

Електронне  
наукове видання

ISSN 2617-572X  
DOI: 10.25313/2617-572X-2019-5

«ПУБЛІЧНЕ  
АДМІНІСТРУВАННЯ  
ТА НАЦІОНАЛЬНА  
БЕЗПЕКА»



№ 5 (7) / 2019



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

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

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

**НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ**

№ 5 (7)

Київ 2019

ББК 66.061.43  
УДК 351  
П88



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

## НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

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

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

Матеріали публікуються мовою оригіналу в авторській редакції.

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

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

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

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

*Редакція*  
*Головний редактор*

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

*Заступники головного редактора*

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

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

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

*Редакційна колегія*

**Арошидзе Паата** — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор 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, член-кореспондент Української Академії Наук, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

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

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

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

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

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

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

**Пархоменко-Кучевіл 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)



## ЗМІСТ

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

**Григор'єва Світлана Миколаївна**  
ПЕРШОЧЕРГОВІ КРОКИ З МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ  
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ ..... 9

**Задюєнко Катерина Олегівна**  
ГЕНДЕРНИЙ ПАРИТЕТ ТА ГЕНДЕРНІ КВОТИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:  
МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ..... 15

## РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

**Боклаг Валентина Андріївна**  
ФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ МЕЖ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ  
ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....22

**Петренко Олександр Миколайович**  
МОДЕЛІ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ МІСЬКОГО ПАСАЖИРСЬКОГО  
ТРАНСПОРТУ.....28

## СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

**Богданенко Анатолій Іванович**  
ОСОБЛИВОСТІ АДАПТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ХАРТІЇ ДО ЗАКОНОДАВСТВА  
УКРАЇНИ .....35

## ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Ковач Валерія Омелянівна, Гурковський Володимир Ігорович, Дейнега Ірина Іванівна**  
МЕХАНІЗМИ КАДРОВОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ РИНКУ ПРАЦІ ..... 39

**Бурик Мирослав Мирославович**  
ДОСВІД ДЕРЖАВ ЄС У РОЗВИТКУ ТРАНСПОРТНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ..... 46

**Карпунець Анастасія Станіславівна**  
ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ В УКРАЇНІ ЯК ОСНОВА НАЛАГОДЖЕННЯ  
ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ..... 54

**Кринична Ірина Петрівна, Бараненко Нікіта Олександрович, Лобань Катерина Анатоліївна**  
ВИКОРИСТАННЯ СУЧАСНИХ ТЕХНОЛОГІЙ КОМУНІКАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ  
ТА ГРОМАДСЬКОСТІ В УКРАЇНІ .....60

<b>Кухарчук Петро Михайлович, Плосков Віктор Олександрович</b> <b>ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ПЕДАГОГІВ В УМОВАХ</b> <b>БЕЗПЕРЕРВНОЇ ОСВІТИ.....</b>	<b>70</b>
<b>Марова Світлана Феліксівна, Федоровський Леонід Ігорович</b> <b>СТАЛИЙ РОЗВИТОК: СТАЛІ ЗАКУПІВЛІ ЯК ПОКАЗНИК ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВЛАДИ.....</b>	<b>76</b>
<b>Мудренко Наталія Володимирівна</b> <b>КООРДИНАЦІЯ: РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ В НОВОМУ ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....</b>	<b>81</b>
<b>Стойка Андрій Васильович</b> <b>ІННОВАЦІЙНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНИМ</b> <b>ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ.....</b>	<b>86</b>
<b>Чорний Віктор Іванович</b> <b>ДОСВІД КРАЇН ЄС У ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМ ВРЕГУЛЮВАННЯ</b> <b>ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ.....</b>	<b>91</b>

## CONTENTS

### CONCEPTUAL FRAMEWORK OF PUBLIC SERVICE

**Grygorieva Svitlana**  
PRIORITY STEPS ON MODERNIZATION OF THE SYSTEM OF PROFESSIONAL TRAINING  
OF CIVIL SERVANTS IN UKRAINE ..... 9

**Zadoyenko Kateryna**  
GENDER PARENTS AND GENDER QUOTAS IN PUBLIC GOVERNANCE: INTERNATIONAL  
EXPERIENCE AND UKRAINIAN REALITIES ..... 15

### REGIONAL MANAGEMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

**Boklag Valentyna**  
FORMATION OF TERRITORIES AND DETERMINATION OF BORDERS OF UNITED  
TERRITORIAL COMMUNITY IN DECENTRALIZATION CONDITIONS ..... 22

**Petrenko Oleksandr**  
MODELS OF MUNICIPAL MANAGEMENT OF URBAN PASSENGER TRANSPORT ..... 28

### SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY

**Bogdanenko Anatoliy**  
FEATURES OF ADAPTATION OF THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER TO THE LEGISLATION  
OF UKRAINE ..... 35

### FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS

**Kovach Valeriia, Hurkovskiy Volodymyr, Deineha Iryna**  
MECHANISMS OF PERSONNEL MANAGEMENT IN LABOR MARKET CONDITIONS ..... 39

**Buryk Myroslav**  
EXPERIENCE OF EU COUNTRIES IN THE DEVELOPMENT OF TRANSPORT  
INFRASTRUCTURE ..... 46

**Karpunets Anastasiya**  
DEVELOPMENT OF STRATEGIC COMMUNICATIONS IN UKRAINE AS THE BASIS  
FOR BUILDING THE STATE'S EFFECTIVE INTERACTION WITH THE PUBLIC ..... 54

**Krynychna Iryna, Baranenko Nikita, Loban Katerina**  
USING MODERN COMMUNICATION TECHNOLOGIES BY PUBLIC AUTHORITIES  
AND THE PUBLIC IN UKRAINE ..... 60

**Kukharchuk Petro, Ploskov Victor**  
PROFESSIONAL COMPETENCE FORMATION AMONG TEACHERS IN CIRCUMSTANCE  
OF INCESSANT EDUCATION ..... 70



---

<b>Marova Svitlana, Fedorovsky Leonid</b> SUSTAINABLE DEVELOPMENT: SUSTAINABLE PROCUREMENT AS AN INDICATOR OF GOVERNMENT RESPONSIBILITY .....	76
<b>Mudrenko Natalia</b> COORDINATION: ITS ROLE AND VALUE IN THE NEW PUBLIC MANAGEMENT .....	81
<b>Stoyka Andriy</b> INNOVATIVE ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF INFORMATION SUPPORT FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF TERRITORIES.....	86
<b>Chorny Viktor</b> EXPERIENCE OF EU COUNTRIES IN SOLVING THE PROBLEMS OF SETTLEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS TO PREVENT CORRUPTION .....	91

УДК 35.088.6:005.591.6](477)

**Григор'єва Світлана Миколаївна**

*провідний фахівець навчально-організаційного відділу*

*Національна академія державного управління при Президентові України*

**Григорьева Светлана Николаевна**

*ведущий специалист учебно-организационного отдела*

*Национальная академия государственного управления при Президенте Украины*

**Grygorieva Svitlana**

*Senior Specialist*

*National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0002-5981-7993

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-5-5257

## ПЕРШОЧЕРГОВІ КРОКИ З МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

## ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ ШАГИ ПО МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В УКРАИНЕ

## PRIORITY STEPS ON MODERNIZATION OF THE SYSTEM OF PROFESSIONAL TRAINING OF CIVIL SERVANTS IN UKRAINE

**Анотація.** Показано, що виконання завдань Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року актуалізувало проблему недостатнього професіоналізму державних службовців.

Визначено, що модернізація системи професійної підготовки державних службовців в Україні передбачає підготовку нового покоління державних службовців, здатних виконувати аналітичні, експертні функції, які матимуть лідерські здатності, володітимуть інструментами демократичного державного управління на рівні кращих європейських та світових практик, запроваджуватимуть стандарти демократичного врядування, надаватимуть якісні адміністративні послуги на рівні сучасних вимог.

Професійна підготовка державних службовців має бути спрямована на набуття ними компетентностей, що відповідають потребам органів влади залежно від посади державної служби. Виконання певних функцій (компетенцій) потребуватиме наявності умінь, навичок (результатів навчання – компетентностей), отже певного рівня вищої освіти: бакалавр, магістр, доктор філософії.

Установлено, що першочерговими кроками з модернізації системи професійної підготовки державних службовців в Україні мають стати галузева рамка кваліфікацій та розроблені на її основі Національним агентством України з питань державної служби професійні стандарти, що охоплюватимуть вимоги до всіх категорій посад державних службовців; розроблені Національною академією державного управління при Президентові України на основі професійних стандартів стандарти вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», спрямовані на європеїзацію процесу підготовки фахівців; розроблені акредитованими закладами вищої освіти за участю замовників (органів влади) освітньо-професійні та освітньо-наукові програми підготовки здобувачів вищої освіти, орієнтовані на врахування особливостей розвитку різних регіонів України та задоволення потреб центральних і місцевих органів влади.

**Ключові слова:** система професійної підготовки державних службовців, модернізація, професійний стандарт, стандарт вищої освіти, галузева рамка кваліфікацій.

**Аннотация.** Выполнение задач Стратегии реформирования государственного управления Украины на период до 2021 года актуализировало проблему недостаточного профессионализма государственных служащих.

Определено, что модернизация системы профессиональной подготовки государственных служащих в Украине предусматривает подготовку нового поколения государственных служащих, способных выполнять аналитические, экспертные функции, имеющих лидерские качества, владеющих инструментами демократического государственного управления на уровне лучших европейских и мировых практик, реализующих стандарты демократического управления, оказывающих качественные административные услуги на уровне современных требований.

Профессиональная подготовка государственных служащих должна быть направлена на приобретение ими компетенций, отвечающих нуждам органов власти в зависимости от должности государственной службы. Требования к выполнению определенных функций (компетенций) предусматривают наличие умений, навыков (результатов обучения – компетентностей), следовательно определенного уровня высшего образования: бакалавр, магистр, доктор философии.

Установлено, что первоочередными шагами по модернизации системы профессиональной подготовки государственных служащих в Украине должны стать отраслевая рамка квалификаций, разработанные на ее основе Национальным агентством Украины по вопросам государственной службы профессиональные стандарты, охватывающие требования ко всем категориям должностей государственных служащих; разработанные на основе профессиональных стандартов Национальной академией государственного управления при Президенте Украины стандарты высшего образования по специальности «Публичное управление и администрирование», которые предусматривают европеизацию подготовки специалистов; разработанные аккредитованными вузами с участием заказчиков (органов власти) образовательно-профессиональные и образовательно-научные программы подготовки соискателей высшего образования, которые учитывают особенности развития регионов Украины и нужды центральных и местных органов власти.

**Ключевые слова:** система профессиональной подготовки государственных служащих, модернизация, профессиональный стандарт, стандарт высшего образования, отраслевая рамка квалификаций.

**Summary.** The implementation of the tasks of the Strategy for reforming the public administration of Ukraine until 2021 actualized the problem of insufficient professionalism of civil servants.

It has been determined that the modernization of the system of training civil servants in Ukraine provides for the training of a new generation of civil servants who are able to perform analytical, expert functions; who have leadership skills, and know the tools of democratic public administration in accordance with best practices; who implement standards of democratic governance, and provide high-quality administrative services at the modern level.

The training of civil servants should be aimed at acquiring competencies that meet the needs of the authorities, depending on the position of public service. The requirements for the performance of certain functions (competencies) include the availability of skills (learning outcomes), therefore a certain level of higher education: bachelor, master, Ph D.

It has been established that the priority steps to modernize the system of training civil servants in Ukraine should be as follows: sectoral qualifications framework; professional standards, which develop on the framework basis by the National Agency for Civil Service of Ukraine, and cover the requirements for all categories of civil servants; higher education standards for the specialty «Public Administration», which developed on the professional standards basis by the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, and provided for the Europeanization of civil servants training; educational-professional and educational-scientific training programs for higher education applicants, which develop by accredited universities with the participation of customers (authorities), and which take into account the features of the regional development and the needs of central and local authorities.

**Key words:** system of training of civil servants, modernization, professional standard, higher education standard, sectoral qualifications framework.

**Постановка проблеми.** Події останніх років у державному управлінні України, виконання завдань, визначених Стратегією реформування державного управління України на період до 2021 року [1], актуалізували проблему недостатнього професіоналізму державних службовців. Щоб вирішити цю проблему, необхідно, зокрема, модернізувати систему професійної підготовки. В умовах обмеженості фінансових, часових і людських ресурсів, а також швидких змін, що відбуваються в правовому полі, перелік першочергових кроків, спрямованих на вирішення цієї частини загальної проблеми, досі відсутній, що зумовлює необхідність їхньої конкретизації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** свідчить про значну увагу до системи професійної підготовки державних службовців у цілому. Різні аспекти цього питання висвітлено у працях Є. Бородіна, Н. Гончарук, Д. Дзвінчука, Н. Липовської, Л. Прудіус, О. Мельникова, В. Олуйка, С. Серьогіна, І. Сурай, І. Шпекторенка, С. Хаджирадевої. Зокрема, С. Серьогін, Є. Бородин, Н. Липовська розглядають реформування системи професійного навчання державних службовців з позиції діяльнісного підходу [2]; В. Куйбіда, І. Шпекторенко наголошують на професіоналізації фахівця та його професійній мобільності [3]; Л. Прудіус приділяє увагу управлінню якістю професійного навчання

державних службовців в Україні [4]; на компетентнісному підході та компетентностях акцентують увагу О. Мельников, В. Олуйко, В. Сороко, І. Сурай, С. Хаджирадєва, зокрема [5].

Проте зазначені та інші праці об'єктивно не в змозі врахувати швидкі зміни нормативної та інституційної бази, що відбулися в 2018–2019 роках, зокрема коригування мети, підходів, засобів та інструментів професійної підготовки державних службовців.

**Метою статті** є визначення першочергових кроків з модернізації системи професійної підготовки державних службовців в Україні відповідно до змін, що відбулися в 2018–2019 роках.

**Виклад основного матеріалу.** Модернізація системи професійної підготовки державних службовців в Україні передбачає підготовку нового покоління державних службовців, які здатні виконувати аналітичні, експертні функції, мають лідерські здатності, володіють інструментами демократичного державного управління на рівні кращих європейських та світових практик, упроваджують стандарти демократичного врядування, надають якісні адміністративні послуги на рівні сучасних вимог.

Залежно від посади державної служби, на яку претендує особа, до неї висуваються вимоги щодо готовності до виконання певних функцій (компетенцій), наявності відповідних умінь, навичок (результатів навчання — компетентностей), отже певного рівня вищої освіти: бакалавр, магістр, доктор філософії. Звісно, компетентності, якими має володіти кандидат на посаду державної служби, повинні найкращим чином відповідати кваліфікаційним вимогам, необхідним для її зайняття.

Модернізуючи систему підготовки державних службовців, що відповідають визначеним вимогам, варто враховувати мету підготовки, підходи до її реалізації, сам процес підготовки та його кінцеві результати.

Мета підготовки й кінцевий результат є взаємопов'язаними складовими, що визначають набір якісних і кількісних характеристик, притаманних суб'єкту підготовки. Тому постає необхідність визначити множину знань, умінь, навичок, якими повинні володіти державні службовці, враховуючи рівень посади, коло компетенцій державного службовця.

Аналізуючи вимоги до посад провідних спеціалістів, спеціалістів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, що мають наскрізний характер, можна визначити спільні компетентності, якими вони мають володіти, а саме: знання основних державних нормативно-правових актів, а також тих, що стосуються державної служби й діяльності відповідного органу виконавчої влади, регулюють розвиток відповідної сфери (галузі) управління; практик застосування законодавства, що належать

до їхньої компетенції; основ державного управління; інструкцій з діловодства; основних принципів роботи на комп'ютері та відповідних програмних засобів; правил ділового етикету; правил і норм охорони праці та протипожежного захисту; державної мови. Від фахівців місцевих державних адміністрацій вимагається ще знання економіки та фінансів.

За вищезазначеними знаннями, уміннями та навичками (компетентностями), які вимагаються для роботи на цих посадах, у претендентів на посаду має бути не обов'язково другий (магістерський) рівень вищої освіти, достатньо першого рівня вищої освіти — бакалавр.

Зауважимо, що згідно з чинним Законом України «Про державну службу» вимоги до осіб, які претендують на посади державної служби категорії «В» передбачають «наявність вищої освіти ступеня не нижче молодшого бакалавра або бакалавра за рішенням суб'єкта призначення» [6, ст. 20].

Для посад керівного складу коло компетенцій розширюється. На цих посадах, окрім володіння виконавськими й технологічними функціями, державні службовці мають вміти виконувати стратегічні, організаційно-контролюючі та організаційно-кадрові функції. Додатковими вміннями є вміння аналізувати, відтворювати отриману інформацію, готувати відповідну документацію, вирішувати кадрові питання, будувати стратегію органу державної влади, готувати проекти нормативно-правових актів тощо.

Керівні посади начальника самостійного відділу та його заступника, начальника управління та його заступника, директора департаменту та його заступника, керівників органів державної влади, їхніх заступників потребують стратегічного мислення не лише на рівні структурного підрозділу, органу державної влади, але й на рівні держави. Необхідність мислити на перспективу, створювати державні цільові програми й плани дій з їхньої реалізації, передбачати, коригувати зміни, що відбуваються під час їх виконання, вимагає наукового підходу. Особам, що претендують на зайняття цих посад, доцільно мати щонайменше другий (магістерський), хоча бажаним є третій рівень вищої освіти (доктор філософії).

Окрім стратегічних компетентностей для керівного складу характерною має бути ціннісно-орієнтована компетентність — лідерство, що є одним з основних чинників, що гарантують злагоджену роботу органу державної влади, отже професійне виконання службових обов'язків його працівниками.

З огляду на зазначене вище, нагальною потребою є розроблення професійних стандартів із визначенням професійних компетентностей, якими мають володіти державні службовці на кожному з рівнів державної служби. За розроблення професійних стандартів має відповідати центральний



орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Професійні стандарти мають бути розроблені на основі галузевої рамки кваліфікацій, що передбачено Планом заходів щодо реалізації Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [7]. Розроблення цього документа на основі Національної рамки кваліфікацій, що «ґрунтується на європейських і національних стандартах та принципах забезпечення якості освіти, враховує вимоги ринку праці до компетентностей працівників» [8], надасть змогу отримати опис з єдиних позицій вимог до кваліфікації працівників і випускників при розробці професійних стандартів і стандартів вищої освіти [5, с. 160].

Галузева рамка кваліфікацій у сфері державної служби має враховувати такі принципи:

- «відображення пріоритетів галузі та завдань і функцій публічного врядування;
- наступність і безперервність розвитку кваліфікаційних рівнів від нижчого до вищого (5–9 відповідно до Національної рамки кваліфікації);
- прозорість опису кваліфікаційних рівнів для всіх користувачів;
- відповідність ієрархії кваліфікаційних рівнів структурі поділу праці та системи освіти;
- опис кваліфікаційних рівнів галузевої рамки через показники професійної діяльності;
- опис видів трудової діяльності працівників, які їх виконують, та якості виконання ними посадових обов'язків» [5, с. 160].

З урахуванням галузевої рамки кваліфікацій і функцій державних службовців мають бути розроблені професійні стандарти. Ця робота передбачає: прийняття рішення про розроблення проекту, подання та реєстрацію заявки на його розроблення; формування робочої групи та підготовку проекту; проведення громадського обговорення проекту; проведення перевірки щодо дотримання вимог Порядку розроблення стандарту; затвердження професійного стандарту. Перед прийняттям рішення щодо розроблення професійного стандарту його розробник має вивчити фактичний стан і перспективи застосування відповідної професійної діяльності у сфері використання праці, доцільність розроблення стандарту та ризики від його запровадження у практичній діяльності [5, с. 144].

Натепер Національним агентством України з питань державної служби розроблено проекти професійних стандартів «Генерального директора директорату (директора генерального департаменту)», «Керівника експертної групи (у складі директорату, генерального департаменту)» та «Державного експерта (директорату, генерального департаменту)» [9], проте їх ще не затверджено. Серед спільних

вимог до компетентностей фахівців із питань реформ (генерального директора та його заступників, керівників експертної групи, державних експертів) — комунікація та взаємодія, мотивація, аналітичні здібності, стресостійкість. До керівників експертних груп додатково висувуються вимоги щодо концептуального та інноваційного мислення, управління організацією роботи, управління персоналом; до генерального директора та його заступників — щодо стратегічного бачення, лідерства [10].

На думку автора, професійні стандарти мають охоплювати як загальні компетентності для державних службовців, так і компетентності за рівнями посад. Саме професійні стандарти визначають підходи до професійної підготовки й необхідні для розроблення стандартів вищої освіти, освітніх (освітньо-професійних та освітньо-наукових) програм, навчальних програм і модулів для всіх форм та видів професійної підготовки, розроблення навчально-методичних матеріалів [11, с. 23], що в подальшому визначатиме процес професійної підготовки.

Відповідальним за розроблення (і коригування) стандартів вищої освіти в галузі публічного управління та адміністрування має бути Національна академія державного управління при Президенті України. Тому за нею на законодавчому рівні, окрім статусу закладу вищої освіти з особливими умовами навчання, що здійснює науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки державних службовців [6, ст. 48], варто закріпити статус головного закладу вищої освіти, відповідального за професійну підготовку державних службовців в Україні.

В основу освітньо-професійних та освітньо-наукових програм професійної підготовки державних службовців мають бути покладені стандарти вищої освіти в галузі публічного управління та адміністрування. При цьому до нормативної частини варто додати дисципліни, спрямовані на формування в державних службовців європейських цінностей та розуміння спільних принципів європейського адміністративного простору.

На думку автора, під час розроблення програм професійної підготовки державних службовців на основі професійних та освітніх стандартів варто врахувати такі компетенції центральних органів виконавчої влади: питання кадрової роботи та роботи з персоналом, управління змінами, роботу з проектами; фінансову діяльність, питання бюджетного кодексу; правову діяльність, розуміння нормативно-правового поля, підготовку нормативно-правових актів; питання соціального захисту та гуманітарної сфери; питання аналізу політики, підготовки документів програмного й прогностичного спрямування; питання інформаційної політики, вміння працювати з інформацією, її джерелами; питання національної безпеки; питання європейської та євроатлантичної інтеграції; питання розвитку регіонів, територій і міст.

Рівень підготовки фахівців у закладах вищої освіти більшості регіонів України зазвичай не відповідає вимогам до професійної підготовки державних службовців і потребам місцевих органів державної влади. Тому в основу вибіркового компонента програм професійної підготовки державних службовців у таких вишах має бути покладена специфіка діяльності державних службовців, виходячи з особливостей розвитку регіону, де розташований відповідний заклад вищої освіти, та спрямування її на задоволення актуальних потреб місцевих органів державної влади.

**Висновки.** Першочерговими кроками з модернізації системи професійної підготовки державних службовців в Україні мають стати:

- розроблення на основі Національної рамки кваліфікацій Національним агентством України з питань державної служби спільно з Національною академією державного управління при Президентові України галузевої рамки кваліфікацій;
- розроблення на основі галузевої рамки кваліфікацій Національним агентством України з питань

державної служби професійних стандартів, що охоплюватимуть вимоги до всіх категорій посад державних службовців;

- розроблення на основі професійних стандартів Національною академією державного управління при Президентові України стандартів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», спрямованих на європеїзацію процесу підготовки фахівців;
- розроблення на основі професійних та освітніх стандартів акредитованими закладами вищої освіти за участю замовників — органів влади освітньо-професійних та освітньо-наукових програм підготовки здобувачів вищої освіти в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», що враховують особливості розвитку регіонів України і спрямовані на задоволення потреб центральних і місцевих органів влади.

Подальші наукові розвідки мають окреслити наступні етапи модернізації системи професійної підготовки державних службовців в Україні.

#### Література

1. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 74-р // Верховна Рада України. Київ, 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (дата звернення: 08.10.2019).
2. Реформування професійного навчання державних службовців в Україні: проблеми та перспективи: монографія / С. М. Сergygin, Є. І. Бородин, Н. А. Липовська та ін. Київ: НАДУ, 2013. 112 с.
3. Куйбіда В. С., Шпекторенко І. В. Професійна мобільність та проблеми професіоналізації персоналу публічного управління: монографія. Київ: НАДУ, 2018. 256 с.
4. Прудіус Л. В. Управління якістю професійного навчання державних службовців в Україні: монографія. Київ: ПП «ТД Едельвейс і К», 2012. 232 с.
5. Сороко В. М. Компетентнісний підхід до організації функціонування державної служби: монографія. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.
6. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. // Верховна Рада України. Київ, 2019. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 07.10.2019).
7. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 року № 342-р // Верховна Рада України. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-%D1%80> (дата звернення: 14.10.2019).
8. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій: постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 року № 1341 // Верховна Рада України. Київ, 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF/print> (дата звернення: 09.10.2019).
9. Відбулося засідання робочої групи з розроблення та затвердження професійних стандартів у сфері державної служби // Національне агентство України з питань державної служби: [Веб-сайт]. Київ, 2019. URL: <https://nads.gov.ua/ua/news/vidbulosya-zasidannya-robochoyi-grupi-z-rozroblennya-ta-zatverdzhennya-profesijnih-standartiv-u-sferi-derzhavnoyi-sluzhbi> (дата звернення: 07.10.2019).
10. Звіт про виконання у 2018 році стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки // Кабінет Міністрів України. Київ, 2019. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/03\\_zvit\\_ukr\\_web.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/03_zvit_ukr_web.pdf) (дата звернення: 09.10.2019).
11. Фахівець з оцінювання: стандарти оцінювання та професійні стандарти / Пильгун Л. та ін. Київ, 2016. 32 с.



### References

1. Deyaki pitannya reformuvannya derzhavnoho upravlinnya Ukraini: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukraini vid 24 chervnya 2016 roku № 474-r // Verkhovna Rada Ukraini. Kiyiv, 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (data zvernennya: 08.10.2019).
2. Reformuvannya profesiynoho navchannya derzhavnikh sluzhbovtziv v Ukraini: problemi ta perspektivi: monohrafiya / S.m. ser'ohin, ye.i. borodin, n.a. lipovs'ka ta in. Ye. N. ta in. Kiyiv: NADU, 2013. 112 s.
3. Kuybida V.S., Shpektorenko I.V. Profesiyna mobil'nist' ta problemi profesionalizatsiyi personalu publicnoho upravlinnya: monohrafiya. Kiyiv: NADU, 2018. 256 s.
4. Prudius L.V. Upravlinnya yakisty profesiynoho navchannya derzhavnikh sluzhbovtziv v Ukraini: monohrafiya. Kiyiv: PP «TD Edel'veys i K», 2012. 232 s.
5. Soroko V.M. Kompetentnisniy pidkhid do orhanizatsiyi funktsionuvannya derzhavnoyi sluzhbi: monohrafiya. Kiyiv: NADU, 2018. 224 s.
6. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukraini vid 10 hrudnya 2015 r. № 889-VIII // Verkhovna Rada Ukraini. Kiyiv, 2019. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (data zvernennya: 07.10.2019).
7. Pro zatverdzhennya planu zakhodiv shchodo realizatsiyi Kontseptsiyi reformuvannya sistemi profesiynoho navchannya derzhavnikh sluzhbovtziv, holiv mistsevikh derzhadministratsiy, yikh pershikh zastupnikiv ta zastupnikiv, posadovikh osib mistsevoho samovryaduvannya ta deputativ mistsevikh rad: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukraini vid 10 travnya 2018 roku № 342-r // Verkhovna Rada Ukraini. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-%D1%80> (data zvernennya: 14.10.2019).
8. Pro zatverdzhennya Natsional'noyi ramki kvalifikatsiy: postanova Kabinetu Ministriv Ukraini vid 23 listopada 2011 roku № 1341 // Verkhovna Rada Ukraini. Kiyiv, 2019. URL: <https://whhttps://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF/print> (data zvernennya: 09.10.2019).
9. Vidbulosya zasidannya robochoyi hrupi z rozroblennya ta zatverdzhennya profesiynikh standartiv u sferi derzhavnoyi sluzhbi // Natsional'ne ahentstvo Ukraini z pitan' derzhavnoyi sluzhbi: [Veb-sayt]. Kiyiv, 2019. URL: <https://nads.gov.ua/ua/news/vidbulosya-zasidannya-robochoyi-grupi-z-rozroblennya-ta-zatverdzhennya-profesijnih-standartiv-u-sferi-derzhavnoyi-sluzhbi> (data zvernennya: 07.10.2019).
10. Zvit pro vikonannya u 2018 rotsi stratehiyi reformuvannya derzhavnoho upravlinnya Ukraini na 2016–2020 roki // Kabinet Ministriv Ukraini. Kiyiv, 2019. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/03\\_zvit\\_ukr\\_web.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/03_zvit_ukr_web.pdf) (data zvernennya: 09.10.2019).
11. Fakhivets' z otsinyuvannya: standarti otsinyuvannya ta profesiyni standarti / Pil'hun L. ta in. Kiyiv, 2016. 32 s.

Стаття надійшла до редакції 25.10.2019

УДК 316.346.2(07)

**Задоецько Катерина Олегівна**

*аспірантка кафедри соціальної і гуманітарної політики*

*Національної академії державного управління при Президентові України*

**Задоецько Катерина Олеговна**

*аспірантка кафедри соціальної і гуманітарної політики*

*Національної академії державного управління*

*при Президенті України*

**Zadoyenko Kateryna**

*Postgraduate Student of the*

*Department of Social and Humanities policy of the*

*National Academy of State Office under the President of Ukraine*

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-5-5345

**ГЕНДЕРНИЙ ПАРИТЕТ ТА ГЕНДЕРНІ КВОТИ  
В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:  
МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ**

**ГЕНДЕРНЫЙ ПАРИТЕТ И ГЕНДЕРНЫЕ КВОТЫ  
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:  
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ И УКРАИНСКИЕ РЕАЛИИ**

**GENDER PARITY AND GENDER QUOTAS  
IN PUBLIC GOVERNANCE: INTERNATIONAL EXPERIENCE  
AND UKRAINIAN REALITIES**

**Анотація.** У статті досліджено особливості забезпечення гендерного паритету та можливостей впровадження гендерних квот в системі державного управління зарубіжних країн. Оцінено стан забезпечення гендерного паритету в Україні та можливості й перспективи використання гендерних квот. Обґрунтовано, що Україна, яка прагне вступити до ЄС та досягти відповідного гендерного паритету, має провести сукупність організаційно-економічних, інституційних, нормативно-правових та інших заходів у цьому напрямку. Цілісний підхід забезпечення гендерного паритету у системі державного управління притаманний Франції, Швеції, Литви, Ісландії. Досвід країн, які використовували гендерні квоти (Скандинавські країни) свідчить, що це забезпечує принципи гендерної рівності та значно прискорює проходження жінок у систему державного управління. Для запровадження гендерних квот необхідно передбачити санкції за їх невиконання або ж нагороди, як результату позитивного використання. Встановлено, що в Україні відсутня загальнодержавна модель механізму реалізації публічної політики гендерної рівності. Запропоновано концептуальний підхід до використання інструментів публічної політики регулювання гендерної рівності в Україні на основі позитивного міжнародного досвіду. Такий підхід включає інструменти та методи прямого (адміністративні) й опосередкованого (соціально-економічні) впливу.

**Ключові слова:** публічна політика, гендерний паритет, гендерні квоти, міжнародний досвід, державне управління, інструменти.

**Аннотация.** В статье исследованы особенности обеспечения гендерного паритета и возможностей внедрения гендерных квот в систему государственного управления зарубежных стран. Оценено состояние обеспечения гендерного паритета в Украине, возможности и перспективы использования гендерных квот. Обосновано, что Украина, которая стремится вступить в ЕС и достичь соответствующего гендерного паритета, должна провести совокупность организационно-экономических, институциональных, нормативно-правовых и других мероприятий в этом направлении. Целостный подход обеспечения гендерного паритета в системе государственного управления присущ Франции, Швеции, Литвы, Исландии. Опыт стран, которые использовали гендерные квоты (Скандинавские страны) свидетельствует, что это обеспечивает принципы гендерного равенства и значительно ускоряет прохождение женщин в систему государственного управления. Для внедрения гендерных квот необходимо предусмотреть санкции за их невыполнение или награды, как результата положительного использования. Установлено, что в Украине отсутствует общегосударственная

модель механизма реализации публичной политики гендерного равенства. Предложен концептуальный подход к использованию инструментов публичной политики регулирования гендерного равенства в Украине на основе положительного международного опыта. Такой подход включает инструменты и методы прямого (административные) и косвенного (социально-экономические) воздействия.

**Ключевые слова:** публичная политика, гендерный паритет, гендерные квоты, международный опыт, государственное управление, инструменты.

**Summary.** The features of gender parity and possibilities of implementing gender quotas in the system of public administration of foreign countries are investigated in the article. The status of gender parity in Ukraine and the opportunities and prospects of using gender quotas were evaluated. It is substantiated that Ukraine, aspiring to join the EU and achieve the relevant gender parity, should undertake a set of organizational, economic, institutional, regulatory and other measures in this direction. A holistic approach to ensuring gender parity in the public administration is inherent in France, Sweden, Lithuania, and Iceland. The experience of countries that have used gender quotas (Scandinavian countries) shows that this provides for the principles of gender equality and significantly accelerates the passage of women into the public administration. To introduce gender quotas, sanctions should be provided for non-compliance or rewards as a result of positive use. It is established that in Ukraine there is no national model of the mechanism of implementation of public policy of gender equality. A conceptual approach to the use of public policy instruments to regulate gender equality in Ukraine based on positive international experience is proposed. This approach includes tools and methods of direct (administrative) and indirect (socio-economic) influence.

**Key words:** public policy, gender parity, gender quotas, international experience, public administration, tools.

**Постановка проблеми.** Регулювання гендерних відносин задля досягнення гендерного паритету становить важливу компоненту демократичного устрою багатьох суспільств. Для виявлення та усунення проявів гендерної нерівності прийнято низку нормативно-правових актів на міжнародному рівні та в низці країн проведено реформи на державному рівні. Незважаючи на всі зусилля міжнародних організацій, багато країн усе ще залишаються такими, що не можуть задовольнити потребу в наданні рівних прав чоловікам і жінкам. Для забезпечення гендерного паритету в системі державного управління України необхідним є вивчення передового міжнародного досвіду у даній сфері. Особливої актуальності набувають питання впровадження гендерних квот, як тимчасових дієвих інструментів нейтралізації гендерної дискримінації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На особливу увагу заслуговують наукові доробки з питань формування гендерної політики таких вітчизняних науковців, як: І. Богословська, Ю. Галустян, Г. Герасименко, О. Карчевська, Л. Літвін, М. Орлик, А. Пашко, Р. Рубань, С. Станік, Н. Чухим, Н. Шпак та ін. Особливостям законодавчого забезпечення політики гендерної рівності присвятили свої роботи О. Вороніна, О. Дашковська, Н. Грицяк, А. Заїка, К. Клім, А. Колодій, М. Костенко, І. Лавринчук, М. Ларіна, Т. Марценюк, І. Новак, А. Karam, M. Leijenaar [6; 7; 11; 13; 14] та ін.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є дослідження науково-прикладних засад оцінки сучасного стану забезпечення гендерного паритету, використання гендерних квот в системі державного управління України та аналіз міжнародного досвіду у контексті його адаптації до вітчизняних реалій.

**Виклад основного матеріалу.** Публічна політика забезпечення гендерної рівності за усіма сферами

життєдіяльності на сьогодні ґрунтується на основі відповідних міжнародних актів, які ратифіковані Україною, Конституції й діючих нормативно-правових актах. Конституцією України визначаються спеціальні заходи щодо охорони праці та здоров'я жінок, насамперед встановлення пенсійних пільг, формування умов праці для жінок з дітьми, правовий захист, матеріальна та моральна підтримка материнства і дитинства, оплачувані відпустки та інші пільги вагітним жінкам та матерям [1]. Тобто Конституція України відповідає європейським стандартам та проголошує рівність чоловіків та жінок. Однак, положенням Конституції не закріплено відповідні процедури та механізми щодо забезпечення оптимальних гендерних пропорцій. У свою чергу, Пекінська платформа 1995 р. зобов'язує необхідність забезпечення гендерного паритету в процесі прийняття управлінських рішень у всіх сферах життя суспільства «13. Розширення можливостей жінок, їх всебічна участь на основі рівності у всіх сферах життя суспільства, враховуючи участь в процесі прийняття рішень та доступ до відповідних рівнів влади, мають основоположне значення для досягнення цілей рівності, розвитку та миру» [2, с. 36].

Саме Пекінська платформа дій безпосередньо орієнтована на досягнення 50-відсоткового балансу в усіх сферах життя суспільства, а аналіз, який міститься в ній, надає першочергову важливість забезпечення всебічної участі жінок в процесі прийняття рішень у системі державного управління. Це є одним із найважливіших міжнародних та національних зобов'язань щодо збільшення відсоткової частки жінок у важливих форумах прийняття управлінських рішень. Такою платформою було заявлено, що публічна політика повинна формуватися за участі жінок, а її результатом повинні бути програми, які сприяють розширенню можли-

востей жінок та підвищенню їх ролі в державному управлінні. Саме гендерна паритетність у процесі прийняття рішень у системі державного управління є основною вимогою представлених рекомендацій, які містяться в Пекінській платформі дій [3].

Рада Європи, до якої входить 47 держав, прагне сприяти демократії й розглядає рівноправність як основне право кожної людини, що спонукало до розробки концепції паритетної демократії. Стратегічним завданням Ради Європи є стимулювання своїх членів до діяльності у сфері забезпечення ефективної рівноправності між чоловіками та жінками.

Україна, яка прагне вступити до ЄС та досягти відповідного гендерного паритету, має провести сукупність організаційно-економічних, інституційних, нормативно-правових та інших заходів у цьому напрямку. Позитивним є те, що ми можемо проаналізувати, оцінити й адаптувати існуючий міжнародний досвід, який вже має певні досягнення у напрямку подолання гендерного дисбалансу.

Оцінюючи результати досвіду інших країн варто розуміти, що не існує єдиного «найкращого» варіанту для забезпечення гендерного паритету у всіх сферах суспільного життя. Адже позитивне рішення проблеми в одній сфері або в одній країні може обернутися проблемою в інших умовах. Однак використовувати досвід інших країн варто із урахування особливостей кожної країни. Аналізуючи управлінський аспект, вважаємо за необхідне дослідити приклади забезпечення паритетності та квотування провідних країн світу.

Наочним та переконливим прикладом того, як може виглядати гендерна збалансованість є Паритетний парламент Португалії, у роботі якого брали участь рівна кількість чоловіків та жінок з усіх політичних партій країни. Саме завдяки функціонуванню «Паритетного парламенту», почало використовуватись поняття «паритетної демократії». «Паритетний парламент» є виваженим прикладом для використання міжпартійного активізму, а саме проведення тиску на самі партії з метою визнання своїх кандидатів-жінок як потенційних парламентарів.

Позитивний досвід щодо забезпечення гендерної паритетності прослідковується у практиці Швеції, Литви, Ісландії шляхом створення жіночої партії. Тим паче, якщо партія й не проходить до парламенту на виборах, вона активізує проблему та актуалізує заходи щодо врегулювання гендерного питання.

Цілісний підхід забезпечення гендерного паритету у системі державного управління притаманний Франції. У цій країні ідея паритету представлена в її конституції та у прийнятті урядом Франції конкретних заходів щодо забезпечення доступу жінок на різні посади вищого рівня в державному управлінні. До таких заходів належать:

- визначення та затвердження мінімального відсотка жінок у складі комісій по відбору на професії (професійні конкурсні іспити);

- висування адміністрацією однакового числа жінок та чоловіків у спільні органи;
- встановлення прогресивних цільових установок для кожного з рівнів управління щодо забезпечення збалансованого представництва жінок та чоловіків на управлінських посадах [4].

Визнаним у міжнародній практиці методом досягнення гендерної паритетності у системі державного управління є гендерне квотування. Прихильники гендерних квот акцентують увагу на тому, що такий механізм варто розглядати як тимчасовий, перехідний засіб з метою підготовки громадської думки щодо усвідомлення важливості й результативності ширшого представництва жінок у різних сферах управлінської діяльності. Представляється певна закономірність, що «гендерні квоти» у державному управлінні фактично є «квотами для жінок». Адже для більшості країн світу залишається актуальною проблема збільшення рівня представництва жінок в органах влади. Міжнародною практикою визнаний критичний рівень представництва у парламенті кожної статі, який становить не менше 30%. Такий підхід дає можливість долати асиметричність гендерних питань, впливати на формування й прийняття рішень, адже саме 30% прихильників відповідної ідеї можуть змінити ситуацію у відповідному напрямку.

Успішний досвід щодо впровадження гендерних квот мають Скандинавські країни. Доведено на практиці, що при 10% представництва певної групи, можна виносити питання на розгляд, а лише при 40% їх можна приймати й вирішувати [5].

Механізм запровадження квотування не відразу мала позитивне сприйняття серед громадськості. Противники такого підходу стверджували, що саме введення квот призведе до значного зниження професійного рівня державних управлінців, адже якість їх буде визначатися за статтю а не професійними якостями. Однак, поступове інформування населення та розвиток жіночих рухів сприяли до більш глибокого розуміння збалансованості за ознакою статі.

Що стосується обов'язкових форм гендерних квот, то відношення до них у різних країнах Скандинавії різне. Найбільшого використання вони отримали у Норвегії, сферою успішного застосування є політичні партії як при внутрішньопартійних виборах та призначеннях, так й під час просування кандидатів до парламенту [6].

Більш широкого використання отримали так звані «м'які квоти», які передбачають обов'язкову участь у конкурсі на певне місце представників чоловічої та жіночої статі. Так у Швеції «м'яке квотування» є обов'язковим під час проведення конкурсів на керівні посади не лише в політичних, а й у підприємницьких структурах [7].

Встановлено, що позитивні сторони досягнення гендерної паритетності в Скандинавських країнах пов'язано перш за все з тим, що держави в таких



країнах розглядають гендерну проблему, як одну з найважливіших проблем всього суспільства.

Як результат проведеного дослідження виявлено, що науковці класифікують гендерні квоти за такими групами, як: законодавчі та добровільні [8]. Відповідно, законодавчі поділяють на попередньо зарезервовані місця (тобто держава визначає необхідну кількість місць у виборному органі для жінок шляхом створення окремого списку жінок-кандидаток, які конкурують між собою) й законодавчі кандидатські квоти. Законодавчі квоти активно використовуються такими країнами, як: Руанда (57%), Афганістан (28%), Ірак (27%), Бангладеш (20%). Саме тому у таких країнах відсоток жінок у державному управлінні порівняно великий, адже це чітко встановлені (жорсткі) квоти. Гендерні квоти можна також прописати у Конституції (Афганістан, Гаїті, Еквадор, Сербія, Франція тощо) або ж у законі про вибори (Бельгія, ПАР, Киргизстан, Узбекистан, Панама, Португалія, Корея та ін.). Також, законодавчі квоти використовуються у таких країнах ЄС, як: Бельгія, Греція, Ірландія, Іспанія, Італія, Польща, Португалія, Словенія та Франція.

Найбільш поширеним типом квот у світі є добровільні партійні квоти, які були запроваджені у 1970-х роках партіями Західної Європи. Добровільні партійні квоти були ініційовані жіночим рухом у Скандинавських країнах. Для забезпечення розвитку добровільних партійних квот необхідно на рівні партій сформувані гендерні цінності. Саме партії добровільно використовують такі квоти у країнах-членах ЄС: Австрія, Велика Британія, Іспанія, Кіпр, Литва, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Словаччина, Угорщина, Франція, Чехія, Швеція та ін.

Із встановленням гендерних квот важливу увагу приділяють їх розмірам [9], (20%, 40% або ж 50%) та місцю у прохідній частині списку. Однак, визначена законодавством квота також не завжди є дієвим інструментом, адже важливу роль відіграє саме механізм її використання. Тобто для запровадження гендерних квот необхідно передбачити санкції за їх невиконання або ж нагороди, як результату позитивного використання. Тобто досвід країн, які використовували квоти (а таких значна кількість у світі) свідчить, що це забезпечує принципи гендерної рівності та значно прискорює проходження жінок у систему державного управління.

Національною Доповіддю про Цілі Розвитку Тисячоліття в Україні визнано, що публічна політика гендерної рівності та рівних можливостей в українському суспільстві неможливі без певних змін у вітчизняному законодавстві. Важливими умовами для цього є прийняття комплексу законодавчих актів у сфері: 1) державного гарантування рівних прав жінок й чоловіків, а також умов та можливостей для їх реалізації; 2) встановлення гендерної паритетності щодо представництва жінок й чоловіків у виборчих структурах усіх рівнів державного управління;

3) встановлення за необхідності обґрунтованих добровільних гендерних квот у процесі оголошення конкурсу на керівні посади в органах державного управління до досягнення так званої «критичної» маси представників кожної з статей [10].

Науковцем у сфері гендерних проблем Г. Герасименко були обґрунтовані ключові заходи публічної політики, які повинні сприяти наближенню до відповідного гендерного паритету на різних рівнях державного управління:

- розробка нормативно-правового та інституційного механізму щодо сприяння гендерної паритетності, насамперед через впровадження гендерних квот;
- активізація механізму постійного проведення гендерної експертизи існуючих нормативно-правових актів, програм та заходів публічної політики;
- розробка освітніх програм, орієнтованих на зміну гендерних стереотипів, формування механізмів для забезпечення гендерної паритетності у різних сферах державного управління;
- активізація діяльності засобів масової інформації у напрямку залучення громадськості до проблем забезпечення гендерної паритетності у державному управлінні [11, с. 132].

Законом України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» визначено термін «позитивні дії» [12] (як «спеціальні тимчасові заходи, орієнтовані на усунення асиметричності між можливостями жінок та чоловіків реалізовувати рівні права, надані їм Конституцією та законами України»); зазначається, що «державна політика щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків орієнтована на використання позитивних дій»; позитивні дії не вважаються дискримінацією за ознакою статі; окрім того, «дозволяється застосування позитивних дій з метою досягнення збалансованого представництва жінок і чоловіків на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування з урахуванням категорій посад службовців» [12].

У свою чергу, в даному Законі не представлений зміст й механізм використання таких позитивних дій, а також відповідальність у разі їх відсутності, що свідчить про декларативний характер такого Закону. У 2013р. в Україні була запроваджена 30% гендерна квота для виборів народних депутатів [13]. У відповідності до цього були внесені зміни до Закону України про «Політичні партії України», у відповідності до яких мінімальний рівень представництва жінок та чоловіків у виборчому списку кандидатів у народні депутати України від певної партії у загальнодержавному окрузі повинна становити не менше 30% від загальної кількості кандидатів у виборчому списку.

Тобто, законом передбачено, що партії повинні включати гендерні квоти до своїх статутів, однак не містить відповідних положень, які мають за-

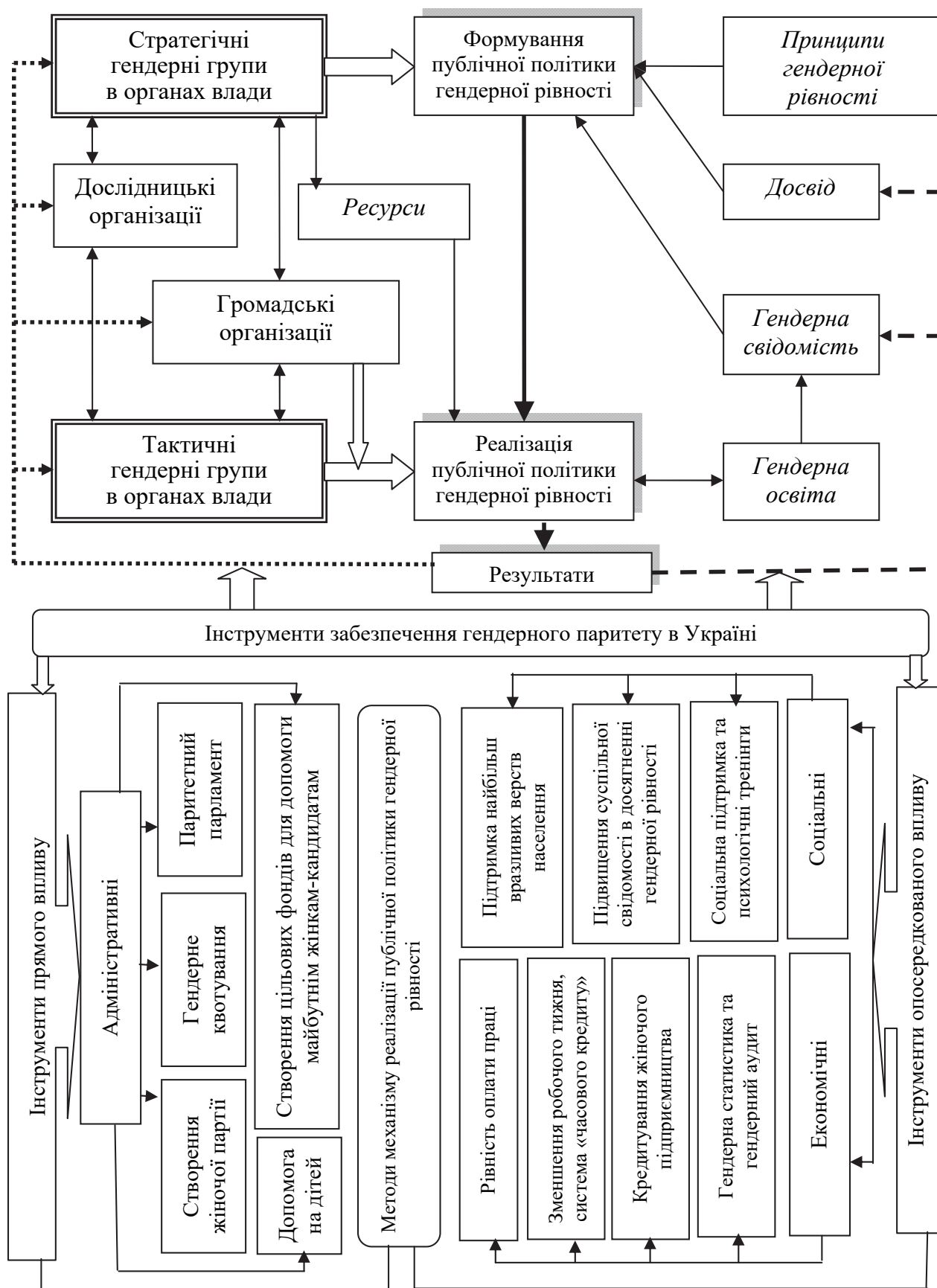


Рис. 1. Концептуалізація системи інструментів публічної політики регулювання гендерної рівності у контексті адаптації міжнародного досвіду



безпечувати дотримання встановлених норм на практиці. Відповідно, Закон України «Про вибори народних депутатів України» (2011 р.) не містить положень про гендерні квоти. Також Конституція України не містить норм щодо закріплення положень гендерної паритетності, що юридично не зобов'язує дотримуватися норм щодо гендерних квот, а також не зобов'язує до вживання заходів, щодо відхилення партійного списку або ж повернення його на доопрацювання, і тому не є достатньою для забезпечення гендерного балансу.

У свою чергу, представлені положення про гендерні квоти передбачають необхідність врахування норм гендерного квотування в статутах партій, а не у виборчому законодавстві, яке регулює фактичні списки партій, що юридично не зобов'язує виконувати такі вимоги. Партії не мають жодних юридичних наслідків в разі недотримання таких положень у своїх статутах, адже жодних санкцій у даній сфері не передбачено. Лише 9 із 29 політичних партій вирішили дотриматись положень законодавства висунувши 30% жінок за партійними списками на парламентських виборах 2014 р., та лише одна партія забезпечила обрання щонайменше 30% жінок. На позачергових парламентських виборах 2019 р. аналіз списків 10 політичних партій, які мали найбільшу підтримку в усіх регіонах продемонстрував, що аж 6 із цих 10 партій висунули принаймні 30% жінок у своїх партійних списках [14]. Однак у більшій кількості партій, не менше 30% жінок до парламенту було обрано лише за списками двох партій. Це перш за все пов'язано з розміщенням жінок на нижчих позиціях у партійних списках, що звичайно зменшує ймовірність бути обраними. Так питання розміщення в списках підкреслює й інші проблеми та недоліки використання гендерних квот. Навіть за умови впровадження в практику таких квот, вони містять прогалини, які суттєво знижують їх результативність. Насамперед, законом не передбачено жодних конкретних правил щодо розміщення кандидатів у списках партій, тобто партії можуть дотриматись такої квоти, поставивши всіх жінок-кандидаток у нижній частині списку на так званих «непрохідних» місцях.

Все це відбувається у зв'язку з відсутністю комплексної єдиної загальнодержавної моделі ін-

ституційного механізму в Україні щодо реалізації політики гендерної рівності, враховуючи можливі впливи прийнятих політичних курсів та розроблених державних програм гендерного паритету. Кожна країна, з огляду на сформовану систему державного управління, рівень уваги до гендерних проблем, формує свій власний механізм. Тим паче, неможливо розробити такий механізм раз і назавжди. Адже залежно від певної ситуації, структура органів, або ж їх повноваження можуть змінюватися. У країнах з позитивним досвідом формування демократичних інститутів функціонують найбільш дієві структури-міністерства, управління, комітети експертів тощо у сфері реалізації гендерної політики. Вони діють на всіх рівнях державного управління (національному, регіональному та місцевому). Так наприклад, у Фінляндії такими інститутами є: Міністр з питань гендерної рівності, Комісія з питань рівного статусу, Рада з питань рівності, Інститут Омбудсмена з питань рівності; Швеція: Міністр з питань гендерної рівності, Інститут Омбудсмена з питань рівних можливостей; Норвегія: Міністр у справах дитини та сім'ї, Інститут Омбудсмена з питань гендерної рівності, Апеляційна комісія з питань рівного статусу.

Проведений аналіз міжнародного досвіду в сфері забезпечення гендерного паритету та впровадження гендерних квот дозволяє нам запропонувати авторський концептуальний підхід до використання інструментів публічної політики регулювання гендерної рівності в Україні, який представлено на рис. 1.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Отже, розглянувши досвід провідних країн світу щодо забезпечення гендерної паритетності можемо стверджувати, що лідерами в сфері політики гендерної рівності є Скандинавські країни. Тому доцільним є використання саме скандинавської моделі, враховуючи специфічні особливості нашої країни. Для досягнення гендерного паритету й ефективності використання гендерних квот в Україні необхідною є подальша наукова розробка проблем гендерної політики, дослідження міжнародного досвіду застосування паритетної демократії, проведення постійного моніторингу змін у свідомості громадськості та позитивних дій щодо запровадження гендерних квот в Україні.

#### Література

1. Конституція України — Основний Закон суспільства, держави, людини / кол. авт. під кер. проф. І. Ф. Надольного. К.: Вид-во УАДУ. 1998. 224 с.
2. Україна: П'ять років після Пекіну: звіт про виконання в Україні положень Пекінської декларації та Платформи дій, схвалених Четвертою Всесвітньою конференцією із становища жінок (1995–2000) / ПРООН. К.: ЛОГОС, 2001. 111 с.
3. The Beijing Platform for Action Turns: Women in Power and Decision-making. URL: <http://beijing20.unwomen.org/en/in-focus/decision-making>
4. Colmou Anne-Marie. L'encadrement supérieur de la fonction publique vers l'égalité entre les hommes et les femmes. Paris: La Documentation Française. 1999.

5. Women in parliament: beyond numbers. Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Stockholm: Institute for Democracy and Electoral Assistance.1998.
6. Karam A. Women in parliament: beyond numbers. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 1998.
7. Leijenaar M. How to create a gender balance in political decisionmaking. a guide to implementing policies for increasing the participation of women in political decision-making. Brussels: European Commission (DG-V). 1997.
8. Global Database of Quotas for Women, Inter-Parliamentary Union. Quota Project, <http://www.quotaproject.org/aboutQuotas.cfm>.
9. Dahlerup D. Using Quotas to Increase Women's Political Representation. Women in Parliament: beyond Numbers [ed. by A. Karam], Stockholm: International IDEA. 1998. P. 91–109.
10. Цілі Розвитку Тисячоліття Україна 2000–2015. URL: <http://www.idss.org.ua/monografii/2015%20MDG%20Ukr%20Report%20DRAFT.pdf>
11. Герасименко Г.В. Досягнення гендерної рівності як напрям соціально-економічного розвитку України. Продуктивні сили і регіональна економіка: зб. наук. пр. У 2 ч. / РВПС України НАН України. К.: РВПС України НАН України, 2003. Ч. 2. С. 130–136.
12. Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 8 вересня 2005 р.
13. Марценюк Т. Залученість жінок у політику: країни ЄС і Україна. Гендерна рівність і розвиток: погляд у контексті європейської стратегії України. Київ, 2016. С. 235–244. URL: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/about/text/Gender-FINAL-S.pdf>
14. Галустян Ю.М. Функціонування національного механізму реалізації гендерної політики. Аналітичний звіт за результатами проведення інтерв'ю з експертами у галузі гендерної політики (за підтримки Фонду народонаселення ООН в Україні). 2014. с. 11. URL: [http://mlsp.kmu.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat\\_id=166710](http://mlsp.kmu.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=166710).

#### References

1. Konstytutsiia Ukrainy — Osnovnyj Zakon suspil'stva, derzhavy, liudyny [The Constitution of Ukraine is the Basic Law of a society, a state, a person] / kol. avt. pid ker. prof. I. F. Nadol'noho. K.: Vyd-vo UADU. 1998. 224 s.
2. Ukraina: P'iat' rokov pislia Pekinu: [Ukraine: Five years after Beijing] zvit pro vykonannya v Ukraini polozhen' Pekins'koi deklaratsii ta Platformy dij, skhvalenykh Chetvertioiu Vsesvitn'oiu konferentsiieiu iz stanovyscha zhinok (1995–2000) / PROON. K.: LOHOS, 2001. 111 s.
3. The Beijing Platform for Action Turns: Women in Power and Decision-making. URL: <http://beijing20.unwomen.org/en/in-focus/decision-making>
4. Colmou Anne-Marie (1999) L'encadrement supérieur de la fonction publique vers l'égalité entre les hommes et les femmes. Paris: La Documentation Française.
5. Women in parliament: beyond numbers. Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Stockholm: Institute for Democracy and Electoral Assistance.1998.
6. Karam A. (1998) Women in parliament: beyond numbers. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
7. Leijenaar M. (1997) How to create a gender balance in political decisionmaking. a guide to implementing policies for increasing the participation of women in political decision-making. Brussels: European Commission (DG-V).
8. Global Database of Quotas for Women, Inter-Parliamentary Union. Quota Project, <http://www.quotaproject.org/aboutQuotas.cfm>.
9. Dahlerup D. (1998) Using Quotas to Increase Women's Political Representation. Women in Parliament: beyond Numbers [ed. by A. Karam], Stockholm: International IDEA. P. 91–109.
10. Tsili Rozvytku Tysyacholittia Ukraina 2000–2015. [Millennium Development Goals Ukraine 2000–2015]. URL: <http://www.idss.org.ua/monografii/2015%20MDG%20Ukr%20Report%20DRAFT.pdf>.
11. Herasymenko H. V. (2003) Dosiahnennia hendernoї rıvnosti yak napriam sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku Ukrainy [Achievement of gender equality as a direction of social and economic development of Ukraine]. Produktivni syly i rehional'na ekonomika: zb. nauk. pr. U2 ch. / RVPS Ukrainy NAN Ukrainy. K.: RVPS Ukrainy NAN Ukrainy, Ch. 2. S. 130–136.
12. Zakonu Ukrainy (2005) «Pro zabezpechennia rıvnykh prav ta mozhlyvostej zhinok i cholovikiv» [On Equal Rights and Opportunities for Women and Men] vid 8 veresnia.
13. Martseniuk T. (2016) Zaluchenist' zhinok u polityku: krainy YeS i Ukraina [Involvement of women in politics: EU countries and Ukraine]. Henderna rıvnist' i rozvytok: pohliad u konteksti ievropejs'koi stratehii Ukrainy. Kyiv, S. 235–244. URL: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/about/text/Gender-FINAL-S.pdf>
14. Halustian Yu.M. (2014) Funktsionuvannia natsional'noho mekhanizmu realizatsii hendernoї polityky [Functioning of the national mechanism for implementation of gender policy]. Analitychnyj zvit za rezul'tatamy provedennia interv'iu z ekspertamy u haluzi hendernoї polityky (za pidtrymky Fondu narodonaselennia OON v Ukraini). s.11. URL: [http://mlsp.kmu.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat\\_id=166710](http://mlsp.kmu.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=166710).

Стаття надійшла до редакції 15.11.2019

**Боклаг Валентина Андріївна**

*доктор наук з державного управління, доцент*

*Класичний приватний університет*

**Боклаг Валентина Андреевна**

*доктор наук государственного управления, доцент*

*Классический приватный университет*

**Voklag Valentyna**

*Doctor in Public Administration, Assistant Professor,*

*Professor of Department of Public Administration and Land Management*

*Classic Private University*

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-5-5295

**ФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ МЕЖ  
ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД  
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

**ФОРМИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИЙ И УСТАНОВЛЕНИЕ ГРАНИЦ  
ОБЪЕДИНЁННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН  
В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

**FORMATION OF TERRITORIES AND DETERMINATION  
OF BORDERS OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITY  
IN DECENTRALIZATION CONDITIONS**

**Анотація.** В статті обґрунтовано необхідність чіткого визначення та встановлення на місцевості меж територій об'єднаних територіальних громад, щодо чого змогу повноцінно реалізувати повноваження органів місцевого самоврядування щодо управління їх територіями. Зважаючи, що наразі проходить активний процес об'єднання територіальних громад, як наслідок створюються умови для реалізації заходів, які спрямовані на розвиток територій, виникає необхідність чіткого встановлення на місцевості меж таких утворень як об'єднана територіальна громада. Відмічено, що саме розроблення проектів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень дасть можливість визначити заходи для повноцінного життєвого середовища та створення сприятливих умов їх територіального розвитку, забезпечення ефективного використання потенціалу територій.

Встановлено, що сучасний процес формування територій ОТГ не відповідає нормам земельного законодавства в частині вимог, якими передбачено встановлення і зміну меж територій за проектами землеустрою. Зазначено, що наразі основна увага при формуванні територій ОТГ приділена такому виду робіт, як інвентаризації земель, яка в свою чергу забезпечує перевірку і документальне підтвердження наявності та стану земельних ресурсів, які є в розпорядженні органів місцевого самоврядування.

Визначено етапи виконання робіт із землеустрою, складання землевпорядної та містобудівної документації з метою перспективного планового розвитку території ОТГ, які передбачають послідовне складання проектів щодо планування землевпорядних та містобудівних робіт. В результаті чого органами місцевого самоврядування буде визначено перспективне раціональне використання продуктивних земель та територій для містобудівних потреб.

**Ключові слова:** об'єднані територіальні громади, встановлення меж, органи місцевого самоврядування, управління земельними ресурсами, землеустрій, містобудівна документація.

**Аннотация.** В статье обоснована необходимость четкого определения и установления на местности границ территорий объединенных территориальных общин, что даст возможность полноценно реализовать полномочия органов местного самоуправления в процессе управления их территориями. Учитывая, что сейчас проходит активный процесс объединения территориальных общин, как следствие, создаются условия для реализации мероприятий, направленных

на развитие территорий, возникает необходимость четкого установления на местности границ таких образований как объединенная территориальная община. Отмечено, что именно разработка проектов землеустройства по установлению (изменению) границ административно-территориальных образований позволит определить мероприятия для полноценной жизненной среды и создания благоприятных условий их территориального развития, обеспечения эффективного использования потенциала территорий.

Установлено, что современный процесс формирования территорий ОТО не соответствует нормам земельного законодательства в части требований, предусматривающих установление и изменение границ территорий по проектам землеустройства. Отмечено, что в настоящее время основное внимание при формировании территорий ОТО уделено такому виду работ, как инвентаризации земель, которая в свою очередь обеспечивает проверку и документальное подтверждение наличия и состояния земельных ресурсов, имеющихся в распоряжении органов местного самоуправления.

Определены этапы выполнения работ по землеустройству, составление землеустроительной и градостроительной документации с целью перспективного планового развития территории ОТО, предусматривающих последовательное составление проектов по планированию землеустроительных и градостроительных работ. В результате чего органами местного самоуправления будет определено перспективное рациональное использование продуктивных земель и территорий для градостроительных нужд.

**Ключевые слова:** объединенные территориальные общины, установления границ, органы местного самоуправления, управления земельными ресурсами, землеустройство, градостроительная документация.

**Summary.** In the article, it is grounded the necessity of clear determination and establishment on the ground the limits of territories of the united territorial communities. It will enable valuably to implement the plenary powers of organs of local self-government concerning the management of their territories. Whereas the active process of combining united territorial communities is happening now, as a result, the conditions for the realization of measurements are creating which are directed on the development of territories. That's why there is a necessity of clear establishment on the ground the limits of such forming as a united territorial community. It is marked, that the development of projects of organization of the use of land concerning the establishment (changes) of limits of administrative-territorial formations will enable to define measures for a valuable vital environment and creation of favourable conditions of their territorial development, providing the effective use of the potential of territories.

It is set that the modern process of forming of territories of UTC dissatisfies the norms of the landed legislation in part of requirements which are foreseen establishment and change of limits of territories after the projects of organization of the use of land. It is marked that now the basic attention at forming of territories of UTC is spared such type of works, as taking of inventory of lands, which provides verification and documentary confirmation of presence and state of the landed resources which are at disposal of the local self-government.

It was determined that the stages of implementation of works on the land management, drawing up land management and city-planning document with the purpose of the perspective planned development of the territories of UTC, which foresee the successive drawing up projects concerning the planning of the land management and city-planning works. As a result, the organs of local self-government will define the perspective rational use of productive lands and territories for city-planning necessities.

**Key words:** integrated territorial communities, boundary-setting, local self-government, land management, town planning documentation.

**Постановка проблеми.** Серед стратегічних реформ, які проголошені українським Урядом у 2014 році та практична реалізація яких розпочалася у 2015 році, найпомітнішою та найрезультативнішою є реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації. В основних положеннях реформи декларується, що об'єднані територіальні громади (далі — ОТГ) є лейтмотивом формування та реалізації нової політики сталого розвитку територій, і саме їм належить домінуюча роль у забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життя і життєдіяльності.

Відповідно до статті 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають

в управлінні районних і обласних рад. Таким чином, земля та інші природні ресурси, що розміщені на території об'єднаних територіальних громад (ОТГ), є їх матеріальною і фінансовою основою. На сьогодні значна кількість територіальних громад об'єдналися і створили нову адміністративно-територіальну одиницю — об'єднана територіальна громада. Незважаючи на досить активне формування ОТГ наразі залишаються невизначеними межі територій ОТГ, і як наслідок на таких територіях відсутній землеустрій, що може призвести до малоефективного використання земель та інших природних ресурсів, адже саме землеустрій є інструментом регулювання земельних відносин та раціоналізації землекористування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Позитивні зрушення та тенденції економічного зростання, пов'язані саме з адміністративною реформою, зокрема, децентралізацією висвітлюються



науковцями різних галузей. Питання становлення й розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, у т.ч. формування ОТГ, висвітлюють вітчизняні дослідники: В. М. Бабаєв [1], Г. А. Борщ [2], В. М. Вакуленко [3], І. О. Дробот [5], В. С. Куйбіда [3; 9], В. В. Мамонова [10; 13] та інші.

Правові та організаційні засади встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць в умовах децентралізації і формування територіальних громад у своїх напрацюваннях розглядають Й. М. Дорош [4], А. Г. Мартин [11], Л. Я. Новаковський [4], А. М. Третяк [14] та інші. Проте низка важливих проблем, пов'язаних зі встановленням меж ОТГ на місцевості, наразі залишається актуальною і потребує більш глибокого наукового дослідження з метою вирішення цієї проблеми.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Обґрунтувати необхідність встановлення на місцевості меж територій ОТГ, що дасть змогу повноцінно реалізувати повноваження органів місцевого самоврядування щодо управління їх територіями. Визначити етапи виконання робіт із землеустрою, складання землевпорядної та містобудівної документації з метою перспективного планового розвитку території ОТГ.

**Виклад основного матеріалу.** Добровільним об'єднанням членів ОТГ передбачається отримання можливості розпоряджатися матеріальними та нематеріальними ресурсами, якими володіє громада, зокрема трудовими, фінансовими, матеріально-технічними, природними, інформаційними, маркетинговими, інноваційними, управлінськими тощо. Серед основних природних ресурсів, що перейшли у розпорядження органів місцевого самоврядування можна виділити земельні, ефективно розпорядження якими призведе до поступового планового зростання добробуту та економічного зросту громади [12]. Але, наразі, процес формування ОТГ проходить без такої важливої складової як визначення меж на місцевості, постає необхідність забезпечення землевпорядних дій, метою яких є складання землевпорядної та містобудівної документації, що дасть можливість визначити чіткі межі, на які розповсюджуються повноваження щодо управління земельними ресурсами об'єднаної територіальної громади. Згідно зі статтею 46 Закону України «Про землеустрій» [7], проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних утворень розробляються для створення повноцінного життєвого середовища та створення сприятливих умов їх територіального розвитку, забезпечення ефективного використання потенціалу територій із збереженням їх природних ландшафтів та історико-культурної цінності, з урахуванням інтересів власників земельних ділянок, землекористувачів, у тому числі орендарів, і затвердженої містобудівної документації.

Можна зазначити, що на сьогодні створено досить певне нормативне поле щодо формування територій ОТГ, але нагальною проблемою залишається питання встановлення меж їх територій на місцевості. Відповідно Закону України «Про землеустрій» (ст. 46), вразі встановлення або зміни меж адміністративно-територіальних утворень повинні розроблятися проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж відповідних адміністративно-територіальних утворень, якими є новостворені ОТГ [7]. Відсутність в натурі (на місцевості) меж ОТГ не дозволяє територіальним громадам повноцінно здійснювати управління земельними ресурсами в межах юрисдикції органів місцевого самоврядування.

За рішенням Кабінету Міністрів України у комунальну власність протягом 2018 року передано 940 тис. га земель державної власності за межами населених пунктів, що становить лише 4,8% всієї площі об'єднаних територіальних громад. Із загальної площі земель комунальної власності, що, за експертними оцінками, має становити зараз близько 5,2 млн. га, у Державному земельному кадастрі зареєстровано близько 60 тис. га, або 0,1% всієї території держави. Отже, процес триває, але порушується принцип землеустрою, передбачений статтею 6, ЗУ «Про землеустрій», «... створення умов для реалізації органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами їхніх конституційних прав на землю» [7].

Законодавча неврегульованість питань встановлення меж, розроблення схем та проектів землеустрою єдиного земельно-ресурсного простору об'єднаних територіальних громад, сільських, селищних, міських рад, проектів землеустрою щодо формування масивів земель сільськогосподарського призначення, які дозволили б запровадити ландшафтну організацію території, на даному етапі є одним із серйозних недоліків впровадження повсюдності місцевого самоврядування, формування раціональної системи землекористування, створення екологічно збалансованих ландшафтів. Разом з тим, тільки заходи із землеустрою, передбачені документацією із землеустрою, дозволяють здійснювати роботи щодо раціонального використання та охорони земель, формування та організації території об'єкта землеустрою з урахуванням їх цільового призначення, обмежень у використанні та обмежень (обтяжень) правами інших осіб (земельних сервітутів), збереження і підвищення родючості ґрунтів тощо, а саме здійснювати земельні поліпшення, що збільшують вартість земельних ділянок, а відповідно і надходження в бюджет ОТГ [4].

Отже, чітко визначена та відображена в містобудівній документації межа об'єднаної територіальної громади дасть можливість виявити фактично наявні землі, встановити обмеження щодо використання

територій, визначити категорії цільового використання земель, зони функціонального призначення, рекреаційні зони в межах території, а також зарезервувати території для цілей подальшого розвитку та збереження територій з особливим режимом використання. Саме тому Проект землеустрою щодо встановлення меж об'єднаних територіальних громад повинен стати одним із документів, який потребує негайного розроблення та ухвалення.

Одним із найважливіших етапів децентралізації є передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність ОТГ. Процес передачі земель сільськогосподарського призначення державної власності регулюється Земельним кодексом (ст. 117, «Передача земельних ділянок державної власності у комунальну власність чи земельних ділянок комунальної власності у державну власність»); Постановою Кабміну, яка зобов'язує Держгеокадастр провести таку передачу в частині земель ОТГ; Законом України «Про місцеве самоврядування» (ст. 26), що регламентує обов'язкове узгодження дій Держгеокадастру з органом місцевого самоврядування в перехідний період передачі земель.

З метою такої передачі Урядом було розроблено та запропоновано спрощену процедуру передачі земель сільськогосподарського призначення державної власності у розпорядження ОТГ. Весь процес можна розділити на етапи:

1. Укладання головами ОТГ із територіальним органом Держгеокадастру (головними управліннями в областях) Меморандуму про співпрацю при здійсненні заходів щодо передачі земель сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність ОТГ.

2. Звернення ОТГ до територіального органу Держгеокадастру в області з клопотанням про передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність.

3. Видання територіальним органом Держгеокадастру наказу про проведення інвентаризації земель сільськогосподарського призначення на території відповідної ОТГ. Проведення інвентаризації земель в даному випадку полягає у необхідності формування земельних ділянок, тобто визначенні земельної ділянки як об'єкта цивільних прав, визначення її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру.

4. Розроблення та погодження технічної документації із землеустрою щодо інвентаризації земель, обов'язкова державна експертиза документації із землеустрою (у випадках, встановлених законом), реєстрація земельних ділянок в Державному земельному кадастрі, затвердження відповідної документації із землеустрою.

5. Реєстрація права власності держави в особі територіального органу Держгеокадастру в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

6. Видача територіальним органом Держгеокадастру наказу «Про передачу земельних ділянок із державної власності у комунальну власність ОТГ», складання та підписання акта приймання-передачі земельних ділянок за кадастровими номерами.

7. Державна реєстрація права комунальної власності на земельні ділянки за ОТГ. Рішення органів виконавчої влади чи ОМС про передачу земельної ділянки у державну чи комунальну власність разом з актом приймання-передачі такої земельної ділянки є підставою для державної реєстрації права власності держави, територіальної громади на неї (абз. 4 ч. 1 ст. 117 ЗК).

Виконання всіх зазначених етапів щодо передачі земель із державної до комунальної власності дає можливість розпоряджатися землями сільськогосподарського призначення, які були віднесені до державної форми власності, на праві комунальної власності нерухомого майна ОТГ, що в свою чергу забезпечує можливість розширення джерел підвищення доходів місцевих бюджетів [4].

Отже, така передача буде здійснюється формально і завершується підписанням акту приймання-передачі земельних ділянок за кадастровими номерами, але поступає питання щодо визначення меж переданих ділянок у комунальну власність на місцевості. Вимоги землеустрою передбачають, що межі адміністративно-територіальних одиниць встановлюються і змінюються за проектами землеустрою, які розробляються відповідно техніко-економічного обґрунтування їхнього розвитку. Якщо слідувати «букві закону», то ст. 20 чинного ЗУ «Про землеустрій», випадки обов'язкового проведення землеустрою, а саме, «... встановлення та зміни меж об'єктів землеустрою...», та «організації нових і впорядкування існуючих об'єктів землеустрою».

Можна зазначити, що при формуванні територій ОТГ основна увага приділена такому виду робіт, як інвентаризації земель. Звичайно процес інвентаризації є досить важливим і необхідним видом робіт, який забезпечує перевірку і документальне підтвердження наявності та стану земельних ресурсів, які є в розпорядженні органів місцевого самоврядування. Інвентаризація земель проводиться відповідно до законодавчих, нормативно-правових актів України, зокрема, порядок проведення інвентаризації земель визначає Постанова Кабінету Міністрів України № 513 від 23.05.2012 «Про затвердження порядку проведення інвентаризації земель». Відповідно, до п. 6 цієї Постанови «Інвентаризація земель проводиться в межах адміністративно-територіальних одиниць, територій, межі яких визначені проектами формування територій і встановлення меж сільських, селищних рад, масивів земель сільськогосподарського призначення, окремих земельних ділянок»,



Таблиця 1

Етапи виконання робіт із землеустрою, складання землевпорядної та містобудівної документації

Етапи виконання робіт	Види робіт	Назва проекту землеустрою
I етап	Встановлення меж територій ОТГ	Проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць.
II етап	Встановлення меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами використання	Проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів.
III етап	Виконання робіт з інвентаризації земель на території ОТГ	Технічна документація із землеустрою щодо інвентаризації земель.
IV етап	Роботи щодо земельно-господарського устрою території населених пунктів та впорядкування території для містобудівних потреб	Проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів; генеральні плани населених пунктів; плани зонування територій; проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб;
V етап	Землевпорядні роботи щодо земельних поліпшень на рівні окремих землеволодінь та землекористувань	Робочі проекти землеустрою щодо поліпшення території.

Джерело: складено автором на основі [7; 8]

тобто після складання Проектів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж такої новоутвореної адміністративно-територіальної одиниці як об'єднана територіальна громада.

Отже, дотримуючись норм земельного законодавства та з метою повноцінного виконання повноважень щодо розпорядження земельними та іншими природними (водними, лісовими тощо) ресурсами органами місцевого самоврядування, а також для визначення планового розвитку територій об'єднаних територіальних громад, доцільно було б виконання комплексу робіт здійснення робіт із землеустрою та містобудування поетапно, за певною схемою (таблиця 1).

Зважаючи на те, що більшість містобудівної та землевпорядної документації щодо розвитку та облаштування території розроблялась в 1970–80-ті роки і є застарілими, розробка проектів щодо перспективного використання земельного фонду території ОТГ наразі є досить актуальним. Крім того, землі населених пунктів стали предметом прискіпливого контролю територіальної громади. Отже, необхідність розроблення містобудівної документації можна розцінити як фактор, який визначає перспективне раціональне використання продуктивних земель та територій для містобудівних потреб, сприяє підвищенню ефективності забудови та іншого використання земельних ділянок, а також її інвестиційну привабливість. При цьому необхідним та ефективним є залучення громадськості у процес розроблення, погодження, затвердження і реалізації містобудівних проектів розвитку територій ОТГ.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Встановлення меж населених пунктів є чималою державною проблемою. Першочерговим етапом процесу формування територій ОТГ повинна стати розробка землевпорядної та містобудівної документації стосовно встановлення і зміни меж ОТГ, що є необхідною складовою їх повноцінного функціонування та розвитку, забезпечення ефективного використання їх земельно-ресурсного потенціалу, територіального планування, створення сприятливих умов для раціонального використання, охорони та збереження природних ландшафтів, об'єктів історико-культурної спадщини. З метою максимізації результату від використання земельних ресурсів і мінімізації негативних наслідків, здійснення планового розвитку територій об'єднаних територіальних громад потребує поетапного виконання робіт: встановлення меж територій ОТГ; встановлення меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами використання; виконання робіт з інвентаризації земель на території ОТГ; проектні роботи щодо земельно-господарського устрою території населених пунктів та впорядкування території для містобудівних потреб; землевпорядні роботи щодо земельних поліпшень на рівні окремих землеволодінь та землекористувань. Такий підхід забезпечить ефективність прийняття управлінських рішень щодо раціональності функціонального використання територій та перспективного просторового розвитку створених ОТГ.

### Література

1. Бабаєв В.М. Управління великим містом: теоретичні і прикладні аспекти: монографія. Харків: Харків. нац. акад. міськ. госп-ва, 2010. 306 с.
2. Борщ Г.А., Вакуленко В.М., Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. Київ. 2017. 107 с.
3. Вакуленко В.М., Орлатий М.К., Куйбіда В.С.. Основи регіонального управління в Україні: підручник. К.: НАДУ, «Фенікс». 2012. 576 с.
4. Дорош Й., Новаковський Л., Третяк А., Стан та проблеми землеустрою об'єднаних територіальних громад у контексті підвищення їх фінансової стійкості. Землепорядний вісник. 2018. № 12. С. 14–20.
5. Дробот І.О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теорет.-методол. аспект: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. 312 с.
6. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/15719/print\\_1473700920200673](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/15719/print_1473700920200673)
7. Закон України «Про землеустрій». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15/print1476586411943513>.
8. Земельний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
9. Куйбіда В.С. Територіальне планування в Україні: європейські засади та національний досвід. К.: Логос, 2009. 108 с.
10. Мамонова В.В. Методологія управління територіальним розвитком: монографія. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. 196 с.
11. Мартин А.Г. Встановлення меж адміністративно-територіальних утворень в Україні: проблеми та напрями їх вирішення URL: <https://zsu.org.ua/andrij-martin/103-2012-05-10-13-10-04>
12. Практичний інструментарій управління землями об'єднаних територіальних громад, 2017. 78 с. URL: [https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Praktychnyy\\_instrumentariy\\_upravlinnya\\_zemlyamy.pdf](https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Praktychnyy_instrumentariy_upravlinnya_zemlyamy.pdf)
13. Сталий розвиток територіальної громади: управлінський аспект: монографія / Ю.О. Куц, В.В. Мамонова, О.К. Чаплигін та ін.; за заг. ред. Ю.О. Куца, В.В. Мамонової. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. 236 с.
14. Третяк А.М., Другак В.М., Третяк Р.А. Формування меж адміністративно-територіальних утворень. Навчально-методичний посібник. К.: ТОВ ЦЗРУ, 2004. 85 с.

### References

1. Babajev V.M. Upravlinnja velykym mistom: teoretychni i prykladni aspekty: monoghrafija. Xarkiv: Kharkiv. nac. akad. misjk. ghosp-va, 2010. 306 s.
2. Borshh Gh. A., Vakulenko V.M., Resursne zabezpechennja ob'jednanoi terytorialnoji ghromady ta jiji marke-tyng: navch. posib. Kyjiv. 2017. 107 s.
3. Vakulenko V.M., Orlatyj M.K., Kujbida V.S.. Osnovy reghionalnogho upravlinnja v Ukrajinii: pidruchnyk. K.: NADU, «Feniks». 2012. 576 s.
4. Dorosh J., Novakovs'kyj L., Tretjak A., Stan ta problemy zemleustroju ob'jednanykh terytorialnykh ghroma-ду konteksti pidvyshhennja jikh finansovoji stijkosti. Zemlevporjadnyj visnyk. 2018. # 12. S. 14–20.
5. Drobot I.O. Gharantuvannja miscevogho samovrjaduvannja v Ukrajinii: teoret.-metodol. aspekt: monoghrafija. Ljviv: LRIDU NADU, 2010. 312 s.
6. Zakon Ukrajinyy «Pro dobroviljne ob'jednannja terytorialnykh ghromad». URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/15719/print\\_1473700920200673](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/15719/print_1473700920200673)
7. Zakon Ukrajinyy «Pro zemleustrij». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15/print1476586411943513>.
8. Zemeljnyj kodeks Ukrajinyy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
9. Kujbida V.S. Terytorialjne planuvannja v Ukrajinii: jevropejsjki zasady ta nacionalnjy dosvid. K.: Loghos, 2009. 108 s.
10. Mamonova V.V. Metodologhija upravlinnja terytorialnym rozvytkom: monoghrafija. Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU «Maghistr», 2006. 196 s.
11. Martyn A. Gh. Vstanovlennja mezh administratyvno-terytorialnykh utvorenj v Ukrajinii: problemy ta napr-amy jikh vyrishennja. URL: <https://zsu.org.ua/andrij-martin/103-2012-05-10-13-10-04>
12. Praktychnyj instrumentarij upravlinnja zemljamy ob'jednanykh terytorialnykh ghromad, 2017. 78 s. URL: [https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Praktychnyy\\_instrumentariy\\_upravlinnya\\_zemlyamy.pdf](https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Praktychnyy_instrumentariy_upravlinnya_zemlyamy.pdf)
13. Stalyj rozvytok terytorialnoji ghromady: upravlins'kyj aspekt: monoghrafija / Ju.O. Kuc, V.V. Mamonova, O.K. Chaplyghin ta in.; za zagh. red. Ju.O. Kuca, V.V. Mamonovoji. Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU «Maghistr», 2008. 236 s.
14. Tretjak A.M., Drughak V.M., Tretjak R.A. Formuvannja mezh administratyvno-terytorialnykh utvorenj. Navchaljno-metodychnyj posibnyk. K.: TOV CZRU, 2004. 85 s.

**Петренко Олександр Миколайович**

*доктор технічних наук, доцент,  
доцент кафедри електричного транспорту*

*Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова*

**Петренко Александр Николаевич**

*доктор технических наук, доцент,  
доцент кафедры электрического транспорта*

*Харьковский национальный университет городского хозяйства им. А.Н. Бекетова*

**Petrenko Oleksandr**

*Doctor of engineering, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of Electrical Transport  
O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv*

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-5-5296

## МОДЕЛІ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ МІСЬКОГО ПАСАЖИРСЬКОГО ТРАНСПОРТУ

## МОДЕЛИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ГОРОДСКОГО ПАССАЖИРСКОГО ТРАНСПОРТА

## MODELS OF MUNICIPAL MANAGEMENT OF URBAN PASSENGER TRANSPORT

**Анотація.** В статті досліджено моделі муніципального управління діяльністю міського пасажирського транспорту. Аналіз організаційно-економічних проблем державного регулювання міського пасажирського транспорту, дозволив сформулювати певне уявлення про сукупність заходів, які необхідно провести, щоб регулювання галуззю не було фрагментарним, а носило комплексний і цільовий характер. З'ясовано, що метою вдосконалення роботи міського пасажирського транспорту в сучасних українських умовах є мінімізація загальних витрат автотранспортних підприємств і максимізація якості транспортного обслуговування населення. Основними завданнями побудови моделей взаємодії між перевізниками та органами муніципального управління є координація роботи міського пасажирського транспорту і створення конкуренції між автотранспортними підприємствами для отримання найбільш якісного, своєчасного і безпечного обслуговування пасажирів.

Ключовими позиціями муніципального управління у створенні та забезпеченні ефективного функціонування господарської системи міського пасажирського транспорту є наступні: забезпечення високої надійності роботи міського пасажирського транспорту; організація зворотного зв'язку з населенням з питань розвитку міського пасажирського транспорту; допуск до транспортного обслуговування висококваліфікованих виконавців з сертифікованими транспортними засобами; створення достатнього нормативно-правового забезпечення, стимулюючого виконання функціональних обов'язків; економічна мотивація належної якості обслуговування; підтримка необхідного рівня інформаційного забезпечення ринку (статистика, інформація про тарифи, послуги і т.д.); відпрацювання цивілізованих механізмів ліквідації конфліктних ситуацій; підвищення рівня самоорганізації суб'єктів ринку; забезпечення учасникам ринку рівних прав і можливостей при відборі кандидатів на обслуговування населення в перевезеннях.

**Ключові слова:** державне регулювання, муніципальне управління, моделі взаємодії, міський пасажирський транспорт, транспортна інфраструктура, транспортна система.

**Аннотация.** В статье исследованы модели муниципального управления деятельностью городского пассажирского транспорта. Анализ организационно-экономических проблем государственного регулирования городского пассажирского транспорта, позволил сформировать определенное представление о совокупности мероприятий, которые необходимо провести, чтобы регулирование отрасли не было фрагментарным, а носило комплексный и целевой характер. Установлено, что целью совершенствования работы городского пассажирского транспорта в современных украинских

умовляється мінімізація загальних витрат автотранспортних підприємств і максимізація якості транспортного обслуговування населення. Основними задачами побудови моделей взаємодії між перевізниками і органами місцевого управління є координація роботи міського пасажирського транспорту і створення конкуренції між автотранспортними підприємствами для отримання найбільш якості, своєчасного і безпечного обслуговування пасажирів.

Ключовими позиціями місцевого управління в створенні і забезпеченні ефективного функціонування господарської системи міського пасажирського транспорту є: забезпечення високої надійності роботи міського пасажирського транспорту; організація зворотного зв'язку з населенням по питаннях розвитку міського пасажирського транспорту; допуск до транспортного обслуговування висококваліфікованих виконавців з сертифікованими транспортними засобами; створення достатнього нормативно-правового забезпечення, стимулюючого виконання функціональних обов'язків; економічна мотивація належної якості обслуговування; підтримання необхідного рівня інформаційного забезпечення ринку (статистика, інформація про тарифи, послуги тощо); розробка цивілізованих механізмів ліквідації конфліктних ситуацій; підвищення рівня самоорганізації суб'єктів ринку; забезпечення учасникам ринку рівних прав і можливостей при виборі кандидатів на обслуговування населення в перевезеннях.

**Ключові слова:** державне регулювання, місцеве управління, моделі взаємодії, міський пасажирський транспорт, транспортна інфраструктура, транспортна система.

**Summary.** Models of municipal management of urban passenger transport are investigated in the article. The analysis of the organizational and economic problems of state regulation of urban passenger transport has allowed to form a certain idea about the set of measures that must be taken so that the regulation of the industry is not fragmentary, but has a complex and purposeful character. It is found that the purpose of improving the work of urban passenger transport in modern Ukrainian conditions is to minimize the total costs of road transport companies and maximize the quality of public transport services. The main tasks of building models of interaction between carriers and municipal authorities are to coordinate the work of urban passenger transport and to create competition between road transport companies to obtain the highest quality, timely and safe passenger service.

The key positions of the municipal administration in the creation and maintenance of efficient functioning of the economic system of urban passenger transport are as follows: ensuring high reliability of the operation of urban passenger transport; organization of feedback to the public on the development of urban passenger transport; admission to transport of highly qualified contractors with certified vehicles; creation of sufficient regulatory and legal support, stimulating fulfillment of functional duties; economic motivation for proper quality of service; support of the necessary level of information support of the market (statistics, information on tariffs, services, etc.); working out of civilized mechanisms of elimination of conflict situations; increasing the level of self-organization of market players; providing market participants with equal rights and opportunities when selecting candidates for public transportation services.

**Key words:** state regulation, municipal government, models of interaction, urban passenger transport, transport infrastructure, transport system.

**Постановка проблеми.** З введенням ринкових відносин у сферу громадських перевезень державне управління процесом пасажирських перевезень, залишається його невід'ємною і обов'язковою частиною. Саме органи державної влади здійснюють організаційно-методичне, інформаційне та фінансове забезпечення структурних елементів транспортної галузі, координуючи тим самим пріоритетні напрямки розвитку галузі, до яких відносяться: компенсація недоотриманих доходів від перевезення пільгових категорій населення; закупівля рухомого складу; оснащення засобами супутникової навігації; впровадження автоматизованої системи оплати проїзду та ін.

Потрібно відзначити, що основними проблемами управління міським пасажирським транспортом сучасних міст є: недостатній розвиток інформаційно-аналітичної системи управління громадським транспортом; відсутність повного моніторингу функціонування всіх одиниць міського пасажирського транспорту; формування та опти-

мізація єдиної маршрутної мережі; незадовільне транспортне обслуговування маломобільних груп населення; недостатнє інформаційне забезпечення споживачів пасажирських транспортних послуг та ін. Надійність транспортних послуг залежить від стабільності роботи громадського транспорту, оптимального розкладу руху рухомого складу на маршрутах прямування транспортних засобів строго за розкладом.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні і практичні аспекти управління міським пасажирським транспортом сучасного великого міста висвітлені в працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Вагомий внесок у дослідження особливостей впливу держави та органів місцевого самоврядування на міську транспортну систему зробили такі вчені, В. М. Бабаєв [1], М. Н. Бідняк [2], В. В. Біліченко [2], Є. І. Бородин [9], В. В. Волік [3], Н. Т. Гончарук [9], В. П. Ільчук [4], Г. Ю. Кучерук [5], С. А. Легкий [6], С. А. Матійко [7], П. А. Овчар [8], С. М. Серьогін [9], Ю. П. Шаров [9] та ін. Однак,



незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються рівень участі органів державної влади і місцевого самоврядування у вирішенні проблем міського пасажирського транспорту, а також відсутність чітких моделей взаємодії органів влади з підприємствами міського пасажирського транспорту та ін.

**Формулювання цілей статті.** Ціллю даної статті є узагальнення існуючих моделей взаємодії муніципального управління з підприємствами міського пасажирського транспорту, та надання пропозицій з їх удосконалення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Система міського пасажирського транспорту відіграє важливу роль у забезпеченні життя мегаполісу, у вирішенні широкого кола питань, пов'язаних з проблемами його формування та функціонування. Успішний ріст і розвиток міст неможливий без адекватного розвитку інфраструктури міського пасажирського транспорту, покликаної задовольнити потребу населення в переміщеннях як до місця роботи і назад, так і поїздок, не пов'язаних з професійною діяльністю.

У науковій літературі зустрічається кілька визначень міського пасажирського транспорту.

- Міський пасажирський транспорт визначають як:
- міський вид транспорту, що виконує регулярні перевезення пасажирів за встановленими і фіксованим на тривалий період часу маршрутами, відомим населенню [1, с. 75];
  - універсальну транспортну систему, що об'єднує різні види транспорту і здійснює рух по території міста і найближчій приміській зоні» [2, с. 138];
  - функціонуючу на території міста і в деяких випадках за її межами стійку систему перевезень пасажирів, що розвивається, відповідно до соціально-економічних концепцій і планування життєзабезпечення міста [9, с. 61].

Порівнюючи наведені визначення міського пасажирського транспорту, ми можемо говорити, що дослідники сходяться в тому, що це стійка система регулярних перевезень пасажирів в межах міста і за його межами у відповідності з соціальними і економічними концепціями і планами розвитку міста. Основною метою функціонування міського пасажирського транспорту є перевезення населення з мінімальними витратами часу і коштів на поїздку, високим комфортом і мінімальною собівартістю роботи транспортних підприємств.

До основної ролі міського пасажирського транспорту можна віднести можливість економії часу, витраченого на переміщення населення між різними районами міста. Використання транспорту дозволяє значною мірою збільшити радіус контактів сучасного жителя мегаполісу.

Однак зі зростанням міст і міського пасажирського транспорту відбувається збільшення транспортної активності населення, що неминуче при-

зводить до збільшення навантаження на систему міського пасажирського транспорту. В умовах економічної нестабільності та скорочення обсягів фінансування громадський транспорт виявляється не в змозі впоратися зі збільшенням обсягів перевезення пасажирів і збереженням необхідного рівня якості [7, с. 94].

Міський пасажирський транспорт має важливе соціальне значення, оскільки його функціонування покликане задовольняти потреби населення в пересуванні в межах міста і найближчих передмістях. Виконувани пасажирські перевезення характеризують той чи інший вид транспорту. Це пов'язано з тим, що пасажир, роблячи вибір на користь певного виду громадського транспорту, по-різному оцінює його переваги і недоліки.

Очевидно, що вартість проїзду на різних видах транспорту варіюється в залежності від регулярності здійснюваних рейсів, швидкості руху і рівня комфорту. Плануючи свої пересування, пасажир керується цілями конкретної поїздки та своїми смаками. Проте може бути і так, що вибір виду транспорту обумовлений не перерахованими вище причинами, а необхідністю, оскільки це може бути єдиний спосіб дістатися до потрібного місця [6, с. 52].

Аналіз організаційно-економічних проблем державного регулювання міського пасажирського транспорту, дозволив сформулювати певне уявлення про сукупність заходів, які необхідно провести, щоб регулювання галуззю не було фрагментарним, а носило комплексний і цільовий характер.

Всю систему змін пропонується розділити на три сегменти у відповідності з тими областями, які, за результатами аналізу, вимагають в даний час нагальною коригування — це організаційно-правове, економічне та внутрішньо організаційне забезпечення системи регулювання міського пасажирського транспорту.

Враховуючи ситуацію, що склалася, удосконалення державної системи регулювання діяльності міського пасажирського транспорту, на наш погляд, необхідно здійснювати через вплив на неї за такими напрямками вдосконалення:

1. Організаційно-правове забезпечення. Розробка та вдосконалення законодавства щодо забезпечення функціонування міського пасажирського транспорту. Розробка на місцевому рівні положень, що забезпечують функціонування міського пасажирського транспорту, та інших документів у відповідності з її основним змістом і вимогами нормативних правових актів.

2. Економічні заходи. Вибір підходу до визначення системи дотування та методики ціноутворення.

3. Внутрішньо організаційні заходи. Створення перспективної маршрутної мережі, з урахуванням вивчення попиту населення на пасажирські пе-

ревеження шляхом обстеження пасажиропотоків на маршрутах, визначення необхідної кількості рухомого складу.

Важливою функцією державного регулювання є сприяння формуванню і зміцненню ринкових засад в області міського пасажирського транспорту, чим держава сприяє не тільки розвитку конкуренції як потужного фактора підвищення якості транспортних послуг, зниження витрат, а й створенню широких можливостей вільного вибору споживачем кращого виду транспортного засобу і форми обслуговування відповідно до фінансових можливостей [8, с. 46].

Ключовими позиціями муніципального управління у створенні та забезпеченні ефективного функціонування господарської системи міського пасажирського транспорту є наступні: забезпечення високої надійності роботи міського пасажирського транспорту; включення протизатратного механізму; організація зворотного зв'язку з населенням з питань розвитку міського пасажирського транспорту; допуск до транспортного обслуговування висококваліфікованих виконавців з сертифікованими транспортними засобами; створення достатнього нормативно-правового забезпечення, стимулюючого виконання функціональних обов'язків; економічна мотивація належної якості обслуговування; підтримка необхідного рівня інформаційного забезпечення ринку (статистика, інформація про тарифи, послуги і т.д.); відпрацювання цивілізованих механізмів ліквідації конфліктних ситуацій; підвищення рівня самоорганізації суб'єктів ринку; забезпечення учасникам ринку рівних прав і можливостей при відборі кандидатів на обслуговування населення в перевезеннях.

Як показує хід суспільного і економічного розвитку, формування ринкових відносин неминуче зачіпає всі галузі господарювання, включаючи міський пасажирський транспорт. Тому найбільш прийнятною формою муніципального регулювання системою міського пасажирського транспорту, на думку автора, є створення відповідної структури, орієнтованої на одночасну присутність в системі міського пасажирського транспорту підприємств різних форм власності та індивідуальних підприємців перевізників, які отримують можливість працювати у певних сегментах ринку (маршрутах) під час проходження ними процедур конкурсного відбору та ліцензування. Безпосереднє управління, на наш погляд, має здійснюватися через установу, що виконує роль сполучної ланки між адміністрацією та виконавцями послуг з відведенням оперативних функцій по координації центральній диспетчерській службі. Крім того, необхідною умовою переходу підприємств системи міського пасажирського транспорту на самофінансування, є договірні відносини на виконання перевезень між даною установою і транспортними підприємствами. Це дозволить варіювати комбінаціями

поєднань соціально обумовлених і комерційних рейсів в залежності від рівня дотування і уникнути «залишкового принципу фінансування».

Метою вдосконалення роботи міського пасажирського транспорту в сучасних українських умовах є мінімізація загальних витрат автотранспортних підприємств і максимізація якості транспортного обслуговування населення. Дана проблема стала актуальною у зв'язку з переходом на початку 90-х рр. XX ст. української економіки на ринкові методи господарювання. Проведені реформи, безумовно, змінили і орієнтири транспортної політики у сфері міських перевезень — центральною ланкою на ринку транспортних послуг стала потреба пасажира, за задоволення якої почали боротися перевізники різних організаційно-правових форм. Здавалося б, допуск на ринок нових суб'єктів посилить конкуренцію, стане стимулом зниження собівартості перевезення і підвищення якості надаваних послуг, однак ці реформи лише ускладнили процес регулювання даної сфери органами влади [4, с. 64]. До цих пір у багатьох містах України сфера пасажирських перевезень не має чіткого і прозорого організаційного механізму регулювання, муніципальні автотранспортні підприємства збиткові, а серед приватних перевізників зустрічаються і нелегальні. Одним із способів вирішення цієї проблеми є вибір такої моделі взаємодії автотранспортних підприємств і муніципальних органів влади, яка б забезпечила чіткий і прозорий механізм регулювання сфери пасажирських перевезень.

Оскільки у вітчизняній практиці ще не вироблені моделі взаємодії між перевізниками та органами муніципального управління, то доцільно звернутися до світового досвіду. Наприклад, класифікація моделей, складена за результатами аналізу транспортного обслуговування жителів міст Західної Європи, заснована на виділенні двох ключових факторів — координації роботи міського пасажирського транспорту та конкуренції між автотранспортними підприємствами [5, с. 84]. Коротка характеристика моделей взаємодії наведена в таблиці 1.

Основними завданнями побудови моделей взаємодії між перевізниками та органами муніципального управління є координація роботи міського пасажирського транспорту і створення конкуренції між автотранспортними підприємствами для отримання найбільш якісного, своєчасного і безпечного обслуговування пасажирів. У деяких випадках визначення, яка саме модель системи міського пасажирського транспорту функціонує в муніципальному утворенні, носить досить умовний характер, так як в одному місті може використовуватися кілька моделей. Протилежними за результатами та ефективності застосування є наступні моделі:

- переважання приватних транспортних компаній. Роль організатора виконує муніципалітет, укладає договори з кожним з учасників ринку



Таблиця 1

**Моделі взаємодії пасажирських автотранспортних підприємств та органів муніципального управління**

Модель	Координація	Конкуренція	Особливості моделі
Модальне обслуговування	немає	немає	На ринку діють транспортні компанії, контрольовані федеральною або місцевою владою. Компанії відповідають за транспортну політику і управління на своєму виді транспорту. У цій моделі робота різних видів транспорту не інтегрована в єдину систему. У Лісабоні є чотири оператори: автобус і трамвай, метрополітен, поромні переправи, приміські залізниці. Діяльність компаній не скоординована і кожна з них проводить свою транспортну політику
Керівництво оператором	є	немає	Відповідальність за стратегію поведінки автотранспортних підприємств на ринку в одних випадках лежить на органах влади, а в інших — самих перевізників. Якщо послуги надаються більш ніж однією компанією, то це робиться в різних територіальних зонах. У моделі реалізуються узгоджена тарифна політика і спільна діяльність підприємств для вирішення загальної задачі. У Мадриді вищим органом управління є консорціум місцевого громадського транспорту, контролює державні компанії і приватних операторів. Вони володіють незалежністю у прийнятті управлінських рішень, проте підпорядковуються приписам консорціуму щодо транспортних послуг
Керівництво багатьма операторами	є	є	Є єдина тарифна політика на всіх видах транспорту. Проте на ринку в першу чергу для автобусних перевезень, діє система тендерів. Та компанія, яка запропонує кращі умови, отримує право роботи. Зазвичай тендер організовується на роботу на якомусь маршруті або в рамках невеликої маршрутної мережі, період роботи може бути різним. Перші тендери пройшли в 1985 р. в Лондоні, з тих пір така система стала надзвичайно поширеною для країн Західної Європи
Припинення регулювання (дерегулювання)	немає	є	Пасажирські автобусні перевезення виконуються на комерційній основі приватними компаніями. Втручання влади обмежене встановленням стандартів безпеки перевезень і деякими загальними приписами. У Західній Європі така модель зустрічається рідко, вона представлена в деяких містах і районах Великої Британії

пасажирських перевезень. У такій моделі часто зустрічається ситуація, при якій функціонування компаній не скоординовано, кожна при цьому проводить свою транспортну політику;

- переважання муніципальних транспортних компаній. В даному випадку контролюючою організацією є муніципалітет, який несе відповідальність за стратегію поведінки транспортних компаній на ринку, діяльність яких чітко скоординована і спрямована на вирішення однієї задачі.

При цьому найбільш перспективною можна вважати таку, яка дозволяє зберегти контроль за роботою транспортних підприємств і забезпечити конкуренцію на ринку транспортних послуг.

У деяких випадках віднесення системи міського пасажирського транспорту до будь-якої моделі носить досить умовний характер, тому що в одному місті може використовуватися кілька моделей. При цьому, на думку В.В. Волік, найбільш перспективною є модель керівництва багатьма операторами, що дозволяє зберегти контроль за роботою автотранспортних підприємств і одночасно забезпечити конкуренцію на ринку транспортних послуг [3, с. 28].

Таким чином, наведені вище моделі взаємодії пасажирських автотранспортних підприємств і органів муніципального управління можна звести до двох основних — ринкової й адміністративної (табл. 2).

Модальне обслуговування не відноситься ні до однієї з цих двох моделей в чистому вигляді, оскільки йому притаманні риси як адміністративної моделі (контроль автотранспортних підприємств органами влади, відсутність конкуренції), так і ринкової (автотранспортні підприємства не координують роботу між собою і проводять власну транспортну політику).

Крім факторів координації і конкуренції класифікація моделей взаємодії автотранспортних підприємств і муніципальних органів влади може бути проведена, виходячи з фактора кількості рівнів управління. Відповідно з цим можна виділити дворівневі, триврівневі, чотирьохрівневі моделі і т.д. Відсутність у цьому переліку однорівневої моделі пояснюється наявністю у сфері міських пасажирських перевезень регулятора (органу муніципального управління) і виконавця (автотранспортного підприємства), отже, мінімальна кількість рівнів управління — два.

Таблиця 2

**Характеристика адміністративної та ринкової моделей**

Модель	Перевага	Недоліки
Адміністративна (керівництво оператором)	Єдина технічна, технологічна, економічна і фінансова політика, концентрація ресурсів (матеріальних, фінансових, трудових та інформаційних), а також координація взаємодії різних видів транспорту	Відсутність економічних стимулів до підвищення ефективності пасажирських перевезень внаслідок відсутності конкуренції на ринку
Ринкова (керівництво багатьма операторами де-регулювання)	Визнається і реалізується все різноманіття форм власності, автотранспортні підприємства самостійно визначають тарифи на транспортні послуги, вводиться система договірних відносин між споживачами і виробниками транспортних послуг, а основним двигуном прогресу і підвищення ефективності діяльності транспортних підприємств є конкуренція	При більш детальному вивченні з урахуванням досвіду лібералізації цін в інших галузях неважко припустити, що введення вільних тарифів може призвести до стрибкоподібного зростання

Також виділяють моделі взаємодії перевізників та органів муніципального управління виходячи з критерію особливостей структури ринкових відносин, які відповідають існуючим в класичній економічній теорії моделей ринку чистої (досконалої) конкуренції, монополії, монополістичної конкуренції та олігополії. В господарській практиці в чистому вигляді жодна з перерахованих моделей не існує. Як правило, діючі моделі являють собою комбінації і варіації враховують різноманітні чинники як транспортної галузі в цілому, так і економіки міста.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.** Таким чином, моделі взаємодії автотранспортних підприємств і муніципальних органів влади різноманітні: в одних має місце посилений контроль з боку влади, в інших — здорова конкуренція між перевізниками. Всім учасникам важливо вибрати таку модель взаємодії, яка буде сприяти нормальному функціонуванню сфери

міських пасажирських перевезень: дотримання автотранспортними підприємствами вимог до безпечної експлуатації рухомого складу та екологічних норм, входженню на ринок транспортних послуг кваліфікованих, надійних і фінансово стійких перевізників, а також чіткого та прозорого регулювання ринку органами муніципального управління. При цьому вибір моделі повинен бути не спонтанним, а обдуманим і заснованим насамперед на вивченні ринку міських пасажирських перевезень. І першим кроком цього вивчення має стати визначення питомої ваги перевезень жителів міста за видами транспорту (як за видами міського, так і особистого транспорту), яке систематично проводиться за кордоном і яке в Україні з початку 90-х рр. в ХХ ст. підміняється експертними оцінками, дають інформацію про те, що від 70 до 85% населення країни користується громадським транспортом, хоча ситуація вже може бути інша в світлі зростання рівня автомобілізації.

**Література**

1. Бабаєв В. М. Управління великим містом: теоретичні і прикладні аспекти: монографія / В. М. Бабаєв; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. Х.: ХНАМГ, 2010. 307 с.
2. Бідняк М. Н., Виробничі системи на транспорті: теорія і практика: монографія / М. Н. Бідняк, В. В. Біліченко. Вінниця: УНІВЕРСУМ Вінниця, 2016. 176 с.
3. Волік В. В. Формування та реалізація державної політики в галузі міського транспорту: адміністративно-правові засади: монографія / В. В. Волік. Дніпропетровськ: Середняк Т. К., 2016. 494 с.
4. Комплексний аналіз транспортної мережі міста: системно-аналітичний підхід: монографія. / В. П. Ільчук та ін.; за наук. ред. В. П. Ільчука. Чернігів: ЦНТІ, 2014. 870 с.
5. Кучерук Г. Ю. Якість транспортних послуг: управління, розвиток та ефективність: монографія / Г. Ю. Кучерук. К.: ДЕГУТ, 2011. 208 с.
6. Легкий С. А. Формування цінової стратегії на пасажирських автотранспортних підприємствах / С. А. Легкий // Економіка транспортного комплексу. 2014. № 23. С. 124–134.
7. Матійко С. А. Особливості державного регулювання розвитку транспортного комплексу України / С. А. Матійко // Електронний журнал Державне управління: удосконалення та розвиток. 2010. № 6. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2010\\_6\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_6_8).
8. Овчар П. А. Економічний розвиток автотранспортної галузі України в умовах глобальних викликів: монографія / П. А. Овчар. К.: ЦП «Компринт», 2018. 374 с.
9. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти: монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородин, Н. Т. Гончарук [та ін.]; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.

### References

1. Babaiev, V.M. (2010), *Upravlinnia velykym mistom: teoretychni i prykladni aspekty* [City management: theoretical and applied aspects]. Khark. nats. akad. misk. hosp-va. Kharkiv: KhNAMH, [in Ukrainian].
2. Bidnyak, M.N., Bilichenko, V.V. (2016), *Vyrobnychi systemy na transporti: teoriya i praktyka*, [Production system transport: theory and practice]. Vinnytsya: UNIVERSUM [in Ukrainian].
3. Volik, V.V. (2016), *Formuvannia ta realizatsiia derzhavnoi polityky v haluzi miskoho transportu: administratyvno-pravovi zasady*, [Formation and implementation of state policy in the field of urban transport: administrative and legal basis]. Dnipropetrovsk: Seredniak T.K. [in Ukrainian].
4. Ilchuk, V.P., (2014), *Kompleksnyi analiz transportnoi merezhi mista: systemno-analitychnyi pidkhid* [Comprehensive analysis of the city's transport network: system-analytical approach]. Chernihiv, TsNTI Publ., Ukraine, 870 p.
5. Kucheruk, H. Iu. (2011), *Yakist transportnykh posluh: upravlinnia, rozvytok ta efektyvnist* [Quality of transport services: management, development and efficiency], Kyiv: DETUT [in Ukrainian].
6. Lehkyi, S.A. (2014), *Formuvannya tsinovoyi stratehii na pasazhyr'skykh avtotransportnykh pidpryyemstvakh*, [The formation of the price strategy for passenger motor transport enterprises], *Ekonomika transportnoho kompleksu*. — Economy of the transport complex, 23, 124–134.
7. Matiiko, S.A. (2010), *Osoblyvosti derzhavnoho rehuliuвання rozvytku transportnoho kompleksu Ukrainy* [Features of state regulation of development of transport complex of Ukraine], *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. — Public administration: improvement and development, 6, Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2010\\_6\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_6_8) [in Ukrainian].
8. Ovchar, P.A. (2018), *Ekonomichni rozvytok avtotransportnoi haluzi Ukrainy v umovakh hlobalnykh vyklykiv* [Economic development of the motor transport industry of Ukraine in the face of global challenges], Kyiv: TsP «Kompriyt» [in Ukrainian].
9. Serohin, S.M., Sharov, Yu.P., Borodin, Ye.I., Honcharuk, N.T., (2016), *Upravlinnia stratehichnym rozvytkom obiednanykh terytorialnykh hromad: innovatsiini pidkhody ta instrumenty* [Managing Strategic Development of United Territorial Communities: Innovative Approaches and Tools]. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU, [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 05.11.2019

УДК 35.5

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

**Богданенко Анатолій Іванович**

*кандидат наук з державного управління,  
доктор економічних наук, доцент кафедри державного управління  
Міжрегіональна Академія управління персоналом*

**Богданенко Анатолий Иванович**

*кандидат наук по государственному управлению,  
доктор экономических наук, доцент кафедры государственного управления  
Межрегиональная Академия управления персоналом*

**Bogdanenko Anatoliy**

*PhD in Public Administration, Doctor of Economic Sciences,  
Associate Professor of Public Administration  
Interregional Academy of Personnel Management*

ORCID: 0000-0003-0758-5809

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-5-5372

## ОСОБЛИВОСТІ АДАПТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ХАРТІЇ ДО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

## ОСОБЕННОСТИ АДАПТАЦИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ХАРТИИ К ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ

## FEATURES OF ADAPTATION OF THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER TO THE LEGISLATION OF UKRAINE

**Анотація.** Система соціального захисту є національною. Її неможливо побудувати без урахування рівня економічного розвитку держави, специфіки соціально-демографічного складу населення, історичних і національно-культурних традицій. Вона функціонує на основі внутрішньодержавного правопорядку. Жодна країна не може ігнорувати того факту, що саме право на соціальний захист та його базисні умови мають відповідати міжнародним стандартам. Ці стандарти створені для гарантування гідного життя кожній людині при настанні відповідних соціальних ризиків незалежно від її статі, віку, тривалості проживання в певній країні. Ратифікація Україною Конвенції про захист прав людини і основних свобод, а також Європейської соціальної хартії (переглянутої) була першим кроком на шляху її наближення до європейських світових стандартів у різних сферах, у тому числі дотриманні прав людини та забезпеченні її захисту і підтримки. Відповідно, виникла необхідність реформування сфери соціально-трудових відносин та соціальної сфери задля приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів.

**Ключові слова:** Європейська соціальна хартія, законодавство України, соціальне забезпечення, соціальна політика, міжнародні соціальні стандарти, європейські соціальні стандарти.

**Аннотация.** Система социальной защиты является национальной. Ее невозможно построить без учета уровня экономического развития государства, специфики социально-демографического состава населения, исторических и национально-культурных традиций. Она функционирует на основе внутригосударственного правопорядка. Ни одна страна не может игнорировать тот факт, что именно право на социальную защиту и его базовые условия должны отвечать международным стандартам. Эти стандарты созданы для обеспечения достойной жизни каждому человеку при наступлении соответствующих социальных рисков независимо от его пола, возраста, продолжительности проживания в определенной стране. Ратификация Украиной Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также Европейской социальной хартии (пересмотренной) была первым шагом на пути ее приближения к европейским мировым стандартам в различных сферах, в том числе соблюдении прав человека и обеспечении его защиты и поддержки. Соответственно, имеется необходимость реформирования сферы социально-трудовых отношений и социальной сферы для приведения их в соответствие с международными стандартами.

**Ключевые слова:** Европейская социальная хартия, законодательство Украины, социальное обеспечение, социальная политика, международные социальные стандарты, европейские социальные стандарты.



**Summary.** *The social protection system is national. It cannot be built without taking into account the level of economic development of the state, the specific socio-demographic composition of the population, historical and national-cultural traditions. It operates on the basis of domestic law and order. No country can ignore the fact that the right to social protection and its basic conditions must meet international standards. These standards are designed to guarantee a decent life for every person when relevant social risks arise, regardless of their gender, age, or length of residence in a particular country. Ukraine's ratification of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as well as the European Social Charter (revised), was the first step towards bringing it closer to European world standards in various fields, including respect for human rights and protection and support. Accordingly, there was a need to reform the sphere of social and labor relations and the social sphere in order to bring them into line with international standards.*

**Key words:** *European Social Charter, Ukrainian legislation, social security, social policy, international social standards, European social standards.*

**Постановка проблеми.** Європейська соціальна Хартія, яка була підписана державами-членами Ради Європи в Турині 18 жовтня 1961 року і набула чинності 26 лютого 1965 року, встановлює контрольний механізм, покликаний гарантувати їх дотримання державами-учасницями. Відкрита для підписання в 1961 році і вступила в силу в 1965 році Європейська соціальна хартія була переглянута з метою її поновлення і включення в неї нових категорій прав з урахуванням соціальних змін, що відбулися в європейських країнах.

Незважаючи на очевидність неподільності основних прав і свобод людини, підтвердженої на різних міжнародних форумах з прав людини, проведених під егідою ООН, а також в численних міжнародних документах з прав людини, прийнятих на універсальному рівні, розбіжність в позиціях держав стосовно до питання про юридичну силу економічних, соціальних і культурних прав людини зберігається до сьогоднішнього часу.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** Питанням міжнародно-правових норм і програм щодо забезпечення соціального захисту населення присвячували свої наукові праці багато сучасних вчених, серед них О. Мельник, Н. Б. Болотіна, М. М. Феськов, Ю. А. Шарапанюк, Н. С. Сидоренко, А. Фелорова, А. Ю. Мартинова та ін.

**Мета статті.** Метою статті є дослідження особливостей адаптації Європейської соціальної хартії та до законодавства України.

**Виклад основного матеріалу.** Україна при ратифікації Європейської соціальної хартії взяла на себе зобов'язання за 74 пунктами з 98 пунктів, у тому числі за 6 обов'язковими статтями. Водночас не взято зобов'язань за такими основними статтями як 12, 13, 19.

Європейська соціальна хартія (переглянута), будучи ратифікованою Законом України 21 грудня 2006 року, є частиною національного законодавства. Тобто Хартія діє в Україні безпосередньо [1].

З 2008 р. Україна представила 3 доповіді про застосування переглянутої Хартії: перша доповідь про виконання зобов'язань за статтями та пунктами Тематичної групи «Здоров'я, соціальне забезпечення та соціальний захист (подана на 29 жовтня 2008

р.) [2], друга доповідь Тематичної групи «Трудові права» (подана на 6 жовтня 2009 р.) [3] і третя доповідь з виконання статей за Тематичною групою «Сім'я, діти, мігранти» (подана 13 жовтня 2010 р.) [4].

В 2017 році було прийнято Закон «Про внесення змін до пункту 2 Закону України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)» (законопроект № 0142).

Законодавчим актом внесено зміни до пункту 2 Закону України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)», згідно з якими Україна зобов'язується вважати обов'язковими для України пункти 3 і 4 статті 12 Європейської соціальної хартії (переглянутої), а саме — докладати зусиль для поступового підйому системи соціального забезпечення на більш високий рівень, а також приймати міри шляхом укладення відповідних двосторонніх і багатосторонніх угод або в інший спосіб і на умовах, визначених у таких в роках, для забезпечення: рівності між їхніми власними громадянами та громадянами інших Договірних Сторін в тому, що стосується прав на соціальне забезпечення, включаючи збереження пільг, наданих законодавством про соціальне забезпечення, незалежно від пересування соціально захищених осіб по територіях Договірних Сторін; надання, і відновлення прав на соціальне забезпечення такими засобами, як сумарний залік періодів страхування або роботи, які були відповідно до законодавства кожної з Договірних Сторін.

В 2015–2019 рр. в Україні продовжувалось і продовжується виконання Плану заходів щодо Європейської соціальної хартії (переглянутої), затвердженого Урядом 14 травня 2015 р. Серед іншого, в цьому плані передбачено опрацювання можливостей поступового приєднання України до 24 пунктів Хартії, до яких Україна не приєдналася при ратифікації. Це є дуже важливими кроками, які вже було зроблено Україною на цьому шляху. Зокрема, 16 березня 2016 р. Парламентом було ухвалено Закон «Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці про мінімальні норми соціального забезпечення № 102» [5].

У листопаді 2015 р. було ухвалено Закон України «Про зовнішню трудову міграцію», що посилює

позиції України у приєднанні до ст. 19 «Право трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей на захист та допомогу» Хартії.

В той же час обговорювалась національна ситуація по 24 положеннях Європейської соціальної хартії (переглянутої), до яких ще не приєдналася наша держава. Зокрема, обговорювалися п. 3 ст. 2 Хартії «Право на справедливі умови праці», п. 1ст. 4 «Право на справедливу винагороду», пп. 1–4 ст. 12 «Право на соціальне забезпечення», пп. 1–4 ст. 13 «Право на соціальну та медичну допомогу», ст. 25 «Право працівників на захист свої прав у разі банкрутства їхнього роботодавця», п. 3 ст. 31 «Право на житло», пп. 1–12 ст. 19 «Право трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу». Також ішлося про Додатковий протокол стосовно процедури подання колективних скарг.

Відповідно до встановленої процедури кожні п'ять років після ратифікації держави мають надавати інформацію про національне законодавство і практику його застосування щодо пунктів, до яких держава не приєдналася.

Перша зустріч у Мінсоцполітики щодо цих питань відбулася 2011 року. За її результатами у травні 2012 року подана Перша доповідь щодо пунктів, до яких Україна не приєдналася при ратифікації.

За попередніми прогнозами, Україна може приєднатися до пп. 3 і 4 ст. 12 «Право на соціальне забезпечення» щодо докладання зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень та укладання міжнародних договорів на умовах рівності прав та збереження набутих прав (сумарний залік періодів страхування та стажу), а також до окремих пунктів ст. 19 «Право трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу».

Ратифікація Верховною Радою України Європейської соціальної хартії говорить про необхідність реалізації наступних кроків:

- дотримання та виконання соціальних зобов'язань, які було взято на себе Україною;
- належна та конструктивна імплементація європейських соціальних стандартів, закладених у Європейській соціальній хартії;
- формування новітнього законодавства про соціальне забезпечення із дотриманням норм Європейської соціальної хартії.
- Разом із тим позитивні декларативні наміри не були трансформовані у новітню та якісну модель соціального забезпечення. Насамперед, це пов'язано з такими факторами:
- відсутність єдиного та чіткого урядового плану соціальних реформ та розвитку законодавства про соціальне забезпечення;

- відсутність єдиного та чіткого урядового плану щодо імплементації міжнародних та європейських соціальних стандартів;
- відсутність достатньої політичної та правової культури щодо розв'язання стратегічних соціальних завдань;
- відсутність належної взаємодії інституцій державної влади та громадянського суспільства з питань розвитку законодавства про соціальне забезпечення;
- відсутність системного та якісного державного управління у соціальній сфері;
- наявність складного та суперечливого законодавства про соціальне забезпечення;
- відсутність належних механізмів щодо соціально-правової експертизи законопроектів на предмет відповідності нормам міжнародного та європейського соціального законодавства;
- відсутність ефективного моніторингу дотримання європейських соціальних стандартів;
- відсутність достатніх механізмів звітування та інформування суспільства про розвиток законодавства про соціальне забезпечення.

Ратифікація Україною Європейської соціальної хартії, безумовно, зміцнює її позиції на міжнародній арені, підвищує рівень захисту прав людини на території України, відкриває шлях для рівноправного співробітництва з країнами Європи. Проте, для подальшого успішного впровадження Хартії в українську правову систему і реалізації її статей необхідно враховувати думку громадян, проводити форуми, соціальні опитування населення, що дозволить удосконалити соціально-трудове законодавство і тим самим поліпшити рівень і якість життя в країні.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Порівняльний аналіз відповідності законодавства України до положень Хартії показує, що існуючі в Україні інституційні та правові основи соціальних і економічних гарантій прав громадян в основному відповідають положенням Хартії. Разом з тим рівень реально наданих гарантій для окремих груп населення визначається економічними можливостями держави.

Український уряд підписав Європейську соціальну хартію в новій редакції. На черзі постало питання про її ратифікацію. Це послужило поштовхом до якнайшвидшого приведення норм українського законодавства у відповідність з європейськими стандартами. Були прийняті десятки тематичних законів, що стосуються різних питань соціальних і трудових відносин, внесені зміни і доповнення в чинне законодавство, що забезпечує захист економічних і соціальних прав людини.

### Література

1. Н.Б. Болотіна, М.М. Феськов Європейській соціальній хартії (переглянутій) — 15 років — Юридична наука № 3, 2011. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe? C21COM=2& I21DBN=U-JRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/jnn\\_2011\\_3\\_5.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe? C21COM=2& I21DBN=U-JRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/jnn_2011_3_5.pdf)
2. European Social Charter (revised). 1st National Report on the implementation of the European Social Charter (revised) submitted by The Government of Ukraine for the period 1 January 2005 to 31 December 2007 on articles 3, 11, 14, 23, 30. Report registered by the Secretariat on 4 November 2008. URL: <http://www.coe.int/socialcharter>.
3. Revised European Social Charter. 2nd National Report on the implementation of the European Social Charter (revised) submitted by The Government of Ukraine (Articles 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28 and 29 for the period 01/01/2005–31/12/2008). Report registered by the Secretariat on 6 October 2009. URL: <http://www.coe.int/socialcharter>.
4. Revised European Social Charter. 3rd National Report on the implementation of the Revised European Social Charter submitted by The Government of Ukraine (Articles 7, 8, 16, 17, 27 and 31 for the period 01/01/2007–31/12/2009). Report registered by the Secretariat on 13 October 2010. URL: <http://www.coe.int/socialcharter>.
5. Закон України «Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці про мінімальні норми соціального забезпечення № 102» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2016, № 16, ст. 161). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1024-19>.

### References

1. N.B. Bolotina, M.M. Feskov Yevropeiskii sotsialnii khartii (perekhlyanutii) — 15 rokov. Yurydychna nauka № 3, 2011. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe? C21COM=2& I21DBN=U-JRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/jnn\\_2011\\_3\\_5.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe? C21COM=2& I21DBN=U-JRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/jnn_2011_3_5.pdf)
2. European Social Charter (revised). 1st National Report on the implementation of the European Social Charter (revised) submitted by The Government of Ukraine for the period 1 January 2005 to 31 December 2007 on articles 3, 11, 14, 23, 30. Report registered by the Secretariat on 4 November 2008. URL: <http://www.coe.int/socialcharter>.
3. Revised European Social Charter. 2nd National Report on the implementation of the European Social Charter (revised) submitted by The Government of Ukraine (Articles 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28 and 29 for the period 01/01/2005–31/12/2008). Report registered by the Secretariat on 6 October 2009. URL: <http://www.coe.int/socialcharter>.
4. Revised European Social Charter. 3rd National Report on the implementation of the Revised European Social Charter submitted by The Government of Ukraine (Articles 7, 8, 16, 17, 27 and 31 for the period 01/01/2007–31/12/2009). Report registered by the Secretariat on 13 October 2010. URL: <http://www.coe.int/socialcharter>.
5. Zakon Ukrainy «Pro ratyfikatsiiu Konventsii Mizhnarodnoi orhanizatsii pratsi pro minimalni normy sotsialnoho zabezpechennia № 102» (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 2016, № 16, st. 161). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1024-19>.

Стаття надійшла до редакції 10.10.2019

UDC 351: 331.104(045)

**Kovach Valeriia**

*PhD in Technical Sciences, Deputy Director of the  
Educational and Research Institute of Continuing Education  
National Aviation University*

**Ковач Валерія Омелянівна**

*кандидат технічних наук, заступник директора  
Навчально-наукового інституту неперервної освіти  
Національний авіаційний університет*

**Hurkovskiy Volodymyr**

*PhD in State Management, Senior Researcher,  
First Deputy Director of the  
Center for Public Administration Studies*

**Гурковський Володимир Ігорович**

*доктор наук з державного управління, старший дослідник,  
Перший заступник директора  
Центр досліджень проблем публічного управління*

**Deineha Iryna**

*PhD in Historical Sciences, Associated Professor, Director of the  
Educational and Research Institute of Continuing Education  
National Aviation University*

**Дейнега Ірина Іванівна**

*кандидат історичних наук, доцент, директор  
Навчально-наукового інституту неперервної освіти  
Національний авіаційний університет*

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-5-5231

**MECHANISMS OF PERSONNEL MANAGEMENT  
IN LABOR MARKET CONDITIONS**

**МЕХАНІЗМИ КАДРОВОГО УПРАВЛІННЯ  
В УМОВАХ РИНКУ ПРАЦІ**

**Summary.** Drawbacks in processes of national economy, its industries and individual enterprises provision by competitive personnel are analysed in the article. Lack or imperfection of developed national, sectoral and regional strategic programs of competitive human resources formation is shown. State mechanisms used during formation and use of human resources are analyzed. It is shown lack of scientifically grounded approaches to prospects of formation and use of personnel which caused situation when significant number of highly skilled specialists and workers of many enterprises are out of influence of factors aimed at their involvement in active production. Necessity of methodological bases development for strategy formation of competitive personnel potential is argued. It will allow to provide accelerated development of innovative based Ukraine's economy. It is shown necessity formation of predetermined personnel policy which aimed to overcome discrepancies between real processes occurring in social labor relations and practice of their regulation. It is argued that transition to efficient management technologies requires new theoretical knowledge and practical skills of managers of different levels and layers; ability to collaborate in flexible "teams", integrate financial and statistical information, and take into account public response. The concept of "manager" in modern conditions of the labor market development is characterized. It is shown that efficient management is possible today due to highly developed information technologies and their constant introduction at all economy levels. It is concluded



that development of national strategy for personnel resources formation in the country is an important organizational factor in problem's solution of personnel resource potential. It will be able to ensure efficient functioning of the national economy, its industries and individual enterprises and organizations in dynamic conditions of market transformations and global competition.

**Key words:** labor market, кадровий потенціал, механізми кадрового управління, державна стратегія, трансформація ринку.

**Анотація.** У статті проаналізовані недоліки в процесах забезпечення національного господарства та його галузей і окремих підприємств конкурентоспроможними кадрами, здатними забезпечувати їх інноваційний розвиток. Показано відсутність або недосконалість розроблених національних, галузевих та регіональних стратегічних програм формування конкурентоспроможного кадрового потенціалу. Праналізовано державні механізми механізмів, що застосовуються під час формування та використання кадрового потенціалу. Показано відсутність науково обґрунтованих підходів щодо перспектив формування та використання кадрового потенціалу, які стали причиною того, що значна кількість висококваліфікованих спеціалістів і робітників багатьох підприємств опинились поза впливом факторів, спрямованих на їх залучення до активної виробничої діяльності. Аргументовано необхідність розроблення методологічних і методичних засад формування стратегії конкурентоспроможного кадрового потенціалу, використання якого дасть змогу забезпечувати прискорений розвиток економіки України, що базуватиметься на інноваційному підґрунті. Показано необхідність формування заздалегідь передбачуваної кадрової політики, яка була б спрямована на подолання невідповідності між реальними процесами, що відбуваються в соціально-трудових відносинах і практикою їх регулювання. Аргументовано, що перехід на результативні управлінські технології потребує від менеджерів різних рівнів і пластів нових теоретичних знань і практичних навичок, уміння співпрацювати в гнучких "командах", інтегрувати фінансово-статистичну інформацію, враховувати реакцію громадськості. Охарактеризовано поняття "менеджера" в сучасних умовах розвитку ринку праці та показано, що ефективне управління сьогодні можливо завдяки передусім високорозвиненим інформаційним технологіям та постійному їх впровадженню на всіх рівнях господарювання. Зроблено висновок про те, що Важливим організаційним фактором у вирішенні проблеми кадрового потенціалу необхідно вважати розробку державної стратегії формування кадрового потенціалу в країні, що буде здатен забезпечити ефективне функціонування національного господарства, його галузей та окремих підприємств і організацій у динамічних умовах ринкових трансформацій і глобальної конкуренції.

**Ключові слова:** ринок праці, кадровий потенціал, механізми кадрового управління, державна стратегія, трансформація ринку.

**Statement of the problem.** There is a disproportion in the course of market transformations between needs of enterprises in competitive personnel and labor market possibilities to provide business entities with necessary amount of personnel of appropriate level of professional training, able to master and adapt to the modern high technologies of manufacturing products and services.

**Analysis of recent researches and publications.** Problem of national enterprises competitiveness is considered by such Ukrainian scientists as: I. V. Bahrova, A. E. Voronkova, O. O. Hetman, O. Yu. Hryhorieva, V. V. Dorofiienko, Yu. V. Makohon, M. H. Nykytyna, L. A. Pankova and others. Problem of labor force competitiveness in Ukraine is considered by T. I. Bohdanova, D. P. Bohynia, N. L. Havkalova, O. A. Hryshnova, S. P. Kalynyna, A. M. Kolot, N. D. Lukianchenko, I. L. Petrova and others.

At the same time complex approaches to formation of state mechanisms of personnel management in the labor market are indirectly considered in modern scientific research.

**Formulation purposes of article (problem).** Market transformations in Ukrainian economy cause formation of predetermined personnel policy, which would be aimed to overcome discrepancy between real processes occurring in social labor relations

and their regulation practice which was formed in Ukraine. The article's aim is to determine formation mechanism and increase use of personnel efficiency with simultaneous provision by necessary resources and efficient management.

**The main material.** Reforming of economy of Ukraine and its regions emphasized problem of morality in managers and employees activity. Aspects of such activity are values (beliefs, opinions; attitudes of individuals and society to freedom, justice, honesty, loyalty, responsibility, etc.), standards and norms (principles of action; control by law, codes, rules), "external environment" (cultural and sociopolitical conditions). These values should be ensured to avoid disappearing of accountability and professionalism in endless conflicts of personal interests, corruption, authoritarianism and lawlessness. Ethical decision-making process must take place in the following conditions: just incentives (punishments); choice of moral values and actions; self-control; legality of actions; understanding of cultural and philosophical principles; professional relations [1].

Prediction of parallel conceptualisation of labor market management (Fig. 1) serves as a basis for work organizing to ensure the balance of working population employment and cash jobs because it allows with certainty to estimate:

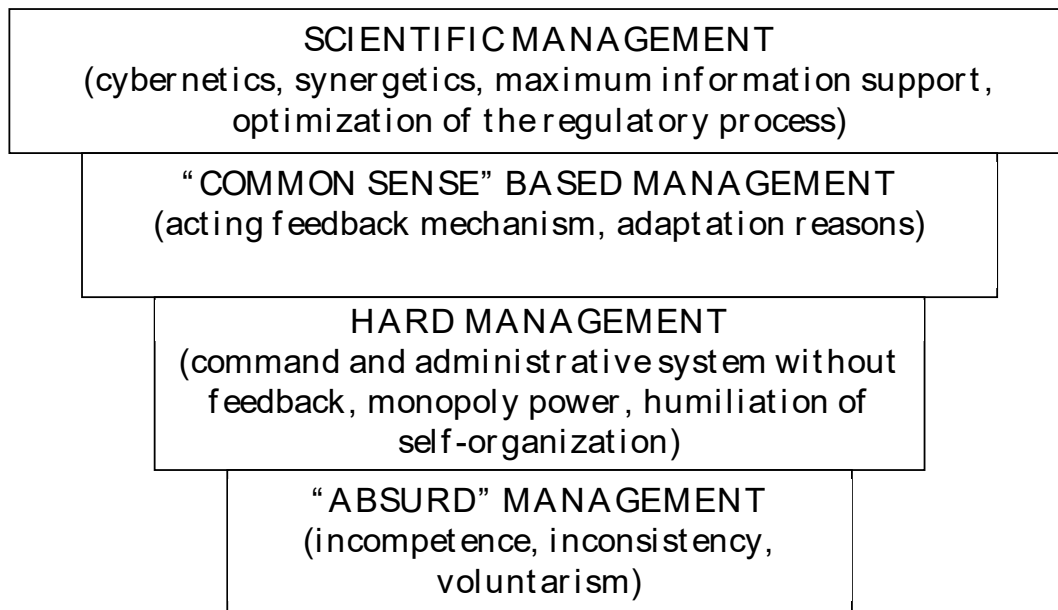


Fig. 1. Levels of practical implementation of management activities (by R. F. Abdeev) [2]

- 1) current situation with ratio of demand and supply of economic agents;
- 2) possible size of unemployed population, which can apply for employment assistance in not only the state bodies, but also number of vacant and newly created vacancies;
- 3) distribution of labor force that appeared on the labor market (possible volumes of retraining of dismissed workers and unemployed population, potential number of unemployed).

Transition to efficient management technologies requires managers of different levels and layers of new theoretical knowledge and practical skills with ability to collaborate in flexible “teams”, integrate financial and statistical information, and take into account public response.

Autonomous status of manager (Fig. 2) protects process of economic decision-making from unprofessional and irresponsible interventions by shareholders of enterprises, trade unions, and political figures.

Manager is an owner of specific and the most expensive capital in the present conditions. It is a unique knowledge and ability to combine capital with production means to get profit. Nowadays, manager work is not traditionally measured by duration of their working time because it is impossible to measure length of working time by work of scientific and creative worker. Manager’s work partially ceases to be a hired work. Manager works for himself. Partial overcome of hired nature of managers work extends to part of engineering and technical workers, whose work directly depends on implementation of the most important management decisions for benefit of the market and society. Open management drives managers to become socially honest. Managers could freely manipulate by level of earnings determined by the

pressure of employed [4, 5] in conditions of their monopoly position in the market and production.

In economically developed countries while speaking about labor management it is referred to “human resources” and consider them systematically: invested capital, material resources, technologies. Efficient management today is possible due to highly advanced information technologies. Time factor rationalized management of the labor market process. Only highly organized and motivated labor can produce ripe fruits [6].

Classic management based on characteristically staffing structures can only partially meet needs of the employer and human resource management requests in today’s context, where hourly, multilateral multifactorial changes occur.

Modern employer recognizes importance of each employee for enterprise and develops a personnel management strategy, together with professional recruitment, gives an important role to labor relations, organization of accounting, promotion of work, methods and standards of remuneration, formal and informal communications [7]. Such system should flexibly promote structuring without compromising integrity, be robust, capable to recover from organizational and technological disruptions, and provide efficient protection against unauthorized access to data.

Part of personnel unit that is not mentioned in practically any advertising brochure of commercial or industrial enterprise remains in the shadow with its internal concerns (including work on coordination and personnel monitoring). But practice confirms that experienced personnel should work with people who completed business school, to support recruitment requirements while maintaining image of the company.

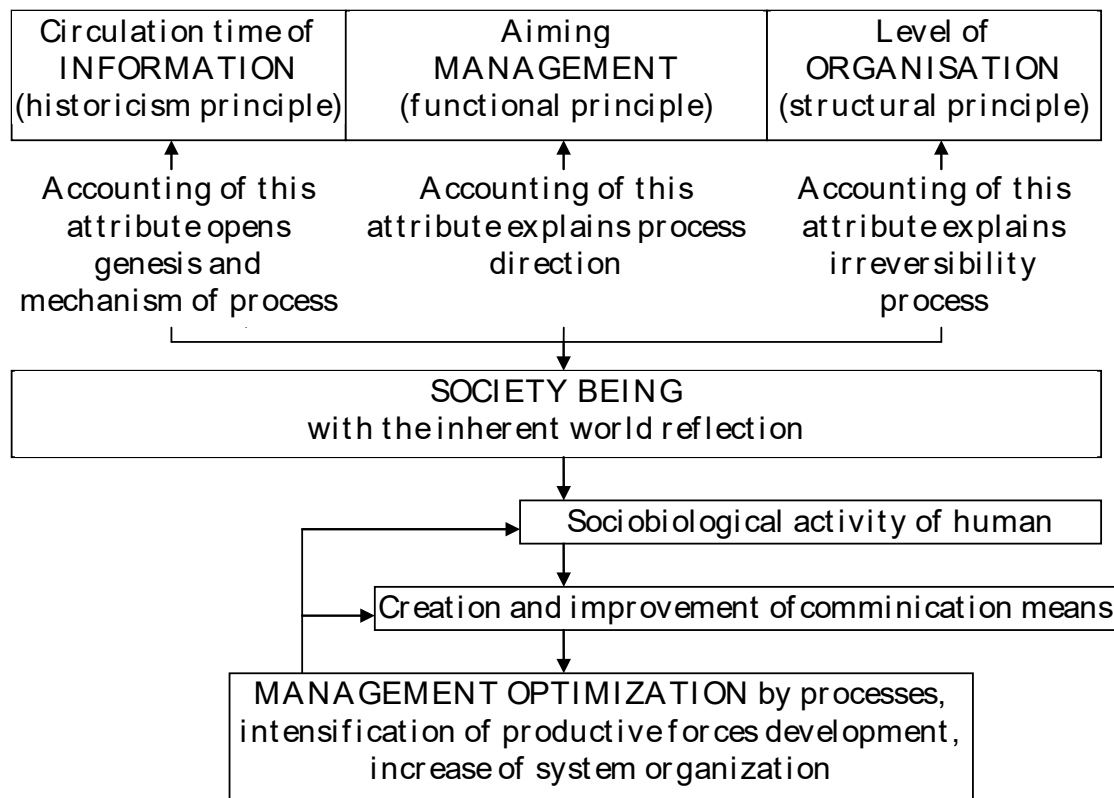


Fig. 2. Attributes of system-cybernetic approach [3]

Reasons of regional management problems sharpening first of all are in unilateral improvement of economic base of vulnerable industrial enterprises, created as links of large technological complexes with one consumer of their products — the state; secondly, deformations of socio-demographic structure (former planning of \ deployment of productive forces led to an economic base, which has, in particular, low-elastic resource personnel of high-tech industries in high-industrial areas); third, low level of urban infrastructure (mismatch in location (quantity) and needs (quality) of the social and living environment [8, 9].

Term “active workforce or population” covers all persons who can be employed or unemployed. Employment should be divided into employed workers and employed at their own enterprise (self-employed). The first should be divided into those who “work for a salary in cash” and those who “have job but do not work temporarily” [10, 11]. For the latter, it is advisable to determine formal link with workplace, taking into account national peculiarities, as well as:

a) salary;

b) assurance in ability to return to work after certain circumstances change, or existence of an agreed date of return to work; without obligation to agree to another job.

Persons engaged in production of economic goods and services for their own consumption or household consumption should be referred to those who employed by state-owned enterprises, if such produc-

tion provides a significant contribution to overall consumption of the household.

Economically active population can be divided into two main groups: armed forces and economically active civilian population. Economically active population can be correlated with general population to obtain a measure of labor force participation. Also it can be correlated with older population established for economically active population accounting. It is also necessary to implement time-based method which is developed on series of ongoing surveys covering representative sample of reporting periods during the year. In such case it can be used to estimate used and unused time during the year [12].

Income information is required to analyze hidden underemployment. Satisfactory estimates of earnings data can usually only be obtained through surveys of workforce and family income of hired workers or other sources, such as tax reports. Potential underemployment (measured according to the criterion of low labor productivity) is estimated when individual works in an enterprise or economic unit with abnormally low productivity. In various sectors of the economy (in particular in agriculture) estimation of “surplus of labor force” or “labor reserves” can be obtained by comparing of available labor units and actual units used or required under different assumptions about productivity [13, 14].

In many countries there are individuals who do not belong to labor force but would be included in

the labor force under certain circumstances [15] in addition to persons who belong to the labor force but whose contribution to family income and the national product is limited by unemployment and full employment. Such persons are not in active search of work, for example, due to the lack of suitable work for them; or they can have physical or mental disabilities that could be overcome through training or other corrective measures. We refused theoretical concepts of labor market modeling and modeled an approach for optimization of management system of labor market process. Then we came to conclusion of complex integration of above described component, because the market itself begins to form.

Structural and economic principle shows complexity of diversity of interconnected socio-economic structures. Information, ideology, investments, innovations and intelligence are own and external signs of achieving high and flexible level of formation of economic agent, appropriate to situation of the labor market.

Way of economic agents interconnection will allow to calculate functional load of each. It involves classification of macroeconomic phenomena (variables) into internal to this system, endogenous and external, exogenous. Their model relationships and relationships between them characterize following types of relationships:

- 1) relationships resulting from direct identification of macroeconomic variables;
- 2) conditional formalization of actually existing normative relations;
- 3) technical dependencies related to conditions of functioning of labor market and in fact labor process;
- 4) static, reflecting existing trends and interdependence of variables;
- 5) heuristic dependencies that imply description of behavior of economic agents and reaction to changes of external conditions of internal state of economic system. Any target endogenous variable (eg, unemployment rate) is influenced by all time scenarios due to interdependence of the variables. Intentionally or involuntarily (due to managerial unprofessionalism — incompetence) distortion of hierarchy of existing structures and variables leads to inadequacy of object's response to actions of management subject. Obviously, the labor market is not a completely closed static set of socio-economic concepts. Like all processes the labor market has certain length in time so called "flow of time". It can be estimated as intensity of key parameters of internal processes changes. It should be noted that efficient counteraction to mass potential, partial and real unemployment

is possible only within the framework of economic crisis program. All economic, including investment, developing programs should include indicators of demand for labor, number of jobs stored or additionally created (real production, technologically necessary or socially significant), as standards (program evaluation criteria).

It is necessary to radically change place of the labor market problems in system of priorities of state economic policy and to restructure governance structure. The highest authorities and key structures of the Government of Ukraine should be subjects of anti-crisis regulation. Content of formally declared active employment policy should be reviewed. The policy is understood as a system of measures to facilitate rapid search for work or to educate able-bodied in working age in new occupations. In Ukraine, it is necessary first to restore destroyed and create new (market) mechanisms of "production of workplaces" and then stimulate population to search, because it is impossible to search something that is not available.

Different elements of each control subsystem are interconnected and represent a single reproduction process. Deviations in one direction or another reflect the inconsistencies caused by developments in mechanism of region and labor resources development, in system of relations arising from interests of individual, regarding formation, distribution and use of economic agents of the labor market. Absence of proper planning for formation of economic agents leads to strengthening of inactive and insufficiently targeted economic levers and incentives by inflexibility of organizational governance structure, bureaucratization of the institutional layer of the labor market [16].

Experience of working Ukrainian citizens in industrialized countries helps to improve their skills; to strengthen their and their families well-being; to introduce advanced technologies at home; to create joint ventures; to develop business activity and entrepreneurship.

**Insights from this study and perspectives for further research in this direction.** Rate accelerating of economic development of Ukraine on innovative basis creates necessity in fundamental changes of personnel policy of the state. Its main task should be formation of competitive human resources. An important organizational factor in this problem solution should be considered development of the national strategy for formation of human resources in the country, capable to ensure efficient functioning of the national economy, its industries and individual enterprises and organizations in the dynamic conditions of market transformations and global competition.



### Література

1. Акіліна О.В. Актуальні проблеми державного регулювання ринку праці в Україні / О.В. Акіліна // Статистика України. № 1. 2017. С. 90–96.
2. Абдеев Р.Ф. Философия информационной цивилизации: Учебное пособие. М.: ВЛАДОС, 1994. 234 с.
3. Амосов О.Ю. Інституційні зміни в Україні та вдосконалення підготовки фахівців з управління трудовими ресурсами й менеджменту персоналу // Проблеми формування ринкової економіки. Між від. наук. Зб. Спец. Вип. Управління людськими ресурсами: проблеми теорії та практики. К.: КНЕУ, 2001. С. 620–622.
4. Аналіз стану і прогнозування регіонального ринку праці (методичні рекомендації) // Богиня С.І., Онікієнко В.В., Петрова Т.Г. та ін. К.: РВПС України, НАН України, ЛЦЗ, 1999. 115 с.
5. Базиліук Б.Г. Організаційно-методичні аспекти формування і розвитку кадрового менеджменту // Проблеми формування ринкової економіки. Між від. наук. Зб. Спец. Вип. Управління людськими ресурсами: проблеми теорії та практики. К.: КНЕУ, 2001. С. 151–154.
6. Бандур С.І., Цимбал О.І. Трудоресурсна безпека України в контексті глобалізації економіки та розвиток ринку праці // Проблеми формування ринкової економіки. Між від. наук. Зб. Спец. Вип. Управління людськими ресурсами: проблеми теорії та практики. К.: КНЕУ, 2001. С. 9–29.
7. Богія Д.П. Конкурентоспроможність робочої сили в системі управління трудовими ресурсами // Проблеми формування ринкової економіки. Між від. наук. Зб. Спец. Вип. Управління людськими ресурсами: проблеми теорії та практики. К.: КНЕУ, 2001. С. 37–41.
8. Герасимчук В. Методичні аспекти вдосконалення якості робочої сили // Регіональні аспекти розвитку і розміщення продуктивних сил України. — Тернопіль: Економічна думка. 2001. Вип. 5. С. 155–162.
9. Гідна праця: політика зайнятості та оплати праці (аналітичний матеріал за результатами дослідження “Посилення внеску профспілок у забезпечення гідної праці в Україні”) / В.В. Буященко, О.О. Кобзиста. URL: [https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk\\_4\\_2017.pdf](https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_4_2017.pdf)
10. Збрицька Т.П. Перспективи розвитку ринку праці України / Т.П. Збрицька, І.М. Васильєва. URL: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/5274/1/%D0%9F%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B8%20%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%83%20%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%BA%D1%83%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8.pdf>
11. Зуб М.Я. Фактори впливу на розвиток регіонального ринку праці за умов євроінтеграції / М.Я. Зуб // Вісник Хмельницького національного університету. № 5. 2009. С. 221–224.
12. Ільїч Л.М. взаємодія ринків праці та освіти: сутність, характерні риси та модель функціонування / Л.М. Ільїч // Економіка та держава. № 4. 2017. С. 69–74.
13. Калініченко Д.Р. Глобальний ринок праці: сучасні виклики для розвитку людського капіталу / Д.Р. Калініченко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. С. 60–65. URL: [file:///C:/Users/user013/Downloads/Nvmgu\\_eim\\_2017\\_25\(2\)\\_15.pdf](file:///C:/Users/user013/Downloads/Nvmgu_eim_2017_25(2)_15.pdf)
14. Кваша О.С. Ринок праці в Україні: аналіз сучасного стану та перспективи розвитку / О.С. Кваша // Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського. Випуск 22. 2018. С. 1074–1079.
15. Федунчик Л.Г. Ринок праці в Україні: проблеми та напрями їх вирішення / Федунчик Л.Г. // Ринок праці та зайнятість населення. № 2. 2016. С. 31–34.
16. Шаповал В.М. Детермінація розвитку ринку освітніх послуг та ринку праці в Україні / В.М. Шаповал, О.О. Гетьман // Інноваційна економіка. № 4. 2014. С. 202–210.

### References

1. Akilina O. V. Aktualjni problemy derzhavnogho rehghuljuvannja rynku praci v Ukrajinі / O. V. Akilina // Statystyka Ukrajinu. # 1. 2017. S. 90–96.
2. Abdeev R. F. Fylosofyja ynformacyonnoj сыvylyzacyu: Uchebnoe posobyе. M.: VLADOS, 1994. 234 s.
3. Amosov O. Ju. Instytucijni zminy v Ukrajinі ta vdoskonalennja pidghotovky fakhivciv z upravlinnja trudovymy resursamy j menedzhmentu personalu // Problemy formuvannja rynkovoji ekonomiky. Mizh vid. nauk. Zb. Spec. Vyp. Upravlinnja ljudsjkymy resursamy: problemy teoriji ta praktyky. K.: KNEU, 2001. S. 620–622.
4. Analiz stanu i proghnozuvannja rehghionalnoghо rynku praci (metodychni rekomendaciji) // Boghynja S. I., Onikijenko V. V., Petrova T. Gh. ta in. K.: RVPS Ukrajinu, NAN Ukrajinu, LCZ, 1999. 115 s.
5. Bazylyjuk B. Gh. Orghanizacijno-metodychni aspekty formuvannja i rozvytku kadrovoghо menedzhmentu // Problemy formuvannja rynkovoji ekonomiky. Mizh vid. nauk. Zb. Spec. Vyp. Upravlinnja ljudsjkymy resursamy: problemy teoriji ta praktyky. K.: KNEU, 2001. S. 151–154.
6. Bandur S. I., Cymbal O. I. Trudoresursna bezpeka Ukrajinu v konteksti ghlobalizaciji ekonomiky ta rozvytok rynku praci // Problemy formuvannja rynkovoji ekonomiky. Mizh vid. nauk. Zb. Spec. Vyp. Upravlinnja ljudsjkymy resursamy: problemy teoriji ta praktyky. K.: KNEU, 2001. S. 9–29.

7. Boghyja D.P. Konkurentospromozhnistj robochoji syly v systemi upravlinnja trudovymy resursamy // Problemy formuvannja rynkovoji ekonomiky. Mizh vid. nauk. Zb. Spec. Vyp. Upravlinnja ljudsjkymy resursamy: problemy teoriji ta praktyky. K.: KNEU, 2001. S. 37–41.

8. Gherasymchuk V. Metodychni aspekty vdoskonalennja jakosti robochoji syly // Reghionaljni aspekty rozvytku i rozmishhennja produktyvnykh syl Ukrainy. Ternopilj: Ekonomichna dumka. 2001. Vyp. 5. S. 155–162.

9. Ghidna pracija: polityka zajnjatosti ta oplaty praci (analytychnyj material za rezultatamy doslidzhennja “Posylennja vnesku profspilok u zabezpechennja ghidnoji praci v Ukraini”) / V.V. Bujashenko, O.O. Kobzysta. URL: [https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk\\_4\\_2017.pdf](https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_4_2017.pdf)

10. Zbrycjka T.P. Perspektyvy rozvytku rynku praci Ukrainy / T.P. Zbrycjka, I.M. Vasyljjeva. URL: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/5274/1/%d0%9f%d0%b5%d1%80%d1%81%d0%bf%d0%b5%d0%ba%d1%82%d0%b8%d0%b2%d0%b8%20%d1%80%d0%be%d0%b7%d0%b2%d0%b8%d1%82%d0%ba%d1%83%20%d1%80%d0%b8%d0%bd%d0%ba%d1%83%20%d0%bf%d1%80%d0%b0%d1%86%d1%96%20%d0%a3%d0%ba%d1%80%d0%b0%d1%97%d0%bd%d0%b8.pdf>

11. Zub M. Ja. Faktory vplyvu na rozvytok reghionaljnogho rynku praci za umov jevrintegraciji / M. Ja. Zub // Visnyk Khmeljnycjkogho nacionaljnogho universytetu. # 5. 2009. S. 221–224.

12. Iljjich L.M. vzajemodija rynkiv praci ta osvity: sutnistj, kharakterni rysy ta modelj funcionuvannja / L.M. Iljjich // Ekonomika ta derzhava. # 4. 2017. S. 69–74.

13. Kalinichenko D.R. Ghlobalnyj rynek praci: suchasni vyklyky dlja rozvytku ljudsjkogho kapitalu / D.R. Kalinichenko // Naukovyj visnyk Mizhnarodnogho ghumanitarnogho universytetu. S. 60–65. URL: [file:///C:/Users/user013/Downloads/Nvmgu\\_eim\\_2017\\_25\(2\)\\_15.pdf](file:///C:/Users/user013/Downloads/Nvmgu_eim_2017_25(2)_15.pdf)

14. Kvasha O.S. Rynek praci v Ukraini: analiz suchasnogho stanu ta perspektyvy rozvytku / O.S. Kvasha // Mykolajivskij nacionalnyj universytet imeni V.O. Sukhomlynsjkogho. Vypusk 22. 2018. S. 1074–1079.

15. Fedunchyk L. Gh. Rynek praci v Ukraini: problemy ta naprjamy jikh vyrishennja / Fedunchyk L. Gh. // Rynek praci ta zajnjatistj naseleennja. # 2. 2016. S. 31–34.

16. Shapoval V.M. Determinacija rozvytku rynku osvitnikh poslugh ta rynku praci v Ukraini / V.M. Shapoval, O.O. Ghetjman // Innovacijna ekonomika. #4. 2014. S. 202–210.

Стаття надійшла до редакції 08.10.2019

**Бурик Мирослав Мирославович**

*здобувач*

*Міжрегіональної академії управління персоналом*

**Бурик Мирослав Мирославович**

*соискатель*

*Межрегиональной академии управления персоналом*

**Buryk Myroslav**

*Getter of the*

*Interregional Academy of Personnel Management*

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-5-6233

## ДОСВІД ДЕРЖАВ ЄС У РОЗВИТКУ ТРАНСПОРТНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

## ОПЫТ СТРАН ЕС В РАЗВИТИИ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

## EXPERIENCE OF EU COUNTRIES IN THE DEVELOPMENT OF TRANSPORT INFRASTRUCTURE

**Анотація.** В статті проведено аналіз розвитку транспортної інфраструктури країн Європейського Союзу (ЄС). Визначені основні напрямки транспортної політики ЄС. Встановлено, що головним напрямком впровадження транспортної політики ЄС є інвестиції в транспортну інфраструктуру. Завдяки значному вкладенню коштів в розвиток транспортної системи ЄС здійснюється розвиток масштабної транспортної інфраструктури. Визначено, що сьогодні також пріоритетним є продовження багатовидової транспортної системи ЄС в східному напрямку. Останні роки вказують на активний розвиток автомобільних доріг, що перевищує мережу залізничного транспорту.

Транспортна політика ЄС загалом, і у сфері транспортної інфраструктури зокрема, має на меті сприяти чистоті, безпеці та ефективності, підтримуючи внутрішній ринок товарів та право громадян вільно подорожувати по всьому ЄС.

Основними стратегічними документами, які закладають основи політики у сфері транспортної інфраструктури та розвитку транспортної інфраструктури є: «Біла книга», розділ V частини III Договору про ЄС «Транспорт» та Стратегія «Європа 2020: стратегія розумного, стійкого і всеосяжного зростання».

Основні аспекти політики щодо розвитку транспортної інфраструктури ЄС – створити стійкий транспортний сектор, який продовжує обслуговувати потреби економіки та громадян, дотримуючись майбутніх обмежень: дефіцит нафти, зростаючі затори та необхідність скорочення викидів CO<sub>2</sub> та забруднюючих речовин з метою покращення якості повітря, особливо в великих містах.

Цілями Стратегії «Європа 2020» у сфері транспортної інфраструктури визначені: Єдиний європейський транспортний простір; Інновації для майбутнього – технологія та організація роботи; сучасна інфраструктура, раціональне ціноутворення та фінансування; міжнародне значення.

Серед ключових аспектів розвитку транспорту та інфраструктури ЄС відповідно до Доповіді «Політика згуртованості та тематична мета «сприяння стійкому транспорту та усунення вузьких місць у ключовій мережевій інфраструктурі» Комітету з регіонального розвитку Європейського парламенту (2018р.) визначено: необхідність розширення джерел фінансування; збільшення інвестицій у транспортну інфраструктуру; активізація фінансування у розвиток транспортної інфраструктури з європейських фондів; стимулювання співфінансування проектів; підвищення рівня аналізу і контролю якості транспортної інфраструктури; сприяння міжтериторіального і міжрегіонального співробітництва щодо розвитку транспортної інфраструктури; сприяння впровадження інновацій; підвищення безпеки дорожнього руху тощо. Основним аспектом розвитку транспортної інфраструктури ЄС стала розбудова.

**Ключові слова:** транспорт, транспортна політика, Європейський Союз, дорога, транспортна система.

**Аннотация.** В статье проведен анализ развития транспортной инфраструктуры стран Европейского Союза (ЕС). Определены основные направления транспортной политики ЕС. Установлено, что главным направлением внедрения транспортной политики ЕС инвестиции в транспортную инфраструктуру. Благодаря значительному вложению средств в развитие транспортной системы ЕС осуществляется развитие масштабной транспортной инфраструктуры. Определено, что сегодня также приоритетным является продолжение многовидовой транспортной системы ЕС в восточном направлении. Последние годы указывают на активное развитие автомобильных дорог, превышает сеть железнодорожного транспорта.

Транспортная политика ЕС в целом, и в сфере транспортной инфраструктуры в частности, имеет целью способствовать чистоте, безопасности и эффективности, поддерживая внутренний рынок товаров и право граждан свободно путешествовать по всему ЕС.

Основными стратегическими документами, которые закладывают основы политики в сфере транспортной инфраструктуры и развития транспортной инфраструктуры является «Белая книга», раздел V части III Договора о ЕС «Транспорт» и Стратегия «Европа 2020: стратегия разумного, устойчивого и всеобъемлющего роста».

Основные аспекты политики по развитию транспортной инфраструктуры ЕС – создать устойчивый транспортный сектор, который продолжает обслуживать потребности экономики и граждан, соблюдая будущих ограничений: дефицит нефти, растущие пробки и необходимость сокращения выбросов CO<sub>2</sub> и загрязняющих веществ с целью улучшения качества воздуха, особенно в крупных городах.

Целями Стратегии «Европа 2020» в сфере транспортной инфраструктуры определены: Единый европейский транспортный пространство; Инновации для будущего – технология и организация работы; современная инфраструктура, рациональное ценообразование и финансирование; международное значение.

Среди ключевых аспектов развития транспорта и инфраструктуры ЕС в соответствии с Доклады «Политика сплоченности и тематическая цель» содействия устойчивому транспорту и устранения узких мест в ключевой сетевой инфраструктуре «Комитета по региональному развитию Европейского парламента (2018р.) Определено: необходимость расширения источников финансирования; увеличение инвестиций в транспортную инфраструктуру; активизация финансирования в развитие транспортной инфраструктуры из европейских фондов; стимулирование софинансирования проектов; повышение уровня анализа и контроля качества транспортной инфраструктуры; содействие межтерриториального и межрегионального сотрудничества по развитию транспортной инфраструктуры; содействие внедрению инноваций; повышение безопасности дорожного движения и тому подобное. Основным аспектом развития транспортной инфраструктуры ЕС устойчивость развития.

**Ключевые слова:** транспорт, транспортная политика, Европейский Союз, дорога, транспортная система.

**Summary.** The article analyzes the development of transport infrastructure of the European Union (EU). The main directions of the EU transport policy are identified. It is established that the main direction of implementation of the EU transport policy is investments in transport infrastructure. Due to significant investments in the development of the EU transport system, large-scale transport infrastructure is being developed. It is determined that today it is also a priority to continue the multi-mode transport system of the EU in the eastern direction. Recent years point to the active development of roads that exceed the railway network.

EU transport policy in general, and in the field of transport infrastructure in particular, aims to promote cleanliness, safety and efficiency by supporting the internal market for goods and the right of citizens to travel freely throughout the EU.

The main strategic documents that lay the foundations for transport infrastructure and transport infrastructure policy are the White Paper, Section V of Part III of the EU Treaty on Transport and the Europe 2020 Strategy: a strategy for smart, sustainable and comprehensive growth.

The main aspects of EU transport infrastructure development policy are to create a sustainable transport sector that continues to meet the needs of the economy and citizens, subject to future constraints: oil shortages, increasing congestion and the need to reduce CO<sub>2</sub> emissions and pollutants to improve air quality, especially in large cities.

The objectives of the Europe 2020 Strategy in the field of transport infrastructure are: Single European Transport Area; Innovations for the future – technology and organization of work; modern infrastructure, rational pricing and financing; international significance.

Among the key aspects of EU transport and infrastructure development according to the Report «Cohesion Policy and Thematic Objective» to promote sustainable transport and address bottlenecks in the key network infrastructure of the European Parliament's Committee on Regional Development (2018) identified: the need to expand funding sources; increase investment in transport infrastructure; intensification of funding for the development of transport infrastructure from European funds; stimulating co-financing of projects; increasing the level of analysis and quality control of transport infrastructure; promotion of interterritorial and interregional cooperation in the development of transport infrastructure; promoting the introduction of innovations; improving road safety, etc. The main aspect of the development of EU transport infrastructure is sustainability.

**Key words:** transport, transport policy, European Union, road, transport system.



**А**наліз досліджень і публікацій з аналізованої проблеми. В силу ключової ролі транспорту в геополітичних, господарсько-економічних, культурних та інших зв'язках між державами транспортна політика знаходиться в фокусі дослідницької уваги істориків, економістів, політологів, економічних географів, експертів по діяльності ЄС. Транспортна інфраструктура включається в об'єкт вивчення і отримує освітлення з різних дисциплінарних точок зору, проте поки не стала предметом розгорнутого аналізу.

Познанська І. В. проаналізувала вимоги до побудови сучасної транспортної інфраструктури. Дослідила проблеми впровадження нової політики транспортної інфраструктури ЄС. Виділила пріоритетні напрямки розвитку за видами транспорту та особливості впливу цих перетворень на українську практику [8]. Вчені Дмитриченко М. Ф., Яцківський Л. Ю., Ширяєва С. В. та Докуніхін В. З. визначили та розглянули основи теорії транспортних процесів та систем [3]. Філіпенко О. В. у своїй роботі розглянула вивчення інтеграційного потенціалу спільної транспортної політики Євросоюзу, правових засобів її поширення [10]. Науковець Іншакова А. О. проаналізувала основні тенденції розвитку сучасної політики в галузі транспортного права Європейського Союзу [12].

На основі аналізу ступеня вивченості теми цієї статті, можна констатувати, що загалом, аспект поступового формування єдиної транспортної політики ЄС і її сучасна реалізація виділений і акцентований недостатньо. Тим часом, саме поступове формування єдиної транспортної політики ЄС і її сучасна реалізація в контексті внутрішньополітичних і зовнішньополітичних аспектів є актуальним завданням.

**Постановка завдання.** Мета статті — дослідження змісту транспортної політики та розвитку транспортної інфраструктури ЄС в контексті внутрішньополітичних аспектів та її еволюції до теперішнього часу.

**Основний текст статті.** Стабільна транспортна інфраструктура може сприяти економічному зростанню та покращенню доступності, не шкодячи навколишньому середовищу та підвищуючи сталість міст, міські та міжтериторіальні зв'язки та продуктивність сільських територій [9]. Все більш зростаючі економічні та технологічні можливості роблять транспортну галузь потужним важелем впливу на загальний господарсько-економічний розвиток та його курс, інструментом формування певних геополітичних векторів в стратегії тих чи інших регіонів в глобальному масштабі.

Становлення транспортної політики ЄС та розвитку транспортної інфраструктури відбувалося відповідно до загальної логіки поступального розвитку Європейського Союзу, тенденціями ускладнення і зміцнення господарсько-економічних зв'язків в Європі, процесами закономірної інсти-

туціоналізації і гармонізації сфер регулювання і управління транспортною галуззю. Неухильне і економічно-мотивоване просування держав ЄС до єдиного ринку та політичного простору вилилося у формування складної та ефективної системи інститутів управління транспортною інфраструктурою, розробці та затвердженні стратегічних документів щодо розвитку інфраструктури, застосуванні ефективних методів і інструментів управління в транспортній сфері.

Розвиток транспортної сфери та інфраструктури в країнах ЄС, стратегія і тактика транспортної політики ЄС показують, що: транспортна політика ЄС здійснюється відповідно до європейських демократичних традицій і принципів, які передбачають контроль з боку громадськості, загальноєвропейських і національних представницьких і виконавчих органів, і партій, екологічних неурядових організацій, профспілок, всіх зацікавлених сторін. Транспортна політика ЄС забезпечена розвиненими механізмами організаційного, фінансового та науково-проектного забезпечення, будується з урахуванням далеких перспектив розвитку економіки континенту, і його транспортних сполучень з сусідніми регіонами, новітніх наукових розробок, які підвищують економічну ефективність, загальну і екологічну безпеку транспорту.

Ключові принципи і зміст транспортної політики ЄС, основні завдання, проблеми, тенденції та вектори розвитку транспортної інфраструктури викладені у «Білій книзі» ЄС. «Біла книга» характеризується глибиною і детальністю опрацювання всього спектра напрямів і всіх аспектів розвитку транспорту в країнах ЄС. Очевидний високий ступінь відповідності реальних потреб і проблем розвитку транспорту, стратегії, змісту, конкретних планів транспортної політики викладаються в «Білій книзі». Разом з тим базовий концептуально-стратегічний документ транспортної політики ЄС задає орієнтири і цілі, що стимулюють просування до нових стандартів і рівня розвитку [4].

28 березня 2011 року в Брюсселі Європейська рада ухвалила чергову «Білу книгу — дорожню карту переходу Єдиної європейської транспортної зони до конкурентної і енергоефективної транспортної системи» [14], що містить положення про заходи, необхідні для переходу до конкурентної низьковуглецевої економіки до 2050 р. Ключові цілі політики розвитку транспортної інфраструктури ЄС відповідно до «Білої книги» представлені в Табл. 1.

Правовою основою транспортної політики ЄС є розділ V частини III Договору про ЄС «Транспорт», положення якого не зазнали істотних змін з моменту укладення Договору в 1957 р. Він встановлює в компетенції Союзу особливу сферу діяльності — транспортну політику, якої повинні дотримуватися країни-члени при реалізації власних заходів в га-

лузі транспорту [4]. Повноваження Союзу досить великі. Він має право визначати: загальні правила міждержавних транспортних перевезень; умови, при яких перевізники-нерезиденти мають право надавати транспортні послуги в державах-членах; заходи щодо підвищення безпеки на транспорті, а також інші необхідні заходи.

Система інститутів ЄС та європейські органи управління в основному справляються з найскладнішими завданнями розвитку транспортного сектора, поступової лібералізації і гармонізації нормативно-правової бази, яка регламентує транспортний сектор. Забезпечується просування до гарантовано ефективного законодавства Союзу щодо транспорту, формування єдиного транспортного ринку, єдиних критеріїв оцінки, роботи транспорту на всьому просторі ЄС [1].

Складність організаційних, економічних, технологічних, міжнародних, соціально-політичних, екологічних та інших проблем не заважає здійсненню загальної стратегії і тактики з розвитку транспорту, транспортних мереж в ЄС і побудови транспортних коридорів, або осей, що зв'язують ЄС і сусідні регіони. Результати транспортної політики, одного з ключових напрямків європейської інтеграції, призводять до руху країн ЄС до формування простору вільного переміщення товарів, послуг і пасажирів в країнах ЄС і формування надійного і взаємовигідного транспортного сполучення з сусідніми і далекими країнами, регіонами і континентами [3].

У липні 1996 року Європейський Парламент та Рада прийняли Рішення Співтовариства № 1692/96/ЄС щодо загальних принципів розробки транс'європейської транспортної мережі [6]. Ці принципи стосуються автомобільних доріг, залізниць, вод внутрішнього сполучення, аеропортів, річкових та морських портів, а також систем управління рухом, які обслуговують весь континент.

У березні 2010 року була схвалена європейська стратегія економічного розвитку на найближчі 10 років: «Європа 2020: стратегія розумного, стійкого і всеосяжного зростання». Дана стратегія передбачає сприяння стійкому транспорту та усунення вузьких місць у ключових видах транспортної інфраструктури. Основними цілями даної стратегії щодо вирішення проблем транспортної інфраструктури є [13]:

- модернізація транспортної інфраструктури;
- фінансування має бути доступне як з державних, так і з приватних джерел;
- зростання вантажних перевезень на 80% та збільшення пасажирських перевезень на 50%;
- однаково розвинена інфраструктура у східній та західній частинах ЄС;
- сприяння зеленому транспорту з низькими викидами парникових газів.

ЄС поставив завдання збільшення майже вдвічі інвестицій в розробку нових, перш за все «зелених» технологій (з нинішніх 1,9 до 3 відсотків від ВВП).

Таблиця 1

**Ключові цілі політики розвитку транспортної інфраструктури ЄС відповідно до «Білої книги» [14]**

№	Ключові цілі	Шляхи досягнення цілей
1	Єдиний європейський транспортний простір	1. Відкриття транспортного ринку повинно відбуватися одночасно зі створенням якісних робочих місць та умов праці, оскільки кадри є вирішальним компонентом будь-якої високоякісної транспортної системи [14]. 2. Створення системи технічно безпечного транспорту [14]
2	Інновації для майбутнього — технологія та організація роботи	1. Ефективність транспортних засобів завдяки новим двигунам, матеріалам та конструкціям, теж саме стосується і інфраструктури [14]. 2. Використання екологічно чистішої енергії завдяки новим видам палива та силовим установкам [14]. 3. Краще використання мережі та більш безпечні операції з огляду на технічну та громадську безпеку завдяки інформаційним та комунікаційним системам [14]. 4. Впровадження інтелектуальних систем мобільності, розроблених науковими дослідженнями, які фінансуються ЄС [14]
3	Сучасна інфраструктура, раціональне ціноутворення та фінансування	1. Створення «базової мережі» коридорів, якими здійснюються великі та консолідовані обсяги вантажних і пасажирських перевезень з високою ефективністю та низькими викидами завдяки масштабному застосуванню більш ефективних видів транспорту у мультимодальних комбінаціях та широкому використанню передових технологій та допоміжної інфраструктури для екологічно чистих видів палива [14]. 2. Необхідні диверсифіковані джерела фінансування як з державних, так і приватних джерел [14]
4	Міжнародне значення	1. Розширити сфери дії правил внутрішнього ринку через діяльність у міжнародних організаціях [14]. 2. Поширити сферу транспортної та інфраструктурної політики ЄС на безпосередніх сусідів, включаючи підготовку планів мобільної неперервності, щоб досягти більшої інтеграції ринку [14]

Таблиця 2

**Основні аспекти розвитку транспорту та інфраструктури ЄС відповідно до Доповіді  
«Політика згуртованості та тематична мета «сприяння стійкому транспорту  
та усунення вузьких місць у ключовій мережевій інфраструктурі» Комітету  
з регіонального розвитку Європейського парламенту (2018 р.) [4]**

№	Основні аспекти розвитку	Пропозиції
1	Джерела інвестування	Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР) та інші фонди повинні залишатися основними джерелами ЄС для інвестицій у транспортну інфраструктуру [4]
2	Інвестиції у транспортну інфраструктуру	Логіка втручання, яка стоїть за інвестиціями в транспортну інфраструктуру ЄС, повинна залишатися добре збалансованою структурою джерел управління, централізованим управлінням та спільним управлінням для задоволення потреб у політиці та фінансуванні [4]
3	Фінансування	Роль додаткових джерел, таких як Європейський фонд стратегічних інвестицій (EFSD) та фінансових інструментів, слід визначити з огляду на їх взаємодоповнюваність до Європейського фонду регіонального розвитку (ЄФРР) та Фонду згуртованості (ФЗ) та їх доповнення до кредитних операцій Європейського інвестиційного банку (ЄІБ) [4]
4	Попит на інфраструктуру	Проведення об'єктивної кількісної оцінки попиту і майбутніх потреб перед визначенням бюджету фінансування та побудовою нових об'єктів транспортної інфраструктури [4]
5	Критерії якості інфраструктури	Скласти контрольний список критеріїв якості, який краще виражає місцеві та регіональні потреби щодо транспортної інфраструктури, щоб допомогти визначити необхідні інвестиції та пріоритети, які слід встановити [4]
6	Інвестиції у інфраструктуру гірських та інших територій	Необхідність більш інтегрованих інвестицій у основну транспортну інфраструктуру в менш розвинених регіонах, а також у гірських, віддалених, депопуляційних чи найвіддаленіших регіонах з низькою доступністю [4]
7	Інновації	Інновації на транспорті потребують синергії та доповнення між трьома основними інструментами — фондами ESI, CEF та Horizon 2020 [4]
8	Міжтериторіальне співробітництво у побудові інфраструктури	Посилити підтримку ЄФРР європейському територіальному співробітництву за рахунок додаткових ресурсів, зосереджуючи увагу на ключових інвестиціях у стійку транспортну інфраструктуру [4]
9	Міжрегіональне співробітництво	Закрити прогалини у транспортній інфраструктурі із Західними Балканами стосовно інтегрованих транспортних проєктів, зосереджуючи увагу на подальших інвестиціях у сполучення та на усунення транспортних вузьких місць [4]
10	Екологічність транспортної інфраструктури	Необхідно провести інтеграцію захисту клімату в політику згуртованості стосовно цілей сталого розвитку на транспорті, транспортна інфраструктура має бути адаптованою до цих досягнення цих цілей [4]
11	SMART управління трафіком	Надавати більшу підтримку просуванню SMART управління трафіком, у тому числі шляхом цифровізації, шляхом більш ефективного використання існуючої інфраструктури та перенаправлення на час пік [4]
12	Зміна транспортної політики	Необхідно впорядкувати, стандартизувати та прискорити процедури державних закупівель та отримання державних допомог [4]
13	Співфінансування	Стимулювати співфінансування проєктів розвитку транспортної інфраструктури [4]
14	Розвиток регіональних структур управління	Виділяти значно більше ресурсів для надання всебічної консультативної допомоги місцевим, регіональним та національним органам влади на більш ранній стадії визначення та попередньої оцінки проєктів з додатковою цінністю для ЄС [4]
15	Виділення більшого фінансування	Застосовувати принципи «користувач та забруднювач платить» до стягнення плати за дорожні мережі, щоб заохотити «зелену» логістику та отримати дохід, який може компенсувати видатки [4]
16	Дослідження безпеки дорожнього руху	Виділення достатніх ресурсів для досліджень, програм та проєктів, що сприяють безпеці дорожнього руху в Європі [4]
17	Міська мобільність	Необхідність забезпечити доступність ресурсів для підтримки стійкої міської мобільності, розвитку інтелектуальних транспортних систем, проєктів для велосипедистів та пішоходів та покращення доступності транспорту для людей з обмеженими можливостями [4]

Примітки: SMART — (від англ. *smart* — розумний).



Стратегія «Європа-2020» [13] передбачає велику увагу приділити екології. Викиди двоокису вуглецю повинні бути скорочені на 20% в порівнянні з рівнем 1990 року, частка відновлюваних джерел енергії в кінцевому енергоспоживанні повинна становити не менше 20%, на 20% має знизитися і енергоспоживання.

Відповідно до прийнятої стратегії [13] транспортна політика зазнає певного коригування. Зокрема, значна увага буде приділена створенню більшої безпеки на транспорті, збільшення ступеня екологічності транспорту в ЄС, інтелектуалізації транспортної сфери. Передбачається встановити більш високі норми безпеки транспортних засобів, підвищити рівень навчання водіїв і пішоходів, домогтися більш чіткого виконання правил дорожнього руху.

У 2018 р. Комітетом з регіонального розвитку Європейського парламенту було затверджено доповідь Комітету з питань транспорту та туризму «Політика згуртованості та тематична мета «сприяння стійкому транспорту та усунення вузьких місць у ключовій мережевій інфраструктурі»», в якій були визначені основні аспекти розвитку транспорту та інфраструктури ЄС (Табл. 2).

Особливо актуальним у останні роки постало питання інвестування у транспортну інфраструктуру держав ЄС, враховуючи те, що розвиток інфраструктури повинен відповідати прогнозованому зростанню європейського транспортного попиту. Останній, як очікується, коштуватиме 1,5 трлн. євро до 2030 року. Комісія підрахувала, що для завершення транс'європейської мережі потрібно буде близько 500 млрд. євро, і на цю суму потрібно близько половини для подолання основних проблемних місць. Незважаючи на те, що бюджет ЄС забезпечує значне фінансування інфраструктури

в Європі, найбільша частина фінансування проєктів все ще надходить від країн-членів ЄС.

Упродовж останніх років, для країн-членів ЄС, абсолютний річний обсяг інвестицій в транспортну інфраструктуру виріс з приблизно 94 млрд. євро в 1995 р. до більш ніж 101 млрд. євро в 2014 р., збільшення приблизно на 8%. Витрати досягли свого найвищого рівня у 2009 році, досягши майже на 40% більше, ніж було витрачено у 1995 році (рис. 1).

Проте, частка ВВП, вкладеного в транспортну інфраструктуру в державах-членах ЄС, незначно зросла між 1995 та 2009 роками, але згодом знизилася. У 2014 році видатки на інфраструктуру були більш ніж на чверть нижчі за рівень 2003 року, в якому частка була найбільшою. Частка ВВП зменшилася на 1% між 2013 та 2014 роками. У дорожній, морській та повітряній інфраструктурі частка ВВП, вкладена в них між 2004 р. та 2014 р зменшилась. Найбільше зменшення в цей період було на інфраструктуру морського транспорту, який зменшився приблизно на 50% [7].

Ключова роль Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського фонду розвитку та Фонду згуртованості а також визначених цілей розвитку транспортної інфраструктури, в період після 2020 року вимагає значних бюджетних витрат та зобов'язань що пов'язані з розвитком регіональної транспортної інфраструктури, як необхідної умови для зростання та розвитку. При цьому, характеристики зростання істотно розрізняються в країнах ЄС, відображаючи відмінності в економічному та політичному розвитку.

**Висновки.** За тривалу історію розвитку і в силу великого значення в житті держав континенту транспортна мережа Європи стала істотним чинником європейської економіки і невіддільна від економічної політики держав ЄС. Величезне значення

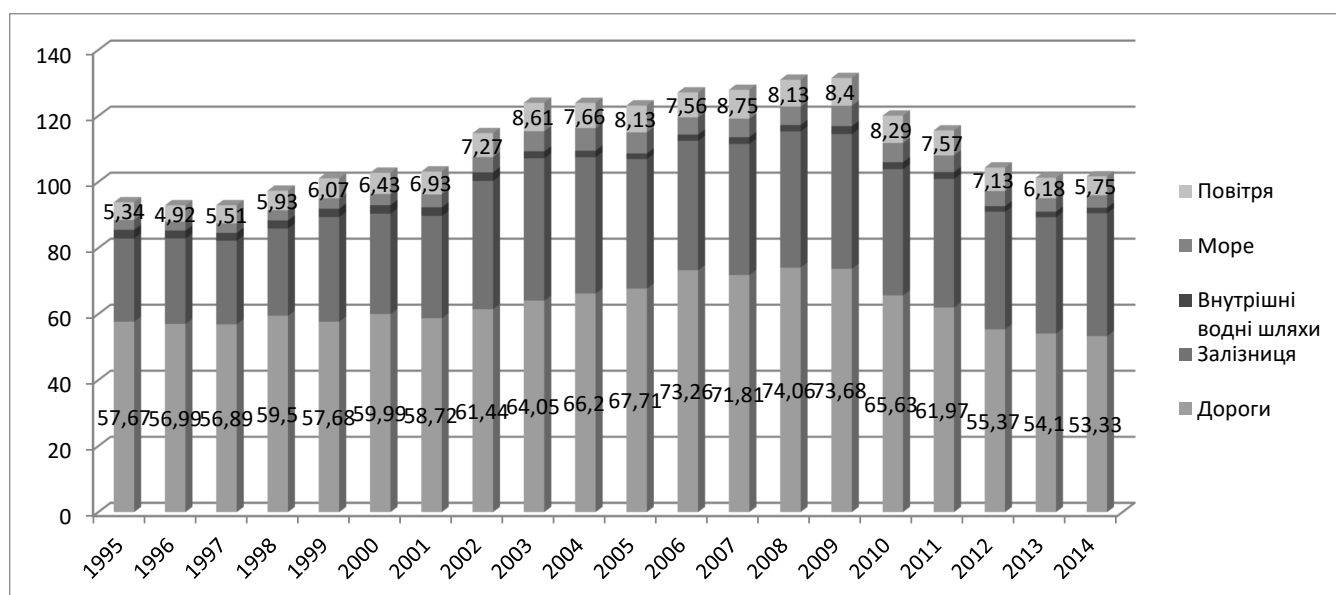


Рис. 1. Інвестиції в транспортну інфраструктуру упродовж 1995–2014 рр., млрд. євро [5]



в житті країн ЄС має традиційно високий рівень технологічного розвитку, що створив умови для формування єдиної транспортної мережі, що, у свою чергу, стало додатковим стимулом переходу європейських країн до єдиної економічної і транспортної політики. Значні інвестиції держав ЄС у транспортну інфраструктуру сприяють підвищенню економічної активності на місцевому рівні. Розвиток транспортної інфраструктури відповідає прогнозованому зростанню європейського транспортного попиту. Основними законодавчими документами, які закладають основи транспортної

політики ЄС є: «Біла книга», розділ V частини III Договору про ЄС «Транспорт» та Стратегія «Європа 2020: стратегія розумного, стійкого і всеосяжного зростання».

Разом з тим, у розвитку транспортної інфраструктури в ЄС залишаються проблеми, пов'язані, насамперед, з високими вимогами економічної ефективності, загальної та екологічної безпечності інфраструктури та досягнення цілей сталого розвитку, забезпечення безпечності дорожнього руху та впровадження цифрових технологій. Це створює поле для нових наукових досліджень.

### Література

1. Довженко Є. В. Закон — основний регулятор правовідносин в транспортній // Юридичний вісник. 2013. № 1 (26). С. 14–18.
2. Європейський Союз: факти та коментарії. Розділ «Транспортна політика» // Офіційний сайт Інформаційно-го центру Європейського Союзу. URL: <http://www.edcaes.ru/ru/union> (Дата звернення 22 липня 2020).
3. Дмитриченко М. Ф., Яцківський Л. Ю., Ширяєва С. В. та Докуніхін В. З. (2009) Основи теорії транспортних процесів та систем. Київ, Україна, Вид. Дім «Слово». 336 с.
4. Офіційний сайт Законодавства ЄС // Дорожня карта єдиного європейського транспортного простору. URL: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:EN:PDF> (Дата звернення 8 липня 2020).
5. Офіційний сайт Європейської Комісії. URL: [http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm) (Дата звернення 17 липня 2020).
6. Офіційний сайт Міжнародного транспортного форуму. URL: <http://www.internationaltransportforum.org> (Дата звернення 9 липня 2020).
7. Офіційний сайт Статистичного бюро Європейського Союзу. URL: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/> (Дата звернення 21 липня 2020).
8. Познанська, І. В. Сучасні тенденції розвитку транспортної інфраструктури ЄС // Молодий вчений. 2014. № 9. С. 56–59.
9. Рудік Н. М. Вплив процесу європейської інтеграції на європеїзацію державного управління в Україні // Аспекти публічного управління. 2013. № 1(1). С. 34–40.
10. Філіпенко О. В. Правовий механізм регулювання спільної транспортної політики Євросоюзу. Київ, Україна. 2004. 16 с.
11. Хромов О. І. Гармонізація законодавства в сфері регулярних автобусних перевезень // Часопис академії адвокатури України. 2013. № 20. С. 1–10.
12. Иншакова А. О. Основные тенденции развития современной политики в области транспортного права Европейского Союза // Транспортное право. Международное, публичное и частное право. 2006. № 1(28). С. 7–12.
13. Europe 2020 strategy. URL: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en) (Дата звернення 24 липня 2020).
14. White paper on the future of Europe. URL: [https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe\\_en](https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe_en) (Дата звернення 18 липня 2020).

### References

1. Dovzhenko Ye. V. «Law — the main regulator of legal relations in transport» // *Jurydychnyj visnyk*. Vol. 1. PP. 14–18.
2. The European Union: facts and comments. Section «Transport Policy» Official site of the Information Center of the European Union. URL: <http://www.edcaes.ru/ru/union> (Accessed 22 July 2020).
3. Dmytrychenko M. F., Jackivskyj L. Ju., Shyrjajeva S. V. and Dokunikhin V. Z. *Osnovy teorii transportnykh protsesiv ta system* [Fundamentals of the theory of transport processes and systems]. Kyiv, Ukraine. Vyd. Dim «Slovo». 2009. P. 336.
4. Official site of EU legislation // Roadmap for the Single European Transport Area, avai. URL: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?Uri=COM:2011:0144:FIN:EN:PDF> (Accessed 8 July 2020).

5. Official site of the European Commission. URL: [http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm) (Accessed 17 July 2020).
6. Official website of the International Transport Forum. URL: <http://www.internationaltransportforum.org> (Accessed 9 July 2020).
7. Eurostat. The statistical office of the European Union. URL: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/> (Accessed 21 July 2020).
8. Poznansjka, I. V. «Current trends in the development of transport infrastructure in the EU» // *Molodyj vchenyj*. 2014. Vol. 9. PP. 56–59.
9. Rudik N. M. «The impact of the process of European integration on the Europeanization of public administration in Ukraine» // *Aspekty publichnogho upravlinnja*. 2013. Vol.1. PP. 34–40.
10. Filipenko O. V. *Pravovyj mekhanizm reghuljuvannja spiljnoji transportnoji polityky Jevrosojuzu [Legal mechanism for regulating the common transport policy of the European Union]*, Kyiv, Ukraine. 2004. P. 16.
11. Khromov O. I. Harmonization of legislation in the field of regular bus transportation // *Chasopys akademiji advokatury Ukrainy*. 2013. Vol. 20. PP. 1–10.
12. Ynshakova A. O. The main trends in the development of modern policy in the field of transport law of the European Union // *Tansportnoe pravo. Mezhdunarodnoe, publychnoe y chastnoe pravo*. 2006. Vol. 1. PP. 7–12.
13. Europe 2020 strategy. URL: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en) (Accessed 24 July 2020).
14. White paper on the future of Europe. URL: [https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe\\_en](https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe_en) (Accessed 18 July 2020).

Стаття надійшла до редакції 12.11.2019

**Карпунець Анастасія Станіславівна**  
кандидат наук з державного управління,  
викладач кафедри теорії та практики управління  
Національний технічний університет України  
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

**Карпунец Анастасия Станиславовна**  
кандидат наук по государственному управлению,  
преподаватель кафедры теории и практики управления  
Национальный технический университет Украины  
«Киевский политехнический институт имени Игоря Сикорского»

**Karpunets Anastasiya**  
PhD in Public Administration,  
Lecturer of the Department of Theory and Practice of Management  
National Technical University of Ukraine  
«Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute»  
ORCID: 0000-0001-8721-9926

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-5-5297

## **ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ В УКРАЇНІ ЯК ОСНОВА НАЛАГОДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ**

## **ФОРМИРОВАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКИХ КОММУНИКАЦИЙ В УКРАИНЕ КАК ОСНОВА НАЛАЖИВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ**

## **DEVELOPMENT OF STRATEGIC COMMUNICATIONS IN UKRAINE AS THE BASIS FOR BUILDING THE STATE'S EFFECTIVE INTERACTION WITH THE PUBLIC**

**Анотація.** У статті розкрито основні перешкоди на шляху формування системи стратегічних комунікацій в Україні та обґрунтовано роль розбудови системи стратегічних комунікацій у налагодженні ефективної взаємодії між державою і громадськістю.

Автор вказує, що наразі основними проблемами розбудови системи стратегічних комунікацій в Україні є обмеженість нормативно-правової бази, відсутність ефективної координації суб'єктів стратегічних комунікацій та підпорядкування їх єдиному вектору діяльності, недостатній рівень професійної компетентності кадрів у сфері стратегічних комунікацій.

Визначено, що важливого значення набуває підготовка кадрів, здатних до стратегічного мислення та необхідність розвитку комунікаційної спроможності як окремих державних службовців, так і державних установ загалом. Встановлено, що розвиток комунікативної компетентності сприятиме підвищенню якості надання послуг населенню, побудові гнучої та оперативної системи внутрішньої комунікації, отриманню зворотного зв'язку та підвищенню рівня довіри до органу державної влади та системи державного управління загалом.

Визначено, що критично низький рівень довіри, як інтегральний критерій ефективності функціонування системи державного управління, до органів державної влади з боку суспільства в Україні показує неспроможність кадрового потенціалу державної влади забезпечувати соціальну стабільність, сприяти реалізації реформ та налагодженню ефективної взаємодії між державними інститутами і громадськістю. Автор доводить думку, що основними причинами низького рівня довіри є корупційність системи державної влади, відсутність комунікативної стратегії, практики вимірювання громадянської думки для планування реформ та вибудованої системи довгострокової комунікації з громадськістю з урахуванням зворотного зв'язку.

Зроблено акцент на тому, що формування та розбудова системи державних стратегічних комунікацій має стати одним з ключових напрямів діяльності уряду задля забезпечення стабільності функціонування системи державного управління та розбудови партнерських відносин між державою та суспільством.

**Ключові слова:** стратегічні комунікації, взаємодія держави і громадянськості, система урядових комунікацій, комунікація в системі державного управління, комунікативна компетентність, довіра.

**Анотація.** В статті раскрыты основные препятствия на пути формирования системы стратегических коммуникаций в Украине и обоснована роль развития системы стратегических коммуникаций в налаживании эффективного взаимодействия между государством и общественностью.

Автор указывает, что основными проблемами развития системы стратегических коммуникаций в Украине являются ограниченность нормативно-правовой базы, отсутствие эффективной координации субъектов стратегических коммуникаций и подчинения их единому вектору деятельности, недостаточный уровень профессиональной компетентности кадров в сфере стратегических коммуникаций.

Определено, что важное значение приобретает подготовка кадров, способных к стратегическому мышлению и необходимость развития коммуникационной способности как отдельных государственных служащих, так и государственных учреждений в целом. Установлено, что развитие коммуникативной компетентности будет способствовать повышению качества предоставления услуг населению, построению эффективной и оперативной системы внутренней коммуникации, получению обратной связи и повышению уровня доверия к органу государственной власти и системы государственного управления в целом.

Определено, что критически низкий уровень доверия, как интегральный критерий эффективности функционирования системы государственного управления, в органах государственной власти со стороны общества в Украине показывает несостоятельность кадрового потенциала государственной власти обеспечивать социальную стабильность, способствовать реализации реформ и налаживанию эффективного взаимодействия между государственными институтами и общественностью. Автор доказывает мысль, что основными причинами низкого уровня доверия является коррумпированность системы государственной власти, отсутствие коммуникативной стратегии, практики измерения гражданской мысли для планирования реформ и выстроенной системы долгосрочной коммуникации с общественностью с учетом обратной связи.

Сделан акцент на том, что формирование и развитие системы государственных стратегических коммуникаций должно стать одним из ключевых направлений деятельности правительства для обеспечения стабильности функционирования системы государственного управления и развития партнерских отношений между государством и обществом.

**Ключевые слова:** стратегические коммуникации, взаимодействие государства и общественности, система государственных коммуникаций, коммуникация в системе государственного управления, коммуникативная компетентность, доверие.

**Summary.** The article reveals the main obstacles to the development of the strategic communications system in Ukraine and substantiates the role of establishing the strategic communications system in building effective interaction between the state and the public.

The author points out that currently the main obstacles to building the strategic communications system in Ukraine are the limited legal framework, ineffective coordination among the strategic communications subjects and their inability to subordinate to a single activity vector, as well as the lack of professional competence of personnel in the strategic communications field.

It is determined that training of personnel capable of strategic thinking and the need to develop the communication capacity of both individual civil servants and public institutions in general are of great importance. It is ascertained that development of communicative competence will contribute to enhancing the quality of service delivery to the population, to building an effective and efficient system of internal communication, to receiving feedback and increasing the level of trust in public authorities and the system of public administration in general.

It is established that the critically low level of trust, as an integral criterion for the effectiveness of the public administration system functioning, to the public authorities in Ukrainian society shows the inability of the human resources of the public authorities to ensure social stability, facilitate the implementation of reforms and build effective interaction between the public institutions and society. The author argues that the main causes for the low level of trust are the corruption in the government system as well as the lack of a communication strategy, of the practice to measure public opinion when planning reforms, and of the organized long-term communication system with the public taking into account the feedback.

The emphasis is placed on the fact that formation and development of the state strategic communications system should become one of the key directions of the government's activity in order to ensure sustainable functioning of the public administration system and building partnerships between the state and the society.

**Key words:** strategic communications, interaction between the state and the public, government communications system, communication in the public administration system, communicative competence, trust.



**Постановка проблеми.** В умовах наближення системи державного управління України до стандартів та вимог євроінтеграції, впровадження стратегічних комунікацій є невід'ємною складовою системи налагодження ефективної взаємодії органів державної влади і громадськості та забезпечення національної безпеки держави. Наразі система державного управління України характеризується неефективністю системи урядових комунікацій, відсутністю дієвих механізмів відслідковування зворотного зв'язку, несистемністю міжвідомчої взаємодії та невідповідністю рівня професійної підготовки державних службовців потребам формування ефективних комунікацій з громадськістю. Дослідження, проведене Групою реформ комунікацій серед міністерств та інших державних установ, засвідчило, що 87% міністерств не мають комунікативної стратегії [7]. У зв'язку з цим постає необхідність формування національної комунікаційної стратегії держави та ефективної системи урядових комунікацій задля забезпечення сталого розвитку, підвищення рівня довіри до органів державної влади з боку громадськості та попередження конфліктів в державі.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Стратегічну роль комунікації у розвитку суспільства відображено в працях М. Кастельса, Е. Масуда, Д. С. Робертсона, О. Тоффлера, М. Постера, М. Маклюена, Н. Лумана та ін.

Дослідженню комунікації в системі державного управління та державної служби присвячено праці таких науковців, як: В. М. Бебик, Ю. Л. Воробйов, В. А. Гошовська, Т. Н. Громова, Н. М. Драгомирецька, В. М. Дрешпак, Н. І. Демедишина, Е. В. Карпенко, О. Г. Кучабський, М. Г. Лашкіна, В. А. Ліпкан, Ж. О. Павленко, Є. О. Романенко, С. Г. Соловійов, Ю. П. Сурмін, Д. П. Хіжняков та ін. Водночас, потребують додаткової уваги проблеми формування стратегічних комунікацій як необхідної умови забезпечення ефективної взаємодії органів державної влади з громадськістю та стабільності функціонування системи державного управління загалом.

**Метою статті** є виявлення основних перешкод на шляху формування системи стратегічних комунікацій в Україні та обґрунтування ролі розбудови системи стратегічних комунікацій у налагодженні ефективної взаємодії між державою і громадськістю.

**Виклад основного матеріалу.** Традиційно, стратегічні комунікації в системі державного управління розглядаються з точки зору забезпечення безпеки та оборони держави та є характерними для воєнного процесу. Вперше в законодавчому полі України, поняття «стратегічні комунікації» було визначено в Воєнній доктрині України. Згідно з Воєнною доктриною України стратегічні комунікації — це «скоординоване і належне використання комунікативних можливостей держави — публічної

дипломатії, зв'язків із громадськістю, військових зв'язків, інформаційних та психологічних операцій, заходів, спрямованих на просування цілей держави» [8].

Співробітництво Україна — НАТО в контексті розбудови стратегічних комунікацій в Україні набуло особливого значення в умовах нестабільної соціально-політичної ситуації в Україні. Указом Президента України «Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна — НАТО на 2019 рік» встановлено пріоритетні завдання в частині формування Національної системи стратегічних комунікацій. Зокрема такі, як реформування урядових комунікацій, створення моделі освітньої системи з державних стратегічних комунікацій та розбудова спроможностей зі стратегічних комунікацій у сфері національної безпеки і оборони [9].

За підтримки Апарату РНБОУ, Міністерства інформаційної політики України, Центру інформації та документації НАТО та Центру стратегічних комунікацій StratCom Ukraine було створено модель розбудови системи державних стратегічних комунікацій. Дана модель передбачає формування стратегічних комунікацій на рівні формування політики та охоплює міжвідомчу координацію верхнього рівня і кризові комунікації. Операційний рівень реалізації даної моделі складають урядові комунікації (зв'язки з громадськістю), публічна дипломатія та спеціальні інформаційні операції. Важливим складовими даної моделі є формування системи навчання та професійного розвитку державних комунікаторів, підвищення дослідно-аналітичної спроможності Національного інституту стратегічних досліджень (НІСД) в якості аналітичного центру для стратегічних комунікацій та створення системи виробництва контенту, що відповідає потребам Уряду [4]. Водночас, реалізація даної моделі відбувається досить повільно, враховуючи гостру необхідність формування національної системи стратегічних комунікацій в умовах євроінтеграції та гібридної війни.

За визначенням Міністерства оборони Великої Британії кінцевою метою стратегічної комунікації є просування національних інтересів та підтримка національної політики та цілей» [10, с. 1–2]. Комунікація в системі «держава-громадянин» має на меті обмін інформацією з метою пояснення та легітимізації урядових рішень та державної політики загалом. Водночас, комунікація в системі державного управління демократичного суспільства не обмежується лише трансляцією інформації з боку держави, а передбачає забезпечення діалогу з суспільством.

Комунікація в системі державного управління є соціальною взаємодією органів державної влади з інститутами громадянського суспільства та суб'єктами управлінського впливу, що реалізується через інституціоналізовані та неформальні канали

комунікації з метою інформування, врегулювання конфліктів, формування довіри і забезпечення стабільності функціонування системи державного управління та суспільства загалом. Важливого значення в розбудові партнерських відносин між державою та громадськістю, на даному етапі розвитку системи державного управління України, набуває розбудова національної системи стратегічних комунікацій.

Аналізуючи стратегічні комунікації в системі державного управління, С. Г. Соловійов визначає, що основними принципами реалізації стратегічних комунікацій в державі мають бути спрямованість на підтримку мети національного рівня; скоординованість застосування засобів інформаційного впливу на кожному етапі вироблення політики; вивчення і врахування потреб та реакції цільових аудиторій; важливість дотримання зворотного зв'язку із цільовими аудиторіями; узгодженість дій державних і недержавних акторів [6, с. 169].

Наразі основними проблемами розбудови системи стратегічних комунікацій в Україні є обмеженість нормативно-правової бази, відсутність ефективної координації суб'єктів стратегічних комунікацій та підпорядкування їх єдиному вектору діяльності, недостатній рівень професійної компетентності кадрів у сфері стратегічних комунікацій.

Згідно з функціональним аналізом сфери стратегічних комунікацій України, здійсненим Національним інститутом стратегічних досліджень, система урядових комунікацій характеризується відсутністю якісного аналізу інформаційного простору та оцінки впливів, нерозумінням представниками державних органів основних понять та принципів стратегічних комунікацій та відсутністю системності у сфері міжвідомчої взаємодії. Крім того, спостерігається відсутність документів, що регламентують комунікативну діяльність і нерозуміння учасниками процесу комунікації принципів формування комунікативних планів та особливостей взаємодії з цільовою аудиторією. Відзначається, що наразі існує потреба у навчанні та залученні спеціалістів у сфері стратегічних і кризових комунікацій [3].

Погоджуємося з думкою Д. В. Дубова, що наразі основною проблемою розбудови стратегічних комунікацій в Україні є побудова ефективної системи координації суб'єктів стратегічних комунікацій на різних рівнях владної ієрархії [1]. У даному контексті на державу покладено забезпечення комунікативної єдності державних структур та підпорядкування їх діяльності єдиній системі повідомлень, що не суперечать один одному та мають на меті забезпечення стабільності функціонування системи державного управління та розбудову партнерських відносин між державою та громадськістю.

На даному етапі розвитку системи державних стратегічних комунікацій важливого значення на-

буває підготовка кадрів, здатних до стратегічного мислення. Розвиток компетенцій щодо розробки та реалізації стратегічних комунікацій в державних структурах є однією з основних для керівників державних органів та організацій. Наразі постає необхідність розвитку комунікаційної спроможності як окремих державних службовців, так і державних установ загалом. Розвиток комунікаційного потенціалу є «зміцнення навичок, компетенцій і здібностей людей або установ задля ефективного спілкування, донесення повідомлень і досягнення поставлених цілей» [2, с. 27].

А. П. Рачинський вказує на необхідність формування та розвитку у керівників державних органів влади управлінських цінностей стратегічного рівня. Зокрема, таких, як теоретичність міркування, орієнтація на перспективний розвиток державної структури, соціальна відповідальність, раціональність, практичність і корисність, політична нейтральність, правотворча конструктивність та управлінська гармонія [5, с. 36].

Крім того, важливого значення в контексті розбудови системи стратегічних комунікацій набуває розвиток комунікативної компетентності державних службовців загалом. Комунікативна компетентність передусім пов'язана з формуванням у державних службовців таких компетенцій, як ведення ефективного діалогу з громадськістю, налагодження вертикальної, горизонтальної та реординаційної комунікації в ієрархії управління, користування сучасними ІКТ та налагодження дистанційних форм комунікації та управління перешкодами. Розвиток комунікативної компетентності сприятиме підвищенню якості надання послуг населенню, побудові дієвої та оперативної системи внутрішньої комунікації, отриманню зворотного зв'язку та підвищенню рівня довіри до органу державної влади та системи державного управління загалом.

Рівень довіри до органів державної влади з боку суспільства як інтегральний критерій ефективності функціонування системи державного управління показує спроможність кадрового потенціалу державної влади забезпечувати соціальну стабільність, сприяти реалізації реформ та налагодженню ефективного взаємодії між державними інститутами і громадськістю. За даними аналітично-консультативної компанії Gallup, українці мають найнижчий у світі рівень довіри до влади, що складає 9%. [11]. Такий критично низький рівень довіри пов'язаний з одного боку з корумпованістю системи державної влади, соціально-економічною та політичною ситуацією в державі, а з іншого — відсутністю комунікативної стратегії, практики вимірювання громадянської думки для планування реформ та вибудованої системи довгострокової комунікації з громадськістю з урахуванням зворотного зв'язку. Тому, формування та розбудова системи державних стратегічних комунікацій має стати одним

з ключових напрямів діяльності уряду задля забезпечення стабільності функціонування системи державного управління та розбудови партнерських відносин в системі «держава-громадянин».

**Висновки.** Отже, система державної комунікації в Україні характеризується відсутністю стратегічного нарративу та системної взаємодії між органами державної влади та суспільством. Крім того, частина міністерства та підпорядковані їм структури, не мають узгодженої комунікативної політики, а персонал має не достатній рівень комунікативної компетентності. Тому, формування та впровадження стратегічних комунікацій є одним з ключових

напрямів діяльності уряду, що сприятиме зменшенню дефіциту довіри до органів державної влади з боку громадськості та підвищенню ефективності реалізації реформ.

Основними цілями розвитку стратегічних комунікацій в Україні мають стати створення системного підходу до державних стратегічних комунікацій, встановлення механізму координації комунікативної взаємодії на всіх рівнях владної ієрархії, перехід від реагування на кризу до управління ризиками та забезпечення професійної підготовки державних комунікаторів.

### Література

1. Дубов Д. В. Стратегічні комунікації: проблеми концептуалізації та практичної реалізації / Д. В. Дубов // Стратегічні пріоритети № 4 (41), 2016. URL: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/dubov.pdf> — Назва з екрана.
2. Комунікаційний інструментарій для державних службовців. URL: <https://eu-ua.org/sites/default/files/communication-toolkit-a4u-mip-ukr.pdf> — Назва з екрана.
3. Наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Концепції стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних Сил України» від 22.11.2017 № 612 / Міністерство оборони України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0612322-17>.
4. Побудова системи державних стратегічних комунікацій України. URL: [https://mip.gov.ua/files/documents/Stratcom\\_Report\\_2016\\_UKR\\_updated.pdf](https://mip.gov.ua/files/documents/Stratcom_Report_2016_UKR_updated.pdf) — Назва з екрана.
5. Рачинський А. П. Стратегічна культура управлінської діяльності керівника органу державної влади / А. П. Рачинський // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України, 2009. Вип. 4. С. 35–43.
6. Соловійов С. Г. Основні характеристики стратегічних комунікацій / С. Г. Соловійов // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління, 2016. Вип. 1. С. 165–170.
7. Стан комунікативних ресурсів у міністерствах Уряду України: результати аудиту. URL: <http://csr-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/02/Audit-results-for-publication-UA.pdf> — Назва з екрана.
8. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 02.09.2015 «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» від 24.09.2015 № 555/2015 / Президент України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.
9. Указ Президента України «Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна — НАТО на 2019 рік» від 10.04.2019 № 117/2019 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/2019>.
10. Ministry of Defence, «Strategic Communication: The Defence Contribution», Joint Doctrine Note 1/11 (London: MoD, March 2011). URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/33710/20120126jdn112\\_Strategic\\_CommsU.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/33710/20120126jdn112_Strategic_CommsU.pdf).
11. Zach Bikus, World-Low 9% of Ukrainians Confident in Government // Gallup, March 21, 2019. URL: <https://news.gallup.com/poll/247976/world-low-ukrainians-confident-government.aspx>.

### References

1. Dubov D. V. (2016) Strategichni komunikacii: problemy konceptualizacii ta praktychnoji realizacii [Strategic communications: problems of conceptualization and practical implementation]. Retrieved from: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/dubov.pdf> [in Ukrainian].
2. Komunikacijnyj instrumentarij dlja derzhavnykh sluzhbovciv [Communication toolkit for civil servants]. Retrieved from: <https://eu-ua.org/sites/default/files/communication-toolkit-a4u-mip-ukr.pdf> [in Ukrainian].
3. Nakaz Ministerstva oborony Ukrajinjy «Pro zatverdzhennja Konceptciji strategichnykh komunikacij Ministerstva oborony Ukrajinjy ta Zbrojnykh Syl Ukrajinjy» vid 22.11.2017 № 612 / Ministerstvo oborony Ukrajinjy [Order of the Ministry of Defense of Ukraine «On approval of the Strategic Communications Concept of the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine» dated November 22, 2017 No 612]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0612322-17> [in Ukrainian].
4. Pobudova systemy derzhavnykh strategichnykh komunikacij Ukrajinjy [Building a system of state strategic communications of Ukraine]. Retrieved from: [https://mip.gov.ua/files/documents/Stratcom\\_Report\\_2016\\_UKR\\_updated.pdf](https://mip.gov.ua/files/documents/Stratcom_Report_2016_UKR_updated.pdf) [in Ukrainian].

5. Rachynskyj A. P. (2009) Strategichna kuljtura upravlinsjkoji dijajnosti kerivnyka orghanu derzhavnoji vlady [Strategic culture of managerial activity of the head of state authority]. [in Ukrainian].

6. Solovjov S. Gh. (2016) Osnovni kharakterystyky strategichnykh komunikacij [The main characteristics of strategic communications] [in Ukrainian].

7. Stan komunikatyvnykh resursiv u ministerstvakh Urjadu Ukrajinj: rezuljtaty audytu [State of Communication Resources in Ministries of the Government of Ukraine: Audit Results]. Retrieved from: <http://csr-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/02/Audit-results-for-publication-UA.pdf> [in Ukrainian].

8. Ukaz Prezydenta Ukrajinj «Pro rishennja Rady nacionaljnoji bezpeky i oborony Ukrajinj» vid 02.09.2015 «Pro novu redakciju Vojennoji doktryny Ukrajinj» vid 24.09.2015 № 555/2015 [Decree of the President of Ukraine «On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine» of 02/09/2015 «On the new version of the Military Doctrine of Ukraine» dated September 24, 2015 No. 555/2015]. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555/2015> [in Ukrainian].

9. Ukaz Prezydenta Ukrajinj «Pro Richnu nacionaljnu prohramu pid eghidoju Komisiji Ukrajinj — NATO na 2019 rik» vid 10.04.2019 № 117/2019 [Decree of the President of Ukraine «On the Annual National Program under the auspices of the NATO-Ukraine Commission for 2019» dated April, 10 2019 No. 117/2019]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/2019> [in Ukrainian].

10. Ministry of Defence, «Strategic Communication: The Defence Contribution», Joint Doctrine Note 1/11 (London: MoD, March 2011). Retrieved from: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/33710/20120126jdn112\\_Strategic\\_CommsU.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/33710/20120126jdn112_Strategic_CommsU.pdf) [in English].

11. Zach Bikus, World-Low 9% of Ukrainians Confident in Government // Gallup, March 21, 2019. Retrieved from: <https://news.gallup.com/poll/247976/world-low-ukrainians-confident-government.aspx> [in English].

Стаття надійшла до редакції 07.11.2019



УДК 351/354; 323/21

**Кринична Ірина Петрівна**

*доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри публічного управління та адміністрування  
Державний університет телекомунікацій*

**Криничная Ирина Петровна**

*доктор наук по государственному управлению, профессор,  
профессор кафедры публичного управления и администрирования  
Государственный университет телекоммуникаций*

**Krynuchna Iryna**

*Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,  
Professor Department of Public Management and Administration  
State University of Telecommunications*

ORCID: 0000-0002-2823-3397

**Бараненко Нікіта Олександрович**

*студент факультету міжнародних та політичних досліджень  
Ягеллонського університету*

**Бараненко Никита Александрович**

*студент факультета международных и политических исследований  
Ягеллонского университета*

**Baranenko Nikita**

*Student, Faculty of International and Political Studies,  
Jagiellonian University*

ORCID: 0000-0003-0373-5099

**Лобань Катерина Анатоліївна**

*магістрантка кафедри публічного управління та адміністрування  
Державного університету телекомунікацій*

**Лобань Екатерина Анатольевна**

*магистрантка кафедры публичного управления и администрирования  
Государственного университета телекоммуникаций*

**Loban Katerina**

*Graduate Student of the  
State University of Telecommunications*

ORCID: 0000-0002-9467-246X

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-5-5344

**ВИКОРИСТАННЯ СУЧАСНИХ ТЕХНОЛОГІЙ  
КОМУНІКАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ  
В УКРАЇНІ**

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СОВРЕМЕННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ  
КОММУНИКАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННОСТИ  
В УКРАИНЕ**

**USING MODERN COMMUNICATION TECHNOLOGIES  
BY PUBLIC AUTHORITIES AND THE PUBLIC  
IN UKRAINE**

**Анотація.** У статті розкрито основні впливові механізми, які б забезпечували залучення громадян до державних справ та врахування інтересів окремих груп суспільства, адже розвиток громадянського суспільства та правової держави пов'язаний саме з новими економічними, політичними, соціальними перетвореннями в країні.

Наголошено, що наразі необхідні нові підходи до таких проблем, як: вільний доступ до суспільно значущої інформації; прозорість та відкритість владних інституцій; якісні соціальні, адміністративні та інші послуги; соціальні програми для громадян; фінансове та кадрове забезпечення як діяльності громадських організацій, так і органів влади; підтримка ініціатив населення на рівні органів державної влади та органів місцевого самоврядування; низький рівень самоорганізації територіальних громад.

Висвітлено, що основними формами безпосередньої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики є: проведення консультацій з громадськістю через громадське обговорення; електронні консультації; вивчення громадської думки. Також формами залучення громадськості до процесу взаємодії з органами влади є індивідуальні й колективні звернення громадян до Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади «Урядовий контактний центр», петиції, електронні петиції, отримання послуг в створених Центрах надання адміністративних послуг.

Визначено, що для покращення та підвищення ефективності нормативно-правового забезпечення щодо врегулювання форм взаємодії між органами державної влади та громадськістю в Україні необхідно впровадити механізм моніторингу виконання прийнятих рішень; забезпечити прозорість процесу прийняття управлінських рішень, шляхом залучення громадськості до підготування проектів та аналізу виконання таких рішень, своєчасного інформування громадськості про свою діяльність; уніфікувати програмне забезпечення з метою автоматизації обміну даними; встановити відповідальність щодо ненаалежного виконання вимог оприлюднювати інформацію через незаконне застосування грифів обмеження доступу до інформації; встановити відповідальність щодо ігнорування інформаційних запитів.

Зроблено акцент, що для вдосконалення комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості в Україні пропонується: ухвалити законопроект «Про публічні консультації», який на законодавчому рівні зобов'яже органи влади здійснювати планування та завчасно оприлюднювати інформацію щодо підготовки проектів актів; проводити консультації на всіх етапах формування державної, регіональної політики; дотримуватись порядку проведення публічних консультацій, визначеного запропонованим законопроектом; звітувати про результати консультацій; створити єдине інформаційне суспільство на базі інформаційно-комунікативних технологій; забезпечити доступність громадськості до публічної інформації; забезпечити надання якісних соціальних, адміністративних послуг; інформувати через комунікаційні засоби про можливість залучення громадян до активного процесу суспільного життя; заохочувати в наданні пропозицій, рекомендацій та нових ідей з боку громадськості; налагодити дієвість зворотного зв'язку.

**Ключові слова:** державне управління, органи державної влади, громадськість, комунікації, комунікативні механізми, взаємодія.

**Аннотация.** В статье раскрыты основные влияющие механизмы, обеспечивающие привлечение граждан к государственным делам с учетом интересов отдельных групп общества, так как развитие гражданского общества и правового государства связано именно с новыми экономическими, политическими, социальными преобразованиями в стране.

Отмечено, что в настоящее время необходимы новые подходы к таким проблемам, как: свободный доступ к общественно значимой информации; прозрачность и открытость властных институтов; качественные социальные, административные и другие услуги; социальные программы для граждан; финансовое и кадровое обеспечение как деятельности общественных организаций, так и органов власти; поддержка инициатив населения на уровне органов государственной власти и органов местного самоуправления; низкий уровень самоорганизации территориальных общин.

Освещены основные формы непосредственного участия общественности в формировании и реализации государственной политики, а именно: проведение консультаций с общественностью через общественное обсуждение; электронные консультации; изучение общественного мнения. Также формами привлечения общественности к процессу взаимодействия с органами власти являются индивидуальные и коллективные обращения граждан к Национальной системе обработки обращений в органы исполнительной власти «Правительственный контактный центр», петиции, электронные петиции, получение услуг в созданных центрах предоставления административных услуг.

Определено, что для улучшения и повышения эффективности нормативно-правового обеспечения по урегулированию форм взаимодействия между органами государственной власти и общественностью в Украине необходимо внедрить механизм мониторинга выполнения принятых решений; обеспечить прозрачность процесса принятия управленческих решений путем привлечения общественности к подготовке проектов и анализа выполнения таких решений, своевременного информирования общественности о своей деятельности; унифицировать программное обеспечение с целью автоматизации обмена данными; установить ответственность за ненадлежащее исполнение требований обнародовать информацию через незаконное применение грифов ограничения доступа к информации; установить ответственность за игнорирование информационных запросов.

Сделан акцент, что для совершенствования коммуникативного взаимодействия органов государственной власти и общественности в Украине необходимо: принять законопроект «О публичных консультациях», который на законодательном уровне обяжет органы власти осуществлять планирование и заранее обнародовать информацию о подготовке проектов; проводить консультации на всех этапах формирования государственной, региональной политики; соблюдать

порядок проведення публичних консультацій, определенный предложенным законопроектом; отчитываться о результатах консультаций; создать единое информационное общество на базе современных информационно-коммуникативных технологий; обеспечить доступность общественности к публичной информации; обеспечить предоставление качественных социальных, административных услуг; информировать через коммуникационные средства о возможности привлечения граждан к активному процессу общественной жизни; поощрять в предоставлении предложений, рекомендаций и новых идей со стороны общественности; наладить действенность обратной связи.

**Ключевые слова:** государственное управление, органы государственной власти, общественность, коммуникации, коммуникативные механизмы, взаимодействие.

**Summary.** The main influential mechanisms are revealed in the article which would ensure the involvement of citizens in public affairs and take into account the interests of certain groups of society, because the development of civil society and the rule of law is connected with the new economic, political and social transformations in the country.

It is emphasized that nowadays new approaches are essential to such issues as: free access to publicly relevant information; transparency and openness of power institutions; qualitative social, administrative, and other services; social programs for citizens; financial and HR supplies for both the activities of public organizations and authorities; support for public initiatives of the population at the level of state and local municipality authorities; low level of self-organization of territorial communities.

It is shown that the main forms of direct public participation in the formation and implementation of public policy are: carrying out public consultations through public deliberations; electronic consultations; studying public opinion. Individual and collective appeals of citizens to the National system of processing of appeals to the executive authorities «Government Contact Center», petitions, electronic petitions, obtaining services in the established Centers for providing administrative services are also forms of involving the public in the process of interaction with the authorities.

It is determined that in order to improve and increase the effectiveness of legal and regulatory support for adjusting forms of interaction between public authorities and the public in Ukraine, it is necessary to introduce a mechanism to monitor the implementation of the accepted decisions; ensure transparency of the decision-making process by involving the public in preparation projects and analyzing the implementation of such decisions, informing the public about their activities in a timely manner; unify software in order to automate data sharing; establish responsibility for the improper realization of the requirements to disclose information through the illegal usage security labels to restrict access to information; establish responsibility for ignoring information requests.

Attention is paid to the fact that in order to improve communication between public authorities and the public in Ukraine the following decisions are proposed: to approve a bill «On Public Consultation», which will oblige the authorities to plan and publish information about the preparation projects at the legislative level in advance; to hold consultations at all stages of state and regional policy formation; to follow the procedure of public consultations defined by the proposed bill; to report on the results of consultations; to create a unified information society based on information and communication technologies; to make public information accessible to the public; to provide qualitative social, administrative services; to inform through means of communication about the possibility of involving citizens in the active process of public life; to encourage the public to give proposals, recommendations and new ideas; to set up efficient feedback.

**Key words:** public administration, public authorities, the public, communications, communication mechanisms, interaction.

**Постановка проблеми.** Побудова європейської, демократичної, правової держави залежить від налагодженого процесу взаємних дій органів державної влади та громадськості, стає нагальною необхідністю пошуку моделі організації та механізмів здійснення державного управління в Україні.

У Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, схваленої Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016, зазначено, що створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування має важливе значення для країни. Мета та завдання реформування можуть бути досягнуті за умови налагодження ефективного рівноправного партнерства органів публічної влади з організаціями громадянського суспільства та громадськістю [4].

Сьогодні безсумнівною стала необхідність у залученні громадськості до процесу прийняття рішень, формування і реалізації державної та регіональної політики, а також відсутні справжні впливові механізми, які б забезпечували залучення громадян до державних справ та врахування інтересів окремих груп суспільства, адже розвиток громадянського суспільства та правової держави пов'язаний саме з новими економічними, політичними, соціальними перетвореннями в країні. Необхідні нові підходи до таких проблем, як: вільний доступ до суспільно значущої інформації; прозорість та відкритість владних інституцій; якісні соціальні, адміністративні та інші послуги; соціальні програми для громадян; фінансове та кадрове забезпечення як діяльності громадських організацій, так і органів влади; підтримка ініціатив населення на рівні органів державної влади та органів місцевого самоврядування; низький рівень самоорганізації тери-



торіальних громад. Вирішення зазначених проблем дозволить громадськості впливати та контролювати діяльність органів влади, своєчасно отримувати соціальні та інші суспільно значущі послуги.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** У працях вітчизняних і зарубіжних науковців досліджено аспекти щодо функції засобів масової комунікації, а саме: Г. Інніс, Г. Лассвел, Д. Лейн, У. Ліпшман, О. Пронченко, В. Пугачов, Ю. Уманський, А. Черних. Концепції діяльності засобів комунікації розглядалися Т. Джеферсоном, Я. Засурським, І. Засурським, Д. Міятович, М. Назаровим, Ф. Сіббертом, В. Паретто, Т. Петерсоном, К. Ховлендом, У. Шраммом. Інформаційне забезпечення системи та механізмів державного та місцевого управління аналізували такі науковці як В. Авер'янов, Ю. Бажал, Н. Балдич, В. Воротін, І. Кринична, Т. Мотренко, Р. Овчаренко, О. Пухкал, Є. Романенко, А. Семенченко, С. Серьогін, С. Телешун. Проблеми взаємодії органів публічної влади з громадськістю висвітлювали О. Бабінова, В. Бакуменко, Н. Драгомирецька, О. Литвиненко, Н. Нижник, Г. Почепцов, В. Ребкало, Ю. Сурмін, В. Токовенко. Але, на жаль, дослідження засобів комунікації та пошуку таких моделей взаємодії влади з громадськістю, які б відповідали сучасним демократичним вимогам та забезпечували права і свободи громадян розглядаються фрагментарно.

**Метою статті** є обґрунтування шляхів удосконалення комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Основними суб'єктами прийняття управлінських рішень є громадяни, представники громадських організацій, асоціації, політичні партії, професійні спілки, представники влади. Відтак, у сучасній політичній науці та практиці як повноцінний учасник та активний суб'єкт усіх процесів у державі визнається громадянське суспільство в його інституційному контексті — сукупність громадських організацій, асоціацій, профспілок тощо.

Тому, питання участі громадян у процесі вироблення управлінських рішень зводиться до проблематики громадянського суспільства, якості та ефективності взаємодії його інститутів з владними установами. Адже саме інститути громадянського суспільства є «сукупністю відносно автономних, авторитетних недержавних структур, які складають систему конструктивної протизаги і стримувань для структур державної влади», та посередників у діалозі між громадянином та владою. Зрештою, результативність взаємодії населення й держави безпосередньо залежить від рівня інституціоналізованості суспільно-політичної діяльності громадян, що у свою чергу, можуть забезпечити саме організації громадянського суспільства.

В системі взаємодії органів державної влади та громадськості можна виділити дві інформаційно-

комунікативні системи: 1) внутрішню — комунікації, що забезпечують взаємодію суб'єктів різних рівнів управління, підрозділів, посадовців шляхом налагодження комунікаційних каналів в процесі особливих контактів, обміну документації, функціонування електронних засобів зв'язку; 2) зовнішню — комунікації з органами влади різного рівня, які знаходяться в системі підпорядкування один одному, наприклад, для районних держадміністрацій — обласні держадміністрації, для облдержадміністрацій — виконавчі органи центрального рівня, а також різні групи громадськості [12].

Вивчаючи форми залучення громадськості до взаємодії з органами державної влади можна розглядати комунікативну діяльність як внутрішню складову публічно-управлінського процесу, і як зовнішню й внутрішню спрямовані зв'язки з громадськістю і персоналом, що вимагає своїх правил та механізмів застосування.

*До комунікативної діяльності органів влади відносяться три блоки завдань:* а) забезпечення інформаційного обслуговування органів державної влади; б) налагодження комунікації з «внутрішніми клієнтами» — співробітниками органів державної влади, державними службовцями; в) забезпечення комунікативної взаємодії із «зовнішніми клієнтами» — громадянами (населенням, інституціональними структурами громадянського суспільства).

До основних механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю відносять: *інформування громадськості* (одностороння взаємодія) та *інтерактивну взаємодію* (двостороння взаємодія), *зворотна взаємодія*. *Завданнями комунікації в державному управлінні є:* 1) забезпечення підтримки громадськістю дій влади, яке досягається підвищенням рівня довіри громадян до владних інституцій; 2) реалізація комунікативної політики шляхом впливу на громадську думку; 3) формування та підтримка ефективного зворотного зв'язку із громадянами для моніторингу ситуації й оцінювання результатів своєї роботи; 4) налагодження співпраці із структурами засобів масової інформації задля забезпечення інформування громадськості про здійснювану політику, створення й підтримки позитивного іміджу влади.

Також, важливим інструментом у системі публічної влади є управлінська комунікація — це сукупність інформаційних зав'язків, процес взаємодії між суб'єктами управлінської діяльності по вертикалі й горизонталі та із зовнішнім суспільним середовищем шляхом безпосереднього спілкування і обміну інформацією з використанням відповідних засобів [1].

При такій взаємодії використовуються, як мінімум, два комунікативних засоби: 1) *письмові комунікації*, які виступають у формі планової та звітної документації (пам'ятних записок, доповідей, оголошень, довідників, газет); 2) *усні комунікації* (телефонні розмови, публічні виступи, наради).



Основними елементами між учасниками процесу обміну інформацією виступають: а) *комунікатор* — відправник (особа, яка генерує ідею, збирає, опрацьовує та передає інформацію — органи державної влади, їх структурні підрозділи, організації, установи тощо); б) *повідомлення* — (інформація, текст, закодований за допомогою символів — офіційні інформаційні повідомлення, що розповсюджуються по масових каналах (комунікація владних органів) і безпосередньо (блоги, на яких розміщують інформацію державні службовці та зустрічі з населенням); в) *канал* — (джерело передавання інформації — мережа Інтернет, ЗМІ); г) *комунікант* (реципієнт) — приймач, одержувач (адресат, особа, якій призначена інформація — громадськість в цілому).

Американський дослідник Г. Райт виділяє такі комунікативні компоненти як: процес реагування на інтереси різноманітних груп; процес розуміння інформації, укладеної в законодавчих актах, їхнє трактування і створення правил, каналів упровадження даних законів; створення внутрішніх інформаційних потоків; акцент на вивченні поведінки людей, а не управлінських структур і умов праці; підхід до комунікативної діяльності як до потреби в особистісних і міжособистісних взаєминах, що існують поза формальними, бюрократичними відносинами: спілкування, ствердження самоповаги й особистісної цілісності індивіда; процес зав'язків з численними окремими групами й окремими індивідами у забезпеченні громадянських послуг; взаємини індивіда й організації із широкими масами та співвідношення з цілями суспільства [2, с. 11].

Отже, для ефективного співробітництва і взаєморозуміння, основними етапами залучення громадськості до процесу взаємодії з органами державної влади є *обмін інформацією та комунікаційне інформування*. Ефективність діяльності органів державної влади залежить від прийняття ефективних рішень, що відповідають інтересам суспільства та підтримують баланс державно-управлінських, державно-громадських та державно-приватних інтересів у суспільстві.

Для створення сприятливих умов становлення в Україні громадянського суспільства, налагодження дієвого механізму взаємодії його інститутів з органами державної влади, орієнтованого на досягнення європейських стандартів належного врядування, забезпечення та захисту прав і свобод людини та громадянина, сьогодні в Україні чинною є низка нормативно-правових документів, які в залежності від юридичної сили можуть бути конституційними, законодавчими та підзаконними [3]. Законодавство України щодо регулювання діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, а також визначення прав громадян, форм залучення громадськості до державного управління показує, що норми законодавчого забезпечення прав грома-

дян встановлені Конституцією України, Законами України та законодавчими актами [4].

Взаємовідносини і взаємодія громадськості з органами державної влади є визначальним фактором у забезпеченні демократичного розвитку країни, визначеного в Конституції, як створення «суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави», (ст. 1) [5].

Важливими законодавчими актами, що безпосередньо впливають на залучення громадян до суспільно-політичного розвитку країни, є Закони України. Так, Закон України «Про інформацію» регулює відносини щодо створення, збирання, вільного одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. Цим Законом передбачений поділ за змістом інформації на такі види: про фізичну особу, довідково-енциклопедичного характеру, про стан довкілля (екологічна інформація), про товар (роботу, послугу), науково-технічна, податкова, правова, статистична, соціологічна та інші види інформації [6].

Закони про доступ до публічної інформації існують у більшості демократичних держав, і вони виступають реальним правовим механізмом здійснення одного з основних прав людини — права на доступ до публічної інформації, що є, у свою чергу, вимогою європейських стандартів та необхідною умовою інтеграції України у Європейське співтовариство.

Ухвалення Закону України «Про доступ до публічної інформації» є одним із найбільш успішних прикладів співпраці представників громадянського суспільства та органів державної влади, основною метою якого є забезпечення прозорості і відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізму реалізації права кожного на доступ до публічної інформації шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах та будь-яким іншим способом. Він містить перелік гарантій дотримання прав на надання публічної інформації, поетапний порядок доступу до неї, надає визначення таким поняттям, як конфіденційна, таємна та службова інформація, регламентує порядок її отримання, визначає порядок і строки надання відповіді на запит [19].

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» врегульовано питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів [7].

Важливим законодавчим актом, що стосується оприлюднення відомостей про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ОМС) є Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». Відповідно до цього Закону засоби масової інформації (ЗМІ) отримують право висвітлювати і коментувати всі аспекти діяльності органів державної влади та ОМС, подій державного життя в Україні, проводити власне дослідження і аналіз діяльності органів влади, їх посадових осіб та надавати їм оцінку [8].

На сьогодні в Україні створено нормативно-правове забезпечення умов для розмежування повноважень між державними органами влади та ОМС. Введення в дію низки законів, які регулюють діяльність інститутів місцевого самоврядування в Україні, дає змогу стверджувати про існування правового підґрунтя для посилення ролі цих інституцій у процесі представництва інтересів і прав громадян у територіальних громадах.

Так, Постановою Кабінету Міністрів України (КМУ) «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» визначено механізм проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: генеральних планів населених пунктів, планів зонування та детальних планів територій. Зокрема, громадські слухання допомогли у вирішенні актуальних місцевих проблем, висловлюючи свої думки найчастіше громадяни надають місцевій владі важливу інформацію і корисні поради [9].

Також одним із механізмів реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні, згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є місцева ініціатива, і члени територіальних громад сіл, селищ, міст мають право ініціювати розгляд будь-якого питання, віднесеного до відання ОМС (ст. 9) [10].

Прийняті Закони мають такі переваги як відкритість інформації щодо діяльності органів влади, їх обов'язок оприлюднювати всі офіційні рішення, визначено терміни отримання відповіді на запити і водночас захист конфіденційної інформації, встановлення відповідальності для органів влади за порушення норм Законів та відшкодування збитків за використання неправдивої інформації, але як показує практика, лише законодавчих заходів не достатньо. Для підвищення відкритості (прозорості) та спрощення процедур громадського контролю задля забезпечення прийняття належних управлінських рішень уряд України додатково має здійснювати цілий комплекс заходів щодо впровадження від-

повідних положень указаних нормативно-правових актів, а особливо тих, що стосуються питань удосконалення контролю з боку територіальних громад і окремих громадян та створення відповідних режимів, для ефективної взаємодії з органами державної влади та ОМС.

Для налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та ОМС Указом Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, в якій наголошується на «підвищенні ролі інститутів громадянського суспільства в різних сферах діяльності органів державної влади та ОМС, зокрема щодо впровадження реформ, на підтримку ініціативи громадськості, а також з метою налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, ОМС з організаціями громадянського суспільства, передусім з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина, керуючись частиною другою статті 102 Конституції України та відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України» [4].

Стратегія визначає концептуальні взаємопов'язані напрями діяльності органів виконавчої влади, ОМС щодо створення належних умов для розвитку громадянського суспільства. Стратегія розвитку інституту громадянського суспільства (ІГС) має для України і загалом для пострадянського простору новаторський характер. Підґрунтям зазначеної стратегії став досвід країн ЄС, зокрема таких, як Польща, Словаччина, Угорщина, Естонія, Німеччина, Велика Британія та ін., який показує, що розвиток громадянського суспільства за системної державної підтримки дає змогу залучати додаткові людські, організаційні, фінансові та технічні ресурси для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг, сприяння процесу децентралізації державного управління і підвищенню його якості, а також скоротити державні видатки і запобігти корупційним ризикам.

Досвід європейських країн, які прийняли закони про доступ до публічної інформації, свідчить про позитивний вплив таких законодавчих змін на реалізацію громадянами основоположних прав, підвищення ефективності діяльності органів влади, а також зменшення корупції. Тому, на теперішній час визначено чотири основні принципи щодо відкритості уряду та влади: 1) інформація про діяльність уряду та влади повинна бути відкритою, всеохоплюючою, своєчасною, вільно доступною для громадськості, і така, що відповідає основним стандартам відкритих даних; 2) уряд та влада залучають громадян до участі в обговореннях, що сприяє прийняттю рішень, які враховують громадську думку, є більш інноваційними та ефективними; 3) наявність правил, норм і механізмів, які змушують

урядові та владні структури до обґрунтування своїх дій, здійснення діяльності відповідно до визначених для них вимог, реагування на критику, прийняття відповідальності за невідповідність дій законам або зобов'язанням; 4) уряд та влада враховують важливість надання громадянам відкритого доступу до технологій, а також усвідомлюють роль нових технологій в просуванні інновацій та важливість розширення можливостей використання технологій громадянами [5].

Враховуючи зазначене, та визначивши основні принципи відкритості уряду та влади постає необхідність розвитку комунікативних механізмів та засобів залучення громадськості до державного управління, удосконалення методів здійснення контролю за виконанням завдань, отримання інформаційних та інших послуг громадськістю та громадськими організаціями.

Потребує необхідності впровадження багаторічного досвіду країн ЄС, який має вагоме значення для України в період, коли відбуваються суттєві зміни у суспільно-політичній, економічній та соціальній сферах.

До політичних чинників впливу відносять: прозорість політики органів державної влади, ефективність правової системи в оскарженні та врегулюванні регуляторних суперечок, раціональність адміністративного врегулювання, наявний фаворитизм у рішеннях посадовців, що безпосередньо впливає на довіру громадськості до політиків та уряду країни. До економічних чинників відносять: нецільове використання бюджетних коштів, марнотратство у бюджетних витратах, хабарі та неформальні платежі. Подолання перелічених перешкод сприятиме створенню ефективної системи взаємодії органів публічної влади та інститутів громадського суспільства на засадах демократичного громадсько-публічного врегулювання [11].

Також, заходами спрямованими на забезпечення відкритості дій влади та сприянню налагодження ефективної взаємодії з громадськістю є створення Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), які також є однією з найкращих організаційних форм надання послуг та взаємодії влади і громадян. Завдяки цьому влада стала більш доступнішою для громадян і реалізовує основний принцип: влада для громадян, а не громадяни для влади.

За участю центрів надання адміністративних послуг у громадян з'явилась можливість одержати будь-яку інформацію, отримати консультацію чи послугу в одному місці, з відповідними побутовими умовами, компетентним і приязним персоналом. Громадянам стало простіше отримати інформацію або консультацію чи конкретну послугу в максимально зручній формі і в коротші терміни.

Найбільш затребуваними послугами є: документи дозвільного характеру, реєстрація місця проживання, реєстрація бізнесу, реєстрація неру-

хомості, реєстрація земельних ділянок, послуги щодо будівництва, соціальні та адміністративні послуги.

Перелік адміністративних послуг затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг, підвищення їх якості, наближення адміністративних послуг до громадян та бізнесу, а також подальша розбудова мережі центрів надання адміністративних послуг визначені пріоритетними напрямками реформування системи надання адміністративних послуг в Україні.

ЦНАП — це постійно діючий орган або структурний підрозділ місцевої адміністрації, в якому за принципами єдиного вікна можна швидко та зручно отримати якісні адміністративні послуги. Для підвищення доступності та якості адміністративних послуг у регіонах Мінрегіон спільно з Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, ULEAD з Європою / ULEAD with Europe, Офісом реформи адмінпослуг, International Development Law Organization (IDLO), Офісом ефективного регулювання та ініціативною владою на місцях працює над проектом створення сучасних центрів надання адміністративних послуг [20].

З метою забезпечення комфортних умов для надання адміністративних послуг в Україні функціонує 796 центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). За I півріччя 2019 р. запрацювало 18 нових Центрів та територіальних підрозділів. Реалізується програма з доступності адміністративних послуг громадянам в об'єднаних територіальних громадах, де станом на 01.07.2019 нараховується 168 ЦНАПів. Мешканці багатьох міст України вже змогли переконатись в перевагах ЦНАП і на сьогодні процес розбудови мережі ЦНАП триває. Докладна інформація щодо діяльності та подальшого розвитку ЦНАПів наведена у інфографіці «Мережа центрів надання адміністративних послуг в Україні» [15–18; 20].

Також, 27 травня 2009 року з метою забезпечення оперативного реагування органів виконавчої влади на звернення громадян, підприємств, установ та організацій, суб'єктів підприємницької діяльності, органів місцевого самоврядування та їх взаємодії під час розгляду таких звернень Уряд створив державну установу «Соціальний контактний центр» (розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2009 р. № 579-р). Центр підпорядковувався Міністерству праці та соціальної політики України [21].

Постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 р. № 898 (із змінами, внесеними постановами Уряду від 28 липня 2010 р. № 636, від 7 серпня 2013 р. № 577, від 26 листопада 2014 р. № 677, від 11 лютого 2016 р. № 82) затверджено



Порядок взаємодії органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та державної установи «Урядовий контактний центр» із забезпечення оперативного реагування на звернення, які надходять на урядову «гарячу лінію», Єдиний веб-сайт органів виконавчої влади та Урядову телефонну довідку [21], функціями якого є: забезпечення приймання звернень за єдиним телефонним номером та за допомогою Інтернету, надсилання їх на розгляд органам виконавчої влади відповідно до компетенції; стосовно звернень з питань, що не потребують додаткового опрацювання у відповідних органах виконавчої влади; надає необхідні роз'яснення та довідкову інформацію за допомогою телефонного зв'язку або в електронній формі (на звернення через Інтернет).

Отже для підвищення комунікативної взаємодії органів державної влади та інституту громадянського суспільства, необхідні більш складні технології, які будуть включати визначення цілей, шляхи досягнення, зміст поширюваної на аудиторії інформації, планування зворотного зв'язку тощо.

**Висновки.** Аналіз комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості в Україні дозволив Визначити основні форми безпосередньої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, а саме, проведення консультацій з громадськістю через громадське обговорення; електронні консультації; вивчення громадської думки. Також формами залучення громадськості до процесу взаємодії з органами влади є індивідуальні й колективні звернення громадян, петиції, електронні петиції, отримання послуг в створених Центрах надання адміністративних послуг та забезпечення оперативного реагування органів публічної влади на звернення громадян в Національній системі опрацювання звернень до органів виконавчої влади «Урядовий контактний центр».

Для покращення та підвищення ефективності нормативно-правового забезпечення щодо врегулювання форм взаємодії між органами державної влади та громадськістю в Україні необхідно впрова-

дити механізм моніторингу виконання прийнятих рішень; забезпечити прозорість процесу прийняття управлінських рішень, шляхом залучення громадськості до підготування проектів та аналізу виконання таких рішень, своєчасного інформування громадськості про свою діяльність; уніфікувати програмне забезпечення з метою автоматизації обміну даними; встановити відповідальність щодо неналежного виконання вимог оприлюднювати інформацію через незаконне застосування грифів обмеження доступу до інформації; встановити відповідальність щодо ігнорування інформаційних запитів.

А також, для вдосконалення комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості в Україні пропонується: ухвалити законопроект «Про публічні консультації», який на законодавчому рівні зобов'яже органи влади здійснювати планування та завчасно оприлюднювати інформацію щодо підготовки проектів актів; проводити консультації на всіх етапах формування державної, регіональної політики; дотримуватись порядку проведення публічних консультацій, визначеного запропонованим законопроектом; звітувати про результати консультацій; створити єдине інформаційне суспільство на базі інформаційно-комунікативних технологій; забезпечити доступність громадськості до публічної інформації; забезпечити надання якісних соціальних, адміністративних та інших послуг; інформувати через комунікаційні засоби про можливість залучення громадян до активного процесу суспільного життя; заохочувати в наданні пропозицій, рекомендацій та нових ідей з боку громадськості; налагодити дієвість зворотного зв'язку.

Втілення в життя цих та інших пропозицій сприятиме вдосконаленню організаційно-правового механізму державного управління сучасними засобами комунікації, які базуватимуться на принципах прозорості, стабільності, професіоналізму та відповідатиме європейським стандартам.

#### Література

1. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. 692 с.
2. Райт Г. Державне управління / Г. Райт; [пер. з англ.]. К.: Основи, 1994. 191 с.
3. Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 грудня 2012 р., м. Київ) / упоряд. В.М. Яблонський, О.А. Корнієвський, П.Ф. Вознюк. К.: НІСД, 2013. 504 с. URL: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/derzh\\_gromada-289cd.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/derzh_gromada-289cd.pdf)
4. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/>



5. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 30 верес. 2016 р.: (ОФЦ. ТЕКСТ). К.: ПАЛИВОДА А.В., 2016. 76 с. (Закони України).
6. Про інформацію: закон України від 2 жовт. 1992 р. N2657-XII: із змінами. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12.
7. Про звернення громадян: закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР: із змінами. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80.
8. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: закон України від 23 верес. 1997 р. N539/97-ВР: із змінами. URL: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80.
9. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: постанова Кабінету Міністрів України від 25 трав. 2011 р. № 555. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555-2011.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР: із змінами. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page.
11. Про добровільне об'єднання територіальних громад: закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII: із змінами. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19
12. Взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства / Н.Л. Гавкалова, М.В. Грузд // Актуальні проблеми економіки. 2014. № 10. С. 281–290.
13. Про деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 трав. 2014 р. № 523-р. URL: zakon5.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80.
14. Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листоп. 2017 р. № 797-р. URL: www.kmu.gov.ua/ua/npras/250417925.
15. Папуша В.С. Проблеми взаємодії громадянського суспільства та державних службовців: сучасний стан та перспективи розвитку в Україні / Папуша В.С. // Науковий журнал «Молодий вчений». 2016. № 8 (35). С. — 231–235.
16. Правове регулювання участі громадськості у формуванні місцевої політики: Проблеми та напрями реформування. Аналітична записка. URL: http://www.niss.gov.ua/articles/815/.
17. Про захист прав людини і основоположних свобод: конвенція від 4 листоп. 1950 р. URL: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\_004
18. Свобода інформації в Україні та світі. Теорія та практика / упоряд. О.М. Павліченко, Р.І. Стадник; ГО «Харківська правозахисна група». Харків: ТОВ «Видавництво права людини», 2015. 216 с. (С. 20–21).
19. Про доступ до публічної інформації: закон України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 32, ст. 314). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17
20. Єдиний державний портал адміністративних послуг. URL: https://my.gov.ua/info/news/207/details.
21. Національної системі опрацювання звернень до органів виконавчої влади «Урядовий контактний центр». URL: https://ukc.gov.ua/dlya-rozdilu-pro-tsentr/about/

#### References

1. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t. / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy; nauk.-red. kolehiia: Yu.V. Kovbasiuk (holova) ta in. K.: NADU, 2011. T. 2: Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia / nauk.-red. kolehiia: Yu.P. Surmin (spivholova), P.I. Nadolishnii (spivholova) ta in. 2011. 692 s.
2. Rait H. Derzhavne upravlinnia / H. Rait; [per. z anhl.]. K.: Osnovy, 1994. 191 s.
3. Rozvytok vzaiemodii derzhavy i hromadianskoho suspilstva v konteksti vprovadzhennia yevropeiskykh pryntsyviv nalezhnoho vriaduvannia: zb. materialiv mizhnar. nauk.-prakt. konf. (12 hrudnia 2012 r., m. Kyiv) / uporiad. V.M. Yablonskyi, O.A. Korniiievskyi, P.F. Vozniuk. K.: NISD, 2013. 504 s. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/derzh\_gromada-289cd.pdf
4. Natsionalna stratehiia spryiannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini na 2016–2020 roky. URL: https://www.kmu.gov.ua/
5. Konstytutsiia Ukrainy: chynne zakonodavstvo zi zminyamy ta dopov. stanom na 30 veres. 2016 r.: (OFITs. TEKST). K.: PALYVODA A.V., 2016. 76 s. (Zakony Ukrainy).
6. Pro informatsiiu: zakon Ukrainy vid 2 zhovt. 1992 r. N2657-XII: iz zminyamy. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12.
7. Pro zvernennia hromadian: zakon Ukrainy vid 2 zhovt. 1996 r. № 393/96-VR: iz zminyamy. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80.
8. Pro poriadok vysvitlennia diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini zasobamy masovoi informatsii: zakon Ukrainy vid 23 veres. 1997 r. N539/97-VR: iz zminyamy. URL: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80.

9. Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia hromadskykh slukhan shchodo vrakhuvannia hromadskykh interesiv pid chas rozroblennia proektiv mistobudivnoi dokumentatsii na mistsevomu rivni: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25 trav. 2011 r. № 555. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555-2011.
10. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: zakon Ukrainy 21 trav. 1997 r. № 280/97-VR: iz zminamy. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page.
11. Pro dobrovilne ob'iednannia terytorialnykh hromad: zakon Ukrainy vid 5 liut. 2015 r. № 157-VIII: iz zminamy. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
12. Vzaiemodiia orhaniv publichnoi vlady ta instytutiv hromadianskoho suspilstva / N.L. Havkalova, M.V. Hruzid // Aktualni problemy ekonomiky. 2014. № 10. S. 281–290.
13. Pro deiaki pytannia nadannia administratyvnykh posluh orhaniv vykonavchoi vlady cherez tsentry nadannia administratyvnykh posluh: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 trav. 2014 r. № 523-r. URL: zakon5.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80.
14. Kontseptsii rozvytku elektronnoi demokratii v Ukraini ta planu zakhodiv shchodo yii realizatsii: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 lystop. 2017 r. № 797-r. URL: [www.kmu.gov.ua/ua/npas/250417925](http://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250417925).
15. Papusha V.S. Problemy vzaiemodii hromadianskoho suspilstva ta derzhavnykh sluzhbovtziv: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku v Ukraini / Papusha V.S. // Naukovyi zhurnal «Molodyi vchenyi». 2016. № 8 (35). S. — 231–235.
16. Pravove rehuliuвання uchasti hromadskosti u formuvanni mistsevoi polityky: Problemy ta napriamy reformuvannia. Analychna zapyska. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/815/>.
17. Pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod: konventsiiia vid 4 lystop. 1950 r. URL: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\_004
18. Svoboda informatsii v Ukraini ta sviti. Teoriia ta praktyka / uporiad. O.M. Pavlichenko, R.I. Stadnyk; HO «Kharkivska pravozakhysna hrupa». Kharkiv: TOV «Vydavnytstvo prava liudyny», 2015. 216 s. (S.20–21).
19. Pro dostup do publichnoi informatsii: zakon Ukrainy (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 2011, № 32, st. 314). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
20. Yedynyi derzhanyi portal administratyvnykh posluh. URL: <https://my.gov.ua/info/news/207/details>.
21. Natsionalnoi systemi opratsiuвання zvernennia do orhaniv vykonavchoi vlady «Uriadovi kontaktni tsentr». URL: <https://ukc.gov.ua/dlya-rozdilu-pro-tsentr/about/>

Стаття надійшла до редакції 12.11.2019

УДК 351.851:352:378:37.014

**Кухарчук Петро Михайлович**

*кандидат наук з державного управління, доцент,  
професор кафедри суспільно-гуманітарних дисциплін  
Комуніальний заклад «Житомирський обласний інститут  
післядипломної педагогічної освіти»*

**Кухарчук Петр Михайлович**

*кандидат наук по государственному управлению, доцент,  
профессор кафедры общественно-гуманитарных дисциплин  
Коммунальное учреждение «Житомирский областной институт  
последипломного педагогического образования»*

**Kukharchuk Petro**

*Candidate of Sciences at Public Administration, Associate Professor,  
Professor of the Department of Social and Humanitarian Disciplines  
Communal Institution «Zhytomyr Regional Institute of  
Postgraduate Pedagogical Education»*

ORCID: 0000-0002-2051-3298

**Плосков Віктор Олександрович**

*кандидат історичних наук,  
професор кафедри суспільно-гуманітарних дисциплін  
Комуніальний заклад «Житомирський обласний інститут  
післядипломної педагогічної освіти»*

**Плосков Виктор Александрович**

*кандидат исторических наук,  
профессор кафедры общественно-гуманитарных дисциплин  
Коммунальное учреждение «Житомирский областной институт  
последипломного педагогического образования»*

**Ploskov Victor**

*Candidate of Historical Sciences,  
Professor of the Department of Social and Humanitarian Disciplines  
Communal Institution «Zhytomyr Regional Institute of  
Postgraduate Pedagogical Education»*

ORCID: 0000-0001-8838-3509

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-5-5254

**ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ  
ПЕДАГОГІВ В УМОВАХ БЕЗПЕРЕРВНОЇ ОСВІТИ**

**ФОРМИРОВАНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ КОМПЕТЕНТНОСТИ  
ПЕДАГОГОВ В УСЛОВИЯХ НЕПРЕРЫВНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**PROFESSIONAL COMPETENCE FORMATION AMONG  
TEACHERS IN CIRCUMSTANCE OF INCESSANT EDUCATION**

**Анотація.** В даній статті зроблена спроба аналізу формування професійної компетентності педагогів в умовах безперервної освіти. Охарактеризовано особливості нормативно-правових актів щодо управління підвищенням педагогічної кваліфікації, проаналізовано напрямки й механізми впровадження освітніх послуг з освіти дорослих. Виокремлено зміну терміну проходження підвищення кваліфікації, суб'єктів надання освітніх послуг, як у межах навчального закладу, так і поза. Висвітлено форми й методи тренінгів, щодо освітніх інновацій, проведення семінарів, семінарах-практикумах, семінарах-нарадах, семінарах-тренінгах, вебінарах, майстер-класах тощо (у тому числі, за кордоном) з метою формування професійної компетентності педагогів в умовах безперервної освіти впродовж усього життя.

Висвітлено інтегровану здатність особи здійснювати професійну педагогічну діяльність за нормативно визначеними функціями в межах вимог до професійної діяльності щодо реалізації нормативно визначених професій.

Сприяння безперервної освіти педагогів в умовах післядипломної освіти, Розглянуто медіакультуру педагога, як складової інформаційної культури, компоненту професійної діяльності, який сприяє аналізу процесів функціонування медіа в соціумі, вибору, використанню отриманої інформації, критичному аналізу, оцінці, створенню та передачі медіа-продуктів в різних видах.

Узагальнено завдання розробки механізмів впровадження професійної компетентності щодо: розвитку професійних компетентностей; формування здобувачів освіти спільних для ключових компетентностей вмінь; психолого-фізіологічних особливостей здобувачів освіти певного віку; створення безпечного та інклюзивного освітнього середовища; використання інформаційно-комунікативних та цифрових технологій в освітньому процесі; мовленнєва компетентність; формування професійних компетентностей галузевого спрямування; розвитку управлінської компетентності.

**Ключові слова:** компетентна професійна перепідготовка, формування професійної компетентності, післядипломна освіта, безперервна освіта, спеціалізація, перепідготовка, підвищення кваліфікації, стажування.

**Аннотация.** В данной статье предпринята попытка анализа формирования профессиональной компетентности педагогов в условиях непрерывного образования. Охарактеризованы особенности нормативно-правовых актов по управлению повышением педагогической квалификации, проанализированы направления и механизмы внедрения образовательных услуг по образованию взрослых. Выделены изменения срока прохождения повышения квалификации, субъектов предоставления образовательных услуг, как в пределах учебного заведения, так и вне. Освещены формы и методы тренингов, относительно образовательных инноваций, проведение семинаров, семинарах-практикумах, семинарах-совещаниях, семинарах-тренингах, вебинарах, мастер-классах и т.д. (в том числе, за рубежом) с целью формирования профессиональной компетентности педагогов в условиях непрерывного образования в течении всей жизни.

Освещена интегрированная способность лица осуществлять профессиональную педагогическую деятельность по нормативно определенным функциям в пределах требований к профессиональной деятельности по реализации нормативно определенных профессий.

Содействию непрерывного образования педагогов в условиях последипломного образования, рассмотрена медіакультура педагога, как составляющая информационной культуры, компонента профессиональной деятельности, которая способствует анализу процессов функционирования медіа в социуме, выбора, использования полученных информации, критическому анализу, оценке, созданию и передаче медіа-продуктов в различных видах.

Обзор задач по разработке механизмов внедрения профессиональной компетентности по: развитию профессиональных компетентностей; формированию у соискателей образования общих для ключевых компетентностей умений; психолого-физиологических особенностей соискателей образования определенного возраста; создание безопасной и инклюзивной образовательной среды; использование информационно-коммуникативных и цифровых технологий в образовательном процессе; речевая компетентность; формирование профессиональных компетенций отраслевой направленности; развитие управленческой компетентности.

**Ключевые слова:** компетентная профессиональная переподготовка, формирование профессиональной компетентности, последипломное образование, непрерывное образование, специализация, переподготовка, повышение квалификации, стажировки.

**Summary.** This article attempts to analyze the professional competence formation among teachers in circumstance of incessant education. Regulatory legal acts features on the pedagogical qualifications improvement management are characterized, the directions and mechanisms of educations services introduction for adults are analyzed. The changes are highlighted in the advanced training period, subjects of educational services provision, both within and out the institution. The forms and methods of trainings towards educational innovations, seminars organization, workshops, meeting seminars, webinars, master classes, etc. are emphasized (including abroad) in order to form the professional competence of teachers in the circumstances of incessant lifelong education.

The integrated ability of a person to execute professional pedagogical activity according to the regulatory defined functions within the limits professional activity requirements of the normatively defined professions realization is highlighted.

Promoting incessant education of teachers in postgraduate education, Teachers media culture is reviewed as a component of information culture and professional activity, which contributes to the analysis of the media functioning processes in the society, selection, use of received information, critical analysis, evaluation, creation and transfer of different media products.



*The tasks of developing mechanisms for introducing professional competence are generalized as to: professional competencies development; the formation of common skills for key competences in education recipients; psychological and physiological features of certain age education recipients; safe and inclusive education environment creation; information and communication as well as digital technologies use in the educational process; speech competency; sectoral focus professional competencies formation; development of managerial competence.*

**Key words:** *competent professional retraining, professional competence formation, postgraduate education, incessant education, specialization, retraining, qualification raise, internship.*

**Постановка проблеми.** В системі безперервної освіти післядипломна освіта посідає важливе місце, вона створює умови для постійного розвитку компетентності педагогів. Виходячи з сучасного стану розвитку системи освіти України, прийняття нового Закону України «Про освіту», Концепції «Нова українська школа», «Порядок підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників» змінюються умови й терміни підвищення кваліфікації. Тому розроблення моделей, механізмів формування професійної компетентності в умовах безперервної освіти набуває одним із головних завдань вдосконалення системою післядипломної освіти.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Новий порядок підвищення кваліфікації докорінно міняє систему безперервної освіти дорослих. Тепер підвищення кваліфікації педагогічні працівники зобов'язані проходити щорічно, розробляються нові моделі децентралізованого управління освітою з підвищення кваліфікації, суб'єктами з надання цих послуг стають незалежні громадські структури. Шляхи й механізми впровадження нових вимог до безперервної освіти на сучасному етапі ще не знайшли широкого відображення в наукових дослідженнях.

**Аналіз основних досліджень і публікацій.** Дослідження формування професійної компетентності обґрунтовано в працях В. Бікова [1], Г. Єльнікової [2], І. Зазюна [3], Л. Калініної [4], Н. Ничкало [5] та ін.

Аналіз наукових праць дає змогу виявити розрив між здобутою професійною підготовкою вчителів у закладі вищої освіти та новими вимогами, що висуває розвиток науки, техніки, економіки, суспільства.

Однак формування професійної компетентності визначено Законом України «Про освіту» (ст. 18): «Післядипломна освіта передбачає набуття нових та вдосконалення раніше набутих компетентностей на основі здобутої вищої, професійної (професійно-технічної) або фахової передвищої освіти та практичного досвіду» [6].

І. Смагін стверджує, що професійна компетентність педагога — це інтегрована здатність особи здійснювати професійну педагогічну діяльність за нормативно визначеними функціями в межах вимог до професійної діяльності й подальшому пропонує такий варіант, як нормативно-функціональний

підхід, щодо реалізації нормативно визначених професій [7, с. 7] Сприяння безперервної освіти педагогів в умовах післядипломної освіти, на думку І. Колеснікової є медіакультура педагога, вона як складова інформаційної культури, компонент професійної діяльності, що сприяє аналізу процесів функціонування медіа в соціумі, вибору, використанню отриманої інформації, критичному аналізу, оцінці, створенню та передачі медіа-продуктів в різних видах [7, с. 21].

Аналізуючи післядипломну педагогічну освіту відповідно до Закону України «Про освіту», відмічаємо має гуртуватися та включати в себе:

- спеціалізацію — профільну спеціалізовану підготовку з метою набуття особою здатності виконувати завдання та обов'язки, що мають особливості в межах спеціальності;
- перепідготовку — освіту дорослих, спрямовану на професійне навчання з метою оволодіння іншою (іншими) професією (професіями);
- підвищення кваліфікації — набуття особою нових та/або вдосконалення раніше набутих компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань;
- стажування — набуття особою практичного досвіду виконання завдань та обов'язків у певній професійній діяльності або галузі знань [6].

**Метою статті** є дослідження багатоаспектності функцій і завдань післядипломної освіти, що реалізуються відповідними закладами освіти, аналізу необхідності формування професійної компетентності педагогів в умовах безперервної освіти.

**Виклад основного матеріалу.** Основою для подальшого розвитку системи роботи з учителями і підвищення їх функціональної компетентності стала Концепція розвитку педагогічної освіти, затверджена наказом МОН України від 16 липня 2018 року № 776 [8].

Прийняття Концепції розвитку педагогічної освіти потребує від керівників закладів освіти здобуття нових управлінських компетентностей, у зв'язку з появою нових видів педагогічної освіти, а саме: запровадження педагогічної інтернатури («входження» (допуску) до професійної діяльності) та кваліфікаційних іспитів для присвоєння професійної кваліфікації педагогічного працівника закладом вищої чи післядипломної освіти або відповідним кваліфікаційним центром, після не менше ніж одного року роботи на посадах педагогічних

працівників у системі загальної середньої освіти (відповідно до кваліфікаційних вимог до посади педагогічного працівника чи відповідного професійного стандарту з урахуванням спеціальності, предметної спеціальності), а також в дошкільній, позашкільній, професійній (професійно-технічній), фаховій передвищій освіті та спеціалізованій освіті відповідних рівнів [8].

Система післядипломної педагогічної освіти в контексті Концепції розвитку педагогічної освіти визначає цілі та завдання у справі розвитку професіоналізму, кадрового потенціалу, вдосконалення функціонування загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців для професійної діяльності у різних галузях економіки, державного управління, місцевого самоврядування і таке інше.

Метою Концепції розвитку педагогічної освіти є вдосконалення системи педагогічної освіти для створення бази підготовки педагогічних працівників нової генерації, створення умов для залучення до педагогічної діяльності фахівців інших професій та забезпечення умов для становлення і розвитку сучасних альтернативних моделей безперервного професійного та особистісного розвитку педагогів, які, у тому числі, стануть ключовою умовою впровадження Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року [8].

План дій для реалізації Концепції передбачає визначити умови присвоєння часткових педагогічних кваліфікацій за результатами підвищення кваліфікацій, започаткувати реєстр педагогів-наставників, створити ресурс кращих педагогічних практик і його змістовного наповнення [9].

Свідченням демократизації й децентралізації в умовах розвитку освітніх систем, на думку О. Пастовенського, є особливості реалізації методів управління освітою, а саме:

- зростання громадської складової зазначених методів;
- конверсія домінантних методів управління в межах окремих груп;
- зміщення домінантних методів управління освітою від організаційно-розпорядчих та економічних до психологічних і соціальних [10, с. 88].

Свідченням більш широкого делегування повноважень громадським суб'єктам до управління безперервною освітою є прийнятий Порядок підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників у 2019 році. Суб'єктом підвищення кваліфікації може бути заклад освіти (його структурний підрозділ), наукова установа, інша юридична чи фізична особа, у тому числі фізична особа — підприємець, що надає освітні послуги з підвищення кваліфікації педагогічним та/або науково-педагогічним працівникам [11].

Особливістю впровадження сучасних технологій навчання впродовж життя під час професійної підготовки вчителів за твердженням О. Гирина є хеджінг. На сучасному етапі реформування системи освіти в Україні набуває особливого значення формальне мовлення як необхідність бути обережними у своїх твердженнях. Така обережність дозволяє розрізняти факти і заяви, а також «пом'якшує» категоричність висловлених думок. Ця особливість мовлення називається хеджінгом. Хеджінг може бути визначений як використання мовних засобів різного типу (лексичних, граматичних, фонетичних) для демонстрації вагання або невпевненості та для вираження ввічливості [12, с. 37].

Методологію «м'яких» систем пропонує О. Пастовенський, він стверджує, що вона призначена для виявлення різних точок зору і поступового досягнення взаєморозуміння. Саме в цьому полягає її принципова відмінність від традиційного жорстокого підходу, що дозволяє говорити про становлення нової системної парадигми [10, с. 8].

Тепер, перед суб'єктами надання освітніх послуг щодо підвищення кваліфікації стоїть завдання розробити методи й механізми впровадження професійної компетентності, які визначені в Порядку підвищенні кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників, а саме:

- розвиток професійних компетентностей (знання навчального предмета, фахових методик, технологій);
- формування у здобувачів освіти спільних для ключових компетентностей вмінь, визначених частиною першою статті 12 Закону України «Про освіту»;
- психолого-фізіологічні особливості здобувачів освіти певного віку, основи андрагогіки;
- створення безпечного та інклюзивного освітнього середовища, особливості (специфіка) інклюзивного навчання, забезпечення додаткової підтримки в освітньому процесі дітей з особливими освітніми потребами;
- використання інформаційно-комунікативних та цифрових технологій в освітньому процесі, включаючи електронне навчання, інформаційну та кібернетичну безпеку;
- мовленнєва компетентність;
- формування професійних компетентностей галузевого спрямування, опанування новітніми виробничими технологіями, ознайомлення із сучасним устаткуванням, обладнанням, технікою, станом і тенденціями розвитку галузі економіки, підприємства, організації та установи, вимогами до рівня кваліфікації працівників за відповідними професіями (для працівників закладів професійної (професійно-технічної) освіти);
- розвиток управлінської компетентності (для керівників закладів освіти, науково-методичних установ та їх заступників) тощо [11].

На думку В. Калініна, не менш важливим механізмом є механізм самопізнання самого себе, що забезпечує адекватне сприйняття власного особистісного і професійного потенціалу, осмислення власної життєвої позиції. Науковець впевнений, що самоспостереження і самопізнання неодмінно підводять вчителя до вершини самовдосконалення як основної рушійної сили професійного саморозвитку вчителя [12, с. 21].

Узагальнюючи вимоги вищезгадані робимо висновки щодо професійної компетентності вчителя на сучасному етапі розвитку системі освіти України, як професійні особистості внутрішні ресурси педагога, інтегрованого в освітній простір для ефективною взаємодії з учнями, співпраці з суб'єктами різних форм власності з метою досягнення високих результатів. Завдяки освіті протягом життя професійна компетентність розвивається динамічно з урахування психолого-фізіологічних особливостей як педагогів так учнів у відповідності із процесами які відбуваються у суспільному розвитку країни.

На сьогодні не розроблений механізм в об'єднаних територіальних громадах забезпечення безперервного професійного розвитку, який може здійснюватися шляхом формальної, неформальної та інформальної освіти, і його результати накопичення в електронному портфоліо педагогічного працівника, який має бути розміщений на веб-сайті закладу освіти (роботодавця педагогічного працівника), або його засновника.

Багато громадських організацій на сьогодні пропонують різноманітні форми й методи тренінгів, щодо освітніх інновацій, проведення семінарів, семінарах-практикумах, семінарах-нарадах, семінарах-тренінгах, вебінарах, майстер-класах тощо (у тому числі, за кордоном). Але на сьогодні постає питання зарахування годин викладачеві, які необхідні йому для щорічного підвищення кваліфікації. Дане повноваження покладено на педагогічні ради навчальних закладів. Тепер, перед тим, як відряджати працівника, необхідно бути впевненому, що даний суб'єкт, що надає відповідні освітні послуги має ліцензію на такий вид роботи. І відповідність ліцензії мають перевіряти не члени педради, а відповідні обласні управління

освіти і науки, проте на сьогодні чітко не випасано в законодавстві, хто це має право здійснювати.

На теперішній час, Міністерством освіти і науки України не затверджено перелік організаторів заходів, сертифікати яких прирівнюються до документів ліцензованих закладів освіти. Проте обов'язковою умовою для визнання результатів інших видів підвищення кваліфікації є опис набутих нових та/або вдосконалених відповідно до фаху раніше набутих компетентностей і досягнутих результатів навчання, співмірних з витраченим на це часом.

Повинен розпочатися реєстр педагогічних працівників, які можуть виступати в ролі наставників, він має вестись Державною службою якості освіти України на підставі конкретного переліку значущих професійних досягнень, включаючи наявність чинного документа про проходження сертифікації.

Не розроблений на сьогодні механізм матеріального заохочення для наставників для роботи зі стажерами за рахунок бюджетного (або інших) джерел фінансування, систематичне навчання та обмін досвідом, а також залучення до педагогічної експертизи освітніх програм, проектів підручників, цифрових освітніх ресурсів тощо.

**Висновки.** На наш погляд, формування професійної компетентності педагогів в умовах безперервної освіти як відкритою соціальною системою — це процес вироблення і впровадження механізмів держаними структурами і органами громадського самоврядування, забезпечення права підсвічення кваліфікації відповідно до вимог законодавства, відповідно до покликання, інтересів і здібностей.

Отже, наукова трактовка проблем формування професійної компетентності педагогів в умовах безперервної освіти на регіональному й загальнодержавному рівні є перспективою подальших наукових досліджень.

Методологічна зміна підвищення кваліфікації із одного разу на п'ять років на щорічне набрання годин не менше тридцяти й в сумі не менше сто п'ятдесят на п'ять років потребує нових механізмів державно-громадського управління системою безперервної освіти в Україні, й потребує подальших наукових розвідок.

#### Література

1. Биков В. Ю. Відкрита освіта в Єдиному інформаційному освітньому просторі / В. Ю. Биков // Педагогічний дискурс. 2010. Вип. 7. С. 30–35. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe? I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=peddysk\\_2010\\_7\\_7](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe? I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=peddysk_2010_7_7)
2. Єльнікова Г. В. Компетентнісний підхід до моделювання професійної діяльності керівника вищого навчального закладу / Галина Василівна Єльнікова // Теорія та методика управління освітою. 2010. № 4. С. 10. URL: <http://tme.uomo.edu.ua/>
3. Зязюн І. А. Філософія педагогічної дії: [монографія] / Іван Андрійович Зязюн. Черкаси: ЧНУ імені Богдана Хмельницького, 2008. 608 с.



4. Концептуальні засади організаційних механізмів і технологій громадсько-державного управління: посібник / О. М. Онаць, Л. М. Калініна, за наук. ред. Л. М. Калініної. К.: Видавничий дім «Сам», 2017. 64 с.
5. Ничкало Н. Г. Неперервність професійної освіти: філософські-педагогічні аспекти / Н. Г. Ничкало // Якість неперервної освіти в умовах євроінтеграційних процесів: тенденції, проблеми, прогнози: матер. міжнар. науково-практ. конф. (Київ — Чернівці, 2–4 листопада 2015 р.). Чернівці, 2015. С. 5–14.
6. Закон України «Про освіту». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/print>
7. Розвиток професійної компетентності педагогів в умовах реформування освіти: збірник матеріалів конференції / За ред. О. В. Пастовенського. Житомир, 2018. 168 с.
8. Концепція розвитку педагогічної освіти. Наказ МОН від 16.07.2018 № 776. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-koncepciyi-rozvitku-pedagogichnoyi-osviti>
9. Про затвердження плану впровадження Концепції розвитку педагогічної освіти. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-planu-vprovadzhennya-koncepciyi-rozvitku-pedagogichnoyi-osviti>
10. Пастовенський О. В. Модернізація управління освітою в умовах інноваційних змін: [навчально-методичний посібник] / О. В. Пастовенський — Житомир: Полісся, 2018. 108 с.
11. Постанова КМУ від 21 серпня 2019 р. № 800 Порядок підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2019-%D0%BF>
12. Формування компетентності «навчання впродовж життя» як ключової вимоги професійної підготовки вчителя XXI століття: навчально-методичний посібник / О. В. Гирин, В. В. Євченко, В. В. Жуковська, В. О. Калінін, Л. В. Калініна та ін. Житомир, «Полісся», 2018. 112 с.

#### References

1. Bikov V. Yu. Vidkrita osvita v Yedinomu informacijnomu osvitnomu prostori / V. Yu. Bikov // Pedagogichnij diskurs. 2010. Vip. 7. S. 30–35. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe? I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILA=&2\\_S21STR=peddysk\\_2010\\_7\\_7](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe? I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=peddysk_2010_7_7)
2. Yelnikova G. V. Kompetentnisnij pidhid do modelyuvannya profesijnoyi diyalnosti kerivnika vishogo navchalnogo zakladu / Galina Vasilivna Yelnikova // Teoriya ta metodika upravlinnya osvitoyu. 2010. № 4. S. 10. URL: <http://tme.uomo.edu.ua/>
3. Zyazyun I. A. Filosofiya pedagogichnoyi diyi: [monografiya] / Ivan Andriyovich Zyazyun. Cherkasi: ChNU imeni Bogdana Hmelnickogo, 2008. 608 s.
4. Konceptualni zasadi organizacijnih mehanizmv i tehnologij gromadsko-derzhavnogo upravlinnya: posibnik / O. M. Onac, L. M. Kalinina, za nauk. red. L. M. Kalininoyi. K.: Vidavnichij dim «Sam», 2017. 64 s.
5. Nichkalo N. G. Neperervnist profesijnoyi osviti: filosofski-pedagogichni aspekti / N. G. Nichkalo // Yakist neperervnoyi osviti v umovah yevrointegracijnih procesiv: tendenciyi, problemi, prognozi: mater. mizhnar. naukovoprakt. konf. (Kiyiv — Chernivci, 2–4 listopada 2015 r.). Chernivci, 2015. S. 5–14.
6. Zakon Ukrayini «Pro osvitu». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/print>
7. Rozvytok profesiinoi kompetentnosti pedahohiv v umovakh reformuvannia osvity: zbirnyk materialiv konferenstsi / Za red. O. V. Pastovenskoho. Zhytomyr, 2018. 168 s.
8. Konceptiya rozvitku pedagogichnoyi osviti. Nakaz MON vid 16.07.2018 № 776. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-koncepciyi-rozvitku-pedagogichnoyi-osviti>
9. Pro zatverdzhennya planu vprovadzhennya Konceptiyi rozvitku pedagogichnoyi osviti. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-planu-vprovadzhennya-koncepciyi-rozvitku-pedagogichnoyi-osviti>
10. Pastovenskij O. V. Modernizaciya upravlinnya osvitoyu v umovah innovacijnih zmin: [navchalno-metodichnij posibnik] / O. V. Pastovenskij. Zhitomir: Polissya, 2018. 108 s.
11. Postanova KМУ vid 21 serpnja 2019 r. № 800 Poryadok pidvishennja kvalifikacij pedagogichnih i naukovopedagogichnih pracivnikiv. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2019-%D0%BF>
12. Formuvannya kompetentnosti «navchannya vprodovzh zhittja» yak klyuchovoyi vimogi profesijnoyi pidgotovki vchitelya XXI stolittja: navchalno-metodichnij posibnik / O. V. Girin, V. V. Yevchenko, V. V. Zhukovska, V. O. Kalinin, L. V. Kalinina ta in. Zhitomir, «Polissya», 2018. 112 s.

Стаття надійшла до редакції 24.10.2019



УДК 35.073.53:351.746.1

**Марова Світлана Феліксівна**

*доктор наук з державного управління, професор  
Донецький державний університет управління*

**Марова Светлана Феликсовна**

*доктор наук по государственному управлению, профессор  
Донецкий государственный университет управления*

**Marova Svitlana**

*Doctor in Public Administration, Professor  
Donetsk State University of Management*

ORCID: 0000-0002-7887-4934

**Федоровський Леонід Ігорович**

*аспірант*

*Донецького державного університету управління*

**Федоровский Леонид Игоревич**

*аспирант*

*Донецкого государственного университета управления*

**Fedorovsky Leonid**

*Postgraduate Student of*

*Donetsk State University of Management*

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-5-6681

## СТАЛИЙ РОЗВИТОК: СТАЛІ ЗАКУПІВЛІ ЯК ПОКАЗНИК ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВЛАДИ

## УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ: ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ЗАКУПКИ КАК ПОКАЗАТЕЛЬ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВЛАСТИ

## SUSTAINABLE DEVELOPMENT: SUSTAINABLE PROCUREMENT AS AN INDICATOR OF GOVERNMENT RESPONSIBILITY

**Анотація.** У статті доведено, що сутність влади в умовах сучасних глобалізаційних процесів простежується в зовсім інших формах і ставить перед собою інші цілі і завдання, ніж у попередні часи. По-перше, влада стала ефективнішою, активно розвиваються знання, що є основним засобом влади, що сприяє з одного боку, демократизації різних форм управління і способів організації, а з іншого, встановленню суцільних форм підпорядкування. Ухвалюючи певні рішення, керуючись спеціальними знаннями людина з власної волі, на основі прийнятих нею рішень стає «одновимірним», запрограмованим індивідом. Поведінка, що певним чином не відповідає раціональним нормам визначається як певне відхилення від норми. Процеси гуманізації і демократизації влади стають підставою для закріпачення людей, дозволяючи не просто управляти, а «продукувати слухняні тіла». По-друге, традиційні завдання і функції влади, які полягають у встановленні контролю, порядку, заснованого на певних нормах, замінюються повною відмовою від контролю, влада усувається (відмежовується від наслідків фізичного та соціального порядку) від необхідності вирішувати важливі соціальні проблеми, надаючи людині повну свободу вибору в пошуку стратегій виживання. Індивідуалізм і свобода вибору незмінно пов'язані з ризиком, який стає провідною функцією управління. По-третє, посилюються процеси знеособлення, як об'єктів, так і суб'єктів влади, що в кінцевому рахунку призводять до відсутності відповідальності за вибрані і здійснювані стратегії управління. У сталому суспільстві, за умови відповідальної влади, одним з важливих питань постає питання сталих закупівель. Оскільки вимоги до безпечності товару, вимоги до безпечного виробництва, до збереження нашої екосистеми в цілому наразі життєво необхідні. Дійсно у цій сфері сталих закупівель, оскільки найнижча ціна вже не є основним показником, перш за все відповідальність та професійне ставлення до своєї роботи відіграють ключову роль.

**Ключові слова:** сталий розвиток, публічні закупівлі, сталі закупівлі, відповідальність влади, місцеве самоврядування.

**Аннотация.** В статье доказано, что сущность власти в условиях современных глобализационных процессов прослеживается в совершенно иных формах и ставит перед собой другие цели и задачи, чем в прежние времена. Во-первых, власть стала более эффективной, активно развиваются знания, являющиеся основным средством власти, что способствует, с одной стороны, демократизации различных форм управления и способов организации, а с другой, установлению властных форм подчинения. Принимая определенные решения, руководствуясь специальными знаниями, человек по собственной воле, на основе принятых им решений становится «одномерным», запрограммированным индивидом. Поведение, определенным образом не соответствует рациональным нормам и определяется как некое отклонение от нормы. Процессы гуманизации и демократизации власти становятся основанием для закрепощения людей, позволяя не просто управлять, а «производить послушные тела». Во-вторых, традиционные задачи и функции власти, которые заключаются в установлении контроля, порядка, основанного на определенных нормах, заменяются полным отказом от контроля, власть устраняется (отмежевывается от последствий физического и социального порядка), от необходимости решать важные социальные проблемы, предоставляя человеку полную свободу выбора в поиске стратегий выживания. Индивидуализм и свобода выбора неизменно связаны с риском, который становится ведущей функцией управления. В-третьих, усиливаются процессы обезличивания, как объектов, так и субъектов власти, что, в конечном счете, приводят к отсутствию ответственности за выбранные и осуществляемые стратегии управления. В установившемся обществе, при условии ответственной власти, одним из важных вопросов возникает вопрос зеленых закупок. Поскольку требования к безопасности товара, требования к безопасному производству, к сохранению нашей экосистемы в целом являются жизненно необходимы. Действительно в этой сфере публичных закупок, поскольку самая низкая цена уже не является основным показателем, прежде всего ответственность и профессиональное отношение к своей работе играют ключевую роль.

**Ключевые слова:** устойчивое развитие, публичные закупки, стали закупки, ответственность власти, местное самоуправление.

**Summary.** The article proves that the essence of power in the conditions of modern globalization processes can be traced in completely different forms and sets different goals and objectives than in previous times. Firstly, power has become more effective, knowledge is actively developing, which is the main means of power, which contributes on the one hand, the democratization of various forms of government and methods of organization, and on the other, the establishment of continuous forms of subordination. Making certain decisions, guided by the special knowledge of a person of his own free will, on the basis of his decisions becomes a «one-dimensional», programmed individual. Behavior that in some way does not meet the rational norms is defined as a certain deviation from the norm. The processes of humanization and democratization of power become the basis for the enslavement of people, allowing not just to govern, but to «produce obedient bodies». Secondly, the traditional tasks and functions of power, which are to establish control, the order based on certain norms, are replaced by a complete renunciation of control, power is removed (separated from the effects of physical and social order) from the need to solve important social problems, freedom and choice in finding survival strategies. Individualism and freedom of choice are invariably associated with risk, which becomes the leading function of management. Thirdly, the processes of depersonalization of both objects and subjects of power are intensifying, which ultimately lead to a lack of responsibility for the chosen and implemented management strategies. In a stable society, under the condition of responsible government, one of the important issues is the issue of sustainable procurement. Because the requirements for the safety of goods, the requirements for safe production, for the preservation of our ecosystem as a whole are now vital. Indeed, in this area of sustainable procurement, as the lowest price is no longer the main indicator, first of all, responsibility and professional attitude to their work play a key role.

**Key words:** sustainable development, public procurement, sustainable procurement, government responsibility, local government.

**Вступ.** Активні процеси глобалізації та періодичні кризи у житті сучасного суспільства сприяють їх вирішенню, насамперед у сфері публічного управління. Реформи, що здійснюються у розвинутих державах світу відбувається у двох векторах: децентралізація владних повноважень, а також посилення законодавчої відповідальності на місцях за прийняті рішення, відповідно до наявного досвіду, що сприяє стабільному розвитку регіонів. Отже, метою статті є аналіз сталих закупівель та відповідальності влади в контексті ідеї сталого розвитку.

**Аналіз останніх досліджень.** При написанні статті були використані нормативно-правові акти, що стосуються обраної проблематики, а саме: За-

кон України «Про публічні закупівлі» [3], Зелена книга Європейського Союзу [4], «Міжнародний стандарт. Соціальна відповідальність» [5]. В. Бульба та А. Меляков у своїй статті доводять ефективність та результативність взаємодії соціально відповідального бізнесу та влади [2]. Зарубіжні автори, як-от: Єрік Коен, Моше Лисак та Урі Алмагор [1] наголошують на позитивних соціальних змінах, що спрямовані на встановлення «сталості», сталого розвитку. Разом з тим, проблема впровадження сталих закупівель та відповідальності влади в контексті ідеї сталого розвитку не була предметом окремого дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Теорія децентралізаційної системи управління є досить новою,

бо майже до XX століття федералізовані (децентралізовані) держави асоціювались зі слабкістю. Історично, саме завдяки єдності земель, ідей, суспільства та мешканців державні утворення могли протистояти загарбницьким зазіханням сусідів.

Однак, світ XXI ст. має інакші тенденції розвитку. Існуюча рухливість населення та погано організоване керівництво у конкретному регіоні може викликати відтік населення, деградації одних територій та «перенасичення» інших, більш успішних регіонів. Таким чином, деякі території, регіони і навіть держави можуть занепасти під впливом зовнішніх чинників. А тому, відповідальність влади на місцях набуває вкрай великої актуальності.

Активний розвиток місцевого самоврядування можна пояснити необхідністю спільної діяльності громад, що формує певну галузь суспільних відносин. Така галузь охоплює велике коло проблем, які регламентують всі сторони суспільного життя суспільства [1, с. 57].

У процесі розвитку суспільних відносин й ускладненню соціальних контактів, постала проблема, пов'язана з виникненням соціальних протиріч. З метою вирішення яких суспільство утворило владні структури з чітко окресленими повноваженнями, що й призвело до появи держави, основу якої складав народ.

Загальновідомим фактом є те, що слово демократія означає «влада народу». Це свідчить про те, що народ має бути основним і єдиним джерелом влади за демократичного суспільного ладу. Саме тому підвалини демократії вимагають дотримання юридичного принципу «поділу влади». Однак на практиці поділ влади постає як своєрідна ефемерна теоретична проблема, оскільки, з одного боку, джерелом влади є народ, а з іншого, вона є розподіленою між «гілками влади», серед яких провідне місце належить виконавчим органам державної влади.

Історичний досвід демонструє, що зосередження влади в одного суб'єкта, відштовхує членів суспільства від соціальної та іншої відповідальності за будь-які дії. Подібна форма залежності серйозно обмежує свободу діяльності як людини, так і місцевої громади в цілому і призводить до втрати відповідальності. Лише існування особистої свободи спроможне вплинути на появу почуття особистої відповідальності, без чого не є можливою трудова діяльність.

Такий погляд на концепцію суспільного ладу є ідеальним у тому контексті, що владні відносини охоплюють всі сфери управління. Але в той же час є конкретною, оскільки у випадку надання їй властивого динамізму, можна простежити реальні внутрішні протиріччя, затвердження в усіх сферах діяльності рівнозалежних відносини. У справді демократичному суспільстві влада в її проявах не може і не повинна існувати лише як деяка потен-

ційна або актуальна форма примусу [5]. Діяльність конкретного громадянина та влада повинна здійснюватися шляхом певного делегування владних повноважень від низу до гори і цілковитої підзвітності верхніх ешелонів влади нижнім.

Відсутність суворо централізованого зв'язку між автономними і самостійними частинами єдиного цілого, до яких належить місцева громада з її ресурсами, створює для них можливості внутрішнього саморозвитку, робить їх більш «гнучкими» і сприйнятливими до змін.

Подібні можливості придушуються згори. На сьогодні дуже часто розвиток суспільства повністю орієнтується на західно-європейські стандарти, Україна не є винятком, не враховуючи того, що на кожному етапі соціального розвитку влада об'єктивно розв'язує одну ту саму проблему виходу з традиції до цивілізації.

Подібне механічне перенесення до політичного поля України культури розвитку європейської цивілізації часто завершувалося бюрократичною формальністю. Сучасна всезагальна інтеграція перевтілюється на своєрідний засіб суцільної дезинтеграції і знищення нашої держави. У суспільстві постійно відбувається доволі небезпечний процес маніпуляції людською свідомістю народу і пропагування чужих йому культурних цінностей. Така масова маніпуляція західними цінностями, тільки посилює апатію у взаємовідносинах людини до людини, до її буття. Через це діяльність людини стає все більш агресивною за своєю суттю.

У сталому суспільстві, за умови відповідальної влади, одним з важливих питань постає питання сталих закупівель. Оскільки вимоги до безпечності товару, вимоги до безпечного виробництва, до збереження нашої екосистеми в цілому наразі життєво необхідні. Дійсно у цій сфері сталих закупівель, оскільки найнижча ціна вже не є основним показником, перш за все відповідальність та професійне ставлення до своєї роботи відіграють ключову роль. Існуюче законодавство дозволяє застосовувати різноманітні нецінові критерії при складанні технічної документації для конкурсних торгів — стаття 22 Закону «Про публічні закупівлі» [3]. Наразі ці критерії і є критеріями відбору товару, робіт або послуг, і якщо пропозиція не відповідає цим критеріям, то вона може бути відхиленою, навіть не зважаючи на найнижчу ціну. Основою для встановлення вимог до предмету закупівлі в такому разі стають нормативно-правові акти та відповідні міжнародні або ж національні стандарти. Якісні та технічні характеристики самого предмету закупівлі мають передбачати певні заходи із захисту довкілля. Це можуть бути критерії енергоефективності, ефективне використання водних та земних ресурсів, безпечність для людства та природи, поліпшені екологічні характеристики та можливості утилізації в подальшому. Такий



підхід до публічних закупівель демонструє відповідальність влади та є спробою впроваджувати сталість економічного розвитку, а й відповідно сталість усього суспільства в майбутньому.

Як відомо для прогресу необхідною умовою є те, щоб країна якомога менше обмежувала внутрішній моральний світ людини, надаючи їй вільного духовного вибору. Такі дії вимагають підвищення стандартів до людини-суб'єкта, яка повинна адаптуватися до змін, що постійно відбуваються в суспільному житті та складаються з колективного інтелекту місцевої громади як цілісної системи.

У зв'язку з цим міське самоврядування це особливий вид людської діяльності, який полягає не лише у досягненні реформаційних цілей держави, але і є способом підтримки її цілісності, оптимального функціонування і розвитку [2, с. 10].

Український соціальний досвід звертає увагу на необхідність демократизації громадського розвитку, де провідною функцією управління суспільством є найбільш повне включення в управлінську діяльність всього населення. Головне завдання цієї функції створення простору для саморозвитку.

Окрім того, ця функція формує почуття загального інтересу і відповідальності конкретної людини і місцевої громади, які звикають не лише самостійно вирішувати свої справи, але й здійснювати контроль за ходом суспільного розвитку.

Протягом багатьох історичних епох влада завжди впливала на життєдіяльність людей. Характерною рисою сучасної влади є те, що відбуваються не тільки зміни у владних відносинах, а й якісне реформування.

Однією зі специфічних ознак влади є перехід від кількісних змін до якісних. Саме тому, суспільство XXI ст. намагається створити «владу високої якості», побудовану на наступних принципах.

1. Ефективність. Характеристикою відповідальної влади є ефективність можливість досягнення цілей з найменшими втратами, вміння не лише долати кризи, а й запобігати їх появі.

Е. Тоффлер, описує особливості влади, що закладені на знаннях, вказує на таку її якість як невичерпність. Усі ресурси, на які спиралася попередня влада, були доволі обмеженими, а знання є безмежними.

2. Владний простір. Дисципліна як ефективний інструмент формування громадянської єдності спрямований на організацію простору та поділ часу. Будь-які рухи, жести, операції людини повинні бути підпорядковані принципу найбільшої ефективності, який виражається не тільки в ефективному розподілі часу, але і в прагненні «вичерпати час».

Активні процеси трансформації влади призводять до різних варіантів простору і часу. В сучасних високотехнологічних державах відбувається «стиснення простору і часу». Таке явище просте-

жується в тому, що будь-які точки простору стають все більш доступнішими і, відповідно, освоєними. Час переважно відводиться на досягнення і освоєння нових процесів, але він теж скорочується.

3. Необмеженість влади над територією. Оскільки умовами для інвестування капіталу є певна територія (фізичний простір), ресурси, розвинута інфраструктура, продуктивність людей, то специфічність такої ситуації полягає в тому, що «вливання інвестицій» не спрямоване на поліпшення умов для виробництва, навпаки, вкладення капіталу здійснюється у вже існуючі, найбільш сприятливі умови. Влада не прагне переобтяжити себе побудовою системи суцільного контролю, вона все більше не потребує тотальних режимів управління.

Зміна територіальних характеристик створює умови, за яких змінилися всі форми суспільної взаємодії, включаючи владні. Необхідність в існуванні різних форм контролю майже відсутня, влада майже перестала встановлювати правила і вимагати суцільного їх виконання. Відбулася «детериторизація влади», яка сприяє пошуку нових ресурсів для підпорядкування, серед них «Відчуття ризику, що є основою підпорядкування, специфічною та надійною гарантією, оскільки в умовах, коли люди поставлені перед необхідністю впоратися зі своїми проблемами власними силами, є недостатніми для встановлення контролю над нинішньою ситуацією, важко уявити можливість виникнення у них думок про майбутні зміни свого становища» [4].

4. Функціонування сучасної влади. Від часу виникнення стародавніх державних утворень, влада намагалась демонструвати власну могутність і силу. Формами демонстрації влади були: публічні страти, виїзди державних осіб, спорудження палаців тощо. Влада демонструвала свою велич, підкреслюючи власну обізнаність, повсюдність і ефективність.

В умовах сучасних процесів глобалізації, влада проявляється у високошвидкісному режимі існування, яка є рухливою і спрямовує свої зусилля не на утвердження власних настанов, а на позбавлення інших людей можливості ухвалювати важливі організаційні рішення. Влада не ставить собі за мету самоствердження через встановлення порядку, шляхом організації, встановлення контролю і дисципліни.

Таким чином, суцільна необмеженість влади виявляється ще й у тому, що чиновники володіють низкою привілеїв, що надають їм можливість не нести відповідальності за простір (фізичний і соціальний), в якому вони здійснюють свої повноваження. Влада переходить до політики досить гнучкого управління, не створюючи більше паноптикуму, а навпаки, об'єктом уваги є життя людей, що володіють владою. Сучасна форма існування влади утворює своєрідні символи благополучного життя, стає прикладом для більшості.



На жаль, однією з найважливіших рис, яка є притаманною владі і сприймається більшістю — це небажання брати на себе відповідальність.

Відмова від реальної відповідальності, небажання ухвалювати рішення і організувати умови свого життя, або життя цілих народів, в умовах глобалізаційних процесів можуть призвести до незворотних катастрофічних результатів.

**Висновки.** Отже, можна зробити висновок, що сутність влади в умовах сучасних глобалізаційних процесів простежується в зовсім інших формах і ставить перед собою інші цілі і завдання, ніж у попередні часи. По-перше, влада стала ефективнішою, активно розвиваються знання, що є основним засобом влади, що сприяє з одного боку, демократизації різних форм управління і способів організації, а з іншого, встановленню суцільних форм підпорядкування. Ухвалюючи певні рішення, керуючись спеціальними знаннями людина з власної волі, на основі прийнятих нею рішень стає «одно-

вимірним», запрограмованим індивідом. Поведінка, що певним чином не відповідає раціональним нормам визначається як певне відхилення від норми. Процеси гуманізації і демократизації влади стають підставою для закріпачення людей, дозволяючи не просто управляти, а «продукувати слухняні тіла». По-друге, традиційні завдання і функції влади, які полягають у встановленні контролю, порядку, заснованого на певних нормах, замінюються повною відмовою від контролю, влада усувається (відмежовується від наслідків фізичного та соціального порядку) від необхідності вирішувати важливі соціальні проблеми, надаючи людині повну свободу вибору в пошуку стратегій виживання. Індивідуалізм і свобода вибору незмінно пов'язані з ризиком, який стає провідною функцією управління. По-третє, посилюються процеси знеособлення, як об'єктів, так і суб'єктів влади, що в кінцевому рахунку призводять до відсутності відповідальності за вибрані і здійснювані стратегії управління.

#### Література

1. Comparative social dynamics: essays in honor of S.N. Eisenstadt / Erik Cohen, Moshe Lissak, Uri Almagor, eds. Boulder: Westview Press, 1985. 226 p.
2. Бульба В. Г., Меляков А. В. Перспективи взаємодії соціально відповідального бізнесу та органів місцевого самоврядування // Державне регулювання соціального підприємництва та соціально відповідального бізнесу: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф., 25 листопада 2010 р. / за заг. ред. д. е. н., проф. О. Ю. Амосова. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2010. С. 8–11.
3. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016. № 9. Ст. 89 [із змінами та доповненнями]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page>. (дата звернення 05.01.2019)
4. Зелена книга Європейського Союзу URL: [http://www.rspenergy.ru/main/static.asp?art\\_id=1552](http://www.rspenergy.ru/main/static.asp?art_id=1552) (дата звернення 05.01.2019)
5. Міжнародний стандарт. Соціальна відповідальність (SA8000). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0015697-07> (дата звернення 05.01.2019)

#### References

1. Comparative social dynamics: essays in honor of S.N. Eisenstadt / Erik Cohen, Moshe Lissak, Uri Almagor, eds. Boulder: Westview Press, 1985. 226 p.
2. Buljba V. Gh., Meljakov A. V. Perspektivy vzajemodiji socialjno vidpovidaljnogho biznesu ta orghaniv miscevo-gho samovrjaduvannja // Derzhavne rehuljuvannja socialjnogho pidpryjemnyctva ta socialjno vidpovidaljnogho biznesu: materialy II Mizhnar. nauk.-prakt. konf., 25 lystopada 2010 r. / za zagh. red.d.e.n., prof. O. Ju. Amosova. Kh.: Vyd-vo KharRI NADU «Maghistr», 2010. S. 8–11.
3. Zakon Ukrajiny «Pro publichni zakupivli» vid 25 ghrudnja 2015 r. # 922-VIII // Vidomosti Verkhovnoji Rady (VVR), 2016. #9. St. 89 [iz zminamy ta dopovnenjamy]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page>. (data zvernennja 05.01.2019)
4. Zelena knygha Jevropejskogho Sojuzu URL: [http://www.rspenergy.ru/main/static.asp?art\\_id=1552](http://www.rspenergy.ru/main/static.asp?art_id=1552) (data zvernennja 05.01.2019)
5. Mizhnarodnyj standart. Socialjna vidpovidaljnistj (SA8000). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0015697-07> (data zvernennja 05.01.2019)

Стаття надійшла до редакції 15.11.2019

УДК 35.077:005.551]-027.21

**Мудренко Наталія Володимирівна**

*аспірантка кафедри публічного управління та публічної служби  
Національна академія державного управління при Президенті України*

**Мудренко Наталья Владимировна**

*аспірантка кафедры публичного управления и публичной службы  
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины*

**Mudrenko Natalia**

*Postgraduate Student of the*

*Department of Public Administration and Public Service*

*National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-5-5244

## **КООРДИНАЦІЯ: РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ В НОВОМУ ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

## **КООРДИНАЦИЯ: РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ В НОВОМ ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ**

## **COORDINATION: ITS ROLE AND VALUE IN THE NEW PUBLIC MANAGEMENT**

**Анотація.** Метою цієї статті є розкриття ролі та значення координації в новому публічному управлінні з позиції сучасних європейських та американських науковців. Стаття ґрунтується на аналізі досліджень і публікацій Фріца Шарпфа, Мартіна Пейнтера, Дітмара Брауна, Леса Меткафа та Бернарда Пітерса щодо координації як функції управління, наукові дослідження яких ми виділяємо серед сучасних європейських та американських науковців як такі, що є важливими для визначення ролі та значення координації в новому публічному управлінні. Зокрема, Фріц Шарпф (Fritz Scharpf) запропонував поділ координації на «негативну» та «позитивну»; Мартін Пейнтер (Martin Painter) визначив п'ять цілей політичної координації; шкала Леса Меткафа (Les Meltcalfe) є корисним інструментом для оцінки та порівняння реальних моделей взаємодії між програмами та організаціями; Бернард Пітерс (Bernard Peters) визначає основні перепони для координації та наводить перелік завдань та проблем, які координація дозволяє вирішувати урядам. За результатами проведеного дослідження зроблено висновок, що: у парадигмі нового публічного управління значення та роль координації як управлінської функції є пріоритетною; наукові розробки та дослідження механізмів координації з метою пошуку більш ефективних форм перебувають у фокусі сучасної європейської та американської науки публічного управління; на сьогоднішній день у європейському науковому середовищі переважає думка, що найбільш дієвою формулою координації є поєднання вертикальної з горизонтальною.

У перспективі подальше дослідження провідних європейських та американських наукових розробок у цій сфері дозволило б обрати найбільш ефективні форми та механізми координації для впровадження в Україні та запобігти негативного досвіду.

**Ключові слова:** координація, функція публічного управління, нове публічне управління, шкала координації.

**Аннотация.** Целью данной статьи является определение роли и значения координации в новом публичном управлении с позиции современных европейских и американских ученых. Статья основывается на анализе исследований и публикаций Фрица Шарпфа, Мартина Пейнтера, Дитмара Брауна, Леса Меткафа и Бернарда Питерса на тему координации как функции управления, научные исследования которых мы выделяем среди современных европейских и американских ученых в качестве наиболее значимых для определения роли и значения координации в новом публичном управлении. В частности, Фриц Шарпф (Fritz Scharpf) предложил разделение координации на «отрицательную» и «положительную»; Мартин Пейнтер (Martin Painter) определил пять целей политической координации; шкала Леса Меткафа (Les Meltcalfe) является полезным инструментом для оценки и сравнения реальных моделей взаимодействия между программами и организациями; Бернард Питерс (Bernard Peters) определяет основные препятствия для координации

и приводит перечень задач и проблем, которые координация позволяет решать правительствам. По итогам проведенного исследования сделан вывод, что: в парадигме «нового публичного управления» значение и роль координации как управленческой функции является приоритетной; научные разработки и исследования механизмов координации с целью поиска более эффективных форм находятся в фокусе современной европейской и американской науки публичного управления; на сегодняшний день в европейской научной среде преобладает мнение, что наиболее действенной формулой координации является сочетание вертикальной с горизонтальной.

В перспективе дальнейшее исследование ведущих европейских и американских научных разработок в этой сфере позволило бы выбрать наиболее эффективные формы и механизмы координации для внедрения в Украине и избежать негативного опыта.

**Ключевые слова:** координация, функция публичного управления, новое публичное управление, шкала координации.

**Summary.** This paper emphasizes the role of coordination in the new public management (NPM) from the perspective of European and American scholars in this field. The article is based on an analysis of research and publications made by Fritz Scharpf, Martin Painter, Dietmar Brown, Les Metcalfe, and Bernard Peters. Their research we distinguish as leading for defining the role of coordination in the NPM. Fritz Scharpf suggested dividing coordination into «negative» and «positive»; Martin Painter had identified five goals for political coordination; Les Metcalfe's scale is a useful tool to measure and compare the degree of interaction between programs and organizations; Bernard Peters identifies main obstacles to coordination and lists the tasks and challenges that coordination allows governments to address.

Due to globalization, international interdependence keeps growing and at the same time public sector performs further fragmentation, this greatly updates the role and importance of coordination as one of the key management functions.

As public service reform is underway in Ukraine and Ukraine maintains its European and Euro-Atlantic course of development, we consider the research of the European experience in this field as important and relevant.

The conclusions of research are the following: coordination in NPM is a priority; the European and American public administration science search more effective coordination's forms and mechanisms; to date, the European scientific society is dominated by the view that the most effective formula for coordination is the combination of both vertical and horizontal.

Further research of leading European and American scientific developments in this field would allow us to select the most effective coordination's forms and mechanisms to implement it in Ukraine as well as to avoid negative experiences.

**Key words:** coordination, policy coordination, new public management, coordination scale.

**Постановка проблеми.** Сьогодні під впливом глобалізації спостерігається зростання рівня міжнародної взаємозалежності і паралельно з цим відбувається процес фрагментації публічного сектору, перехід від централізованого управління до поліцентричного врядування. Це значно актуалізує роль та значення координації як однієї з основних управлінських функцій.

Конституцією України підтверджено європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України, тому дослідження європейського досвіду є важливим та актуальним.

Пошук ефективних форм політичної координації потрапив у фокус європейської науки публічного управління та адміністрування з 1980-х років, що було спричинено активними інтеграційними процесами в Європейському Союзі. І залишається однією із головних проблем з того часу, оскільки внаслідок успішного впровадження методів Нового публічного управління (New Public management), яке передбачає управління окремими програмами, створення автономних чи квазі-автономних агентств, відбувається подальша фрагментація та роздробленість державного сектора. Тому деякі політичні лідери (колишній прем'єр-міністр Великої Британії Тоні Блер) закликають до «більш консолідованого» — «joined-up» управління, а уряд

Нової Зеландії розпочав програму з «відновлення центру» [1, с. 1].

Іншим фактором, що критично вимагає значного посилення координації, є виникнення «складних проблем» (wicked problems), які не можна вирішити діями будь-якого окремого публічного органу (а, частіше, й засобів однієї держави недостатньо). Спроба вирішити таку проблему, як кліматичні зміни або сталий розвиток, вимагає залучення більшої частини уряду, а отже, і координації [2, с. 143].

У цьому зв'язку нагальним вбачається вивчення й аналіз сучасних розробок європейських та американських науковців та переосмислення координації в умовах сучасних викликів, а також розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення зазначеної функції у парадигмі публічного управління в Україні.

Стаття ґрунтується на аналізі досліджень і публікацій Фріца Шарпфа, Мартіна Пейнтера, Дітмара Брауна, Леса Меткафа та Бернарда Пітерса щодо координації як функції управління, наукові дослідження яких ми виділяємо серед сучасних європейських та американських науковців як такі, що є важливими для визначення ролі та значення координації в новому публічному управлінні.

Метою цієї статті є розкриття ролі та значення координації в новому публічному управлінні з по-

зиції сучасних європейських та американських науковців.

**Виклад основного матеріалу.** За класичним у європейській науці визначенням Чарльза Ліндблума (Charles Lindblom), запропонованим ним у 1965 р. «координація — це внесення коректив у набір рішень таким чином, що несприятливі наслідки будь-якого одного рішення для інших рішень до певної міри та в деяких випадках уникаються, зменшуються, врівноважуються або переважаються» [3, с. 73].

Іншими словами, координація відбувається тоді, коли рішення, прийняті в одній програмі чи організації, враховують рішення, прийняті в інших, і намагаються запобігти конфлікту.

Німецький вчений Фріц Шарпф (Fritz Scharpf) запропонував поділ координації на «негативну» та «позитивну» [4, с. 44–45]. «Негативна координація», на його думку, здійснюється з метою запобігання втручання різних елементів однієї системи у сферу компетенцій чи інтересів інших елементів чи іншої системи. Вона має на меті уникнення негативних побічних ефектів у діяльності й забезпечення кращого результату. У цьому випадку координація передбачає в основному двосторонню взаємодію структур, залучених до спільної діяльності, а також структур, на які ця діяльність може у той чи інший спосіб впливати.

«Позитивна координація» передбачає, перш за все, багатосторонню взаємодію акторів з метою об'єднання зусиль та використання усіх спільних можливостей.

У 1981 році Мартін Пейнтер (Martin Painter) [5, с. 267–268] визначив наступні п'ять цілей політичної координації: 1. уникнення або принаймні мінімізація дублювання і перекриття функцій; 2. уникнення невідповідностей у політиці; 3. мінімізація конфліктів як бюрократичних, так і політичних; 4. пошук злагодженості та згуртованості та

узгодженого впорядкування пріоритетів; 5. сприяння всебічній перспективі або «цілому уряду» проти постійної адвокації вузьких, партикулярних чи галузевих поглядів.

Професор Лозанського університету (Швейцарія) Дітмар Браун розробив п'ятиступеневу шкалу координації (Рис. 1): від «нульової координації» до найвищої — політичної [6, с. 231], вона також окреслює зони адміністративної та політичної координації.

На сьогодні існує велика кількість шкал, за якими можна оцінити здатність певної структури до координації, але найбільш актуальною та відомою сьогодні виступає прогресивна шкала координації політик та одночасно шкала здатності до координації, розроблена професором публічного менеджменту, директором дослідницьких програм Європейського інституту публічної адміністрації (European Institute of Public Administration, EIPA) Лесом Меткафом (Les Meltcalfe) [7, с. 278–280].

Перша версія «шкали Меткафа» перелічувала опції для координації певних політик на національному рівні з боку урядів, залучених до міждержавних переговорів. Деяко модифікована шкала була розроблена Л. Меткафом для порівняльного вивчення координації європейських політик у національних адміністраціях. Пізніше вона отримала широке використання для досліджень горизонтальних відносин між різними агенціями та стала інструментом бенчмаркінгу, за допомогою якого вимірюють або порівнюють спроможність до горизонтальної адміністративної координації.

Проте ця шкала характеризує не лише горизонтальну координацію як таку, але й увесь спектр випадків координації, побудованої за допомогою процесу «знизу вгору», яка, на заміну застосування ієрархічного підходу, базованого на приписах та контролі, передбачає побудову мереж децентралізованих акторів.

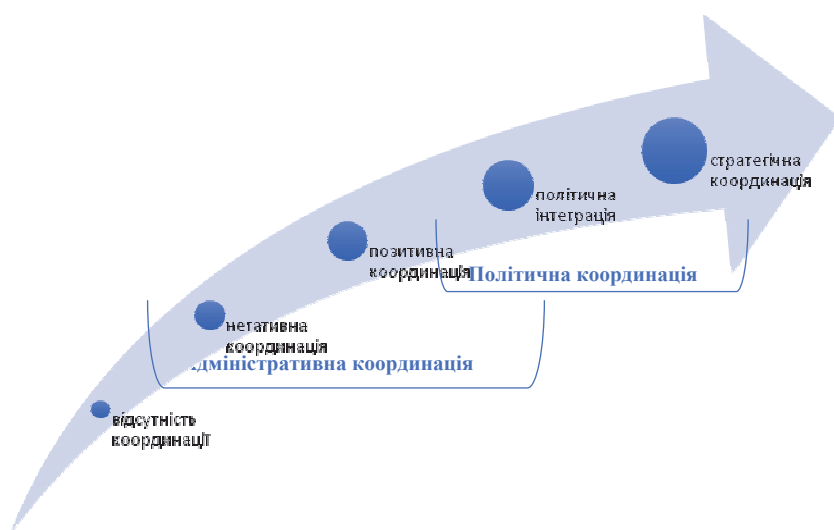


Рис. 1. Шкала координації Брауна



### Шкала координації Меткафа Meltcalfe Coordination Scale

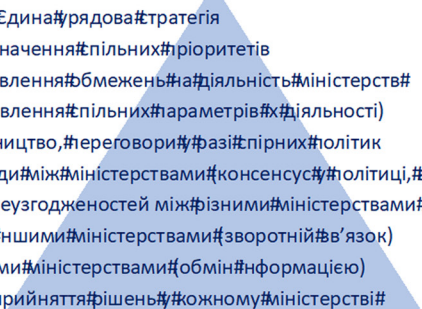
- 
9. #Єдина#урядова#стратегія
  8. #Визначення#пільних#пріоритетів
  7. #Встановлення#бмежень#на#діяльність#міністерств#  
(встановлення#пільних#параметрів#на#діяльності)
  6. #Посередництво,#переговори#у#фазі#пірних#політик
  5. #Пошуки#годи#між#міністерствами#консенсус#у#політиці,#регулювання#конфліктів
  4. #Уникнення#неузгодженостей між#фізними#міністерствами#
  3. #Консультації#з#іншими#міністерствами#зворотній#в'язок
  2. #Спілкування#з#іншими#міністерствами#обмін#інформацією
  1. #Незалежний#процес#прийняття#рішень#у#кожному#міністерстві#

Рис 2. Шкала координації Меткафа

При цьому координація на вищому рівні передбачає підвищення здатності до координації, за умови збереження усіх опцій, передбачених нижчими рівнями (Рис. 2).

Л. Меткаф зазначав, що вищий рівень означає й вищу здатність до координації, проте вона є складною та витратною. Тому рівень координації, що безпосередньо застосовується повинен відповідати потребам конкретної ситуації й не завжди має бути максимальним. Якщо завдання може бути вирішене без широких консультацій та колективного прийняття рішення, то не варто задіювати вищий рівень координації.

Загалом, визначення відповідного рівня координації щодо конкретного питання є важливим політичним та управлінським рішенням і часто залежить від специфіки адміністративної культури: деякі країни є більш консенсус-орієнтовані, ніж інші, які потребують більше часу та ресурсів для координації та узгодження відмінностей. Водночас, ефективність вищих рівнів координації залежить від синергійного функціонування усіх попередніх рівнів.

Хоч найвищий рівень координації — «єдина урядова стратегія» є важко досяжним на практиці, шкала Меткафа є корисним інструментом для оцінки та порівняння реальних моделей взаємодії між програмами та організаціями.

Серед найбільш авторитетних дослідників політичної координації — Бернард Пітерз (Bernard Peters) — професор Пітсбурзького університету (США). В одній з останніх своїх публікацій [1, с. 4–5] він визначає основні перепони для координації. На його думку, це: *спеціалізація* — як головна антитеза координації, та безперечний пріоритет для уряду; *впливовість* — в урядових організаціях, які залучені до обробки інформації, інформація є владою, тому поширення інформації є обмеженим та небажаним; *управління ефективністю* — один з елементів нового публічного менеджменту особливо негативно вплинув на координацію, оскільки при визначенні цілей організації, вона буде схильна

ігнорувати колективні цілі; *власна царина* — організації схильні захищати свої бюджети, персонал та політику, і мають побоювання, що координація з іншими організаціями загрожує їхній царині; *вірування та ідеології* — спеціалізовані організації в уряді будуть популярні насамперед у людей, які вірять у місію організації. Ця ідеологія всередині організації може бути підкріплена професійною підготовкою та схильністю професіоналів до певної концепції політичних проблем та можливого їх вирішення; *політика* — у коаліційних урядах, якщо міністерства контролюються різними політичними партіями, проблеми з координацією є високо ймовірними. Так само у федеральних системах, якщо різні провінції чи штати контролюються політичними партіями, відмінними від тих, що контролюються на національному рівні, можуть виникнути проблеми з координацією; *підзвітність* — у державному секторі підзвітність, як і координація, є благом. Але сувора фінансова та юридична звітність може ускладнювати координацію. У випадках, коли аудитори не можуть відслідковувати грошові транзакції, і парламент не може визначити відповідального за дії, координація буде ускладнена.

Б. Пітерз також наводить перелік завдань та проблем, які координація дозволяє вирішувати урядам, а саме:

- уникнення дублювання функцій різними установами, яке призводить до зайвих витрат для уряду та втраченого часу для громадян та бізнесу;
- запобігання протиріччям, доволі часто різні організації, цілком з поважних політичних причин, реалізують прямо суперечливі програми. Як приклад, екологічні агенції вимагають скорочення інтенсивного сільського господарства та промисловості, в той час, як профільні міністерства націлені на зростання обсягів виробництва.
- акцентувати вертикальне управління: оскільки Нове публічне управління акцентоване на управлінні в межах окремих організацій, проте це, як правило, послаблює горизонтальне управління

за участю інших організацій. Якщо організація оцінюється безпосередньо за результатами діяльності, вона менш ймовірно інвестуватиме свої ресурси на допомогу іншим. Тому для координації по горизонтальній лінії потрібен певний акцент на вертикалі.

- зміна вимог: групи клієнтів, такі як діти та люди похилого віку, які вимагають різноманітних послуг, набули політичного значення. Тому уряди повинні знайти шляхи надання інтегрованих послуг цим групам населення.
- кросс-секторальні проблеми: окрім мобілізації груп клієнтів, які мають потреби в різноманітних послугах, одні з найважливіших проблем, з якими стикаються сучасні уряди, перетинають звичні сфери відомчих обов'язків.
- проста охайність: зважаючи на те, що рівень довіри до влади знижується, важливо зробити

все можливе для поліпшення іміджу державного сектору.

**Висновки дослідження.** Отже, у парадигмі «нового публічного управління» значення та роль координації як управлінської функції є пріоритетною; наукові розробки та дослідження механізмів координації з метою пошуку більш ефективних форм перебувають у фокусі сучасної європейської науки публічного управління; на сьогоднішній день у європейському науковому середовищі переважає думка, що найбільш дієвою формулою координації є поєднання вертикальної (ієрархічної) з горизонтальною.

**У перспективі подальше дослідження** провідних європейських та американських наукових розробок у цій сфері дозволило б обрати найбільш ефективні форми та механізми координації для впровадження в Україні та запобігти негативного досвіду.

#### Література/References

1. Peters B. Guy (2018) The challenge of policy coordination, *Policy Design and Practice*, 1:1, 1–11, DOI: 10.1080/25741292.2018.1437946. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25741292.2018.1437946>
2. Carmine Bianchi, B. G. Peters (2018) Measuring Coordination and Coherence: Assessing Performance Across the Public Sector. *Outcome-Based Performance Management in the Public Sector*: 143–159.
3. Lindblom, C. E. (1965) *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*. New York: Free Press.
4. Scharpf, F. W (1994) Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics* 6: 27–53.
5. Painter, M. (1981) Central agencies and the coordination principle. *Australian Journal of Public Administration*, 40: 265–280.
6. Braun, D. (2008) Organizing the political coordination of knowledge and innovation policies. *Science and Public Policy*, 35, 227–239. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.835.172&rep=rep1&type=pdf>
7. Metcalfe, L. (1994) International Policy Co-ordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences* 60: 271–290.

Стаття надійшла до редакції 11.10.2019

УДК 336.1:658.115.6

**Стойка Андрій Васильович**

*доктор наук з державного управління, професор,  
завідувач кафедри туризму та логістики  
Донецький державний університет управління*

**Стойка Андрей Васильевич**

*доктор наук по государственному управлению, профессор,  
заведующий кафедрой туризма и логистики  
Донецкий государственный университет управления*

**Stoyka Andriy**

*Doctor of Science in Public Administration, Professor,  
Head of the Department of Tourism and Logistics  
Donetsk State University of Management*

ORCID: 0000-0001-5777-8153

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-5-6695

## ІННОВАЦІЙНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

## ИННОВАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫМ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

## INNOVATIVE ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF INFORMATION SUPPORT FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF TERRITORIES

**Анотація.** В статті обґрунтовано теоретичні засади інформаційного забезпечення системи публічного управління в частині впровадження інновацій для забезпечення сталого розвитку територій. Надано визначення «інноваційного потенціалу окремої території».

Визначено складові інноваційної системи – інноваційний потенціал, інноваційна інфраструктура, інноваційний процес. Розкрито зміст інноваційного розвитку територіальних громад через забезпечення реалізації стратегічних пріоритетів розвитку території з використанням інформаційного потенціалу регіону. Надано характерні ознаки розвитку та конкурентоспроможності територіальної громади, які допомагають ідентифікувати територіальну громаду з інноваційним типом розвитку.

Розглянуто управління сталим розвитком регіону в умовах інформаційного суспільства. Доведено необхідність інформаційного забезпечення публічного управління за допомогою даних безперервного моніторингу параметрів сталого розвитку.

**Ключові слова:** публічне управління, інформаційні потоки, інформаційне забезпечення, інноваційний потенціал, інноваційний розвиток, сталий розвиток, розвиток територій.

**Аннотация.** В статье обоснованы теоретические основы информационного обеспечения системы публичного управления в части внедрения инноваций для обеспечения устойчивого развития территорий. Дано определение «инновационного потенциала отдельной территории».

Определены составляющие инновационной системы – инновационный потенциал, инновационная инфраструктура, инновационный процесс. Раскрыто содержание инновационного развития территориальных громад путем обеспечения реализации стратегических приоритетов развития территории с использованием информационного потенциала региона. Предоставлено характерные признаки развития и конкурентоспособности территориальной громады, которые помогают идентифицировать территориальную громаду с инновационным типом развития.

Рассмотрено управления устойчивым развитием региона в условиях информационного общества. Доказана необходимость информационно обеспечения публичного управления с помощью данных непрерывного мониторинга параметров устойчивого развития.

**Ключевые слова:** публичное управление, информационные потоки, информационное обеспечение, инновационный потенциал, инновационное развитие, устойчивое развитие, развитие территорий.

**Summary.** The article substantiates the theoretical foundations of information support of the public administration system in terms of the introduction of innovations to ensure sustainable development of territories. The definition of «innovative potential of a separate territory» is given.

The components of the innovation system are defined – innovation potential, innovation infrastructure, innovation process. The content of the innovative development of territorial communities is revealed by ensuring the implementation of strategic priorities for the development of the territory using the information potential of the region. The characteristic features of the development and competitiveness of a territorial community are given, which help to identify a territorial community with an innovative type of development.

The article deals with the management of sustainable development of the region in the context of information society. The necessity of information support of public administration is proved with the help of data of continuous monitoring of parameters of sustainable development.

**Key words:** public administration, information flows, information support, innovative potential, innovative development, sustainable development, development of territories.

**Постановка проблеми.** Побудова інноваційної економіки та створення ефективної системи управління нею можливі за умов «принципових змін напрямів розвитку, запровадження нових концептуальних підходів до обґрунтування стратегічних пріоритетів, значної модернізації методів і форм використання ресурсів на всіх рівнях інноваційної системи, корінної трансформації взаємодії науки, бізнесу, влади, суспільства. У цьому контексті одним із пріоритетних напрямів інноваційного розвитку країни є її територіальний аспект. Зміни сучасних умов функціонування національної економіки та її локальних підсистем (регіонального, місцевого, галузевого рівня), зумовили потребу в розробці та впровадженні інноваційних методів і способів реалізації цільових настанов розвитку як країни в цілому так і її територіальних громад з метою забезпечення їх конкурентоспроможності у довгостроковій перспективі. Зазначене обумовлює актуальність дослідження процесів інноваційного розвитку на місцевому рівні, обґрунтування доцільності запровадження визнаних передовими країнами світу менеджмент-орієнтованих підходів до управління інноваційним розвитком територіальних громад в сучасних умовах господарювання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженнями різних аспектів автоматизації управління і формування інформаційної інфраструктури займалися: В. Бакуменко, А. Голубицький, А. Дегтяр, Л. Донець, Г. Климовицька, Т. Куценко, А. Нікіфоров, Я. Пушак, С. Чистов, О. Шевчук та інші. Проте особливості інноваційні аспекти публічного управління інформаційним забезпеченням, зокрема сталого розвитку територій, наразі потребують пошуку шляхів вирішення.

**Мета статті** — дослідження інноваційних аспектів публічного управління інформаційним забез-

печенням сталого розвитку територій в сучасних умовах.

**Виклад основного матеріалу.** Під інноваційним розвитком будемо розуміти складний процес прикладного характеру зі створення та впровадження інновацій з метою якісних змін об'єкта управління та отримання економічного, соціального, екологічного, науково-технічного чи іншого виду ефекту, який пов'язаний з необхідною умовою його виживання та розвитку в довгостроковій перспективі. Традиційно поняття «інновація», «інноваційний процес» «інноваційний розвиток» розглядаються науковцями як економічні категорії, і більшість дослідників-економістів їх розкривають крізь призму розвитку підприємницької (промислової) діяльності, не торкаючись аспектів територіального розвитку [1, с. 5]. У даному дослідженні концепт інноваційного розвитку спроектовано на рівень місцевого самоврядування, для чого далі буде запропоновано відповідні моделі інноваційного розвитку, які ґрунтуються на необхідності задоволення комплексу потреб територіальної громади з урахуванням «тривимірності» її очікувань — реалізації соціальних, економічних та екологічних впливів, що лежать в основі концепції сталого розвитку, та, водночас, забезпечують прогрес і конкурентоздатність територіальної громади. Згідно ст. 1 закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] територіальна громада — це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Звідси виокремлюється дві характерні риси соціально-економічного розвитку територіальної громади. З одного боку, це її адміністративна самостійність, а з іншого — загальнодержавні пріо-



ритетні напрями розвитку. Н. Мешко зазначає, що ці характерні особливості проявляються в умовах формування регіональної інноваційної економіки, оскільки «механізми реалізації стратегічних завдань узгоджують два регіональних критерії розвитку — відповідність цілям регіону й використання сукупності засобів регіону для вирішення загальнодержавних завдань» [1, с. 5]. Інноваційний розвиток територіальної громади, як і всієї країни в цілому, залежить від наявності тих самих передумов (або компонентів), які складають основу інноваційної системи — інноваційного потенціалу, інноваційної інфраструктури, інноваційних процесів. Підґрунтям для забезпечення інноваційного розвитку територіальної громади є відповідна нормативно-правова та місцева організаційно-розпорядча база, інноваційна культура, а також система знань та інформації, якими «володіє» дана громада. Суб'єктами управління інноваційним розвитком територіальної громади виступають господарські об'єднання, підприємства та організації різних форм власності, приватні підприємці, які здійснюють інноваційну діяльність на території муніципального утворення, навчальні та наукові заклади, що реалізують навчання та підвищення кваліфікації кадрів для здійснення інноваційної діяльності, інші установи та відомства, що забезпечують контроль за належним використанням інноваційного потенціалу та інноваційної інфраструктури.

На місцевому рівні інноваційний потенціал окремої території можна визначити як сукупність всіх видів ресурсів (економічних, фінансових, виробничо-технологічних, людських, інтелектуальних, культурних, правових тощо), які є у розпорядженні територіальних громад, і використовуються ними під час здійснення діяльності зі створення нового або вдосконаленого продукту, забезпечення інтенсивного розвитку виробництва, зміни характеру праці, суспільного відтворення.

Зміст інноваційного розвитку територіальних громад розкривається через забезпечення реалізації стратегічних пріоритетів розвитку території з використанням власних сильних сторін (зокрема, на основі міжсекторного партнерства та проектного підходу) та можливостей зовнішнього середовища її застосуванням продуктивної взаємодії із суб'єктами зовнішнього оточення (на основі міжмуніципального співробітництва та корпоративних підходів). Такі суб'єкти взаємодії, як різноманітні інтеграційні, інноваційно-орієнтовані об'єднання, зокрема, кластери, відіграють значну роль у забезпеченні інноваційного розвитку територіальних громад. Вони підвищують конкурентоспроможність, у першу чергу, своєї мережі за рахунок синергетичного ефекту організацій-партнерів (учасників цієї мережі) під час реалізації спільної діяльності, а по-друге — вони формують інвестиційно-привабливе середовище для залучення інвестицій до місцевого розвитку,

тим самим сприяючи і конкурентоспроможності територіальної громади.

Ключовими ознаками інноваційного розвитку територіальних громад є: позитивна динаміка розвитку території, яка забезпечується за рахунок успішної реалізації стратегічних пріоритетів місцевого та регіонального розвитку, а також ініціалізації, виробництва, освоєння, впровадження і комерціалізації інноваційних ідей з метою підвищення рівня та якості життя територіальної громади та переведення її на нові стандарти, орієнтовані на інкорпорування до економіки знань та інформаційного суспільства в цілому.

Висока якість та результативність управлінської діяльності, застосування органами місцевого самоврядування новітніх управлінських підходів, моделей та технологій, що в цілому сприяє розвитку та конкурентоспроможності територіальної громади, раціональному використанню її потенціалу, формуванню іміджу території, підвищенню рівня довіри до влади:

- стабільність та збалансованість місцевого розвитку, орієнтація на довгострокову перспективу та отримання соціального, економічного, екологічного, науково-технічного ефекту, що у комплексі відповідає вимогам сталого розвитку, і швидше, ніж на національному рівні, сприймається та розповсюджується населенням даної території — територіальною громадою.
- побудова регіональної та місцевих економік на основі сучасних моделей партнерства, інтеграційного об'єднання суб'єктів діяльності, соціальної відповідальності;
- адаптація передового досвіду та кращих практик до здійснення інноваційної діяльності на місцевому рівні з урахуванням особливостей даної території, її переваг та можливостей;
- активізація процесів спеціалізації та кооперування в науково-технологічній, виробничій та інших сферах життєдіяльності територіальної громади.

Наявність всіх вищевказаних ознак є обов'язковою для того, щоб ідентифікувати територіальну громаду з інноваційним типом розвитку.

Окремі дослідники зазначають, що зрушення в реформації органів державного та місцевого самоврядування можна досягти, якщо активно впроваджувати нові методи та нові технології управління, ефективні інструменти та підходи, які націлені на розв'язання питань ефективного розвитку самої системи публічного управління і одночасно створювати міцне підґрунтя для подальшого розвитку суспільства і держави в цілому [3]. Будь-які зрушення потребують досить радикальних змін у самій організації структури управління органів публічної влади і певних технологічних інновацій у процесах надання послуг цими інституціями. Водночас, коли швидкими темпами розвиваються

інформаційні технології, інструментарій мережі Інтернет все глибше проникає у повсякденне життя соціуму, соціальні мережі стають інструментом обміну інформацією, обговоренням та поділу різних думок між людьми, організації різних суспільних утворень для вирішення тих чи інших завдань. Неможливо не використовувати подібний потенціал в методах ефективного виконання обов'язків державних інституцій перед суспільством. Розрив між інтелектуальним та інформаційно-технологічним розвитком суспільства, а також застарілими методами роботи органів державної влади на всіх її рівнях породжують колосальний дисбаланс між прагненнями соціуму щодо швидкого реагування на його певні потреби з боку держави та фізичною, технічною, професійною та інтелектуальною неможливістю держави відреагувати на такі запити.

Управління сталим розвитком регіону в умовах інформаційного суспільства із зазначених позицій виглядає як інтегрована діяльність суб'єктів, що здійснюють цілеспрямований вплив на соціальну, економічну та екологічну сфери цього регіону з метою їх збалансованого розвитку та задоволення життєвих потреб нинішнього і майбутніх поколінь, з використанням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій і систем. При цьому управлінські рішення, спрямовані на досягнення цілей сталого розвитку, розробляються, приймаються та реалізуються на основі повної та достовірної інформації, яка циркулює в межах інформаційного простору цього регіону та поза ним, та із залученням відомої множини суб'єктів (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації, підприємства й організації усіх форм власності, окремі громадяни), що діють у межах цього регіону та поза ним і зацікавлені у його сталому розвитку.

Інформаційне забезпечення такої діяльності цих суб'єктів має ґрунтуватися на даних безперервного моніторингу параметрів сталого розвитку, що передбачає добір інформації із збалансованого набору джерел за наперед визначеними індикаторами сталості розвитку регіону та її аналітичну обробку. Результати моніторингу вказуватимуть на певний рівень сталості розвитку цього регіону, можливі небезпеки і загрози, а також на реальні й можливі зміни у соціальній, економічній сферах, навколишньому природному середовищі і мають використовуватимуться для коригування управлінських впливів на процеси забезпечення сталого розвитку.

Проте, на наш погляд, на сучасному етапі розвитку інформаційного суспільства все ж варто визначитися з пріоритетом названих складових, що у свою чергу визначатиме характер і спрямування управлінських впливів. По-перше, в інформаційному суспільстві управління сталим розвитком здійснюється (може здійснюватися) в умовах, коли суб'єкт та об'єкт цього управління мають приблизно рівні

можливості доступу до інформації про стан і тенденції розвитку соціальної, економічної та екологічної систем. Це забезпечується відповідним рівнем розвитку інформаційно-комунікаційних систем і технологій. Інформатизація суспільства є одним з визначальних факторів виходу цивілізації на рівень сталого розвитку, оскільки передбачає здійснення виробничо-господарської та соціоприродної діяльності на основі адекватної інформації і тих інформаційних технологій, які забезпечують еволюцію системи «людина-суспільство-біосфера». Тобто, пройшовши певний етап розвитку техніки та технологій, суспільство наштовхується на проблему не стільки доступу до певної інформації, скільки пошуку, обробки та надання за призначенням максимально точної інформації, яка потрібна «тут і зараз» для забезпечення виконання певних функцій, зокрема досягнення сталого розвитку. Таким чином, у центрі уваги опиняється людина як споживач певної інформації.

По-друге, в інформаційному суспільстві людина опиняється в епіцентрі комунікаційних процесів та інформаційного перенавантаження. З цих позицій уявлення про сталість і збалансованість соціальної, економічної та екологічної сфер можуть бути викривлені неадекватністю та відповідно незбалансованістю інформації, що надходить до певного суб'єкта. За таких умов людина може як переоцінювати, так і недооцінювати наявні та потенційні небезпеки, що з цим пов'язані. Тобто, не зважаючи на наявність та нестримний розвиток інформаційних технологій і систем, призначених для автоматичної обробки інформації, залишається актуальною проблема формування здатності людей здійснювати фільтрування та аналіз необхідної інформації.

По-третє, як виявляється, бурхливий розвиток інформаційно-комунікаційних систем і технологій не здатен замінити міжлюдської комунікації, а лише модернізує її форми і засоби. Натомість актуальним є використання новітніх технологій не як заміни, а як «помічника» людини в її комунікативній взаємодії з іншими людьми. Так, досліджуючи питання сталого розвитку міст, О. Бейко наголошує, що сталий розвиток може бути реалізований через: консультації з громадою зацікавлених сторін щодо побудови стратегічного бачення міста, консультації щодо планування навколишнього середовища та процесу управління, фінансової самодостатності, через участь громадян в економічному житті їхніх міст [4, с. 252]. Це означає, що саме міжлюдська комунікація, базована на сучасних інформаційних технологіях, є однією з важливих складових забезпечення сталого розвитку.

**Висновки.** Отже, на сучасному етапі розвитку інформаційного суспільства розкрито питання про те, як публічне управління, використовуючи новітні технічні і технологічні надбання в інформаційній сфері, здатно ефективно управляти сталим розвитком території.

#### Література

1. Мешко Н. П. Управління інноваційно-інвестиційним потенціалом мезорівня в умовах міжнародної інтеграції: монографія / Н. П. Мешко. Д.: ДНУ, 2008. 428 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997р. No 280 // Відом. Верховної Ради України. 1997. N 24. Ст. 170.
3. Дегтярьова І. Інновації в державному і муніципальному управлінні як необхідна умова соціально-економічних досягнень в сучасній Україні. URL: <http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol1/5-11.pdf>
4. Бейко О. «Добре місцеве врядування»: можливий порядок денний для України / О. Бейко // Проблеми формування добросовісного, належного місцевого врядування: збірник матеріалів та документів / за заг. ред. М. Пухтинського. К.: Атіка, 2008. С. 250–257.

#### References

1. Meshko N.P. Upravlinnja innovacijno-investycijnym potencialom mezorivnja v umovakh mizhnarodnoji integhraciji: monoghrafija / N.P. Meshko. D.: DNU, 2008. 428 s.
2. Pro misceve samovrjaduvannja v Ukrajinі: zakon Ukrajinjy vid 21.05.1997r. No 280 // Bidom. Verkhovnoji Rady Ukrajinjy. 1997. N 24. St. 170.
3. Deghtjarjova I. Innovaciji v derzhavnomu i municypaljnomu upravlinni jak neobkhidna umova socialjno-ekonomichnykh dosjaghnenj v suchasnij Ukrajinі. URL: <http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol1/5-11.pdf>
4. Bejko O. «Dobre misceve vrjaduvannja»: mozhlyvyj porjadok dennjy dlja Ukrajinjy / O. Bejko // Problemy formuvannja dobrochesnogho, nalezhnogho miscevogho vrjaduvannja: zbirnyk materialiv ta dokumentiv / za zagh. red. M. Pukhtynsjkogho. K.: Atika, 2008. S. 250–257.

Стаття надійшла до редакції 12.11.2020

**Чорний Віктор Іванович**

*аспірант*

*Міжрегіональної Академії управління персоналом*

**Черный Виктор Иванович**

*аспирант*

*Межрегиональной Академии управления персоналом*

**Chornyi Viktor**

*Postgraduate Student of the*

*Interregional Academy of Personnel Management*

ORCID: 0000-0002-0407-5515

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-5-6346

**ДОСВІД КРАЇН ЄС У ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМ  
ВРЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ  
МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ**

**ОПЫТ СТРАН ЕС В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ  
УРЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ  
МЕХАНИЗМОВ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОРРУПЦИИ**

**EXPERIENCE OF EU COUNTRIES IN SOLVING  
THE PROBLEMS OF SETTLEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION  
MECHANISMS TO PREVENT CORRUPTION**

**Анотація.** Обґрунтовано, що в залежності від політико-правової концепції, яка обирається державою-членом Європейського Союзу задля превенції корупції, моделюються окремі програми соціально-антикорупційної діяльності. Задля цієї мети, зокрема, створюються антикорупційні органи різного структурного призначення. Доведено існування двох рівнів формування державно-управлінських механізмів запобігання корупції, що застосовуються на практиці країнами Європейського Союзу – конституційно-правовий та інституційний. Конституційно-правовий рівень протидії корупції, відтак, виражається у створенні профільних законодавчих актів та нормативних приписів, покликаних запобігти розповсюдженню корупційних схем та перетворень у державах-членах Європейського Союзу.

Визначено, що проблематика державно-управлінських механізмів запобігання корупції у країнах Європейського Союзу пов'язана із ефективністю практичного запровадження тих чи інших нормативно-правових приписів. Так, у Франції, наприклад, масив законодавчого регулювання у сфері протидії та боротьби з корупцією вражає своєю комплексністю та розгалуженістю, але результат сприйняття корупції від Transparency International демонструє, що практичні аспекти втілення такої політики залишають бажати кращого.

Зазначено, що рівень корумпованості чиновників напряму залежить від рівня політичної культури на території конкретної держави. Відтак, у Фінляндії, від 2001 року, набуло чинності «Рішення про кадрову політику», яким, посеред інших обов'язків чиновників, було виокремлено необхідність додержання у повсякденній діяльності високоморальних принципів професійної та особистісної етики.

Відмічено, що у демократичних країнах, якими є всі без винятку держави-члени Європейського Союзу, застосовуються принципи гласності, відкритості та прозорості діяльності урядів. Відтак, у Данії існує закон «Щодо відкритості діяльності Уряду», затверджений у 1999 році. Ним, зокрема, регламентовано прозорий та відкритий характер усієї державної документації.

**Ключові слова:** державно-управлінські механізми запобігання корупції, антикорупційні органи, членство у Європейському Союзі, конституційно-правовий рівень протидії корупції, профільні законодавчі акти.



**Аннотация.** Обосновано, что в зависимости от политико-правовой концепции, которая избирается государством-членом Европейского Союза для превенции коррупции, моделируются отдельные программы социально-антикоррупционной деятельности. Для этой цели, в частности, создаются антикоррупционные органы разного структурного назначения. Доказано существование двух уровней формирования государственно-управленческих механизмов предотвращения коррупции, применяемых на практике странами Европейского Союза – конституционно-правовой и институциональной. Конституционно-правовой уровень противодействия коррупции выражается в создании профильных законодательных актов и нормативных предписаний, призванных предотвратить распространение коррупционных схем и преобразований в государствах-членах Европейского Союза.

Определено, что проблематика государственно-управленческих механизмов предотвращения коррупции в странах Европейского Союза связана с эффективностью практического внедрения тех или иных нормативно-правовых предписаний. Так, во Франции, например, массив законодательного регулирования в сфере противодействия и борьбы с коррупцией поражает своей комплексностью и разветвленностью, но результат восприятия коррупции от Transparency International показывает, что практические аспекты реализации такой политики оставляют желать лучшего.

Отмечено, что уровень коррумпированности чиновников напрямую зависит от уровня политической культуры на территории конкретного государства. Следовательно, в Финляндии, с 2001 года, вступило в силу «Решение о кадровой политике», которым, среди прочих обязанностей чиновников, было выделено необходимость соблюдения в повседневной деятельности высокоморальных принципов профессиональной и личной этики.

Отмечено, что в демократических странах, которыми являются все без исключения государства-члены Европейского Союза, применяются принципы гласности, открытости и прозрачности деятельности правительств. Следовательно, в Дании существует закон «Об открытости деятельности правительства», утвержденный в 1999 году. Им, в частности, регламентировано прозрачный и открытый характер всей государственной документации.

**Ключевые слова:** государственно-управленческие механизмы предотвращения коррупции, антикоррупционные органы, членство в Европейском Союзе, конституционно-правовой уровень противодействия коррупции, профильные законодательные акты.

**Summary.** It is substantiated that, depending on the political and legal concept, which is elected by the member state of the European Union to prevent corruption, separate programs of social and anti-corruption activities are modeled. For this purpose, in particular, anti-corruption bodies of various structural purposes are being created. The existence of two levels of formation of state and administrative mechanisms for preventing corruption, used in practice by the countries of the European Union, is proved: constitutional and legal and institutional. The constitutional and legal level of combating corruption is expressed in the creation of specialized legislative acts and regulations designed to prevent the spread of corruption schemes and transformations in the member states of the European Union.

It has been determined that the problems of state and administrative mechanisms for preventing corruption in the countries of the European Union are associated with the effectiveness of the practical implementation of certain regulatory and legal prescriptions. For example, in France, for example, the array of legislative regulation in the field of combating and combating corruption is striking in its complexity and ramification, but the result of the perception of corruption from Transparency International shows that the practical aspects of the implementation of such a policy leave much to be desired.

It is noted that the level of corruption of officials directly depends on the level of political culture on the territory of a particular state. Consequently, in Finland, since 2001, the «Decision on personnel policy» came into force, which, among other duties of officials, highlighted the need to observe high moral principles of professional and personal ethics in their daily activities.

It was noted that in democratic countries, which are all member states of the European Union without exception, the principles of openness, openness and transparency of government activities are applied. Consequently, Denmark has a law «On the openness of government activities», approved in 1999. In particular, they regulate the transparent and open nature of all state documentation.

**Key words:** state and administrative mechanisms for preventing corruption, anti-corruption bodies, membership in the European Union, constitutional and legal level of combating corruption, specialized legislative acts.

**Постановка проблеми.** Організація процесу протидії корупції у країнах Європейського Союзу є досить ефективною, проте, водночас, має певну проблематику: вона пов'язана, перш за все, із розгалуженістю та варіативністю законодавства країн-членів. Законодавче регулювання аспектів протидії та попередження корупції не є уніфікованими: існують приклади як конституційного, так і законодавчого закріплення способів та механізмів антикорупційних програм країнами, що мають членство у Європейському Союзі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблем у питаннях боротьби з корупцією та їх врегулюванню присвячено чимало наукових праць вітчизняних і зарубіжних авторів. Однак, незважаючи на глибину та ретельність наявних досліджень, на мою думку, досвід країн Європейського Союзу з питань формування організаційного забезпечення державно-управлінських механізмів запобігання корупції потребує окремого розгляду.

**Мета статті** полягає у дослідженні процесів формування та розвитку державно-управлінських

механізмів запобігання корупції у країнах Європейського Союзу.

**Виклад основного матеріалу.** Відзначу, що, в залежності від політико-правової концепції, яка обирається державою-членом Європейського Союзу задля превенції корупції, моделюються окремі програми соціально-антикорупційної діяльності. Задля цієї мети, зокрема, створюються антикорупційні органи різного структурного призначення. До них відносяться: правоохоронні органи, що здійснюють превенцію корупційних перетворень; структурні управління та відділи із питань боротьби з корупцією (зокрема, у органах державної влади та поліції); інститути запобігання корупції, на теоретико-прикладному рівні (діяльність заснована на побудові теорій, ідей, концепцій щодо антикорупційної політики, а, також, гіпотетичних можливостей їх втілення) [1].

Важливо зазначити, що рівень корупції у країнах Європейського Союзу дуже різниться. Наприклад, за даними Transparency International від 2019 року, можна виокремити суттєву перевагу країн Скандинавії (Данія, Швеція, Норвегія), адже у ТОП-10 ці країни розташовуються на першому, четвертому та шостому місцях відповідно. В той же час, деякі ортодоксальні країни Європейського континенту, як Франція, мають дещо гірший рівень спротиву корупції, розташовуючись у світовому рейтингу Transparency International поза межами ТОП-20 [2].

Загалом, варто виділити два рівні формування державно-управлінських механізмів запобігання корупції, що застосовуються на практиці країнами Європейського Союзу — конституційно-правовий та інституційний. Конституційно-правовий рівень протидії корупції, відтак, виражається у створенні профільних законодавчих актів та нормативних приписів, покликаних запобігти розповсюдженню корупційних схем та перетворень у державах-членах Європейського Союзу.

Часто подібна практика є приватною, тобто застосовується лише у окремих країнах: так, прикладом впровадження подібної концепції є Франція. На конституційно-правовому рівні, протидія незаконному збагаченню тут реалізується завдяки Конституції, Уставу про державну службу 1992 року, Закону про фінансування політичних партій 1990 року, Закону Сегена 1995 року.

Зокрема, Конституція Франції виконує роль забезпечення прозорості політичних діячів через неможливість поєднання державно-владної діяльності з будь-якими іншими видами дохідної праці; в свою чергу, Закон про фінансування політичних партій від 1990 року створив передумови для прозорого та гласного використання політичними партіями коштів на громадсько-державні ініціативи; Закон Сегена 1995 року надає Рахунковій палаті широкий перелік делегованих повноважень,

до яких, зокрема, відноситься повноцінний контроль процесу відбору та призначення кандидатів на державну службу [3, с. 12–13].

Логічним є твердження, що проблематика державно-управлінських механізмів запобігання корупції у країнах Європейського Союзу пов'язана із ефективністю практичного запровадження тих чи інших нормативно-правових приписів. Так, у Франції, наприклад, масив законодавчого регулювання у сфері протидії та боротьби з корупцією вражає своєю комплексністю та розгалуженістю, але результат сприйняття корупції від Transparency International демонструє, що практичні аспекти втілення такої політики залишають бажати кращого. Причиною цьому можна вважати, зокрема, застарілість та статичність нормативно-правової бази (Устав про державну службу 1992 року, Закон про фінансування політичних партій 1990 року, Закон Сегена 1995 року). Хоч ці акти, звісно, неодноразово переглядалися та комплювалися у відповідності до соціально-економічних та політико-правових потреб сучасності, тенденції розвитку Європейського Союзу та світової спільноти вказують на те, що національне законодавство потребує систематичного, регулярного оновлення — інакше країна ризикує створити прецедент законодавчої стагнації [4].

Одночасно, країни Скандинавії (Данія, Швеція та Норвегія), яким вдалося досягти неабияких позитивних зрушень у сфері запобігання та протидії корупції на теренах Європейського Союзу, у своїй державній політиці не застосовували екстраординарних способів та засобів протидії незаконному збагаченню. Специфіка співробітництва із Європейським Союзом знаходить свій прояв у тотальній імплементації законодавства Європейського Союзу у національно-правову законодавчу систему. Поруч із тим, національне законодавство кодифікується та систематизується у відповідності із потребами сучасності. Не створюється прецеденту застарілості правових норм. Саме це можна вважати причиною регулярного знаходження країн Скандинавії у ТОП-10 рейтингу, що публікується Transparency International.

Говорячи про випадки грамотного та мудрого політико-правового запозичення норм законодавства Європейського Союзу, варто згадати й приклад Фінляндії. Країна, також, регулярно опиняється на найвищих щаблях рейтингу сприйняття корупції від Transparency International, балансуючи між ТОП-3 та ТОП-4. Діяльність уряду, на відміну від країн Скандинавії, у даному випадку, сконцентрована на активній участі у міжнародно-популярних ініціативах з питань запобігання корупції.

До того ж, Фінляндія, будучи членом Європейського Союзу, бере активну участь у розробці, формуванні та втіленні новаторських підходів до формування нормативно-правових актів Європейського

Союзу у питаннях боротьби з корупцією. Знову-таки, уряд Фінляндії чітко дотримується правила впровадження та органічного втілення у національну правову систему актів законодавства Європейського Союзу із їх подальшою кодифікацією — тобто систематизацією та впорядкуванням у відповідності до національно-правових потреб антикорупційної політики. Відповідно, вищевикреслені обставини можна визначати критерієм успішної та ефективної протидії корупції у Фінляндії [5, с. 115–117].

При цьому, питання стратегічного розподілу запобігання корупції в органах державної влади, враховуючи досвід країн Скандинавії та Фінляндії, не набуває першочергового значення. Наприклад, у Конституції Норвегії зазначається, що зловживання державною владою високопосадовцем визнається злочином проти держави, і, відповідно, має аморальний та неетичний характер. Тобто, комплексність та логічність викладу норм Основного закону є передумовою подальшого додержання нормативних приписів політиками та державними діячами. Подібні проблеми потребують більш сучасного, гнучкого та оперативного вирішення за допомогою інструментів законодавчого, нормативного та державно-владного впливу. Саме через це, у країнах Скандинавії настільки розвиненим є процес нормопроєктування — адже грамотний законодавець здатен вміло, вправно та інформативно сформулювати державну позицію у правову норму.

Важливо пам'ятати, що рівень корумпованості чиновників напряму залежить від рівня політичної культури на території конкретної держави. Відтак, у Фінляндії, від 2001 року, набуло чинності «Рішення про кадрову політику», яким, посеред інших обов'язків чиновників, було виокремлено необхідність додержання у повсякденній діяльності високоморальних принципів професійної та особистісної етики. Включення етики й моралі у масив необхідних вимог до державного службовця, у 2003–2004 роках, підтвердило грамотний та новаторський підхід уряду Фінляндії, який базується не лише на створенні «сухих» законодавчих положень, а, виокремивши специфіку проблеми, вирішує її на стадії зародження, попереджуючи негативні наслідки. Можна стверджувати, що концепція, зазначена вище, застосовується у Фінляндії не лише на рівні підбору кадрів та персоналу на посади державних службовців, але й під час створення законодавчого базису із питань протидії корупції.

Необхідно згадати про те, що у демократичних країнах, якими є всі без винятку держави-члени Європейського Союзу, застосовуються принципи гласності, відкритості та прозорості діяльності урядів. Відтак, у Данії існує закон «Щодо відкритості діяльності Уряду», затверджений у 1999 році. Ним, зокрема, регламентовано прозорий та відкритий характер усієї державної документації.

Більше того, громадянин може, на вимогу, отримати доступ до такої інформації у будь-який зручний для себе спосіб — консультація, онлайн-мережа, електронна пошта тощо. Подібна політика засвідчує не лише ефективний спосіб боротьби із корупцією шляхом грамотного законодавчого регулювання державно-управлінських механізмів запобігання корупції, але й дотримання Данією основоположних демократичних, конституційних принципів — до яких, окрім верховенства права, законності та гласності, необхідно віднести й абсолютне право громадянина на отримання, обробку, збирання та поширення інформації на власний розсуд та у власних цілях [6].

На моє особисте переконання, вагомою перевагою Фінляндії у порівнянні із іншими державами-членами Європейського Союзу у процесі протидії корупції є відсутність антикорупційних органів та установ. Їхню роль більш ефективно та оперативно виконують Канцлер юстиції та Парламентський Омбудсман, до компетенції яких віднесено контрольно-спостережну функцію за діяльністю Президента та Уряду.

Важливо відзначити, що, у дійсності, прозорість, відкритість та гласність державно-управлінських механізмів запобігання корупції у країнах-членах Європейського Союзу є прерогативою державної політики. Проте, звісно, наявні винятки: так, зокрема, сусіди України — Словаччина, Польща, Угорщина та Румунія відносяться до тих, що активно борються із корупцією, але цей процес тут перебуває лише на етапі становлення (56, 35, 63, 61 місця рейтингу Transparency International відповідно). Серед згаданих країн, лише Польщі та Словаччині (у ретроспективно-перспективному розумінні) вдалося досягти прогресу у рівні протидії корупції з боку населення та органів влади.

Водночас, саме на прикладі Словаччини ми можемо спостерігати різкий та ефективний стрибок продуктивності у сфері державної політики з протидії корупції. Зокрема, варто відзначити, що у Словаччині рушійним чинником переорієнтування на проєвропейський лад антикорупційної політики стала перспектива вступу до Європейського Союзу. Адже, згідно із опитуваннями, що проводились у 2018–2020 роках, населення відкрито заявляло про впевненість у наявності корупції, що виявилася у перевищенні владою власних повноважень.

Дійсно, корупція у Словаччині має досить системний характер: вона впливає на державну владу на загальному та місцевому рівнях, специфіку державного управління, діяльність судових органів та установ, а, також, міністерств та відомств. Більше того, корупція у Словаччині — прогресивна, а не регресивна характеристика діяльності влади.



Відтак, згідно із Національною програмою Словаччини по боротьбі з корупцією від 2000 року, шляхи подолання корупції полягають у її виявленні в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, себто цілковитий контроль політичної системи державного управління. Принципи, методологічні засади та способи впровадження ідеї антикорупційної діяльності у Словаччині, сьогодні, мають бути направлені на демократичне та планомірне нівелювання осередків корупційності у державі [7].

Не менш важливим, в той же час, новаторським рішенням антикорупційної програми у Словаччині стало впровадження декларацій про доходи та майно чиновників на початку 2000-х років. Це є ще одним дієвим інструментом на шляху боротьби з корупцією та її подоланням. Майно та доходи чиновника — окрема площина досліджень, саме тому концепція, обрана Словаччиною, принесла плоди: необхідність звітності та гласної діяльності політичних діячів створила необхідність діяти в рамках закону, а випадки перевищення посадових повноважень, порівняно із 1990–2000 роками, суттєво знизились.

В той же час, необхідно звернути увагу на появу Конституційного Закону про захист суспільних інтересів під час виконання службових обов'язків державними чиновниками від 2004 року. Важливо відзначити, що специфічний нормативно-правовий акт, що має профільну структуру у області протидії та запобігання корупції — ще одна законодавчо-політична новація. Словаччина, на відміну від інших країн-членів Європейського Союзу та Європи, не пішла шляхом найменшого спротиву: натомість, було створено комплексно-галузевий та функціональний механізм, завданням якого стало виявлення та нівелювання корупційних перетворень у апараті державного управління [8].

Фактично, необхідною є констатація факту взаємозалежності нормативно-законодавчої політики держави із ефективністю державно-управлінських механізмів запобігання корупції. Відтак, нормативно-правове регулювання протидії корупції у Словаччині має більш комплексну структуру, ніж у Франції (запровадження Конституційного Закону про захист суспільних інтересів під час виконання

службових обов'язків державними чиновниками від 2004 року). Поруч із цим, нормативно-правове регулювання Словаччини є більш пристосованим до умов сьогодення, адже Національна програма Словаччини по боротьбі з корупцією була створена у 2000 році, і, відповідно, увесь законодавчий масив пристосовувався до її концепту.

Натомість, у Франції антикорупційне законодавство з питань реалізації державно-управлінських механізмів запобігання корупції є дещо застарілим, недостатньо ефективним та певною мірою ортодоксальним (Закон Сегена від 1995 року, Устав про державну службу 1992 року, Закон про фінансування політичних партій 1990 року). Тобто, логічним є висновок про те, що законодавче регулювання державно-управлінських механізмів запобігання корупції у країнах у сфері протидії корупції має завжди враховувати політико-правові тенденції сучасності задля найбільшої ефективності втілення антикорупційних ідей та програм.

Водночас, необхідно відзначити, що важливим засобом та механізмом до вдосконалення антикорупційних програм у державі є її вступ та членство у Європейському Союзі. Держави-члени Європейського Союзу є так, або інакше, підзвітними єдиній та уніфікованій правовій доктрині: водночас, створюється необхідність імплементації, кодифікації та систематизації національного законодавства у відповідності із вимогами сучасності та тенденціями щодо розвитку антикорупційних механізмів.

**Висновки.** Отже, країн-члени Європейського Союзу, а, також, країни-кандидати на членство у Європейському Союзі отримують більш широкі вимоги до антикорупційних програм та прогресивного зниження рівня корупції у державі [9]. Подібні стимули є важливим політико-правовим механізмом, адже таким чином відбувається не лише відсіювання країн із високим рівнем корупованості апарату державного управління: в той же час, у такий спосіб, загальна законодавча структура Європейського Союзу набуває обрисів уніфікованого, універсального та транспарентного механізму протидії корупції. Доповнюють її, однак, саме норми національного законодавства кожної країни-члени Європейського Союзу, що забезпечують кодифікацію нормативно-правових норм.

#### Література

1. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії // Official website of The Organisation for Economic Co-operation and Development. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (22.06.2011)
2. Індекс сприйняття корупції у світі / Transparency International. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/>
3. Романюк Б. В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією / Б. В. Романюк // Наук.-практ. журн. 2009. № 21. С. 9–16.



4. Рубинский Ю. Франция: коррупция и борьба с ней / Ю. Рубинский. URL: [www.ieras-library.ru/documenti/soveurope/2010/rubinskii.doc](http://www.ieras-library.ru/documenti/soveurope/2010/rubinskii.doc)
5. Семьнин А. С. Противодействие политической коррупции политико-правовыми средствами в государствах Евросоюза (опыт Финляндии и Эстонии): дис. ... канд. юрид. наук: 23.00.02 / А. С. Семьнин / Воронеж. гос. ун-т. Воронеж, 2009. 216 с.
6. Empirical Study Of Anti-Corruption Policies and Practices in Nordic Countries // Delna. URL: [https://delna.lv/wp-content/uploads/2016/11/delna\\_corruption-1.pdf](https://delna.lv/wp-content/uploads/2016/11/delna_corruption-1.pdf)
7. Національна програма Словаччини по боротьбі з корупцією — 2000 // Інтернет-сторінка Центру антикорупційних досліджень та ініціатив Transparency International. URL: <https://transparency.org.ru>
8. Проблемы из коррупцией у Словаччини: факти та цифри. URL: <https://tradingeconomics.com/slovakia/corruption-index>
9. Сучасні аспекти науки: колективна монографія / за заг. ред. Є. О. Романенка. Київ; Братислава: ФОП КАН-ДИБА Т. П., 2020. Романенко Є. О. Жукова І. В. // Розробка механізмів формування інформаційного суспільства держави. С. 39–50.

#### References

1. Specializovani institucii z borot'bi proti korupcii: ogljad modelei / Organizacija ekonomichnogo spivrobotnictva i rozvitku; Merezha borot'bi proti korupcii dlja kraiin Shidnoi Evropi i Central'noi Azii // Official website of The Organisation for Economic Co-operation and Development. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (22.06.2011)
2. Indeks sprijnattja korupcii u sviti / Transparency International. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/>
3. Romanjuk B. V. Svitovii dosvid stvorennya ta funkcionuvannya institucii z poperedzhennja ta borot'bi z korupcieju / B. V. Romanjuk // Nauk.-prakt. zhurn. 2009. No 21. S. 9–16.
4. Rubinskii Ju. Francija: korrupcija i bor'ba s nei / Ju. Rubinskii. URL: [www.ieras-library.ru/documenti/soveurope/2010/rubinskii.doc](http://www.ieras-library.ru/documenti/soveurope/2010/rubinskii.doc)
5. Semynin A. S. Protivodeistvie politicheskoi korrupcii politiko-pravovymi sredstvami v gosudarstvah Evrosojuza (opyt Finljandii i Jestonii): dis. ... kand. jurid. nauk: 23.00.02 / A. S. Semynin // Voronezh. gos. un-t. Voronezh, 2009. 216 s.
6. Empirical Study Of Anti-Corruption Policies and Practices in Nordic Countries // Delna. URL: [https://delna.lv/wp-content/uploads/2016/11/delna\\_corruption-1.pdf](https://delna.lv/wp-content/uploads/2016/11/delna_corruption-1.pdf)
7. Nacional'na programa Slovachchini po borot'bi z korupcieju — 2000 // Internet-storinka Centru antikorupciijnih doslidzhen' ta iniciativ Transparency International. URL: <https://transparency.org.ru>
8. Problemi iz korupcieju u Slovachchini: fakti ta cifri. URL: <https://tradingeconomics.com/slovakia/corruption-index>
9. Suchasni aspekti nauki: kolektivna monografija / za zag. red. Є. О. Романенка. Київ; Братислава: FOP KAN-DIBA Т. П., 2020. Романенко Є. О. Zhukova I. V. // Rozrobka mehanizmiv formuvannja informacijnogo suspil'stva derzhavi. S. 39–50.

Стаття надійшла до редакції 08.11.2019



**НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ**

**Електронне наукове видання**

**«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»**

**Электронное научное издание**

**«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ И НАЦИОНАЛЬНАЯ  
БЕЗОПАСНОСТЬ»**

**Electronic scientific publication**

**«PUBLIC ADMINISTRATION AND NATIONAL SECURITY»**

**№ 5 (7)**

**Головний редактор — *Романенко Є.О.***

**Київ 2019**

**Видано у авторській редакції**

---

Адреса редакції:

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

Контактний телефон: +38(044) 222 58 89

Контактний телефон: +38(067) 401 84 35

E-mail: editor@inter-nauka.com