдань політики цифровізації не потребувала узгодження та скоординованості на міжвідомчому рівні. Тим більше йдеться про організацію роботи протягом останніх двох років, які проходили в дистанційних умовах через

запровадження карантинних обмежень. Якщо координація може бути частково перенесена до повноважень міністерства, що звісно не сприятиме ефективності його роботи, то дорадчі функції може виконати тільки міжгалузевий орган, яким є рада. Тож не дивлячись на здобутки політики цифровізації, які мають місце в сучасному житті українського суспільства, подальша реалізація цифрової трансформації держави можлива за умов налагодження роботи всіх відомств.

Література

1. Про утворення Національного агентства з питань інформатизації: Указ Президента України від 13.03.1995 р. № 206/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/206/95#Text> (дата звернення: 27.12.2021)
2. Державний комітет інформатизації України. Вікіпедія. URL: <http://surl.li/bbzem> (дата звернення: 27.12.2021)
3. Про затвердження Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 492 (діє в редакції 20.04.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/492-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 27.12.2021)
4. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 27.12.2021)
5. Макарова І., Пігарев Ю., Сметаніна Л. Цифровізація публічного управління на регіональному та міському рівнях. Актуальні питання державного управління. 2021. № 2 (83). С. 86–91.
6. Марченко В. Б. Поняття та правове забезпечення цифрової трансформації України. Юридичний науковий електронний журнал. 2019. № 6. С. 279–282.
7. Питання Міністерства цифрової трансформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856 (редакція від 13.11.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 27.12.2021)
8. Структура та штатний розпис Мінцифри. Доступ до Правди: веб-сайт. URL: https://dostup.pravda.com.ua/request/struktura_ta_shtatnij_rozpis_min (дата звернення: 27.12.2021)
9. Структура апарату Міністерства цифрової трансформації України. URL: https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/ministry/%D0%BB%D0%B8%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%8C_2020.pdf (дата звернення: 27.12.2021)
10. Мохова Ю. Л. Інституційно-правовий механізм забезпечення електронного урядування в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 13–14. С. 93–97.
11. Про утворення Міжгалузевої ради з питань розвитку електронного урядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2009 р. № 4 (втрата чинності 18.07.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4-2009-%D0%BF/ed20200718#Text> (дата звернення: 27.12.2021)
12. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р. URL: <http://surl.li/bbzey> (дата звернення: 27.12.2021)
13. Проблемні питання розвитку електронного урядування в Україні. Аналітична записка. Національний Інститут стратегічних досліджень: офіційний сайт. URL: <https://niss.gov.ua/en/node/2449> (дата звернення: 27.12.2021)
14. Про утворення Міжгалузевої ради з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2020 р. № 595. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 27.12.2021)
15. Питання реалізації пілотного проекту впровадження технологій електронного урядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.03.2010 р. № 360-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2010-%D1%80#Text> (дата звернення: 27.12.2021)
16. Антоненко С. Міжгалузева рада з питань цифровізації — черговий фейк Мінцифри. Legal Informatics — Правова інформатика: веб-сайт. URL: <https://legalinform.org/news/mzhgaluzeva-rada-z-pitan-tsifrovzatsyi-chergoviy-fejk-mntsifri/> (дата звернення: 27.12.2021)
17. Про Координаційну раду з питань реформування державного управління: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2016 р. № 335 (редакція від 06.10.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335-2016-%D0%BF/ed20201006#Text> (дата звернення: 27.12.2021)

References

1. Pro utvorennja Nacionaljnogho aghentstva z pytanj informatyzaciji: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 13.03.1995 r. # 206/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/206/95#Text> (data zvernennja: 27.12.2021)
2. Derzhavnyj komitet informatyzaciji Ukrainy. Vikipedija. URL: <http://surl.li/bbzem> (data zvernennja: 27.12.2021)
3. Pro zatverdzhennja Polozhennja pro Derzhavne aghentstvo z pytanj elektronnogho urjaduvannja Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.10.2014 r. # 492 (dije v redakciji 20.04.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/492-2014-%D0%BF#Text> (data zvernennja: 27.12.2021)
4. Koncepcija rozvytku cyfrovoji ekonomiky ta suspiljstva Ukrainy na 2018–2020 roky: Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17.01.2018 r. # 67-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#-Text> (data zvernennja: 27.12.2021)
5. Makarova I., Pigharjev Ju., Smetanina L. Cyfrovizacija publicnogho upravlinnja na rehionalnomu ta misjkomu rivnjakh. Aktualjni pytanja derzhavnogho upravlinnja. 2021. # 2 (83). S. 86–91.
6. Marchenko V. B. Ponjattja ta pravove zabezpechennja cyfrovoji transformaciji Ukrainy. Jurydychnyj naukovyj elektronnyj zhurnal. 2019. # 6. S.279–282.
7. Pytannja Ministerstva cyfrovoji transformaciji: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18.09.2019 r. # 856 (redakcija vid 13.11.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text> (data zvernennja: 27.12.2021)
8. Struktura ta shtatnyj rozpys Mincyfry. Dostup do Pravdy: veb-sajt. URL: https://dostup.pravda.com.ua/request/struktura_ta_shtatnij_rozpis_min (data zvernennja: 27.12.2021)
9. Struktura aparatu Ministerstva cyfrovoji transformaciji Ukrainy. URL: https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/ministry/%D0%BB%D0%B8%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%8C_2020.pdf (data zvernennja: 27.12.2021)
10. Mokhova Ju. L. Instytucijno-pravovyj mekhanizm zabezpechennja elektronnogho urjaduvannja v Ukraini. Investyciji: praktyka ta dosvid. 2021. # 13–14. S.93–97.
11. Pro utvorennja Mizhghaluzevoji rady z pytanj rozvytku elektronnogho urjaduvannja: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14.01.2009 r. # 4 (vtrata chynnosti 18.07.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4-2009-%D0%BF/ed20200718#Text> (data zvernennja: 27.12.2021)
12. Strateghija rozvytku informacijnogho suspiljstva v Ukraini: Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15.05.2013 r. # 386-r. URL: <http://surl.li/bbzey> (data zvernennja: 27.12.2021)
13. Problemni pytanja rozvytku elektronnogho urjaduvannja v Ukraini. Analitychna zapyska. Nacionalnyj Instytut strateghichnykh doslidzhenj: oficijnyj sayt. URL: <https://niss.gov.ua/en/node/2449> (data zvernennja: 27.12.2021)
14. Pro utvorennja Mizhghaluzevoji rady z pytanj cyfrovojo rozvytku, cyfrovykh transformacij i cyfrovizaciji: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 08.07.2020 r. # 595. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-2020-%D0%BF#Text> (data zvernennja: 27.12.2021)
15. Pytannja realizaciji pilotnogho proektu vprovadzhenja tekhnologhij elektronnogho urjaduvannja: Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.03.2010 r. # 360-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2010-%D1%80#Text> (data zvernennja: 27.12.2021)
16. Antonenko S. Mizhghaluzeva rada z pytanj cyfrovizaciji — cherghovyj fejk Mincyfry. Legal Informatics — Pravova informatyka: veb-sajt. URL: <https://legalinform.org/news/mzhgaluzeva-rada-z-pitan-tsifrovzatsyi-chergovij-fejk-mntsifri/> (data zvernennja: 27.12.2021)
17. Pro Koordynacijnu radu z pytanj reformuvannja derzhavnogho upravlinnja: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18.05.2016 r. # 335 (redakcija vid 06.10.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335-2016-%D0%BF/ed20201006#Text> (data zvernennja: 27.12.2021)

Стаття надійшла до редакції 28.12.2021

УДК 325.14+325.252

ФІЛОСОФІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ
ОСНОВ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Родінова Наталія Леонідівна

*кандидат історичних наук,
доцент кафедри менеджменту та інноваційних технологій
соціокультурної діяльності
Національний педагогічний університет ім. М.П. Драгоманова*

Родинова Наталия Леонидовна

*кандидат исторических наук,
доцент кафедры менеджмента и инновационных технологий
социокультурной деятельности
Национальный педагогический университет им. М.П. Драгоманова*

Rodinova Nataliia

*Doctor of Philosophy in History, Associate Professor of the Department of
Management and Innovative Technologies of Socio-Cultural Activities
National Pedagogical Dragomanov University
ORCID: 0000-0002-2259-5573*

Шевченко Богдан Григорович

*старший викладач кафедри міжнародних відносин та права
Державний університет «Одеська політехніка»*

Шевченко Богдан Григорьевич

*старший преподаватель кафедры международных отношений и права
Государственный университет «Одесская политехника»*

Shevchenko Bogdan

*Senior Lecturer of the Department of International Relations and Law
Odessa Polytechnic State University
ORCID: 0000-0003-4554-9905*

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-6-7646

МІГРАЦІЙНІ ЗАГРОЗИ СУЧАСНОГО СУСПІЛЬСТВА

МИГРАЦИОННЫЕ УГРОЗЫ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

MIGRATION THREATS OF MODERN SOCIETY

Анотація. У статті досліджується міграція як загроза міжнародній та національній безпеці в процесі розвитку глобалізаційних процесів у сучасному суспільстві. Визначено основні причини міграції, до яких належать мотиви політичного, фінансового, соціального, психологічного та спонукального характеру. Проаналізовано основні центри залучення мігрантів у 2000–2019 рр. та встановлено, що Європейський континент характеризується високим рівнем залучення мігрантів впродовж останніх 20-ти років. Встановлено рівень залежності між трансформацією нормативно-правової бази регулювання міграційних процесів та загальною чисельністю мігрантів Європейського регіону та визначено, що впродовж 2000–2010 рр. відбулося збільшення міграційних потоків на 22,28%, впродовж 2010–2019 рр. зберігається позитивна динаміка, зміна чисельності мігрантів до Європейського регіону становить 17,65%, а загальний приріст мігрантів впродовж 2000–2019 рр. становить 43,85%. Проаналізовано регуляторні акти в сфері міграції, які були імplementовані ЄС впродовж 2000–2019 рр. Виокремлено основні причини регулювання міграційних процесів, зокрема, такі як: масштабність міграційних потоків; загострення та збільшення міжнаціональних конфліктів; загроза терористичних актів; зростання злочинності; загострення криміногенної ситуації у країні; недотримання мігрантами встановлених норм поведінки та культурних традицій; погіршення психологічного клімату та взаємини з іншими країнами; недотримання мігрантами законодавства приймаючої країни, і як наслідок повільний процес інтеграції мігрантів до приймаючої спільноти; навантаження на ресурси країни, зокрема, забезпечення людей, які прибувають прогнатовольством, житлом та вирішення їхніх соціальних проблем. Встановлено, щоб зменшити інтенсивність міграційного потоку, країни-реципієнти розпочинають

запроваджувати квоти на трудову міграцію, такі як віковий ценз, професійні квоти та підтвердження кваліфікації й знання мови. Визначено зв'язок міграції та безпеки в стратегіях національної безпеки та оборони в країнах-членах ЄС.

Ключові слова: міграція, міграційні загрози, національна безпека, міграційна політика, міграційна криза.

Аннотация. В статье изучается миграция как угроза международной и национальной безопасности в процессе развития глобализационных процессов в современном обществе. Определены основные причины миграции, к которым относятся мотивы политического, финансового, социального, психологического и побудительного характера. Проанализированы основные центры притяжения мигрантов в 2000–2019 гг. и установлено, что Европейский континент характеризуется высоким уровнем притяжения мигрантов за последние 20 лет. Установлен уровень зависимости между трансформацией нормативно-правовой базы регулирования миграционных процессов и общей численностью мигрантов Европейского региона и определено, что в течение 2000–2010 гг. произошло увеличение миграционных потоков на 22,28%, в течение 2010–2019 гг. число мигрантов в Европейский регион составляет 17,65%, а общий прирост мигрантов в течение 2000–2019 гг. составляет 43,85%. Проанализированы регуляторные акты в сфере миграции, которые были имплементированы ЕС в течение 2000–2019 гг. Выделены основные причины регулирования миграционных процессов, в частности, такие как: масштабность миграционных потоков; обострение и увеличение межнациональных конфликтов; угроза террористических актов; рост преступности; обострение криминогенной ситуации в стране; несоблюдение мигрантами установленных норм поведения и культурных традиций; ухудшение психологического климата и отношения с другими странами; несоблюдение мигрантами законодательства принимающей страны и, как следствие, медленный процесс интеграции мигрантов в принимающее сообщество; нагрузки на ресурсы страны, в частности, обеспечение прибывающих людей продовольствием, жильем и решение их социальных проблем. Установлено, чтобы уменьшить интенсивность миграционного потока, страны-реципиенты начинают вводить квоты на трудовую миграцию, такие как возрастной ценз, профессиональные квоты и подтверждение квалификации и знания языка. Определена связь миграции и безопасности в стратегиях национальной безопасности и обороны в странах-членах ЕС.

Ключевые слова: миграция, миграционные угрозы, национальная безопасность, миграционная политика, миграционный кризис.

Summary. The paper studies the migration as a threat to international and national security in the development of globalization processes in modern society. The main causes of migration, which include motives of political, financial, social, psychological and motivational nature, are identified. The main centers of attraction of migrants in 2000–2019 are analyzed and it is established that the European continent is characterized by a high level of attraction of migrants during the last 20 years. The level of dependence between the transformation of the regulatory framework for migration processes and the total number of migrants in the European region and determined that during 2000–2010 there was an increase in migration flows by 22.28%, during 2010–2019 there is a positive trend, change in the number migrants to the European region is 17.65%, and the overall increase in migrants during 2000–2019 is 43.85%. The regulatory acts in the field of migration, which were implemented by the EU during 2000–2019, are analyzed. The main reasons for regulating migration processes are identified, such as: scale of migration flows, aggravation and increase of interethnic conflicts, threat of terrorist acts, increase of crime migrants 'established norms of behavior and cultural traditions, deterioration of psychological climate and relations with other countries, non-compliance with migrants' established norms of behavior and cultural traditions, non-compliance with migrants of host country legislation, and as a result slow process of integration of migrants into the host community. who come with food, shelter and solutions to their social problems. It is established that in order to reduce the intensity of the migration flow, the recipient countries are starting to introduce quotas for labor migration, such as age requirements, professional quotas and proof of qualification and language skills. The connection between migration and security in national security and defense strategies in the EU member states is determined.

Key words: migration, migration threats, national security, migration policy, migration crisis.

Постановка проблеми. У сучасних умовах глобалізоване соціально-економічне середовище характеризується високим рівнем мобільності людського капіталу, цифровізацією суспільства та динамічною інтеграцією у загальносвітовий простір, що у свою чергу вимагає модернізації підходів регулювання міграційних процесів. Потреба у вдосконаленні існуючих методів управління потоками мігрантів спричинена активізацією міждержавної співпраці країн-членів ЄС та поглибленням їх соціально-економічних і політичних взаємозв'язків.

Європейський континент виступає одним із ключових центрів тяжіння мігрантів. Зростаючі

тенденції глобального розподілу праці, що посилюють міграційні потоки, стають основним викликом для сучасних економік, оскільки міграційні процеси тягнуть за собою як переваги, так і певні загрози для приймаючих держав. З одного боку, глобальна міграція робочої сили призводить до вирівнювання відмінностей у середній заробітній платі внаслідок ефективного використання трудових ресурсів, оскільки завдяки їхньому міжнародному перерозподілу збільшується сукупний світовий випуск. З іншого боку, яскраво виражений етносоціальний та етнополітичний характер міграції як масового неконтрольованого явища становить

потенційну загрозу як міжнародній, так і національній безпеці. Це впливає на особистості тих, хто змушений переїхати на інші території в пошуках спокійного життя та кращого майбутнього.

Досліджуючи проблематику узгодженості та цілеспрямованості міграційної стратегії високо-розвинених країн встановлено, що подальший розвиток глобалізованого соціально-економічного простору розширить можливості міграції, що спричиняє нагальну потребу у вдосконаленні методів регулювання міграційних потоків. В контексті вдосконалення методів управління мігрантами варто приділяти особливу увагу диверсифікації ризиків, пов'язаних із надмірним стимулювання міграції та виникненням політичних маніпуляцій на цьому підґрунті, тому актуальним є дослідження міграції як загрози міжнародній та національній безпеці в сучасному суспільстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематику міграції як загрози міжнародній та національній безпеці в сучасному суспільстві досліджує значна кількість науковців. Зокрема, наукові праці А. Кононенка, А. И. Храмова, Б. О. Логвиненка, Г. А. Резника, Д. Р. Амирова, І. Толкачова, Т. Н. Балашова, J. Estevens, S. Grigonis, K. Luyten, C. Castillejo присвячені аналізу деяких аспектів міграції як загрози міжнародній, так і національній безпеці в межах глобалізаційних процесів, які вплинули на генезис та становлення міграції трудових ресурсів.

Метою роботи є дослідження міграції як загрози міжнародній та національній безпеці в сучасному суспільстві. Для досягнення мети визначено наступні завдання: визначити основні причини міграції; проаналізувати основні центри залучення мігрантів у 2000–2019 рр.; встановити залежність між трансформацією нормативно-правової бази регулювання міграційних процесів та загальною чисельністю мігрантів Європейського регіону; визначити основні причини регулювання міграційних процесів; встановити зв'язок міграції та безпеки в стратегіях національної безпеки та оборони в країнах-членів ЄС. При проведенні дослідження були використані загальнонаукові й спеціальні методи дослідження, зокрема аналіз і синтез, порівняння, узагальнення, системно-структурний аналіз та геополітичний метод.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасному світі проблеми міграції все частіше розглядаються як загрози національній безпеці держави, оскільки набувають глобального характеру і мають серйозні наслідки для міжнародної безпеки країн, що приймають мігрантів. Основні причини міграції відображені на рисунку 1.

Вплив міграційних процесів на соціальне, економічне та політичне життя країни є неоднозначним: залежно від цілей та причин переміщень, міграція може нести як позитивні, так і негативні наслідки для приймаючої країни. З одного боку, міграція при несприятливій демографічній

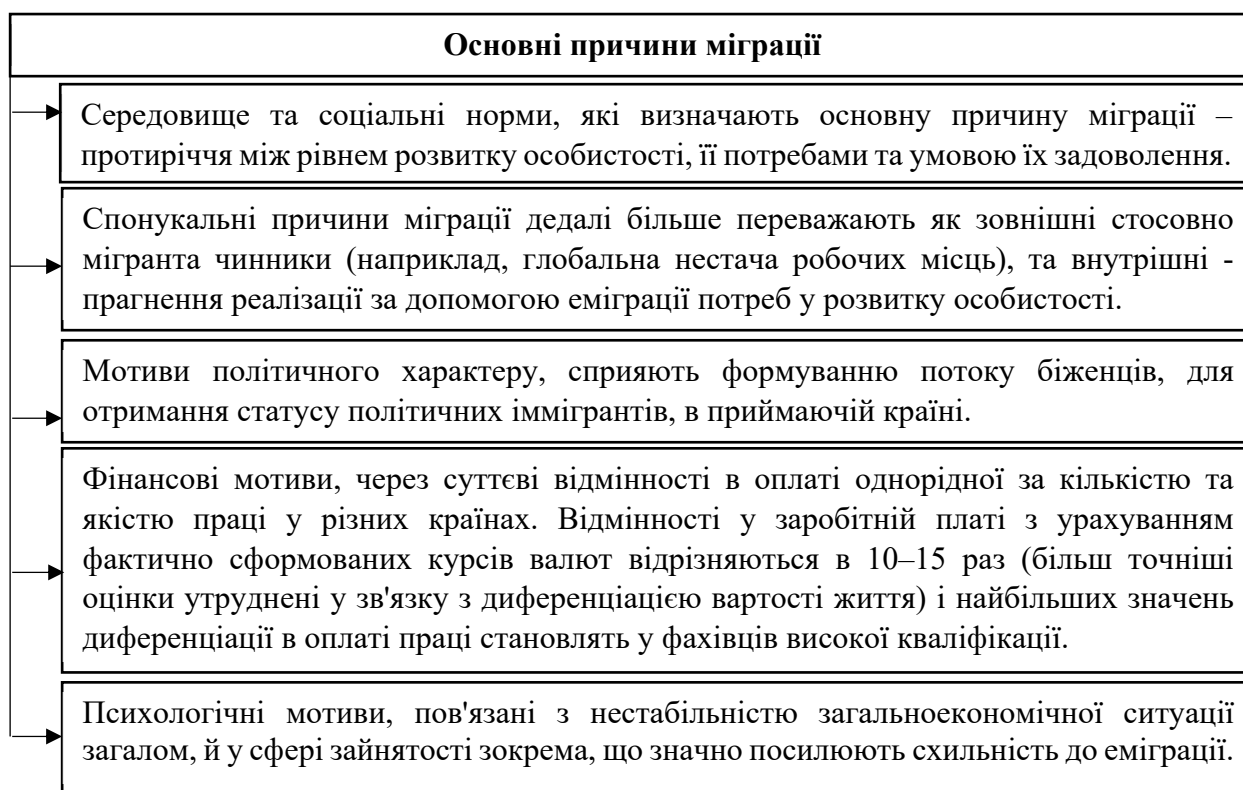


Рис. 1. Основні причини міграції

Джерело: сформовано автором на основі джерела: [1]

ситуації в країні, може компенсувати дефіцит трудових ресурсів, забезпечивши цим економічне зростання, а також заповнивши склад працездатної частини населення в умовах його старіння. З іншого боку, в сучасному світі міграція населення набула стихійного характеру та виникаючі проблеми, які пов'язані з міграційними потоками, перебувають у центрі уваги багатьох глав держав та всього світового співтовариства в цілому [1].

Досліджуючи загальносвітові показники розвитку міграційних процесів варто зазначити, що Європейський континент залишається найбільш привабливим для мігрантів. Динаміка міжнародних міграційних потоків та місце Європейського континенту в їх структурі відображено у табл. 1.

Таким чином, Європейський континент характеризується високим рівнем залучення мігрантів впродовж останніх 20-ти років. Така тенденція має різні передумови, проте головними залишаються модернізація нормативно-правового забезпечення регулювання міграційних потоків та ускладнення демографічної ситуації в більшості держав-членів ЄС, що спричиняє складність забезпечення ринку праці. Зокрема, впродовж 2000–2019 рр. було прийнято такі регуляторні акти [3]: 1. Dublin Convention (прийнята 1990 р., вступила в силу 1997 р.), стала базовим документом регулювання міграції біженців та надання притулку мігрантам; 2. Dublin II Regulation (2003 р.), модифікація Dublin Convention; 3. Directive 2003/86/EU (2003 р.), яка має на меті впорядкування порядку возз'єднання сім'ї; 4. Directive 2003/109/EU (2003 р.), яка визначає статус громадян третіх країн, які є довгостроковими резидентами; 5. The Blue Card Directive (2009 р.), прийнята з метою спрощення умов переміщення та проживання висококваліфікованих працівників; 6. Directive 2011/98/EU (2011 р.), яка визначає порядок отримання дозволу на проживання та працевлаштування мігрантів; 7. Dublin III Regulation (No. 604/2013)

(2013 р.), модифікація Dublin II Regulation; 8. Directive 2014/36/EU (2014 р.), прийнята з метою регулювання сезонної міграції; 9. The Intra-Corporate Transferees Directive 2014/66/EU (2014 р.), прийнята з метою спрощення трудової мобільності та вдосконалення механізму перерозподілу робітників, які працевлаштовані у міжнародних компаніях; 10. Directive (EU) 2016/801 (2016 р.), прийнята з метою спрощення міграції населення, задіяного у науково-дослідній, науковій або навчальній діяльності та спрямована на вдосконалення механізму студентської мобільності.

Рівень залежності між прийняттям окреслених актів та рівнем розвитку міграційних процесів відображено на рисунку 2.

Варто зауважити, що динаміка є позитивною, проте окреслені регуляторні акти не дають можливість динамічно розвиватись загальноєвропейському ринку праці. Оновлення законодавчої бази впродовж 2000–2010 рр. спричинило збільшення міграційних потоків на 22,28%; впродовж 2010–2019 рр. так само зберігається позитивна динаміка, зміна чисельності мігрантів Європейського регіону становить 17,65%. Загальний приріст мігрантів впродовж 2000–2019 рр. становить 43,85%. Варто забезпечити збереження окреслених тенденцій, доцільним є збалансування методів стимулювання та дестимулювання міграції, тобто подальша регуляторна практика має бути спрямована на залучення висококваліфікованого людського капіталу та стримування нелегалізованих міграційних потоків [2; 3].

У політичній сфері нелегальна міграція може виступати як пряма загроза безпеці країни, її геополітичним інтересам та міжнародному авторитету. В економічній сфері міграція може сприяти розширенню масштабів тіньової економіки, загостренню ситуації на ринку праці та витісненню з нього працівників з числа місцевого працездатного населення [4].

Таблиця 1

Основні центри залучення мігрантів у 2000–2019 рр., млн. осіб

Регіон	Загальна чисельність мігрантів, млн. осіб					Темпи приросту, %	
	2000	2005	2010	2015	2019	2010/2000	2019/2010
Світ	172,7	195,2	213,9	243,7	271,6	23,8	26,9
Європейський континент	57,0	64,3	69,7	76,1	82,0	12,6	17,6
Північна Америка	40,0	45,6	50,0	54,5	58,9	25,0	17,8
Північна Африка та Західна Азія	20,0	22,1	33,9	41,7	49,0	69,5	44,5
Африка (регіон південного напрямку від Сахари)	13,0	14,3	15,9	21,3	24,0	22,3	50,9
Східна та Південно-Східна Азія	11,4	14,9	17,0	18,1	18,6	49,1	9,4
Латинська Америка та острова Карибського басейну	7,0	6,9	7,4	9,2	12,0	5,7	62,2
Океанія	5,0	5,5	6,0	8,1	9,1	20,0	51,7

Джерело: сформовано автором на основі джерела: [2]

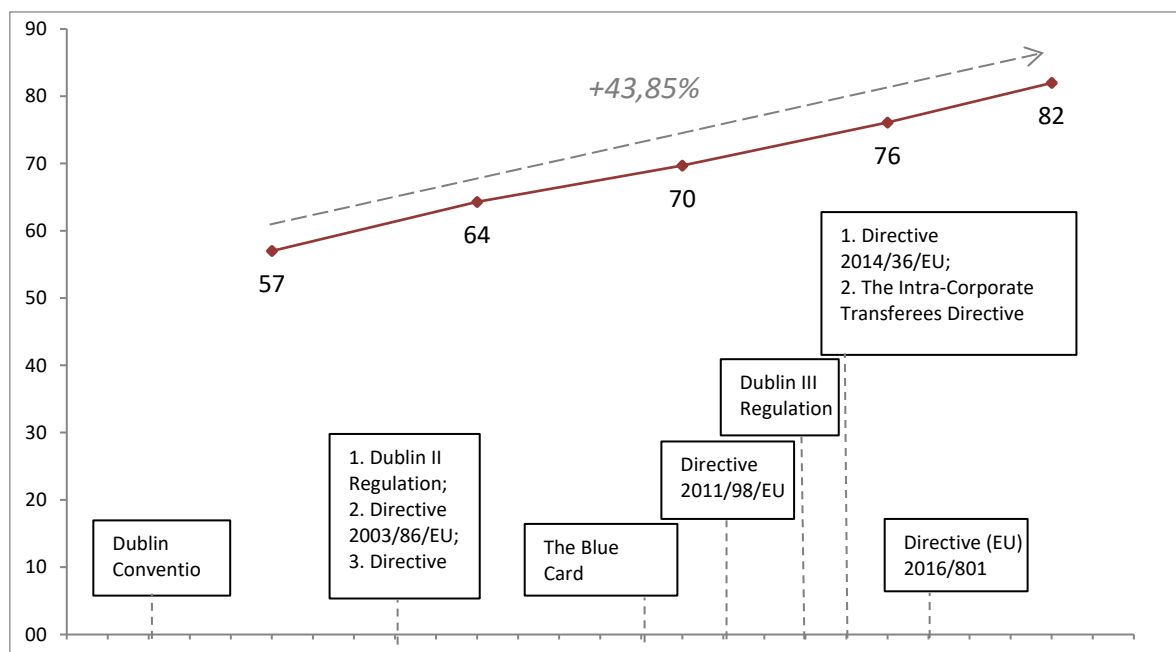


Рис. 2. Залежність між трансформацією нормативно-правової бази регулювання міграційних процесів та загальною чисельністю мігрантів Європейського регіону

Джерело: сформовано автором на основі джерел: [2; 3]

У вітчизняній та зарубіжній літературі «міграція» розглядається у контексті «міграція та національна безпека країни», що пов'язано, перш за все, з тим, що кожна країна зацікавлена у забезпеченні національної безпеки, задоволенні та дотриманні своїх національних інтересів, а неконтрольовані міграційні потоки можуть призвести до значних змін у соціально-економічному житті країни та зміні звичного способу життя корінного населення.

Національна безпека полягає не тільки в її захищеності від зовнішніх загроз, а визначається як «стан держави, при якій зберігається її цілісність і можливість бути самостійним суб'єктом системи міжнародних відносин» [5]. Основними компонентами національної безпеки країни являються військова, соціально-економічна, інформаційна безпека тощо. Проблема регулювання міграційних процесів як можлива загроза національній безпеці країни стає дуже актуальною з низки причин (див. рис. 3).

З подібними проблемами зіткнулися держави-члени ЄС, у котрих за короткий проміжок часу значно зросли масштаби міграції. Витоки сучасної міграційної кризи в Європі відносяться до періоду «арабської весни», але набувають особливого масштабу на початку 2015 року, у зв'язку із військово-політичними конфліктами у низці мусульманських країн, що змусили людей шукати безпечніші умови для життя: потоки мігрантів з Лівії, Сирії, Афганістану, Іраку попрямували до Західної Європи. Лише за два роки до Європейського Союзу прибуло понад 1 млн. осіб

у пошуках притулку через терор та військові дії, і навіть до тепер тисячі людей щодня прагнуть потрапити до ЄС [1].

Єврокомісар з питань розширення та добросусідства Йоганнес Ган стверджує, що на середину вересня 2015 р. число мігрантів є найбільшим в історії людства [6]. Міграційна криза, яка досягла свого піку у 2015 році відрізняється від попередніх як масштабами, так і причинами. В основному прибували люди, що рятувалися від громадянської війни на Близькому Сході і в Афганістані. Основним фактором, що впливає на зростання кількості шукачів притулку, є війна в Сирії [7].

Потік мігрантів з мусульманських країн до країн Європи, що спостерігався впродовж останніх років, призвів до цілої низки спалахів конфліктів з місцевим населенням на національному ґрунті. Крім того, зросло негативне ставлення місцевого населення до приїжджчих, через недотримання останніми правових норм і культурних традицій даної країни [1]. На теренах ЄС існує практика відновлення контролю на внутрішніх кордонах, через небезпеку міграційної кризи, де дане право закріплене у ст. 23 Шенгенського Кодексу [8]. По-боюючись соціальної та політичної нестабільності, внаслідок заворушень, що влаштовуються мігрантами, відмовами біженців від проживання в тимчасових таборах, деякими державами-членами ЄС було ухвалено рішення про поновлення перевірок на своїх кордонах з іншими країнами ЄС [1]. Німеччина відновлювала контроль на сухопутному кордоні з Австрією на період від 11 лютого



Рис. 3. Основні причини регулювання міграційних процесів

Джерело: сформовано автором на основі джерела: [1]

до 11 травня 2017 р.; Австрія — зі Словенією та Угорщиною. Франція, у свою чергу, через постійну терористичну загрозу відновила контроль на всіх внутрішніх кордонах на період з 27 лютого до 15 липня 2017 р.

Крім того, не слід обходити питання необхідності вирішення протиріч, які існують сьогодні між країнами Європейського Союзу. Перша сторона конфлікту, тобто країни, в яких спостерігається найбільший притік нелегальних мігрантів, наполягають на введенні жорстких санкцій проти тих країн, які не стримують своїх громадян та їх незаконний виїзд в європейські країни. У свою чергу, інша група держав Європи переконана, що вони не зможуть в найближчому майбутньому досягти ефективного соціально-економічного поступу без мігрантів з-за кордону, тому їх керівництво не є настільки категоричним проти нелегальних мігрантів та країн, з яких вони приїжджають. Власне, саме вони наполягають на регулювальних, а не на заборонних заходах врегулювання міграційних проблем [9, с. 218].

Станом на сьогодні, у світі відбувається стрімке поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 (далі — COVID-19), що обумовлює відновлення контролю на внутрішніх кордонах через небезпеку міграційної кризи та поширення COVID-19 [10, с. 14].

Для того, щоб зменшити інтенсивність міграційного потоку, країни-реципієнти починають

запроваджувати квоти на трудову міграцію. Польща, Німеччина, Франція встановлюють віковий ценз; Чехія, Угорщина, країни Балтії, Італія встановлюють професійні квоти; Німеччина, Австрія, Франція вимагають підтвердження кваліфікації та знання мови тощо, тим самим підвищуючи рівень стандартів на працю [11].

Відмінною реакцією країн-реципієнтів може стати політика ізоляціонізму, яку продемонстрували Австрія, Угорщина, Словаччина, Велика Британія в межах боротьби з міграційною кризою. В контексті міграційного законодавства держава може обирати тип мігрантів, яким надаються переваги при в'їзді на територію країни або обирати певну національну меншину, яка має підстави отримати громадянство та бути зареєстрованою в країні (Болгарія, Польща, Німеччина). Політика ізоляціонізму є ефективною лише на короткий термін, оскільки дозволяє стабілізувати поточний стан в країні на певний період та вимагає сформувати необхідну міграційну стратегію на більш тривалий термін [12].

В таблиці 2. відображено рівень взаємозв'язку міграції та безпеки, які розглядаються в стратегіях національної безпеки та оборони країн-членів ЄС.

Беручи до уваги той факт, що вже було три масштабні міграційні кризи, менше ніж за сотню років, для ЄС настав час розробити план, як боротися з міграцією в майбутньому. Оскільки недавня криза продемонструвала проблему міграції,

Таблиця 2

Зв'язок міграції та безпеки в стратегіях національної безпеки та оборони в країнах-членів ЄС

Країни-члени ЄС	Нормативно-правовий документ (НПД)	Відсутність або низький рівень зв'язку	Середній рівень зв'язку	Високий рівень зв'язку
Австрія	Біла книга Федеральних збройних сил (2012)	+		
Бельгія	Стратегічне бачення оборони (2016)		+	
Болгарія	Біла книга про оборону та збройні сили Республіки Болгарія (2010)	+		
Чехія	Стратегія безпеки Чеської Республіки (2015)			+
Німеччина	Біла книга про політику безпеки Німеччини та майбутнє Бундесверу (2016)			+
Данія	Угода про оборону Данії на 2018–2023 роки (2017)	+		
Естонія	Стратегія національної оборони Естонії (2011)	+		
Греція	Біла книга з оборони (2014)			+
Іспанія	Стратегія національної безпеки: спільний проект (2013)			+
Фінляндія	Фінська політика безпеки та оборони (2012)			+
Франція	Французька Біла книга. Оборона та національна безпека (2013)	+		
Хорватія	Стратегічний оборонний огляд (2013)	+		
Угорщина	Стратегія національної безпеки Угорщини (2012)			+
Ірландія	Біла книга з оборони (2015)		+	
Італія	Біла книга з міжнародної безпеки та оборони (2015)		+	
Литва	Стратегія національної безпеки (2017)			+
Люксембург	Декларація про європейську та зовнішню політику (2016)		+	
Латвія	Концепція оборони держави (2012)	+		
Мальта	Збройні сили Мальти та Військова доктрина (2010)	+		
Нідерланди	Нідерландська оборонна доктрина (2013)			
Польща	Біла книга з національної безпеки Республіки Польща (2013)			+
Португалія	Стратегічна концепція національної оборони (2013)		+	
Румунія	Біла книга з оборони (2015)	+		
Швеція	Функціональна оборона: урядовий законопроект (2015)	+		
Словенія	Резолюція про стратегію національної безпеки Республіки Словенія (2010 р.)			+
Словаччина	Біла книга про оборону Словацької Республіки (2013)		+	

Джерело: сформовано автором на основі джерела: [13]

її можна ефективно вирішити лише заздалегідь. Отже, ЄС повинен знайти консенсус щодо всебічної міграційної політики та її можливих рішень.

Пропозиції щодо нової нормативної бази, яка повинна замінити поточні застарілі спроби координації, варто вважати як частину нової міграційної політики. Реформа повинна базуватися на двох опорах. По-перше, необхідно розробити політику, спрямовану на захист європейських зовнішніх кордонів, щоб можна було контролювати потоки біженців. По-друге, пропонується розглядати клопотання про притулок до того, як шукачі притулку (незаконно) перетнуть кордони Європи. Крім того, доцільно створити більш справедливий механізм розподілу, ніж той, що передбачений Дублінським регламентом. Більше того,

між державами-членами та ЄС, потрібно досягти чіткого порозуміння щодо обсягу їх гуманітарних обов'язків, основних правових концепцій та тлумачення їхніх обов'язків відповідно до Женевської конвенції про біженців [14].

Висновки з проведеного дослідження. Таким чином, у результаті проведеного дослідження визначено, що міграція виступає частковою загрозою як міжнародній, так і національній безпеці в сучасному суспільстві. Встановлено, що глобалізація міграції призвела до збільшення нелегальних міграційних потоків та до посилення прикордонного контролю, пробудила зростання націоналістичних наративів й посилила поділ між глобальним і національним рівнями. Міграційна політика та політика надання притулку в ЄС залежить від того, як

ЄС справляється з глобалізацією та уникає нових хвиль протекціонізму серед країн-членів, обходячи суперечливі інтереси.

З точки зору економічної безпеки, позначення міграції як загрози безпеці не враховує переваг, які міграція може мати для розвитку приймаючої країни. Крім того, міграція може збільшити можливості працевлаштування, а мігранти можуть мати значний позитивний вплив на економіку країни перебування.

Подальших розвідок потребує законотворча діяльність, яка має бути зорієнтована на збалансування прав та обов'язків мігрантів і місцевого населення, вдосконалення існуючих тенденцій у системі регуляторних заходів за умови збереження

історичного інституціоналістичного погляду на процес формування міграційної політики та міграційного законодавства. Перспективи подальших досліджень полягають у розробці новітніх методів регулювання міграційних процесів та вдосконалення концептуальних основ управління потоками мігрантів, що може стати сучасною парадигмою збереження глобалізаційних тенденцій та механізмів інтеграції національних економік держав. Розширення можливостей для висококваліфікованих працівників та широке застосування інноваційних, технологічних, науково-дослідних підходів регулювання міграційних процесів на міждержавному рівні організації ринку праці може стати базисом міграційної стратегії на майбутні періоди.

Література

1. Резник Г. А., Амирова Д. Р. Миграция как угроза национальной безопасности страны: международные и национальные аспекты. Интернет-журнал «Наукovedение». 2016. Том 8. № 6. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/82EVN616.pdf> (дата звернення: 31.10.2021).
2. United Nations. International Migration 2019 Report. New York: published by United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2019. 71 p.
3. Luyten K., González Dnáz S. Legal migration to the EU. European Parliamentary Research Service. 2019. 12 p. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635559/EPRS_BRI\(2019\)635559_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635559/EPRS_BRI(2019)635559_EN.pdf) (дата звернення: 31.10.2021).
4. Амирова Д. Р., Храмова А. И. Регулирование миграционных процессов как фактор обеспечения национальной безопасности страны. Современные научные исследования и инновации. 2016. № 6 (62). С. 889–893.
5. Балашова Т. Н. Национальный интерес и национальная безопасность в контексте миграции населения: взаимосвязь и взаимодействие. Общество и право. 2008. № 1. С. 23–31.
6. Хан Й. Беженцы побили рекорд Второй мировой. 2015. URL: <https://podrobnosti.ua/2058390-jogannes-han-v-mire-bolshe-bezhentsev-chem-posle-vtoroj-mirovoj-vojny.html> (дата звернення: 31.10.2021).
7. Castillejo C. The EU Migration Partnership Framework: time for a rethink? Discussion Paper, № . 28/2017, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn. 2017. URL: <http://hdl.handle.net/10419/199518> (дата звернення: 31.10.2021).
8. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). 2016. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0399> (дата звернення: 31.10.2021).
9. Кононенко А., Толкачова І. Сучасна міграційна політика країн ЄС. Правові виклики сучасності: міжнародна міграція в умовах глобалізації: Матеріали І Міжнар. наук.-практ. онлайн конф. (Чернівці, 23 жовтня 2020 р.) / [редкол.: Н. Д. Гетьманцева (голова), О. В. Кіріяк (відпов. секр.) та ін.]. Чернівці: Чернівець. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича, 2020. С. 217–218.
10. Логвиненко Б. О. Організаційно-правові недоліки забезпечення поліцією заходів карантину (на прикладі запобігання поширенню COVID-19). Організаційно-правове забезпечення підрозділів превентивної діяльності Національної поліції: Матеріали регіонального круглого столу (м. Дніпро, 19 червня 2020 року). Дніпро: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2020. С. 14–17.
11. GFMD. Migration Profiles Repository. 2021. URL: <https://www.gfmd.org/pfp/policy-tools/migration-profiles/repository> (дата звернення: 31.10.2021).
12. Linden M., Reis E., Bacci M., Castles S., Delgado-Wise R., ... Kanger L. Social trends and new geographies. In: IPSP, International Panel on Social Progress (ed.). Rethinking society for the 21st century. Report of The International Panel on Social Progress, 1. Cambridge University Press, Cambridge. 2018. P. 9–40.
13. Estevens J. Migration crisis in the EU: developing a framework for analysis of national security and defence strategies. Comparative Migration Studies. 2018. Vol. 6. P. 28. URL: <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0093-3> (дата звернення: 31.10.2021).
14. Grigonis S. EU in the face of migrant crisis: Reasons for ineffective human rights protection. International Comparative Jurisprudence. 2016. Vol. 2, Issue 2. P. 93–98. URL: <https://doi.org/10.1016/j.icj.2017.01.003> (дата звернення: 31.10.2021).

References

1. Rieznik, H.A., Amirova, D.R. (2016). Mihratsiia yak zahroza natsionalnii bezpetsi krainy: mizhnarodni ta natsionalni aspekty. [Migration as a threat to national security: international and national aspects]. Internet-zhurnal «Naukoznavstvo», Tom 8, № 6, available at: <http://naukovedenn.ru/PDF/82EVN616.pdf> [in Russian].
2. United Nations. (2019). International Migration 2019 Report. New York: published by United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 71 p. [in English].
3. Luyten, K., Gonz6lez Dnaz, S. (2019). Legal migration to the EU. European Parliamentary Research Service, 12 p., available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635559/EPRS_BRI\(2019\)635559_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635559/EPRS_BRI(2019)635559_EN.pdf) [in English].
4. Amirova, D.R., Khramova, A.I. (2016). Rehuliuvannia mihratsiinykh protsesiv yak chynnyk zabezpechennia natsionalnoi bezpeky. [Regulation of migration processes as a factor in ensuring national security]. Suchasni naukovi doslidzhennia ta innovatsii. № 6 (62). pp. 889–893 [in Russian].
5. Balashova, T.M. (2008). Natsionalnyi interes ta natsionalna bezpeka u konteksti mihratsii naselennia: vzaiemozviazok ta vzaiemodiia. [National interest and national security in the context of population migration: interconnection and interaction]. Suspilstvo pravo. № 1. pp. 23–31 [in Russian].
6. Khan, Y. (2015). Bizhentsi pobyl rekord Druhoi svitovoi. [Refugees break World War II record]. Available at: <https://podrobnosti.ua/2058390-jogannes-han-v-mire-bolshe-bezhentsev-chem-posle-vtoroj-mirovoj-vojni.html> [in Russian].
7. Castillejo, C. (2017). The EU Migration Partnership Framework: time for a rethink? Discussion Paper, №. 28/2017, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, available at: <http://hdl.handle.net/10419/199518> [in English].
8. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). (2016), available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0399> [in English].
9. Kononenko, O., Tolkachova, I. (2020). Suchasna mihratsiina polityka krain Ye S. [Modern migration policy of the EU]. Pravovi vyklyky suchasnosti: mizhnarodna mihratsiia v umovakh hlobalizatsii: Materialy I Mizhnar. nauk.-prakt. onlain konf. (Chernivtsi, 23 zhovtnia 2020 r.) / [redkol.: N. D. Hetmantseva (holova), O. V. Kiriiak (vidpov. sekr.) ta in.]. Chernivtsi: Chernivets. nats. un-t im. Yu. Fedkovycha, pp. 217–218 [in Ukrainian].
10. Lohvynenko, B.O. (2020). Orhanizatsiino-pravovi nedoliky zabezpechennia politsiieiu zakhodiv karantynu (na prykladi zapobihannia poshyrenniu COVID-19). [Organizational and legal shortcomings of the police providing quarantine measures (on the example of preventing the spread of COVID-19)]. Orhanizatsiino-pravove zabezpechennia pidrozdiliv preventyvnoi diialnosti Natsionalnoi politsii: Materialy rehionalnoho kruhloho stolu (m. Dnipro, 19 chervnia 2020 roku). Dnipro: Dnipropetrovskiy derzhavnyi universytet vnutrishnikh sprav, p. 14–17 [in Ukrainian].
11. GFMD. (2021). Migration Profiles Repository, available at: <https://www.gfmd.org/pfp/policy-tools/migration-profiles/repository> [in English].
12. Linden M., Reis E., Bacci M., Castles S., Delgado-Wise R., ... Kanger L. (2018). Social trends and new geographies. In: IPSP, International Panel on Social Progress (ed.). Rethinking society for the 21st century. Report of The International Panel On Social Progress, 1. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 9–40 [in English].
13. Estevens J. (2018). Migration crisis in the EU: developing a framework for analysis of national security and defence strategies. Comparative Migration Studies, Vol. 6, 28, available at: <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0093-3> [in English].
14. Grigonis S. (2016). EU in the face of migrant crisis: Reasons for ineffective human rights protection. International Comparative Jurisprudence, Vol. 2, Issue 2, pp. 93–98, available at: <https://doi.org/10.1016/j.icj.2017.01.003> [in English].

Стаття надійшла до редакції 02.11.2021

УДК 325:374.7

Грицак Любомир Богданович

керівник проєктів

Інституту політичної освіти (м. Київ);

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування

Херсонського національного технічного університету

Грицак Любомир Богданович

руководитель проектов

Института политического образования (г. Киев);

аспирант кафедры государственного управления и местного самоуправления

Херсонского национального технического университета

Hrytsak Liubomyr

Project Manager of the

Institute of Political Education (Kyiv);

Postgraduate Student of the Department of

Public Administration and Local Government

Kherson National Technical University

ORCID: 0000-0002-3160-3491

Дурман Микола Олександрович

доктор наук з державного управління, професор,

заслужений працівник освіти України,

професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування

Херсонський національний технічний університет

Дурман Николай Александрович

доктор наук по государственному управлению, профессор,

заслуженный работник образования Украины,

професор кафедри государственного управления и местного самоуправления

Херсонский национальный технический университет

Durman Mykola

Doctor of Science in Public Administration, Professor,

Honored Worker of Education of Ukraine,

Professor of the Department of Public Administration and Local Government

Kherson National Technical University

ORCID: 0000-0002-3775-205X

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,

Association Professor of the Department of

Public Administration and Local Government

Kherson National Technical University

ORCID: 0000-0001-7829-9944

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-6-7833

СПІВПРАЦЯ МІЖНАРОДНИХ ТА ВІТЧИЗНЯНИХ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ПРИ ПІДГОТОВЦІ УПРАВЛІНЦІВ ТА ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУНАРОДНЫХ И ОТЕЧЕСТВЕННЫХ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПРИ ПОДГОТОВКЕ УПРАВЛЕНЦЕВ И ДЕПУТАТОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ

COOPERATION BETWEEN INTERNATIONAL AND DOMESTIC NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN THE TRAINING OF MANAGERS AND MEMBERS OF LOCAL COUNCILS

Анотація. В статті зазначається, що сьогодні ключове місце в громадянському суспільстві належить неурядовим організаціям (НУО), оскільки вони слугують поєднувальною ланкою між громадянами (бізнесом) та владою. За час своєї діяльності в Україні міжнародні НУО запропонували та реалізували широкий спектр послуг, а також розробили та впровадили різноманітні проекти, спрямовані на розвиток різних сфер економіки та активізацію громадянського суспільства.

Однією з точок докладання зусиль НУО є освіта посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, що особливо актуально в межах запровадження реформи децентралізації, яка відбувається в Україні з 2014 року. При цьому депутати повинні мати знання та вміння в дуже широких сферах управління, а від їхньої політичної грамотності безпосередньо залежить успішність демократичних змін в Україні, особливо зміни на місцевому рівні, та динамічний соціально-економічний розвиток місцевих громад.

У цьому випадку на першу лінію виходять громадські організації та неурядові фонди, що у тісній співпраці можуть надати депутатам можливість навчатися протягом життя та оновлювати свої знання у тих сферах управління, яких вони потребують на даний час. Однією з таких організацій є Всеукраїнська громадська організація «Інститут Політичної Освіти» (ІПО), яка за підтримки міжнародних НУО проводить заходи неформальної освіти для посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад вже більше 10 років.

Так, загалом за період 2011–2018 років у навчанні в межах проєкту «Посилення місцевої демократії» (за підтримки NED) взяли участь понад 1000 депутатів місцевих рад та громадських активістів із різних регіонів України. 2020 року ІПО почало співпрацювати зі ще однією міжнародною неурядовою організацією – Програмою DOBRE. За 2020–2021 роки у навчанні за підтримки цієї Програми взяли участь більше 500 осіб (392 депутати та 141 посадова особа місцевого самоврядування).

Учасники навчальних проєктів тепер можуть не тільки краще управляти питаннями власного статусу, прав та обов'язків, як народних обранців, але й знати особливості бюджетного процесу, земельної, житлової та комунальної сфер. Крім того, в межах підготовки були блоки підвищення «м'яких навичок» (soft-skills), направлених на підготовку депутатів краще передавати свої думки, відстоювати свою позицію, ефективно спілкуватися з опонентами, виборцями тощо.

Як висновок дослідження можна вказати, що міжнародні неурядові організації формують освітню платформу для представників органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, а українські неурядові організації на базі цієї платформи створюють освітнє середовище, спрямоване на активізацію українського суспільства, посилення впливу громадянського суспільства на відносини з владою, сприяння європейській інтеграції України та покращення життя громадян України.

Ключові слова: неурядові організації, міжнародна технічна допомога, неперервна освіта, освіта протягом життя, розвиток громадянського суспільства, розвиток місцевого самоврядування.

Аннотация. В статье отмечается, что сегодня ключевое место в гражданском обществе принадлежит неправительственным организациям (НПО), поскольку они служат объединяющим звеном между гражданами (бизнесом) и властью. За время своей деятельности в Украине международные НПО предложили и реализовали широкий спектр услуг, а также разработали и внедрили различные проекты, направленные на развитие разных сфер экономики и активизацию гражданского общества.

Одной из точек приложения НПО является образование должностных лиц местного самоуправления и депутатов местных советов, что особенно актуально в рамках реформы децентрализации, которая происходит в Украине с 2014 года. При этом депутаты должны иметь знания и умения в очень широких областях управления, а от их политической грамотности напрямую зависит успешность демократических изменений в Украине, особенно изменения на местном уровне, и динамичное социально-экономическое развитие местных общин.

В этом случае на первую линию выходят общественные организации и неправительственные фонды, которые в тесном сотрудничестве могут предоставить депутатам возможность учиться в течение жизни и обновлять свои знания в тех сферах управления, в которых они нуждаются в настоящее время. Одной из таких организаций является Всеукраинская общественная организация «Институт Политического Образования» (ИПО), которая при поддержке международных НПО проводит мероприятия неформального образования для должностных лиц местного самоуправления и депутатов местных советов уже более 10 лет.

В целом за период 2011–2018 годов в обучении в рамках проекта «Усиление местной демократии» (при поддержке NED) приняли участие более 1000 депутатов местных советов и общественных активистов из разных регионов Украины. В 2020 году ИПО начал сотрудничать с еще одной международной неправительственной организацией – Программой DOBRE. За 2020–2021 годы в обучении при поддержке этой программы приняли участие более 500 человек (392 депутата и 141 должностное лицо местного самоуправления).

Участники учебных проектов теперь могут не только лучше управлять вопросами собственного статуса, прав и обязанностей как народных избранников, но и знать особенности бюджетного процесса, земельной, жилищной и коммунальной сфер. Кроме того, в рамках подготовки были блоки повышения «мягких навыков» (soft-skills), направленных на подготовку депутатов лучше передавать свои мысли, отстаивать свою позицию, эффективно общаться с оппонентами, избирателями и т.д.

В качестве вывода исследования можно указать, что международные неправительственные организации формируют образовательную платформу для представителей органов местного самоуправления, депутатов местных советов, а украинские неправительственные организации на базе этой платформы создают образовательную среду, направленную на активизацию украинского общества, усиление влияния гражданского общества на отношения с властью, содействие европейской интеграции Украины и улучшение жизни граждан Украины.

Ключевые слова: неправительственные организации, международная техническая помощь, непрерывное образование, образование в течение жизни, развитие гражданского общества, развитие местного самоуправления.

Summary. The article notes that today a key place in civil society belongs to non-governmental organizations (NGOs), as they serve as a link between citizens (business) and government. During their activities in Ukraine, international NGOs have offered and implemented a wide range of services, as well as developed and implemented various projects aimed at developing various sectors of the economy and activating civil society.

One of the points of the NGO's efforts is the education of local government officials and deputies of local councils, which is especially relevant in the framework of the implementation of decentralization reform, which has been taking place in Ukraine since 2014. At the same time, deputies must have knowledge and skills in very broad areas of government, and their political literacy directly affects the success of democratic change in Ukraine, especially changes at the local level, and the dynamic socio-economic development of local communities.

In this case, non-governmental organizations and non-governmental foundations come to the fore, which in close cooperation can give deputies of local councils the opportunity to learn throughout their lives and update their knowledge in the areas of governance that they need today. One such organization is the All-Ukrainian NGO Institute of Political Education (IPE), which has been conducting non-formal education activities for local government officials and local council members for more than 10 years with the support of international NGOs.

Thus, in the period 2011–2018, more than 1,000 deputies of local councils and public activists from different regions of Ukraine took part in the training within the project «Strengthening Local Democracy» (supported by NED). In 2020, IPO began cooperating with another international non-governmental organization – the DOBRE Program. In 2020–2021, more than 500 people (392 deputies and 141 local government officials) took part in the training with the support of this Program.

Participants in training projects can now not only better manage their own status, rights and responsibilities as people's deputies, but also know the specifics of the budget process, land and communal spheres. In addition, the training included soft-skills units aimed at training deputies to better communicate their views, defend their position, communicate effectively with opponents, voters, and more.

The study concludes that international NGOs form an educational platform for local government representatives, deputies of local councils, and Ukrainian NGOs on the basis of this platform create an educational environment aimed at activating Ukrainian society, strengthening the influence of civil society on relations with the authorities, promoting Ukraine's European integration and improving the lives of Ukrainian citizens.

Key words: non-governmental organizations, international technical assistance, continuing education, lifelong learning, development of civil society, development of local self-government.

Постановка проблеми. На початку нового тисячоліття глобалізаційні процеси стали ще більш активно впливати на розвиток суспільства, ніж раніше. Зростаюча роль інформації та посилення

ролі громадянського суспільства впливає на розвиток та функціонування публічного управління, зобов'язуючи останнє активно удосконалюватися та відповідати вимогам сьогодення. При цьому

ключове місце в громадянському суспільстві належить неурядовим організаціям (НУО) — (англ. non-governmental organization (NGO)).

Активізації діяльності та впливу на світову політику НУО сприяла їхня участь у серії міжнародних комунікаційних заходах у першій половині минулого десятиліття, під час яких вони суттєво потіснили таких традиційних суб'єктів як держави, міжнародні урядові організації та транснаціональні корпорації [1]. При цьому НУО слугують проміжною ланкою між громадянами (бізнесом) та владою, оскільки мають ознаки як громадських (бізнесових), так і владних структур. Початковою метою НУО, відповідно до Порядку денного на XXI століття, прийнятого на конференції Організації Об'єднаних Націй (ООН) з навколишнього середовища та розвитку 1992 року [2] був захист екології та забезпечення сталого розвитку розвинених країн,

Особливо активно співпрацюють неурядові організації з країнами, що розвиваються, за різними напрямками, що позитивно впливає на їх соціально-економічний розвиток. Фінансова допомога у вигляді інвестиції від міжнародних неурядових організацій у сучасних умовах досить часто виступає в ролі основного драйвера соціально-економічного розвитку країн, що розвиваються [3]. Так на сьогодні (за даними Міжнародного валютного фонду, ІМФ) НУО найчастіше акцентують свою увагу на проблемах захисту прав людини (28,5%), проблемах освіти (12,69%), соціальних (12,15%) та економічних проблемах (6,13%) [4].

Ми зосередимо свою увагу на впливі проєктів МТД, що надаються міжнародними НУО у галузі освіти, а саме у підвищенні кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад як основних акторів у сфері ухвалення рішень в органах місцевого самоврядування та стейкхолдерів впливу на розвиток територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами забезпечення процесів підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців, депутатів місцевих рад та активістів територіальних громад займалися такі дослідники, як: К. Ващенко — визначення теорії та методології підготовки публічних службовців [5], І. Лопушинський — вивчення взаємодії органів публічної влади з організаціями громадянського суспільства [6], Н. Протасова — визначення самоосвіти в процесах навчання публічних службовців, О. Дурман — запровадження міжнародного досвіду неперервної освіти [7], І. Шпекторенко — вивчення професіологічного, діяльнісного та компетентнісного підходів у діяльності депутатів місцевих рад [8], О. Мельник — визначення проблем реформування системи підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування [9], О. Лялюк — правове регулювання підготовки кадрів в органах

місцевого самоврядування [10], М. Дурман — визначення економічної ефективності співпраці України з міжнародними неурядовими організаціями у сфері освіти [11] тощо.

Проте, на нашу думку, недостатньо розкрити є вивчення співпраці вітчизняних неурядових організацій з міжнародними неурядовими організаціями щодо реалізації проєктів у сфері освіти посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Мета статті — розкрити роль вітчизняних неурядових організацій в процесах реалізації проєктів міжнародної технічної допомоги у сфері освіти, діяльність яких направлена на перепідготовку та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Виклад основного матеріалу. В Україні, починаючи з 2014 року, щорічно спостерігається падіння всіх соціально-економічних показників, зумовлених найглибшою кризою економіки, що, своєю чергою, спричинена воєнною агресією на сході України, необхідністю фінансування воєнних витрат, а також втратою індустріальних регіонів та розладом внутрішньогосподарських зв'язків. Ситуація, що склалася, істотно посилилася наслідками введення вимушених активних карантинних заходів у зв'язку з поширенням пандемії COVID-19.

Як результат, ВВП України скоротилося на 6% за підсумками 2020 року. За попередніми оцінками ІМФ в умовах, що склалися, для пом'якшення наслідків кризи та відновлення економіки в посткризовий період, Україна повинна розширювати міжнародне економічне співробітництво, що на даний момент є одним з основоположних факторів забезпечення стійкості національної економіки [4]. У зв'язку з цим логічним відображенням існуючих проблем в Україні на тлі нестачі фінансових ресурсів стало розширення економічної співпраці з численними національними та міжнародними неурядовими організаціями.

За час своєї діяльності в Україні міжнародні НУО запропонували та реалізували широкий спектр послуг, а також розробили та впровадили різноманітні проєкти, спрямовані на розвиток різних сфер економіки та активізацію громадянського суспільства. Найбільші проєкти пов'язані з розвитком інфраструктури та розвитком реформ, децентралізацією, системою соціального забезпечення, покращенням роботи органів місцевого самоврядування та ін. [12].

За підсумками 2017 р. в Україні реалізовано 507 проєктів міжнародної технічної допомоги загальною вартістю 5,5 млрд. дол США, 2018 р. — 618 проєктів на 6,6 млрд. дол США [13]. У 2019 р. — 581 проєкт на 6,5 млрд. дол США, у 2020 зареєстровано 259 діючих проєктів міжнародної допомоги Україні на загальну суму 3,5 млрд. дол США [4] (табл. 1 та рис. 1).

Таблиця 1

Статистика реалізації проєктів МТД в Україні у 2017–2020 рр.

Рік	Кількість проєктів, од	Сума МТД, млрд. дол США	У середньому один проєкт, млн. дол США
2017	507	5,5	10,848
2018	618	6,6	10,679
2019	581	6,5	11,189
2020	259	3,5	13,513

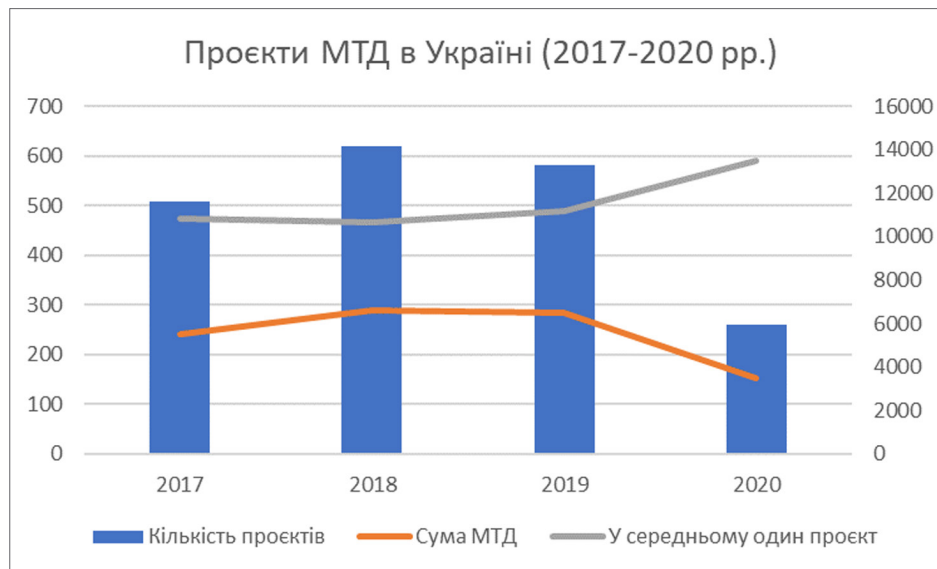


Рис. 1. Статистика реалізації проєктів МТД в Україні у 2017–2020 рр.

Як видно з даних, незважаючи на те, що кількість проєктів та їх сума зменшуються, середня вартість проєктів збільшується. Це може свідчити про те, що донори МТД починають обирати «точкові» напрямки впливу на ситуацію, проте залучають на ці «точки» більше коштів. Однією з таких точок є освіта посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, що є особливо актуальним в межах запровадження реформи децентралізації, яка відбувається в Україні з 2014 року.

Децентралізація — одна з найуспішніших реформ української влади на сучасному етапі державотворення. У цьому реформуванні держава не тільки змінювала адміністративно-територіальний устрій та вносила зміни до територіальної організації влади, але й задіяла фінансові та інституційні ресурси для стимулювання об'єднання громад на початковому, добровільному, етапі. Проте реформування тягне за собою зміни законодавчо-нормативного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, а ті, своєю чергою, — зміну умов життєдіяльності територіальних громад.

Першочергову роль в цій діяльності грають місцеві ради, адже вони мають найбільші повноваження щодо управління громадами (ст. 25–26 Закону України «Про місцеве самоврядування») [15]. А після проведення перших повсюдних виборів 2020

року та формування об'єднаних територіальних громад на новій адміністративно-територіальній основі роль депутатів місцевих рад в організації та здійсненні місцевого самоврядування зростає ще більше.

При цьому депутати повинні мати знання та вміння в дуже широких сферах управління, а від їхньої політичної грамотності безпосередньо залежить успішність демократичних змін в Україні, особливо зміни на місцевому рівні, та динамічний соціально-економічний розвиток місцевих громад.

Представницькі органи місцевого самоврядування після кожних нових виборів поповнюються тисячами новообраними депутатами. Як показує досвід — новообрані депутати постійно стоять перед проблемами недостатніх теоретичних знань і практичного досвіду у своїй повсякденній роботі [16].

Все це вимагає постійної актуалізації знань посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад та активістів територіальних громад. Вихід із цього — навчання протягом життя та неформальна освіта.

І якщо громадам за принципом субсидіарності були передані повноваження по управлінню дошкільною, середньою та позашкільною освітою, то поза увагою органів місцевого самоврядування часто залишаються такі сучасні напрямки (тенденції)

освітньої діяльності як освіта дорослих (освіта протягом життя) чи неформальна освіта, яка здобувається не в класичних освітніх закладах [17].

Ці тенденції ще у 2000 році були визначені на Лісабонському саміті Ради Європи і отримали свою реалізацію в Меморандумі про освіту протягом життя (A Memorandum of Lifelong Learning). В документі визначено, що безперервна освіта повинна стати головною політичною програмою громадянського суспільства і включати в себе отримання освіти у вільний час, проходження підвищення кваліфікації у певних сферах, неформальну освіту та інші види освіти. Такі підходи не тільки сприяють підвищенню якості людського капіталу, але й стимулюють зростання заробітних плат людей, що навчаються, а також підвищують ефективність тих процесів (тому числі й управлінських), в яких беруть участь ці особи [18].

Держава у цій ситуації не тільки сприяє органам державної влади, але й допомагає органам місцевого самоврядування щодо перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування. Так, в Україні діє декілька Постанов Кабінету Міністрів України, що регулюють дану сферу, і дають можливість посадовим особам місцевого самоврядування навчатися за бюджетні кошти на спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» або проходити підвищення кваліфікації за короткостроковими чи сертифікатними програмами.

В Положенні про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (далі — Положення) для депутатів місцевих рад передбачена обов'язковість проходження підвищення кваліфікації один раз протягом їх каденції (п. 3 статті 15 Положення). Проте, на відміну від державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, не визначені джерела фінансування таких заходів. При цьому рекомендовано органам місцевого самоврядування керуватися цим Положенням щодо підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад та під час складання і затвердження відповідних місцевих бюджетів передбачати, починаючи з 2020 року, видатки на підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування у розмірі не менше ніж 2 відсотки фонду оплати праці (п. 3 Постанови КМУ від 6 лютого 2019 р. № 106) [19].

В нашій ситуації безперервна освіта та освіта протягом життя (lifelong learning) може слугувати депутатам місцевих рад для отримання нових знань, професійних навичок, управлінського досвіду у сфері місцевого самоврядування, регулювання життєдіяльності громад, їх розвитку тощо. Проте місцеве самоврядування не завжди має кошти

для залучення кваліфікованих тренерів (менторів, консультантів) або, навіть маючи кошти, не знає, як знайти потрібних. У цьому випадку на першу лінію виходять громадські організації та неурядові фонди, що у тісній співпраці можуть надати депутатам можливість навчатися протягом життя та оновлювати свої знання у тих сферах управління, яких вони потребують на даний час.

Однією з таких організацій є Всеукраїнська громадська організація «Інститут Політичної Освіти» (ІПО), місією якої є політична освіта українського суспільства, розвиток місцевого самоврядування та парламентаризму, європейська інтеграція України, утвердження демократичних цінностей [20]. Автори входять до складу керівних органів та є постійними тренерами ІПО, тому мають значний досвід організації і проведення відповідних заходів неформальної освіти і узагальнюють у цьому дослідженні власний досвід.

Так, вітчизняні громадські організації мають досвід роботи в Україні, знають реалії місцевого самоврядування та можуть надати кваліфіковану тренерсько-консультативну підтримку громадам. А недержавні фонди, на виконання своєї статутної діяльності, можуть надавати фінансову підтримку громадським організаціям для виконання цих функцій.

Саме по такому алгоритму і розпочалася 2011 року співпраця Інституту Політичної Освіти (ipr.org.ua) — української громадської організації, та Національного Фонду підтримки демократії (NED) [21] — приватної некомерційної організації США. Діяльність ІПО направлена на покращення рівня політичної свідомості, теоретичних знань і практичних навичок представників громадянського суспільства, NED заснована з метою зростання і зміцнення демократичних інститутів у всьому світі.

В межах проєкту «Посилення місцевої демократії» за період 2011–2018 років було проведено цикли семінарів для 44 груп депутатів місцевих рад з різних областей України (численність кожної групи складала в середньому 25 осіб).

На цих семінарах розглядалися такі напрямки освіти депутатів, як:

- статус, права та обов'язки депутатів місцевих рад;
- управління житлово-комунальним господарством громад;
- земельні відносини;
- формування та виконання місцевих бюджетів.

Цікавим для депутатів виявився також модуль «Ораторське мистецтво», в якому вони навчалися правильно вести публічні дискусії та триматися перед великим загальною людей.

З 2015 року і початком формування об'єднаних територіальних громад в пріоритеті — поглиблене вивчення питань децентралізації, бюджетної сфери, ЖКГ та гуманітарної політики на місцевому

рівні, а також навчання громадських активістів, які тільки планують стати депутатами.

Загалом у навчанні в межах проєкту «Посилення місцевої демократії» взяли участь понад 1000 депутатів місцевих рад та громадських активістів із різних регіонів України.

2020 року ІПО почало співпрацювати зі ще однією міжнародною неурядовою організацією — Програмою DOBRE. За її сприяння було організовано навчання депутатів, старост, секретарів місцевих рад та інших представників органів місцевого самоврядування з 28 об'єднаних громад — учасників Програми DOBRE, яке полягало у проведенні 31 семінару з таких напрямків:

1. Практичні семінари для депутатів місцевих рад з питань повноважень і обов'язків депутатів місцевих рад (10 семінарів);

2. Практичні семінари зі стратегічного мислення, стратегічного планування та комунікації з населенням громади (11 семінарів);

3. Практичні семінари із бюджетування та інших питань, які відносяться до повноважень депутатів місцевих рад (10 семінарів);

Однак пандемія COVID-19 не могла не вплинути на реалізацію проєкту. На початку березня 2020 року в Україні було оголошено карантин, внаслідок чого ІПО довелося скасувати проведення запланованих семінарів та відкласти їх на невизначений строк. Як тільки карантинні обмеження були частково знятими, ІПО організував у кінці червня та на початку липня семінари, дотримуючись при цьому всіх заходів безпеки — масковий режим, соціальна дистанція, використання антисептиків, вимірювання температури учасників, організаторів та експертів тощо.

Для реалізації тенденції диджиталізації освіти та з метою дотримання карантинних вимог паралельно проводилися і вебінари (відеоконференції з використання інформаційно-комунікаційних технологій) у середовищі ZOOM для секретарів та старост місцевих рад «Як організувати роботу ОМС під час карантину», вебінари для депутатів місцевих рад «Особливості формування місцевих бюджетів на 2021 рік» та «Особливості ринку землі у 2021 році».

Учасниками семінарів стали 273 депутати, учасниками вебінарів — 141 посадова особа місцевого самоврядування та 119 депутатів місцевих рад (всього 260 осіб). Як бачимо, кількість осіб, що взяли участь в онлайн-заходах практично рівна кількості осіб, що брали участь в офлайн-заходах.

Протягом проєкту було висвітлено 37 тем, учасники всіх заходів отримували методичні

матеріали відповідної тематики, а також посібники та роздаткові матеріали, розроблені ІПО. Кожна з тем була підкріплена практичним завданням, що дозволило дати учасникам не тільки теоретичні знання, але й практичні навички в сферах стратегічного планування, ЖКГ, місцевих фінансів, земельних відносин, публічних закупівель, ораторського мистецтва та роботі в команді тощо [22].

Учасники проєкту тепер можуть не тільки краще управляти питаннями власного статусу, прав та обов'язків, як народних обранців, але й знати особливості бюджетного процесу, земельної, житлової та комунальної сфер. Крім того, в межах підготовки були блоки підвищення «м'яких навичок» (soft-skills), направлених на підготовку депутатів краще передавати свої думки, відстоювати свою позицію, ефективно спілкуватися з опонентами, виборцями тощо. Слід також зазначити, що поза темами семінарів обговорювалася питання із сфери гуманітарної політики (культура, охорона здоров'я, спорт тощо).

Висновки. Учасники навчання підкреслюють, що отримані знання та вміння допоможуть їм у роботі представницьких та виконавчих органів територіальної громади, дадуть змогу краще розуміти взаємодію «влада — бізнес — громадяни». Таким чином, можна підтвердити факт, що неформальна освіта, яку надає Інститут Політичної Освіти, збільшує ефективність процесу управління на рівні місцевого самоврядування.

Програма DOBRE і Фонд підтримки демократії як міжнародні неурядові організації, формують освітню платформу для представників органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад та активістів територіальних громад. Інститут політичної освіти як українська неурядова організація за сприяння міжнародних неурядових організацій на базі цієї платформи створює освітнє середовище, спрямоване на активізацію українського суспільства, сприяння європейській інтеграції України, посилення впливу громадянського суспільства на відносини з владою тощо.

Оскільки вирішення задачі підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців, депутатів місцевих рад та активістів територіальних громад сприяє входженню України до глобального суспільного, політичного та економічного простору, то її вирішення на національному рівні вимагає набагато більшої уваги та законодавчого регулювання, підкріпленого фінансовою складовою. Саме такий підхід і створює інноваційні умови для розвитку територіальних громад через підвищення якості людського капіталу.

Література

1. Latif K. F., Williams N. Team effectiveness in Non-Governmental Organizations (NGOs) projects. *Evaluation and Program Planning*, 2017. № 64. P. 20–32. doi: <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2017.05.004>
2. United Nations. (1992, June 3–14). Report of the United Nations conference on environment and development. URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf.
3. Osiobe E. U., Osiobe S. A., Olushola P. A. The Role of Non-Governmental Organizations in Community Economic Development: Using a System Dynamic Approach. *Journal of Economics and Sustainable Development*. 2019. № 10(20). P. 1–11.
4. International Monetary Fund. (2020, June). Ukraine. Request for Stand-By Arrangement-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. IMF Country Report No. 20/197.
5. Ващенко К. О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика: монографія / К. О. Ващенко. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2017. 416 с.
6. Лопушинський І. П. Ефективність діалогу та партнерські відносини органів публічної влади з організаціями громадянського суспільства (підрозділ монографії 6.3). Публічне управління в умовах інституційних змін: Колективна монографія / За наук. редакцією Р. В. Войтович та П. В. Ворони. Київ, 2018. 475 с. (авторські стор. 418–436). URL: <http://www.dut.edu.ua/ua/lib/1/category/520/view/931>
7. Дурман О. Л. Міжнародний досвід запровадження принципів неперервної освіти. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. Збірник наукових праць Херсонського національного технічного університету. Херсон, 2012. Вип. 2 (7). С. 53–58.
8. Шпекторенко І. Депутатська діяльність у місцевих радах України: професіологічний, діяльнісний та компетентнісний підходи. Державне управління та місцеве самоврядування. 2019. Вип. 2(41). С. 148–156. URL: [http://dridu.dp.ua/vidavnictvo/2019/2019_02\(41\)/20.pdf](http://dridu.dp.ua/vidavnictvo/2019/2019_02(41)/20.pdf)
9. Мельник О. Проблеми реформування системи підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування. Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. 2018. № 1. С. 60–61.
10. Лялюк О. Ю., Донченко В. В. Правове регулювання підготовки кадрів в органах місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. Ч. 1. 2020. С. 35–42. doi: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.1-1.6>
11. Durman O., Durman M., Topalova E., Grytsak L., Zhiliaieva O., An economic model to assess the effectiveness of economic cooperation between Ukraine and international non-government organization [Економічна модель для оцінки ефективності економічного співробітництва між Україною та міжнародними неурядовими організаціями]. *Journal of Eastern European and Central Asian research*. 2021. Vol. 8 № 1 P. 62–80. doi: <http://dx.doi.org/10.15549/jeeecar.v8i1.640>. URL: <https://www.ieeca.org/journal/index.php/JEEECAR/issue/view/21>
12. Урядовий портал. (2021a). Міжнародна допомога. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/mizhnarodna-dopomoga>
13. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. (2019). Інформація щодо міжнародної технічної допомоги, що надається Україні, за результатами проведеного Мінекономрозвитку моніторингу проектів за 2018 рік. URL: <https://www.me.gov.ua/?lang=en-GB>
14. Урядовий портал. (2021b). Моніторинг використання МТД. URL: <https://drive.google.com/drive/folders/1BA1J90zV1D5Kum5aucsTCmWCWwkKhN5s>
15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%D1%80>
16. Більше 1000 депутатів місцевих рад пройшли навчання завдяки партнерству ІПО та NED. URL: <http://ipo.org.ua/більшє-1000-депутатів-пройш/>
17. Карпенко М. М. Освіта протягом життя як чинник людського розвитку: аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/osvita-protyagom-zhittya-yak-chinnik-lyudskogo-rozvitku>
18. A Memorandum on Lifelong Learning. Official site of Commission of the European Communities. URL: http://arhiv.acs.si/dokumenti/Memorandum_on_Lifelong_Learning.pdf
19. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 року № 106 “Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text>
20. Інститут політичної освіти: офіційний сайт. URL: <http://ipo.org.ua/>
21. The National Endowment For Democracy. URL: <https://www.ned.org/>
22. Навчання депутатів місцевого самоврядування. Чому професійне зростання важливе? Програма DOBRE. URL: <https://bit.ly/3GZhzdh>

References

1. Latif K. F., Williams N. Team effectiveness in Non-Governmental Organizations (NGOs) projects. *Evaluation and Program Planning*, 2017. № 64. P. 20–32. doi: <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2017.05.004>
2. United Nations. (1992, June 3–14). Report of the United Nations conference on environment and development. URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf.
3. Osiobe E. U., Osiobe S. A., Olushola P. A. The Role of Non-Governmental Organizations in Community Economic Development: Using a System Dynamic Approach. *Journal of Economics and Sustainable Development*. 2019. № 10(20). P. 1–11.
4. International Monetary Fund. (2020, June). Ukraine. Request for Stand-By Arrangement-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. IMF Country Report No. 20/197.
5. Vashchenko K. O. Profesiyna pidhotovka derzhavnykh sluzhbovtziv: teoriya, metodolohiya, praktyka: monohrafiya / K. O. Vashchenko. Ivano-Frankivs'k: Misto NV, 2017. 416 s.
6. Lopushynskyy I. P. Efektyvnist dialohu ta partnerski vidnosyny orhaniv publichnoyi vlady z orhanizatsiyamy hromadyanskoho suspilstva (pidrozdil monohrafiyi 6.3). *Publichne upravlinnya v umovakh instytutsiynyykh zmin: Kolektyvna monohrafiya / Za nauk. redaktsiyeyu R. V. Voytovych ta P. V. Vorony. Kyiv, 2018. 475 s. (avtorski stor. 418–436)*. URL: <http://www.dut.edu.ua/ua/lib/1/category/520/view/931>
7. Durman O. L. Mizhnarodnyy dosvid zaprovadzhennya pryntsyviv neperervnoyi osvity. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnya, pedahohiky ta psykholohiyi. *Zbirnyk naukovykh prats Khersonskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu. Kherson, 2012. Vyp. 2 (7). S. 53–58*.
8. Shpektorenko I. Deputatska diyalnist u mistsevykh radakh Ukrayiny: profesiolohichnyy, diyalnisnyy ta kompetentnisnyy pidkhody. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya, 2019. Vyp. 2(41). S. 148–156*. URL: [http://dridu.dp.ua/vidavnictvo/2019/2019_02\(41\)/20.pdf](http://dridu.dp.ua/vidavnictvo/2019/2019_02(41)/20.pdf)
9. Melnyk O. Problemy reformuvannya systemy pidhotovky kadriv dlya orhaniv mistsevoho samovryaduvannya. *Visnyk Akademiyi pratsi, sotsialnykh vidnosyn i turyzmu. 2018. № . 1. S. 60–61*.
10. Lyalyuk O. Yu., Donchenko V. V. Pravove rehulyuvannya pidhotovky kadriv v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya. *Pravo i suspilstvo. 2020. 1. S. 35–42*. doi: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.1-1.6>
11. Durman O., Durman M., Topalova E., Grytsak L., Zhiliaieva O., An economic model to assess the effectiveness of economic cooperation between Ukraine and international non-government organization. *Journal of Eastern European and Central Asian research. 2021. Vol. 8. № 1. P. 62–80*. DOI: <http://dx.doi.org/10.15549/jeecar.v8i1.640>. URL: <https://www.ieeca.org/journal/index.php/JEECAR/issue/view/21>
12. Uryadovyy portal. (2021a). Mizhnarodna dopomoha. <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/mizhnarodna-dopomoga>
13. Ministerstvo ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrayiny. (2019). Informatsiya shchodo mizhnarodnoyi tekhnichnoyi dopomohy, shcho nadayetsya Ukraini, za rezultaty provedenoho Minekonomrozvytku monitorynhu proektiv za 2018 rik. URL: <https://www.me.gov.ua/?lang=en-GB>
14. Uryadovyy portal. (2021b). Monitorynh vykorystannya MTD. URL: <https://drive.google.com/drive/folders/1BA1J90zVID5Kum5aucTCmWCWwkKhN5s>
15. Pro mistseve samovryaduvannya v Ukrayini: Zakon Ukrayiny vid 21.05.1997 № 280/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%D1%80>
16. Bilshhe 1000 deputativ mistsevykh rad proyshly navchannya zavdyaky partnerstvu IPO ta NED. URL: <http://ipo.org.ua/bile-1000-deputativ-proysh/>
17. Karpenko M. M. Osvita protyhom zhyttya yak chynnyk lyudskoho rozvytku: analitychna zapyska Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/osvita-protyagom-zhittya-yak-chinnik-lyudskogo-rozvitku>
18. A Memorandum on Lifelong Learning. Official site of Commission of the European Communities. URL: http://arhiv.acs.si/dokumenti/Memorandum_on_Lifelong_Learning.pdf
19. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 6 lyutoho 2019 roku № 106 “Pro zatverdzhennya Polozhennya pro systemu profesiynoho navchannya derzhavnykh sluzhbovtziv, holiv mistsevykh derzhavnykh administratsiy, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovryaduvannya ta deputativ mistsevykh rad”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text>
20. Instytut politychnoyi osvity: ofitsiyyny sayt. URL: <http://ipo.org.ua/>
21. The National Endowment for Democracy. URL: <https://www.ned.org/>
22. Navchannya deputativ mistsevoho samovryaduvannya. Chomu profesiyne zrostannya vazhlyve? Prohrama DOBRE. URL: <https://bit.ly/3GZhdh>

Дегтяр Андрій Олегович

*доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та підприємництва
Національний аерокосмічний університет ім. М.Є. Жуковського
«Харківський авіаційний інститут»*

Дегтяр Андрей Олегович

*доктор наук по государственному управлению, профессор,
професор кафедри публічного управління та підприємництва
національний аерокосмічний університет ім. М.Є. Жуковського
«Харьковский авиационный институт»*

Diegtiar Andrii

*Doctor of Public Administration, Professor,
Professor of the Department of Public Administration and Entrepreneurship
N.Ye. Zhukovskiy State Aerospace University «Kharkiv Aviation Institute»
ORCID: 0000-0003-3258-447X*

Лисий Андрій Олександрович

*кандидат технічних наук, доцент,
завідувач кафедри «Навігація і управління судном»
Азовський морський інститут
Національного університету «Одеська морська академія»*

Лысий Андрей Александрович

*кандидат технических наук, доцент,
заведующий кафедрой «Навигация и управление судном»
Азовский морской институт
Национального университета «Одесская морская академия»*

Lysyi Andrii

*PhD in Technical Sciences, Associate Professor,
Head of the Department of Navigation and Handling Ship
Azov Maritime Institute of the
National University «Odessa Maritime Academy»
ORCID: 0000-0002-5596-0856*

Бублій Максим Петрович

*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри управління персоналом та підприємництва
Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*

Бублий Максим Петрович

*кандидат наук по государственному управлению, доцент,
доцент кафедри управління персоналом та підприємництва
Учебно-научный институт «Институт государственного управления»
Харьковского национального университета имени В.Н. Каразина*

Bubliy Maksym

*PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Department of Personnel Management and Entrepreneurship
Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration» of the
V.N. Karazin Kharkiv National University
ORCID: 0000-0003-1060-6404*

DOI: 10.25313/2617-572X-2021-6-7773

УПРАВЛІНСЬКИЙ ДИСКУРС В КОМУНІКАТИВНІЙ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА СУСПІЛЬСТВА

УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ ДИСКУРС В КОММУНИКАТИВНОМ ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА

MANAGERIAL DISCOURSE IN THE COMMUNICATIVE INTERACTION OF THE STATE AND SOCIETY

Анотація. У статті розглянуто управлінський дискурс в комунікативній взаємодії держави та суспільства. Визначено, що у структурі управлінського дискурсу наявні дві докорінно протиставлені ролі в системі виконавчих органів управління – суб'єкта і об'єкта управління або адресанта і одержувача інформації, так як сам процес комунікації може простежуватися в цих двох ракурсах.

З'ясовано ряд специфічних рис управлінського дискурсу, що відрізняють його від інших видів організаційно-управлінської діяльності, головними з яких виступають безособовість, стабільність, високий рівень нормативного регулювання, лояльність і державний рівень відповідальності. Управлінський дискурс, який виступає сполучною ланкою між державою і суспільством, в розумінні широкої громадськості часто ототожнюється з державою. Управлінський дискурс трансформується під впливом змін у суспільстві, але визначальними в цьому процесі виступають зміни в державі та державних органах управління.

Доведено, що функції управлінського дискурсу в комунікативній взаємодії держави і суспільства окреслені межами публічності і приватності. Простір публічної сфери може розглядатися як сфера управління. Межі приватного простору, як правило, звужені і локалізовані в конкретному місці. Воно набагато більш співвіднесене з індивідуальністю особистості.

Також управлінський дискурс представляється в чотирьох складових площинах: середовище, під яким мається на увазі обстановка, тип соціальної події, його цілеспрямованість, ідеолого-соціальні умови; соціальний суб'єкт, який визначається рольовими відносинами, соціальним статусом, соціальною активністю учасників, а також їх особистими відносинами; зміст, що включає цілі та інтенції, світоглядні позиції, знання норм і правил комунікації, загальний фонд знань; текст.

Ключові слова: дискурс, управлінський дискурс, соціальні комунікації, державні службовці, взаємодія, публічна сфера, приватна сфера.

Аннотация. В статье рассмотрен управленческий дискурс в коммуникативном взаимодействии государства и общества. Определено, что в структуре управленческого дискурса имеются две коренным образом противопоставленные роли в системе исполнительных органов управления – субъекта и объекта управления или адресанта и получателя информации, так как сам процесс коммуникации может наблюдаться в этих двух ракурсах.

Выявлен ряд специфических черт управленческого дискурса, отличающих его от других видов организационно-управленческой деятельности, главными из которых выступают безличность, стабильность, высокий уровень нормативного регулирования, лояльность и уровень ответственности. Управленческий дискурс, выступающий связующим звеном между государством и обществом, в понимании широкой общественности часто отождествляется с государством. Управленческий дискурс трансформируется под влиянием изменений в обществе, но определяющими в этом процессе выступают изменения в государстве и государственных органах управления.

Доказано, что функции управленческого дискурса в коммуникативном взаимодействии государства и общества очерчены границами публичности и конфиденциальности. Пространство публичной сферы может рассматриваться как область управления. Границы приватного пространства, как правило, сужены и локализованы в конкретном месте.

Также управленческий дискурс представляется в четырех составляющих плоскостях: среда, под которой подразумевается обстановка, тип социального события, его целеустремленность, идеолого-социальные условия; социальный субъект, определяемый ролевыми отношениями, социальным статусом, социальной активностью участников, а также их личными отношениями; содержание, включающее цели и интенции, мировоззренческие позиции, знание норм и правил коммуникации, общий фонд знаний; текст.

Ключевые слова: дискурс, управленческий дискурс, социальные коммуникации, государственные служащие, взаимодействие, публичная сфера, частная сфера.

Summary. The article considers managerial discourse in the communicative interaction of the state and society. It is determined that in the structure of managerial discourse there are two radically opposed roles in the system of executive manage-

ment bodies – the subject and object of management or the addressee and recipient of information, since the communication process itself can be traced from these two angles.

A number of specific features of management discourse that distinguish it from other types of organizational and managerial activities are clarified, the main ones being impersonality, stability, high level of regulatory regulation, loyalty and state level of responsibility. Managerial discourse, which acts as a link between the state and society, is often identified with the state in the understanding of the general public. Managerial discourse is transformed under the influence of changes in society, but changes in the state and state management bodies are decisive in this process.

It is proved that the functions of managerial discourse in the communicative interaction of the state and society are defined by the boundaries of publicity and privacy. The public sphere space can be considered as a management sphere. The boundaries of private space are usually narrowed and localized in a specific location. It is much more correlated with the personality of the individual.

Also, management discourse is presented in four component planes: the environment, which means the situation, the type of social event, its purposefulness, ideological and social conditions; the social subject, which is determined by the role relationships, social status, social activity of participants, as well as their personal relationships; the content, including goals and intentions, worldview positions, knowledge of norms and rules of communication, the general fund of knowledge; text from the point of view of such parameters as the topic of speech communication, compositional construction of utterances, attribution to any language genre, and the specifics of the selected language elements for speech interaction).

Key words: discourse, managerial discourse, social communications, civil servants, interaction, public sphere, private sphere.

Постановка проблеми. Поняття дискурсу, яке набуло останнім часом особливої популярності, трактується як специфічний лад або порядок мови, існуючий в конкретній області або соціальній ситуації. Управлінська діяльність при такому підході розглядається як соціальна комунікація, яка не тільки формується на основі власне дискурсу, а й схильна до впливу зовнішніх для неї соціальних факторів. Соціальні комунікації, що виникають в процесі управлінського дискурсу в системі «держава-суспільство» включають характеристику державного управління, яке реалізує комунікативний початок. Простір соціальної комунікації забезпечує ідентифікацію суб'єктів, створює соціальні умови для селекції рівнів і форм взаємодії. Значну роль у розвитку управлінського дискурсу відіграють: наявність єдиного інформаційного простору, єдність мови комунікації, комунікативна компетентність учасників взаємодії. Стосовно до сучасної системи державного управління — державної служби особливості дискурсу державних службовців обумовлені персоніфікацією, творчою ініціативою членів бюрократичних апаратів.

Управлінський дискурс є технологією комунікативної взаємодії різних соціальних груп, яка пронизує всі сфери і рівні в системі відносин суспільства і держави. Його вивчення необхідне, оскільки сприяє більш поглибленому розумінню специфіки комунікації у сфері державного управління і, відповідно, його оптимізації. Неадекватність сучасному розвитку соціуму, використання комунікативних технологій свідчить про актуальність подальшої теоретичної та практичної розробки даної проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі приділяється увага дослідженню сутності та особливостям комунікативної взаємодії держави та суспільства їм присвячені

роботи таких зарубіжних і вітчизняних дослідників, Арндт, Х. [1], Бакуменко В. Д. [2], Вебер М. [3], Дегтяр А. О. [4], Халецький А. В. [4], Белай С. В. [4], О. М. Петроє [6], Романенко Є. О. [7], Оріу М. [8] та ін. Разом з тим зважаючи на складність і багатогранність проблеми залишається ще багато теоретичних і практичних прогалин в її дослідженні. Зокрема, недостатньо розкритою є структура та функції управлінського дискурсу у взаємодії держави та суспільства.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення структури та функцій управлінського дискурсу в комунікативній взаємодії держави та суспільства.

Виклад основного матеріалу. Функціональні особливості управлінського дискурсу залежать від організаційної культури, яка передбачає виконання держслужбовцями чотирьох елементів: на першому місці здатність до інновацій, здатність раціоналізації виявляється другою; пріоритети переорієнтуються з кількості на якість надання послуг населенню; наявність творчого потенціалу, талановитості. Відзначимо, що здатність до інновацій визначається не матеріальними ресурсами і фінансовими засобами, а безперервністю навчання на підставі передових наукових досягнень, прагненням до володіння абстрактності мислення. Першорядною умовою реалізації висунутих положень є підвищення якості державного управління [7, с. 67].

Дослідження управлінського дискурсу співвідноситься з проблемою методологічного визначення поняття «державна служба». Необхідно відзначити бінарність природи державного управління, двоїсту роль бюрократії в суспільстві, яка склалася протягом усього розвитку управління і обґрунтована різноманітністю її функцій. Сутність державної служби розглядається з позицій двох підходів до визначення типів управління:

перший — меритократичний (компетентнісне управління) і другий — патримоніальний (управління на основі лояльності) [2, с. 25]. До першого дослідники А. Дегтяр, А. Халецький, С. Белай відносять: здатність до освоєння нових видів робіт, достатній рівень компетентності, здатність до розвитку, самостійність в роботі, ініціативність, хороша робота в попередні періоди. Завдяки цим критеріям протікає кар'єрне просування в організації, забезпечене діловими якостями державних службовців. Іншим видом критеріїв є патримоніальні-засновані на лояльності до керівництва. Ці критерії характеризують як соціальний капітал: вміння подати себе як хорошого працівника, вміння працювати в команді, знайомства і зв'язку. Деякі вітчизняні та зарубіжні дослідники відносять такі критерії до категорії «поза ділового соціального капіталу» [4, с. 159]. Характеристика управлінського дискурсу з даних позицій передбачає, що суб'єкти управління враховують не тільки сенс соціальної взаємодії, а й характер виконання соціальних ролей комунікаторами.

У структурі управлінського дискурсу наявні дві докорінно протиставлені ролі в системі виконавчих органів управління — суб'єкта і об'єкта управління або адресанта і одержувача інформації, так як сам процес комунікації може простежуватися в цих двох ракурсах. Моделювання процесів породження (синтезу, побудови) дискурсу призвело до виділення двох різних груп робіт: 1) досліджують елементи побудови дискурсу, і роботи, в яких досліджується розуміння і сприйняття дискурсу адресатом. Крім цього, існує і третій ракурс-аналіз процесу комунікації з позицій самого тексту, що створюється в процесі дискурсу [6, с. 52].

Управлінський дискурс у формальній організації, до якої належить державна служба, визначається як інституційний дискурс. Підтвердженням даного висновку є висновки за підсумками аналізу теоретичних джерел про визначення поняття «інститут» в науці. Пояснення природи інституту в системі управління, здатної підтримувати суспільство в стані динамічного розвитку, відбувається з позицій французького соціолога Е. Дюркгейма. Зазначена специфіка інституту впливає з двох факторів, зазначених вченим: схожість звичаїв і закріплення їх як юридичних норм, забезпечення їх виконання примусовою складовою і процес поділу праці, який легалізує реально існуючі норми і правила соціальної взаємодії. Концепція Е. Дюркгейма про базову роль нормативності, що забезпечує цілісність колективної свідомості в суспільстві, на наш погляд, визначила інституційну орієнтацію управлінського дискурсу [5, с. 35]. Розвиток інституційного підходу до побудови соціальної організації приводить французького вченого М. Оріу до аналізу корпоративності управлінської організації [8, с. 72]. На відміну від М. Вебера та

Е. Дюркгейма, вчений вважав особливістю інституту — корпоративність, в рамках якої правила поведінки людей не конституціоновані в громадські суб'єкти, в результаті чого відбувається матеріалізація норм не в юридичну форму, а в правила корпорацій. Важливо відзначити, що в міру ускладнення соціального поля взаємодії суб'єктів управління корпоративний підхід поєднується з професійним підходом до організації управління.

З даних теоретичних положень впливає інституційна і структурна орієнтованість управлінського дискурсу, яка визначає специфіку нормативно-правового регулювання, тобто функцій організаційного управління, правила професійної діяльності, що регламентують відносини в організації, соціальні та інституційні норми управлінського дискурсу. Серед них виділимо професійну діяльність на підставі спеціалізованих знань і навичок, що позначає компетентне і безперервне забезпечення повноважень держорганів людьми, які перебувають на службі в органах державного управління. У формальному сенсі управлінський дискурс — це сукупність правових, соціальних і організаційних норм, правил, комунікативних стандартів, традицій щодо реалізації Конституції України і законів держави, який забезпечує цілі і функції держави.

У зв'язку з тим, що виконання соціально-економічних функцій в системі «державна — суспільство» жорстко структуровано за принципом поділу праці і посадової ієрархії, дискурс перетворює інформаційне поле управління у відносини суб'єктності — особливого стану, що протистоїть як бізнес-угрупованням, так і політичній еліті. Ця функція дискурсу призводить суб'єктів взаємодії до усвідомлення власного становища, адекватного перспективам суспільного розвитку, яке більшою мірою сформовано у держслужбовців, ніж у інших соціальних груп.

Сукупність виконання державними службовцями всіх видів функцій ранжується в залежності від ступеня впливу адміністративного апарату на процеси управління, що залежать від професійних орієнтацій. Найменша професійна орієнтованість спостерігається у вузьких прикладних професіях, які пов'язані з механічними діями. Висока ж професійна орієнтованість на ефективність досягається лише в соціальних професіях, особливо це відноситься до адміністративної та управлінської діяльності. Високий професіоналізм даних категорій осіб найбільше залежить від суб'єктивних посилен людини і від сукупності її мотивацій до праці. Цільова функція інституту державної служби — забезпечення виконання повноважень державних органів, реалізація політичних рішень. Це надає ряд специфічних рис управлінському дискурсу, що відрізняють його від інших видів організаційно-управлінської діяльності,

головними з яких виступають безособовість, стабільність, високий рівень нормативного регулювання, лояльність і державний рівень відповідальності. Управлінський дискурс, який виступає сполучною ланкою між державою і суспільством, в розумінні широкої громадськості часто ототожнюється з державою. Управлінський дискурс трансформується під впливом змін у суспільстві, але визначальними в цьому процесі виступають зміни в державі та державних органах управління.

Становлення інституту управлінського дискурсу вітчизняної державності пов'язане зі становленням громадянського суспільства, формуванням цивілізованого бізнес-поля та сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

Таким чином, виконання управлінських функцій і жорстка вписаність суб'єктів управлінського дискурсу в систему «держава-суспільство» призводить бюрократію не тільки до професійного виконання перерахованих функцій, а й формує уявлення про певні функції дискурсу в бюрократичній структурі управління.

Плідні ідеї М. Вебера [3, с. 52] про дослідження ідеальної бюрократичної машини, функціонування якої забезпечується цілою низкою факторів і спеціальних процедур, допомагають охарактеризувати особливості управлінського дискурсу.

1. Прийняття рішень в процесі управлінського дискурсу засноване на фіксованих посадових компетенціях, правилах та інструкціях.

2. Встановлено формальні та спеціалізовані освітні або кваліфікаційні вимоги, відповідність яким необхідна для формулювання рішення.

3. Діє ієрархічна система управління; процес дискурсу підпорядкований жорстко впорядкованій системі керівництва і підпорядкування, при якій інформація йде знизу вгору, а рішення спускаються зверху вниз.

4. Рішення приймаються на основі стандартних робочих процедур, які передбачають, зокрема, поширені письмові звіти.

Функції управлінського дискурсу в комунікативній взаємодії держави і суспільства окреслені межами публічності і приватності. Простір публічної сфери може розглядатися як сфера управління.

Межі приватного простору, як правило, звужені і локалізовані в конкретному місці. Воно набагато більш співвіднесено з індивідуальністю особистості.

У життєвій реальності і в сприйнятті людини світ зовнішнього і внутрішнього (іншими словами: публічного і приватного) є взаємовиключними поняттями, так як не можна в один і той же час бути і в зовнішньому, і у внутрішньому. Значить, дискурс публічної, зовнішньої сфери взаємовключає дискурс приватної, внутрішньої сфери і навпаки. Одна з основних складнощів полягає в парадоксальному протиріччі: необхідності поєднання

публічного і приватного як елементів цілісного для створення соціальної сфери особистості.

Х. Арендт у своїй філософській системі, незважаючи на осмислення сфери приватного як простору позбавленості, не приносить в жертву приватне публічному, розуміючи, що ці дві сфери в своєму співіснуванні залежать один від одного [1, с. 22].

Як вважає Х. Арендт, що проведене лише в публічності життя невідворотно несе своєрідну поверховість. Але є речі, які повинні залишатися прихованими від погляду інших, і тут єдиним способом забезпечити «прихованість від світла публічності — це приватна власність» [1, с. 52].

Аналізуючи співвідношення публічної і приватної сфер в житті індивідуума, дослідник за аналогією проводить паралель і між приватною і публічною формами дискурсу. Те, що потребує приховування від публічного «вуха», перетворюється в приватну форму дискурсу. А та інформація, яку важливо донести цілеспрямовано до мас (публіки), трансформується в публічну форму дискурсу.

Отже, різниця між публічним і приватним зводиться, наприклад, до різниці між явищами, що вимагають приховування, прагнуть до потаємності (інтимності), і явищами, призначеними для публічності. Останні явища не тільки мають здатність витримувати всепроникні погляди, які неминучі в світлі публічності, але і часом орієнтовані на те, щоб в цей світ потрапити.

Не можна заперечувати що в надмірному акцентуванні приватності існування в соціумі присутня небезпека інтерпретації будь-якого роду суспільних проблем як суто особистих за своєю природою, так само як і перенесення відповідальності за їх вирішення виключно на того, чий жеребом вони стали, хто безпосередньо на собі їх відчуває.

Отже, в найширшому розумінні, управлінський дискурс постає в якості дискурсу, орієнтованого на адресата масового. Але адресат цього дискурсу може бути як масовим, так і множинним. Звідси випливає, що управлінський дискурс може включати в себе не тільки масову, а й публічну комунікацію. Під публічною формою спілкування розуміють зазвичай ряд ситуацій, в яких спостерігається безпосереднє спілкування адресанта з множинними одержувачами інформації, що представляють собою неоднорідну численну аудиторію, для якої існує який-небудь об'єднуючий параметр, (наприклад, вік, місце, соціальна приналежність і т.д.).

У зв'язку з особливістю адресації публічного дискурсу обумовлено його обмеження в темах: предмет розгляду в публічному дискурсі повинен бути цікавий і значущий для максимально широкого кола людей. Теми публічного дискурсу визначаються, таким чином, інтересами адресата, і тому до їх переліку входять ті, які стосуються

питань не тільки політики, а й економіки, моралі, етики, здоров'я тощо.

Так як вибір предмета мови орієнтований на множинного гетерогенного адресата, то цей предмет повинен обговорюватися в мовних формах, зрозумілих і доступних такому одержувачу інформації.

Важливою також характеристикою управлінського дискурсу є його залежність від «образу адресанта».

Адже адресантом в управлінському дискурсі є індивідуальний мовний діяч, важливою якістю якого передбачається володіння комунікативною компетентністю на найвищому рівні. І зазвичай адресант є професійно пов'язаним з мовною діяльністю (політик, журналіст, актор, письменник, вчений і так далі). Майстерне володіння мовою виступає як найважливіший фактор підтримки репутації, створення позитивного іміджу. А високий соціальний статус адресанта часто сприяє тому, що саме його точка зору на те чи інше соціальне явище здатна вплинути на зміну громадської думки.

Узагальнюючи наукові точки зору, можливо надати наступну систематизацію функціональних характеристик управлінського дискурсу:

- як правило, наявність одного адресанта і безлічі одержувачів інформації (але може бути і один адресат);
- цілеспрямований характер комунікації;
- здійснюється зазвичай суб'єктом управління, у якого є певний соціальний статус;
- категорична відповідальність за прийняті рішення;
- може бути реалізований у формі як монологу, так і діалогу;
- тема обговорення, орієнтована на адресата, повинна бути як високоінтелектуальна, так і перспективна, з точки зору сприйняття.

У зв'язку з широким використанням поняття «дискурс» у багатьох галузях знань (лінгвістика, соціологія, політологія, філософія, психологія, педагогіка, журналістика, культурологія, мистецтвознавство, математика) доречно говорити про його інституційність.

Відповідно, на нашу думку, управлінський дискурс як інституційний є спілкуванням у спеціально заданих межах статусно-рольових відносин. Стосовно до сучасного суспільства, інституціоналізація його відбувається в наступних видах управлінського дискурсу: політичний, дипломатичний, адміністративний, юридичний та інший, — відповідні напрямам виробничої діяльності, включаючи діловий, науковий, масово-інформаційний. Цей список можна змінити або розширити, оскільки суспільні інститути істотно відрізняються один від одного і не можуть розглядатися як однорідні явища, крім того, вони історично мінливі, можуть зливатися один з одним і виникати в якості різновидів в рамках того чи іншого типу.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, з усього вищесказаного випливає, що структура і функції дискурсу носять неоднорідний характер і є всього лише малою складовою частиною від наявного вагомого числа наукових дисциплін або суспільних інститутів.

Підсумовуючи підходи до вивчення даного поняття, відзначимо, що дискурс як загальноприйнятий тип комунікативної поведінки суб'єкта в будь-якій сфері людської діяльності, детермінований соціально-історичними умовами, а також стереотипами організації та інтерпретації текстів.

Аналіз управлінського дискурсу призвів до виділення наступних його типів: публічний і приватний дискурси, які виступають своєрідним базисом, надбудовою над іншими видами дискурсу.

Література

1. Арендт Х. Vita activa, или О деятельной жизни / Пер. с нем. и англ. В. В. Бибихина; Под ред. Д. М. Носова. СПб.: Алетейя, 2000. 437 с.
2. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монограф. Київ: Вид-во УАДУ. 2000. 302 с.
3. Вебер М. Избранные произведения. Москва: Прогресс, 1990. 808 с.
4. Дегтяр А. О., Халецький А. В., Белаї С. В. Взаємодія органів державної влади з громадськістю: теорія та практика державного управління: монограф. Донецьк: В-во «Донбас», ООО «РА Ваш імідж», 2012. 415 с.
5. Дюркгайм Е. Первісні форми релігійного життя: тотемна система в Австралії; пер. з фр. Г. Філіпчук, З. Борсюк; наук. ред. Т. Метельова. Київ: Юніверс, 2002. 423 с.
6. Модернізація галузі науки державне управління в умовах суспільних реформ в Україні: монограф. / О. М. Петроє та ін.; за заг. ред. О. Я. Петроє, Л. І. Федулової. Київ: НАДУ, 2020. 552 с.
7. Романенко Є. Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості налагодження. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 2. С. 190–201.
8. Hauriou M. L'institution et le droit statutaire, Recueil de législation de Toulouse, 2e série, tome 11, 1906. P. 134–182.

References

1. Arendt, Kh. (2000). Vitaactiva, ili O deyatel'noy zhizni [Vitaactiva, or about active life]. Saint Petersburg: Aleteyya [in Russian].
2. Bakumenko, V.D. (2000). Formuvannia derzhavno-upravlinskykh rishen: problemy teorii, metodolohii, praktyky [Formation of state-management solutions: problems of theory, methodology, practice]. Kyiv: Vyd-vo UADU [in Ukrainian].
3. Veber, M. (1990). Izbrannye proizvedeniya [Selected Works] Moskva: Progress [in Russian].
4. Diehtiar, A.O., Khaletskyi, A.V., Bielai, S.V. (2012). Vzaiemodiia orhaniv derzhavnoi vldy z hromadskistiui: teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia [Interaction of state authorities with the public: theory and practice of Public Administration]. Donetsk: V-vo «Donbas», OOO «RA Vash imidzh» [in Ukrainian].
5. Diurkhaim, E. (2002). Pervisni formy relihiinoho zhyttia: totemna systema v Avstralii. [Primitive forms of religious life: the Totem system in Australia]. Kyiv: Yunivers [in Ukrainian].
6. Petroie, O.M. (2020). Modernizatsiia haluzi nauky derzhavne upravlinnia v umovakh suspilnykh reform v Ukraini [Modernization of the field of science public administration in the context of public reforms in Ukraine]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
7. Romanenko, Ye. (2014). Komunikatyvna vzaiemodiia orhaniv derzhavnoi vldy ta hromadskosti: sutnist ta oblyvosti nalahodzhennia. [Communicative interaction of state authorities and the public: the essence and features of adjustment]. Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia. Public administration and local self-government. 2. 190–201 [in Ukrainian].
8. Hauriou, M. (1906). L'institution et le droit statutaire, Recueil de l'gislation de Toulouse, 2e s'rie, 11, 134–182 [in French].

Стаття надійшла до редакції 10.12.2021

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»

№ 6 (22)

Головний редактор — *Романенко Є.О.*

Київ 2021

Видано у авторській редакції

Підписано до публікації 31.12.2021

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