

ISSN: 2616-6216
<https://pard.mk.ua>

***ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА
РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК***

Науковий журнал

***PUBLIC ADMINISTRATION AND
REGIONAL DEVELOPMENT***

Academic journal

Заснований у 2018 році



№ 3. 2019

Видавець:

Чорноморський національний університет
імені Петра Могили

Головний редактор:

Ємельянов В.М. - доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України

Заступники головного редактора:

Беглиця В.П. - доктор наук з державного управління, доцент

Сорока С.В. - доктор наук з державного управління, професор

Члени редакційної колегії:

Антонова Л.В. - доктор наук з державного управління, доцент

Бартош Гордецьки - доктор політичних наук, професор факультету журналістики й політичних наук Університету імені Адама Міцкевича (м. Познань, Республіка Польща)

Домбровська С.М. - доктор наук з державного управління, професор

Жовнірчик Я.Ф. - доктор наук з державного управління, доцент

Плеханов Д.О. - доктор наук з державного управління, доцент

Сиченко В. В. - доктор наук з державного управління

Стоян О.Ю. - доктор наук з державного управління, доцент

Ципліцька О.О. - кандидат економічних наук, доцент

Günter Walzenbach – Associate Professor in Political Science, American University of Armenia, College of Humanities and Social Sciences (Yerevan, Armenia).

Відповідальний секретар:

Штирбов О.М. - кандидат наук з державного управління, доцент

Технічний секретар:

Тимофєєв С.П. - кандидат наук з державного управління, доцент

Рекомендовано до друку: Рішенням науково-методичної ради Інституту державного управління, Чорноморського національного університету імені Петра Могили. (Протокол № 7 від 29.03.2019 р.)

Свідectво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації серія КВ № 23245-13085Р від 04.04.2018 р.

© Чорноморський національний
університет імені Петра Могили

54003, м. Миколаїв,
вул. 1-а Воєнна, 2а.
(0512) 76-71-92

© Видавництво:

Ємельянова Т.В.
54001, Миколаїв,
пров. Суднобудівний, 7.
(0512) 47-74-48

ISSN: 2616-6216

<https://doi.org/10.34132/pard>

ЗМІСТ

Беглиця Володимир, Стоян Олександра Проблеми українського менеджменту та функціонування соціально-економічної системи в період трансформації	7
Дзвінчук Дмитро, Озмінська Ірина Політична нація: зміст та перспективи	23
Загороднюк Сергій Професіографічний підхід у визначенні стандартів професійної діяльності персоналу державної служби	39
Костєва Тетяна, Файчук Олена Соціальна відповідальність органів місцевого самоврядування як крок до розвитку громадянського суспільства (на прикладі Миколаївського району).....	57
Лізаковська Світлана Громадські ради як інструмент впливу громадськості на формування та реалізацію державної політики в Україні.....	77
Лопушинський Іван, Дурман Олена Концептуальні підходи до проектування освітнього інформаційно-комунікаційного середовища	92
Миколаєць Анатолій Механізми взаємовідносин і взаємодії громадських об'єднань з інститутами державної влади.....	114
Плеханов Дмитро, Плеханова Оксана Удосконалення кадрового менеджменту в Збройних Силах України в контексті реформ оборонної сфери	128

Тимофєєв Сергій

Роль прозорості та відкритості органів влади у розбудові громадянського суспільства 142

Федорова Анна

Нормативно-правове регулювання питань забезпечення безпечного середовища для життя громадян 162

Черкаська Валерій

Механізми державного регулювання захисту внутрішніх ринків аграрного сектору 178

Шульга Анастасія, Ярощук Тетяна

Взаємозв'язок та взаємодія іміджу судової влади України та довіри громадян: проблеми та способи вдосконалення 192

CONTENT

Beglytsia Volodymyr, Stoian Oleksandra Problems of Ukrainian Management and Functioning of Socio-Economic System during the Transformation Period	7
Dzvinchuk Dmytro, Ozminska Iryna Political nation: content and perspectives	23
Zahorodniuk Sergiy Professional approach in the research of professional activities of civil service personnel	39
Kostieva Tetiana, Faichuk Olena Social responsibility of local authorities as a step to the development of civil society (on the example of Mykolayiv district)	57
Lizakowska Svitlana Public councils as an instrument of public influence on formation and realization of the state policy	77
Lopushynskyi Ivan, Durman Olena Conceptual approaches to the design of the educational information and communication environment	92
Mykolaiets Anatolii Mechanisms of relationships and interaction of public associations with institutes of the government authorities	114
Plekhanov Dmytro, Plekhanova Oksana Improvement of the personnel management in the armed forces of Ukraine in the context of defense reforms	128
Tymofeev Sergiy The role of transparency and openness of government in the development of civil society	142

Fedorova Anna

Civil society as one of the main elements of anti-corruption 162

Cherkaska Valeriy

Mechanisms of state regulation of protection of internal markets
of the agrarian sector 178

Shulga Anastasia, Yaroshchuk Tetyana

Interconnection and interaction of the image of the judiciary
in Ukraine and the trust of citizens: problems and ways of
improvement 192

UDK 005.731:330.342.146.012.33(477)”199/2016”

DOI: 10.34132/pard2019.03.01

PROBLEMS OF UKRAINIAN MANAGEMENT AND FUNCTIONING OF SOCIO-ECONOMIC SYSTEM DURING THE TRANSFORMATION PERIOD

Beglytsia Volodymyr, Doctor of Public Administration, Associate Professor, of Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolayiv, Ukraine

Stoian Oleksandra, Doctor of Public Administration, of Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolayiv, Ukraine

.....
The purpose of the article is to identify and analyze the problems of formation and formation of Ukrainian state management taking into account the historical context and consequences of implemented reforms in the economy, in particular, the analysis of the consequences of its functioning and ascertaining the reasons that led to the creation of a specific Ukrainian nomenclature bureaucracy. The material used for researching and increasing the objectivity and authenticity was selected from data that has been received and published in the official sources. To provide the analysis of trends in tendencies and risks, the authors chose the twenty years dynamics of the effectiveness indicators in the field of public administration in Ukraine according to World Bank reports (Worldwide, 2010). In order to avaluate the «shadow» economy influence, the authors included the data about its dynamics according to “Obozrevatel.ua” – 2017 (Ukraina, 2017), compared with the Transparency International Corruption Perceptions Index (CPI) data for 2012-2017 (Corruption, 2017). The article deals with the genesis of the development of socio-economic relations in Ukraine while building up a market economy in the period of 1990-2016. It also includes the analysis of the domestic management functioning and effectiveness. It is stated that in the absence of experience concerning the functioning of state institutions and society in the market economy, the low efficiency

of the management system Ukraine has failed to form a market economy system in a timely and balanced manner. There is an urgent need in the society for reforming public administration following the example of the client model of public administration, or public managerism as a democratic and open to society management system. For several decades in the absence of the necessary level of knowledge, a market economy, a critical mass of managers of the highest and middle level, a single political will regarding timeliness, direction and scope of reforms, as well as the lack of consistency and legal succession of all branches of power, the existing Ukrainian corrupt bureaucratic apparatus has failed to implement necessary socio-economic changes in Ukrainian society and ensure an appropriate trust in the authorities and support of their actions.

Keywords: *market economy; transformational changes; management; Ukrainian bureaucracy; management system; corruption.*

Introduction. Urgency of the research. Having proclaimed the right to independently determine the economic status of the state, while ensuring the protection of all forms of property, in accordance with the Declaration of State Sovereignty of Ukraine (Deklaratsiia, 1990) and in an effort to create a democratic society, the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR at a certain time chose the market path for development of its economy.

The adopted resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine (Postanova, 1990; Postanova, 1992) demanded of the Ukrainian economy leaders at all levels, from enterprises and organizations, local and regional authorities to ministries and departments, to take steps towards market transformations. This meant to provide structural reorganisation of the economy, denationalization and privatization, to form market infrastructure, to liberalize prices, to reorient the economy from CIS countries' markets to the western markets and so on. It is nevertheless obvious that it was not taken into account that most of the above-mentioned management of the state economy and public administration were the experts prepared and formed by the economy, which had nothing to do with the market system.

The inefficiency of reforms and the stagnation of the economy sprang from the lack of a single long-term strategy unrestricted by the need to meet the requirements of national economic security. This, as a result, has exacerbated imbalances in the structure of the economy and led to a profound socio-economic crisis.

Literature review. Substantiation of the necessity of an active public influence on the development of the national economy, creation of favourable conditions for economic management and balancing of the state interests have become the subject matter for the scientific works of many well-known foreign and Ukrainian scientists, in particular JM Keynes, M. Friedman, T. Weblen, A. Samuelson, M. Vebera, V. Averyanova, V. Bakumenko, V. Geitse, A. Melnyk, O. Obolensky, I. Yakovenko, A. Rachinsky, H. Khachaturian, J. Zosimova et al.

Uninvestigated parts of general matters defining. At the same time, there is a certain lack of the research focused on the peculiarities of the functioning of socio-economic systems, including the existing national management. This is especially true for those countries that used to be a part of the USSR but have embarked on the development of market economies.

The purpose of the article. The purpose of the article is to identify and analyze the problems of formation and formation of Ukrainian state management taking into account the historical context and consequences of implemented reforms in the economy, in particular, the analysis of the consequences of its functioning and ascertaining the reasons that led to the creation of a specific Ukrainian nomenclature bureaucracy.

Empirical results and discussion. Since 1991, a targeted work has been carried out in Ukraine in order to form a central executive authorities system, taking into account the chosen course for the economy reforming, as well as the absence of many state institutions characteristic of an independent nation. The priority in these processes was given to the executive branch of power due to its publicity and the necessity to ensure prompt actions in protecting the interests of the state. However, numerous economic and political crises, changes in the government, a number of regular and extraordinary elections to the Verkhovna Rada of Ukraine, and a long process of adoption of the new Constitution of Ukraine (1996)

did not contribute to the prompt formation of the relevant state bodies. Thus, the activities of the ministries and other central executive bodies were regulated by the Presidential Decrees (Ukaz, 1996; Ukaz, 1999), and the Law of Ukraine (Zakon, 1978), which was replaced by a new law only in 2007. New regulations (Ukaz, 2010) and (Zakon, 2011) appeared only in 2010 and 2011, respectively.

Until 1994, the parliamentary majority consisted of communists and conservatives - the so-called «group 239». Between 1994 and 1998, after an early election, a considerable influence of the leftist parties that controlled more than a third of the mandates remained unquestioned. The 1998 election again demonstrated the support of the left parties, which, until 2002, controlled 171 mandates out of 225 elected deputies from political parties and blocs. The leadership of the Verkhovna Rada of Ukraine and, accordingly, the majority of the apparatus of the legislative body in this period consisted of the representatives of the left forces, and the first and the second Presidents of Ukraine were from the highest echelon of the Communist Party of Ukraine.

In the 1990s and 2000s, there was a constant redistribution of power and responsibility between the Verkhovna Rada, the President and the Government of Ukraine. 12 changes of the Government took place. This allows us to conclude that since 1990 immigrants from the party-nomenclature system of the Soviet era had formed almost all the bureaucratic apparatus of the state power, as well as the local self-government, especially its ruling elite. In addition, with the removal of Article 6 on the guiding force of the CPSU from the Constitution of the USSR in 1990, most of the employees of the party apparatus switched to the work in the apparatuses of state bodies and local self-government bodies.

This bureaucratic apparatus of the new independent Ukraine would organize and ensure the development of the independent nation and all changes in arrangement of the system of economy and social development. The society evaluated its effectiveness and determined the level of trust in the Governments of Ukraine from 1994 to 2010 as ranging from 7.3% to 15.9% during the period of major reforms in Ukraine, especially privatization (Palyoha, 2012).

At the heart of the formation of the former nomenclature system of management in the USSR from its outset was a class approach. The selection of personnel for state and economic leadership took place from among the workers and the poorest peasants. These individuals formed new elite, which revolutionized the previous bureaucracy of capitalist Russia. Despite all the positive or negative characteristics of the nomenclature of that period, it should be recognized that the state-bureaucratic apparatus of 1929-1952 perfectly corresponded to its purpose in the system of directive-planning economy. This type of economy relied on state ownership, and most importantly, this governing apparatus had no motives for corruption system due to the fact that an official of any level did not have any objects of long-term purpose in the personal property (apartments, cottages, and cars were only attributes of a nomenclature status and were lost with its change).

Absolute power of the nomenclature bureaucracy of 1953-1991, which had virtually turned into an influential socio-political force, began in fact with the monopolization of the function of the state property disposal in the absence of any liability for it. At the same time, the appropriation of the state property along with the results of another's work, was mediated through a complex and disguised mechanism. Therefore, the best and most effective solution for the bureaucratic nomenclature was the retention of the leadership in the processes of the economy and the state property reforming in order to retain power. Moreover, taking into account the large industrial and financial groups' interest in the results of the privatization, a merger of their interests with the interests of those in power took place. Thus, the Ukrainian bureaucracy became virtually uncontrollable and scot-free from the side of the society, and «... due to the processes of its merger with the oligarchic clans, the whole state apparatus has in fact fallen under their control, lobbying the interests of leading corporations and receiving monetary equivalents» (Rachyns'kyj & Pantelejchuk, 2010).

The contemporary apparatus of public administration, in spite of the principles of rationality and expediency, is based on «political affiliation», «quota principle» of the distribution of positions in certain branches or on the outright promotion. That is why it is impossible to

apply the classical characterization to the Ukrainian bureaucracy - the bureaucracy is equally effective in serving any political «master», but does not interfere with it in politics (Hajdenko & Davydov, 1991).

As a prospect to solve these problems may be considered updating and replacing the «old» bureaucracy with new specialists trained to work in new market conditions. More than 50 thousand of civil servants have reached the retirement age and, taking into account their replacement and an increase in the total number in the period from 2005 to 2012, more than 70 thousand of young and educated civil servants have become involved in public administration.

According to the information of the National Agency of Ukraine on Civil Service (Derzhavna sluzhba, 2013) about the quantitative and qualitative composition of civil servants and officials of local self-government bodies in 2005-2012, as of 01.01.2013, the total number of civil servants amounted to 275123 people. Of this number 265067, or 96.34% were the individuals under the age of 54, including 206609 people under the age of 45, or 75.09% of their total number. This means that the vast majority of the apparatus employees - the civil servants at the time of the declaration of Ukraine's independence were under the age of 28.

New branches and sectors of the economy are managed predominantly by young specialists of new business schools, including foreigners, or those who have received education in the field of management outside of Ukraine.

Consequently, some reforms, renovation of the government apparatus, and social and political events had a positive impact on the overall effectiveness of public administration. However, the archaic methods and standards of public administration and the adoption of the older generation's management style by the younger generations yet remain an obstacle in the development of the welfare state. The dynamics of the World Bank's indicators on the efficiency of public administration presented in Table 1 convincingly testifies to the spasmodic nature of the governmental success.

Table 1

The efficiency of public administration in Ukraine.

Indicator	1996	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Efficiency of administration (Worldwide, 2010)	28	22	24	21	32	31	40	35	32
Quality of regulation (Worldwide, 2010)	34	32	34	30	30	30	29	30	36
Political stability and absence of violence (Worldwide, 2010)	43	34	45	44	42	21	6	5	6
CPI Index (Corruption, 2017)					26	25	26	27	29

Source: (Worldwide, 2010), (Ukraina, 2017), (Corruption, 2017).

For twenty years (1996-2006), the effectiveness of governance has slightly changed. Its maximum was in 2014, due to the arrival of a new political power to the government and its initial attempt to change the style of public administration in earnest. However, in two years' time, demonstrative transformations had not yielded any significant results. The quality of regulation had generally improved, however, insignificantly in comparison with 1996. The worst appeared to be the rate of political stability and absence of violence, according to which Ukraine had lost 37 points in rating, or received a decrease in 7.2 times during 20 years.

Some of the main reasons for the absence of any significant breakthroughs in the system of state governance are the corruption of officials and the shadow economy. In 2016, according to the results of a study (Ukraina, 2017), Ukraine ranked among the three «leaders» in the rating of the countries with the largest share of the shadow economy with an estimated shadow economy of 1.95 trillion of unpaid taxes, which constitutes 45.96% of Ukrainian GDP. Corruption in government bodies along with the shadow economy allow the bureaucracy to have an active influence on the political processes and assert their rights.

During the years of independence, the authorities have adopted a large number of normative documents designed to create conditions for a successful fight against corruption. Accordingly, there have been obstacles both during the formation of the state anti-corruption policy and in the work of ordinary managers acting as executives. Here we can trace the tendency according to which corrupt government representatives either distort the principles of any reform, or sabotage their practical implementation. An analysis of the process of overcoming the corruption phenomenon in Ukraine from gaining independence until present situation suggests that the concept has changed from simply «fighting corruption», through «resisting corruption», to «preventing corruption».

Not a single country in the world has been able to overcome corruption by one hundred percent. However, there is a significant number of countries that due to a well-considered anticorruption policy and professional management have effectively reduced the corruption to a minimum level, which does not affect the socio-economic situation. There is also no doubt in the expediency of creating special anti-corruption institutions. The following structures have been created by now: the National Agency for Prevention of Corruption (NAPC), which ensures the formation and implementation of state anti-corruption policy; the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU)– a law enforcement agency, which is responsible for the prevention and disclosure of corruption violations committed by the senior government officials; the Specialized Anti-corruption Prosecutor’s Office (SAP) as a unit of the Prosecutor General’s Office, which is entrusted with the task of overseeing the compliance with anti-corruption legislation.

The formation of such a rather complicated system of anti-corruption bodies took place in a harsh confrontation with the leading political forces. The activity of these structures proved the imperfection of the regulatory framework, which was adopted under the pressure from the society and external observers and was not fully worked out. Cooperation between anti-corruption institutions is also not always productive and is sometimes accompanied by conflicts apparently caused by political struggle. As a result, the public witnessed the opposition of NAPC, NABU and the SAP, during which there were pronounced mutual allegations and made

attempts to pressure and limitation of authority. The issue of the creation of an anti-corruption court, which is supposed to deal with specific cases related to violations of anticorruption legislation, remains relevant. However, the results of these reforms have had an overall positive effect on the general state of the corruption fighting, as evidenced by the growth of the Corruption Perceptions Index (CPI) presented by Transparency International for 2012-2017 (Fig. 1).

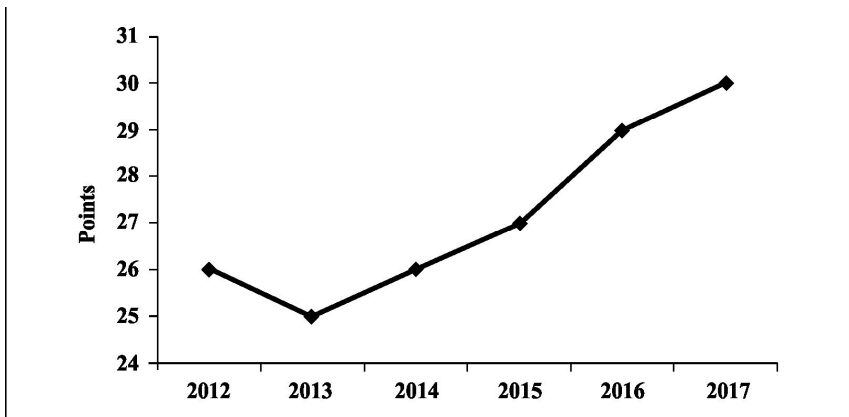


Figure 1. *The Corruption Perceptions Index (CPI) in Ukraine, 2012-2017 years.*

Source: (Worldwide, 2010).

Thus, the Ukrainian management system has to be based on specialists and professionals who do not pursue rent-oriented goals. Managers of government bodies are supposed to stimulate competition between economic agents and to evaluate the results of activity and the efficiency of public structures work by quantitative indicators, but not by the amount of the tapped material or financial resources. They are to prevent problems, rather than engage in the development of measures and programs to eliminate or overcome their consequences, and to promote the integration of the private and public sectors of the economy for the most effective and timely solution of socio-economic issues of the country.

The problem of shortage of highly skilled managers in Ukraine is complex and its solution requires coordinated actions of the authorities, educational system and business. When developing the strategy and tactics of public administration reforming, it must be always taken into account that one of the major shortcomings of the bureaucratic type of governance system is that it does not provide management of the process of change aimed at improving its work. The explanation for this is very simple - the structure of any organization consists of different elements, each performing its own function. Therefore, the development (change) of each element and its functions does not coincide in time and pace with other elements. In addition, individual elements may be more interested in achieving their goals and objectives than the overall goals of the entire organization.

This creates inconsistencies and contradictions, and ultimately impedes the development of the economic system as a whole. The theory of bureaucracy proves that the processes of self-reforming of organizations or bureaucratic management systems contradict the fundamental principles of bureaucracy such as specialization, structuring, competence, strict regulation, limited liability, and impersonality. According to M. Weber, the founder of the theory, «... bureaucracy ensures the establishment of an optimal state system ...» (Weber, 1947) and is regarded as an ideal to which organizations must strive.

One of the most advanced directions for reforming public administration is the development and implementation of an innovative model for the transformation of the public administration system, which has begun to form in the European countries, the United Kingdom and the United States in the 80s of the twentieth century. It is characterized as a new management paradigm in the activities of state authorities: «The paradigm change is regarded as the change in the ways of action and thinking. A government is regarded as a service company, a citizen - as a client, a state - as a market, government actions represent a competition, and a municipality is considered to be a group of affiliated companies...» (Khachaturian, 2009).

This is a fundamentally new model of interaction between state authorities, citizens and civil society structures, which is based on a massive

involvement of the market functioning technologies and mechanisms into the system of public management. Unfortunately, until now, Ukraine has no legal mechanism that would ensure an effective consideration of disputes between a citizen and the state, namely the Administrative Procedure Code. The necessity for its adoption was defined by the Concept of the administrative reform in Ukraine (Ukaz, 1998).

Therefore, a new progressive model of public management necessarily requires an understanding and a well-considered implementation, especially the practice of commercialization of state activities, and an introduction of the norms for management efficiency and effectiveness. At the heart of such a management model should be human resources. Therefore, the personal component of public administration - a specialist - is a dominant and decisive one in the present day conditions.

Conclusion. The main reason for the existing specific political, economic and social problems in Ukraine is the following: the contradiction between the goals of the implemented reforms and the absence of public and political institutions as well as a unified political will regarding timeliness, direction and scope of reforms; the lack of a critical mass of the higher and middle level managers, both in public authorities, and in industries; flourishing corruption; the lack of consistency and legal succession in the actions of numerous governments, bodies of legislation and presidents of the state.

Despite the demands of time, the professional level of employees of the administrative apparatus at all levels of power is not increasing but, on the contrary, is deteriorating. For various reasons, including political demands, there is an outflow of highly skilled managers from the civil service to commercial structures. This is also reflected in generalizing indicators of government effectiveness. Therefore, there is a need for change in the legislation of Ukraine concerning the training and attraction of new managers according to the new principles of selection and career progression of civil servants and equated to them officials, as well as the completion of anti-corruption reforms.

In Ukraine, in the face of a permanent corruption threat at all levels of power, the attention should be paid to the development of such a management system, which will provide the apparatus with personnel with

leadership qualities and high moral standards. This is highly important for the senior corps of civil servants, representatives of the legislature, as well as political and public figures who directly influence the management of public affairs. At present, it can be considered as expedient to introduce the implementation of the Anti-Corruption Management System (ISO 37001: 2016) into the functioning of public management.

In accordance with this standard it is binding to: 1) adopt and implement anticorruption policy and to develop an appropriate strategy for its implementation; 2) provide a systematic study of problems for the identification of existing shortcomings; 3) regularly inform on anti-corruption policy, existing problems, facts of corruption disclosure, etc.; 4) to promote the growth of anticorruption culture and guarantee the inviolability of persons indicating corruption facts (Lachapelle, Aliu, Bina, & Muqolli, 2016).

The training of such personnel requires a particular and thought-out process and, as the experience of world-known firms shows, it is considered as a strategic task. It is clear that this task can be implemented only in stages and in a certain timeframe, as this process requires finding necessary financial, material and human resources.

Received: 02.12.2018

ПРОБЛЕМИ УКРАЇНСЬКОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ СИСТЕМИ В ПЕРІОД ТРАНСФОРМАЦІЇ

Беглиця В. П., д-р. наук з держ., упр., доцент Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Стоян О. Ю., д-р. наук з держ., упр., доцент Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Метою статті є визначення та аналіз проблем формування та становлення українського державного менеджменту з ураху-

ванням історичного контексту та наслідків здійснених реформ в економіці, зокрема аналіз наслідків її функціонування та з'ясування причин, що призвели до створення специфічної української номенклатурної бюрократії. Матеріал, що використовується для дослідження та підвищення об'єктивності та автентичності, був вибраний з даних, які були отримані та опубліковані в офіційних джерелах. Для аналізу тенденцій та ризиків автори обрали двадцятирічну динаміку показників ефективності у сфері державного управління в Україні згідно з звітами Світового банку (*Worldwide*, 2010). Для того, щоб оцінити вплив «тіньової» економіки, автори включили дані про її динаміку за даними «*Obzrevatel.ua*» - 2017 (Україна, 2017), порівняно з даними індексу сприйняття корупції *Transparency International (CPI)* за 2012-2017 роки (Корупція, 2017). У статті розглянуто генезис розвитку соціально-економічних відносин в Україні на шляху розбудови ринкової економіки в період 1990-2016 років, зроблено аналіз функціонування та ефективності роботи вітчизняного менеджменту. Констатовано, що за відсутності досвіду функціонування державних інституцій і суспільства в ринковій економіці, низької ефективності системи управління, а також за браком послідовних, системних і обґрунтованих реформ Україна не спромоглась своєчасно і виважено сформувати ринкову економічну систему. В суспільстві існує нагальна потреба реформування державного управління на зразок клієнтської моделі державного управління – державного менеджризму як демократичної і відкритої для суспільства системи управління. Протягом кількох десятиліть за відсутності необхідного рівня знань, ринкової економіки, критичної маси керівників вищого та середнього рівня, єдиної політичної волі щодо своєчасності, напряму та масштабів реформ, а також відсутності послідовності та правонаступництва всіх гілок влади, існуючий український корупційний бюрократичний апарат не спромігся здійснити необхідні соціально-економічні зміни в українському суспільстві та забезпечити належну довіру до влади та підтримку їхніх дій.

Ключові слова: ринкова економіка; трансформаційні зміни; управління; Українська бюрократія; система управління; корупція.

References

1. Corruption Perception Index 2017. (2017, February 21). Retrieved September 19, 2018, from Transparency International: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017
2. Derzhavna sluzhba v Ukraini u 2005-2012 rokakh (osnovni pokaznyky iakisnoho ta kil'kisnoho skladu)) [Civil service in Ukraine in 2005-2012 (key indicators of qualitative and quantitative composition)]. (2013, July 29). Retrieved September 21, 2018, from Infolight: <http://infolight.org.ua/content/derzhavna-sluzhba-v-ukrayini-u-2005-2012-rokah-osnovni-pokazniki-yakisnogo-ta-kilkisnogo-skladu> [in Ukrainian]
3. Hajdenko, P. P., & Davydov, Y. N. (1991). Problema biurokratyy u Maksa Vebera [The problem of bureaucracy in Max Weber]. *Voprosy filosofii*(3), 174-182 [in Russian].
4. Khachaturian, K. V. (2009). Pereoriientatsiia derzhavnogo upravlinnia na potreby hromadian: nova ievropejs'ka model' ta Ukrainy [Reorientation of public administration to the needs of citizens: a new European model and Ukraine]. *Visnyk Kyivs'kogo mizhnarodnogo universytetu. Mizhnarodni vidnosyny*(8). Retrieved September 21, 2018, from <http://www.kymu.edu.ua/vmv/v/08/khachaturian.htm> [in Ukrainian]
5. Palyoha, V. (2012, October 8). Dovira iak vazhlyvyj element formuvannia publichnoi polityky ta upravlinnia v Ukraini [Trust as an important element in shaping public policy and governance in Ukraine]. Retrieved September 21, 2018, from Risks for tomorrow: <http://www.ryzyk.in.ua/2012/10/blog-post.html> [in Ukrainian]
6. Rachyns'kyj, A., & Pantelejchuk, I. (2010). Vitczyzniana biurokratiia ta ii rol' u protsesakh modernizatsii derzhavnogo upravlinnia [Domestic bureaucracy and its role in the processes of modernization of public administration]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnogo upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*(3), 38-47. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2010_3_7 [in Ukrainian]
7. Trunov, A. (2016). Realization of the paradigm of prescribed control of a nonlinear object as the problem on maximization of adequacy. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, 4(4), 50-58. doi:10.15587/1729-4061.2016.75674
8. Trunov, A. (2016). Recurrent approximation as the tool for expansion of functions and modes of operation of neural network. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, 5(4), 41-48. doi:10.15587/1729-4061.2016.81298

9. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro optymizatsiiu systemy tsentral'nykh orhaniv vykonavchoi vlady [On optimization of the system of central executive authorities]. (2010, December 9). Retrieved from Verkhovna Rada of Ukraine. Legislation of Ukraine: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010> [in Ukrainian]

10. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro Zahal'ne polozhennia pro ministerstvo, inshyj tsentral'nyj orhan derzhavnoi vykonavchoi vlady Ukrainy [Decree of the President of Ukraine On the General Provisions on the Ministry, another central body of the state executive po. (1996, March 12). Retrieved September 21, 2018, from Verkhovna Rada of Ukraine. Legislation of Ukraine: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/179/96> [in Ukrainian]

11. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro zakhody schodo vprovadzhennia Kontseptsii administrativnoi reformy v Ukraini [On Measures to Implement the Concept of Administrative Reform in Ukraine]. (1998, July 22). Retrieved September 19, 2018, from Verkhovna Rada of Ukraine. Legislation of Ukraine: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98> [in Ukrainian]

12. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro zminy u strukturi tsentral'nykh orhaniv vykonavchoi vlady [About changes in the structure of central executive bodies]. (1999, December 15). Retrieved September 21, 2018, from Verkhovna Rada of Ukraine. Legislation of Ukraine: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1573/99> [in Ukrainian]

13. Ukraina tretia v sviti po doli «tin'ovoi» ekonomiky [Ukraine is the third in the world by the fate of the «shadow» economy]. (2017, October 28). Retrieved September 21, 2018, from Obozrevatel: <https://www.obozrevatel.com/ukr/finance/ukraina-potrapila-v-rejting-krain-iz-tinovoyu-ekonomikoyu.htm?obozrevatellang=uk> [in Ukrainian]

14. Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Oxford University Press. Retrieved September 21, 2018, from <https://books.google.ru/books?id=G3TYBu6-4G0C&printsec=frontcover&hl=ru#v=onepage&q&f=false>

15. Worldwide Governance Indicators. (2010). Retrieved September 19, 2018, from The Worldwide Governance Indicators (WGI) project: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>

16. Zakon Verkhovnoi Rady Ukrainy Pro tsentral'ni orhany vykonavchoi vlady [Law of the Verkhovna Rada of Ukraine on central executive authorities]. (2011, March 17). Retrieved September 21, 2018, from Verkhovna Rada of Ukraine. Legislation of Ukraine: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> [in Ukrainian]

17. Zakon Verkhovnoi Rady URSR Pro Radu Ministriv Ukrainis'koi RSR [Law of the Supreme Soviet of the Ukrainian SSR on the Council of Ministers of the Ukrainian SSR]. (1978, December 19). Retrieved September 21, 2018, from Verkhovna Rada of Ukraine. Legislation of Ukraine: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4157-09> [inUkrainian]

18. Zakon Verkhovnoi Rady URSR Pro Radu Ministriv Ukrainis'koi RSR [Law of the Supreme Soviet of the Ukrainian SSR on the Council of Ministers of the Ukrainian SSR]. (1997). Retrieved September 21, 2018, from Verkhovna Rada of Ukraine. Legislation of Ukraine.

Відомості про авторів / Information about the Authors

Беглиця Володимир Петрович: Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників 10, м. Миколаїв, 54003, Україна

Volodymyr Beglytsia: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolayiv, 54003, Ukraine

ORCID.ORG/ 0000-0002-8994-4600

E-mail: science@chmnu.edu.ua

Стоян Олександра Юрїївна: Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників 10, м. Миколаїв, 54003, Україна

Oleksandra Stoian: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolayiv, 54003, Ukraine

ORCID.ORG/ 0000-0002-3939-8816

E-mail: oleksandra_stoian@ukr.net

УДК УДК342.1(477)159.922.4:008:177

DOI: 10.34132/pard2019.03.02

POLITICAL NATION: CONTENT AND PERSPECTIVES

Dzvinchuk D., Doctor of Philosophical Sciences, Professor, Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, Ivano-Frankivsk, Ukraine

Ozminska I., PhD of Philosophy, associate professor, Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, Ivano-Frankivsk, Ukraine

.....
The article investigates the concept of “political nation”. The analysis of research studies and the generalization of domestic and foreign experience in the formation of political nation prove the relevance of the issues raised. The study of peculiarities of the political nation formation in the coordinates of the Modernist period enhances the understanding of processes in the socio-humanitarian sphere, makes it possible to outline the ambiguity of interpretations of the conceptual foundations of the political nation, and also helps to develop the effective state policy in this area. It should be noted that there are few studies that systematically analyze the domestic and foreign experience of forming the political nation and they need modernization.

It has been determined that the identification of the sense of national identity is the result of the appropriate mental work, and external challenges greatly optimize this process.

Different approaches to the content characteristics of the notion “political nation” have been considered and summarized. A number of factors (the need to preserve the integrity of state and its consolidation, the formation of civil society, hybrid aggression, etc.) have been outlined, which stipulate the necessity of developing the adequate policy on dealing with crisis phenomena, existing in the Ukrainian national identity. It has been established that the political nation forms a corresponding type of national culture, which creates a more systematic understanding of the genesis, ritual and strategy of national development.

Keywords: *nation, political nation, nation-state, national identity.*

Problem statement. The general context of understanding the nation as a politically motivated community constitutes the worldview paradigm of the Modernist period, which is defined as a transition period from the feudal system to capitalist relations. It is known that capitalism produces the completely new intentions of uniting social communities, for which the issues of origin, means of communication, territorial belonging, and historical and cultural peculiarities are not crucial. Modernists are not interested in the genesis of the phenomenon, since the history during its formation is the dialectic of the necessary and the accidental. Modernists assign a considerably more important role in the strategies of developing the paradigms of society's functioning to the futurological, prognostic perspective. Civilizational progress reduces the influence of the common genetic origin, whereas it promotes the priority of the nation's collective future.

It is logical that the modernist analytical paradigm for the phenomenon of nation is based on the following theoretical foundations:

Nation as a procedure for identifying individuals. Nation as an independent phenomenon has the right to exist and to identify itself exclusively as a product of the conscious choice of individuals only with the development of liberalism as an essential component of capitalist relations. The individual's belonging to the community without the conscious choice and identification procedure has no reasonable basis. Therefore, premodern civilizations have, in fact, no grounds for national verification.

Conditions of the nation-building process. The nation-building process can hardly be characterized as sustainable and consistent. And the belief in the organic, implicit character of the nation-building is nothing more than an illusion. Modernists are convinced of the conditions of the nation-building process, the crucial role of political will as well as the psychological and motivational decision-making factors.

Nation as a synchronized collective nature of production. The ideology of modernism produces a theoretical concept of society, in which all fundamental functioning processes are connected to production

(of things, symbols, ideologies, values, etc.). It is impossible to achieve such balance and coherence in the complex system if the reflection level of its participants is low. Therefore, modernists emphasize the special mission of the Enlightenment project in the formation of modern nations. The spontaneous and inert social mass closely connected by the common need to survive cannot be called a nation. This connection is temporary, because it is dictated by external circumstances, which are often likely to change. A more long-term connection of identities with the national community attributes the synchronization of human subjectivities.

Eurocentrism of nation's analytics. Based on the fact that the ideology of the Modernist period is inherent in the European worldview, it is quite logical that the European model of nation-building is viewed by the theorists of this trend as a starting point of any analytical and discursive activity, of nation in particular. And this is more a praxeological than a theoretical issue, because the political elites of different nation-states define the European model of liberal capitalism as a purpose of their activities.

Purpose of the article. The purpose of the article is to define the concept of “political nation” and to identify a set of factors that dictate the need for developing an adequate policy on dealing with crisis phenomena, existing in the Ukrainian national identity.

Results and discussion. The proponents of the modernist approach to the study of nation can be figuratively divided into “materialists” and “idealists” based on the factors that consolidate the national community.

“Materialists” consider economic factors to be the most significant and effective in unifying the nation. Production necessity, in their opinion, leads to the development of a coherent system of communications and administration. This general objectified system forms an overindividual way of identification in which the affiliation with community is not a necessity, but a desirable and progressive result of activity. This complex system of early capitalism helped the countries of Central and Western Europe to create the preconditions for the rapid civilizational development, and, ultimately, the foreign policy of colonialism in relation to the countries of Eastern Europe, Central and Latin America, Asia and Africa. The orientation towards the efficient patterns of consolidating

communities in more progressive countries leads to the corresponding mobilization of colonized nations and promotes the process of their internal unification and reflection. It should be noted that colonization implies not only political, but also economic dependence. Therefore, those countries that throughout their history came under the influence of more progressive countries subsequently borrowed their models of national unity and self-identification.

“Idealists” consider economic factors as derivatives from ideal entities, that is, it is not the material need which leads to communication and the common paradigm of consciousness, but the unity of values and beliefs which promotes the joint productive activity. Therefore, in the issue of the nation’s genesis “idealists” are more interested in politics and ideology as the unifying means of communities. A widely used concept of “political will” logically leads to the conclusion that elites play an essential role in the development of nations. The reciprocal dialectic of the mass and the elite in the discourse on national communities receives the necessary mutual correlation between these phenomena. Thus, national masses create the necessary demographic context for the formation of elites, and the elites, in their turn, represent the value and significance exclusively in this national mass context. The dialectic of public opinion and political and intellectual elite of the national unity is a mechanism for the gradual development of society towards some more advanced patterns of organization. Therefore, the logical conclusion of this position can be the statement: “nations are the products of conscious actions of elites, the result of purposeful transformation of cultural and ethnic communities into political communities.” [1, p. 29]. In fact, the role of this dialectic is to promote liberalism, the rule of law, and increase the level of self-awareness of the national community.

However, it is an unjustified assumption to consider the notions of “nation” and “political nation” to be identical. The presence of political will and the corresponding state apparatus of representation is not yet the evidence of national unity. For example, the Soviet Union was a representative example of the political state unity, one of the strictest authoritarian regimes and ideologies, which failed to create a corresponding national identity. And political slogans, which at a certain

period of time created the basis for consolidation of various ethnic communities in the most extensive form of state unification, perform a quite opposite function in modern history, the function of centrifugal forces of returning to historical ethnic groups, and not political groupings. This fact shows that the ideology of the Soviet Union was artificial and it was not internalized in the personal beliefs of the majority of the demographic community. There are grounds to make an even more universal assumption that the systems of totalitarian and authoritarian state structures do not produce the sufficient potential for the nation-building. Probably, in the modern scientific discourse on the nation, the political component is considered obligatory, and in some contexts the concepts of nation and political nation are used as equivalents. However, it is inappropriate to consider them to be identical in the problem field of differentiation between ethnic and political national formation. In other cases, it is difficult to imagine national unification only on the basis of common history and traditions, especially in the current conditions of democratization, liberalization and globalization of international geopolitics.

The “idealists” of modernist approach to the study of the phenomenon of nation pay special attention to the so-called subjective factors of the harmonization of social life. A positive psychological climate is often called an important factor in the course of the integration processes of nation-building. Yuli Tamir, Benedict Anderson, Anthony Smith and Liah Greenfeld believe that psychological factors are the most effective in the formation and implementation of solidarity. Thus, the conceptual core of the psychological approach to solving the problem of the genesis of solidarity is to demonstrate the attributive needs of individuals in communication and collaboration, such as the psychological awareness of belonging to the social community of like-minded people, sharing common values, symbols and ideas about the desired future. This area of designing the desirable future is important, in particular, in view of the inability of all involved members of the community to have direct contacts. Therefore, B. Anderson insists on the importance of imagination as a psychological process of transforming the real into the desired in the matters of nation genesis. The ideas of self-identification mechanisms,

common for the nation, effectively regulate the personal and social habitus. This is one of the consolidation mechanisms of the nation. In some way, nation is a product and result of the collective imagination, an ideal concept of national consciousness.

The concept of competition is an integrating principle of the economic-political and psychological-ideological tools of the nation's interpretation. In the economic context, competition is a mobilization and optimization means for the most effective organization of activities. In the psychological context, competition is an important factor of reflection and identity. It is known that the highest indicators of consolidation of society appear in the conditions of external confrontation. The nation unites and intensifies in case of various kinds of interaction with the more progressive types of national entities, especially in the condition of external threat from the more consolidated national organizations. In this case, a significant increase in the level of national self-awareness can be observed, that is an indisputable factor of the nation-building. The identification of national consciousness is a result of the corresponding mental work, and external challenges greatly optimize this process. Following this argument, E. Gellner states: "Nations are the artifacts of people's convictions, loyalties, and solidarities. A mere category of persons becomes a nation if and when the members of the category firmly recognize certain mutual rights and duties to each other in virtue of their shared membership of it." [1, p. 7].

Cirila Toplak and Irena Šumi [2] solve the problem of identifying and reinforcing the European identity. By involving the arguments in the form of influential political speeches and EU legislative documents in the discursive analytics of the European identity, the authors seek to justify the impossibility of reinforcing and implementing the project of the European national unity. The statistical data of the public opinion polls in the European Union show negative indicators, that is, on a regular basis, the traditional national identification significantly outnumbers the strategic and perspective motivations. The European identity, which is the search purpose of the authors, is viewed by community members as artificial and fake. Does that mean that the European identity is in fact an empty concept? The authors consider it necessary to create a strategy of the

European identity formation that would take into account modern socio-cultural contexts and the key principles of the identity theory evolution. The accomplishment of these objectives will facilitate the realization of the European integration project, and will ensure a long-term existence and sustainable prosperity of the European Union as a conglomerate of historically distinct ethnic groups. Dimitris N. Chryssochoou [3] provides a more radical formulation of the issue. He describes the issue of national self-identification of the European nation as a revolution, i. e., spreading democratic ideas beyond its borders. The author believes that the revolution is still going on, especially in connection with the study of interaction matrices of nation-states and supranational unions, as the European Union. The purpose of this activity is to establish and validate the democratic order of the state. However, the uniqueness of the process is characterized by the fact that contemporaries witness “a complete transformation of the system of democracies into a democratic system”. The author states that a pluralistic ethnos is formed from the plurality of ethnic groups.

Matthias Kaelberer [4] analyzes the phenomenon of national solidarity in terms of the nominal value of the monetary unit. The author considers money as a form of trust between the members of the community: “Money represents a social bond between the members of a community. It embodies the guarantee of a community that particular tokens have value. In other words, money is a form of trust among the members of a community. We believe that money has value because we trust that others believe the same thing.” [4, p. 487]. In some way, on the basis of social contract, the nominal value is exported to the real value. This form of contractual relations in the socio-economic context is realized in the following way: “The euro follows the principle of “one money, many nations”. This situation forces us to rethink and explore the relationship between statehood, community and money.” [4, p. 488].

Eurosceptics often reproach that the European community has no signs of a united community: “No-demos theory suffers from the fundamental misconception that political community and democracy are possible only in the nation-state. This leads the theory to pose the issue as a stark dichotomy between demos or no-demos: nations are demos,

whereas the euro zone is not a demos. The only way for the euro zone to become a demos would be to become a nation-state and to replace the individual nation-states. This depiction of community represents a zero-sum understanding of community that simply cannot capture the dynamic interaction of multiple communities.” [4, p. 488]. They define euro as a monetary unit, deprived of a realistic justification and therefore lacking in its legitimacy. Matthias Kelberer states the following: “Three major political features have consistently presented constraints for the effective exercise of authority by national governments: the distribution of power in the international system, economic interdependence, and domestic institutions. The distribution of power in the international system limits the ability of states to full self-determination. Other powers will simply set limits on what goals states can realistically pursue. Economic interdependence creates sensitivities and vulnerabilities to the actions of other states and the processes of the international economy. Governments often find themselves faced with situations that are not of their own choosing and therefore limits on their self-determination.” [4, p. 495]. Thus, the author of the study provides a significant counterargument: the political community and democracy are possible only in the nation-state. Multiethnic states and national unions function effectively in conditions of complex and duplicate identities. Disaggregated communities are sufficiently motivated and united to perform the coordinated international political and economic activities.

The traditional view of the nation-state as a system that ensures social justice does not contradict the recent strategy of the multiethnic union: “These arguments in favour of viewing the monopoly over the means of violence in a different light do not make the European Union more state like than it really is. Rather, they are supposed to support the objective of this paper to conceive of political community in terms other than that of statehood. Military security is just one example of a policy area where the functions that states formerly provided are shifting towards other entities. This shift implies that the relationships between states and citizens and between functional competences and territoriality are shifting. The key point here is that in a disaggregated world, no single entity can claim a monopoly on security provision any more.” [4, p. 491].

However, the fairness and reasonability of using violence and coercion, even by the state, is an important issue for ethical debates.

Byron Kaldis [5] analyzes the connection between ethics and politics in the context of global justice and global politics. He defines three groups of ethical and political objectives that, in his opinion, influence the formation of national consciousness. Thus, the connection between ethics and politics is revealed in the contradiction between duties and values, as it is reflected in relations between sovereign nation-states, different social groups, and post-colonial practice. These aspects of geopolitics and their resolution appear as pressing issues of state system and responsibility: “By neglecting this aspect in the interests of resolving conflicts of duties, the state as a supreme juridical entity would turn out to be mutated, or reduced from its status as a political/legal order to that of a moral-cum-cultural-cum-national one. In such a case, states become nations shedding off their exclusive structure as legal orders of self-determination and adopting the identity appropriate to any other communal arrangement that is decisively non- or pre-political and emanating from, for instance, moral sentiment, cultural customs or religious beliefs.” [5, p. 177].

The author thoroughly criticizes the Kantian concept of sustainable peace, as the establishment of federal peace between different states requires a coherent organization and an appropriate moral and ethical justification. So, this objective seems to be more utopian than realistic, especially in the modern period of information and hybrid confrontation. The problem is to determine the initial constants of the desired peace: either the world order is the result of a high spiritual and ethical culture, and, consequently, nationalism gets only positive interpretation, or a sustainable system of the world politics is a prerequisite for the moral and ethical perfection of society and individual.

The lack of understanding of the direction of this dependence is problematic. In addition, having analyzed the relevant empirical research material, the author came to the conclusion about the depoliticization of nation-states in the context of general globalization tendencies. In view of these trends, a logical question arises: who should be the guarantor of world justice in the federation of sovereign states in the absence of

a superstate? It is clear that all these ethical distinctions have political dimensions of suitability: “Politics only expresses and secures an underlying cosmopolitan requirement of morality: that is, the individual human rights of equality and autonomy are passed over to the collective entity, i.e. the state. If one were to probe further, though, the deeper meaning of such political demands in favour of collective entities and the corresponding values attached to the concepts of “equality” and “autonomy” seem to be based not on universalistic ethics, but rather on the values signed to the notion of culture (of an ethnic group, etc.) within which human organising takes place. “Culture” thus becomes the analysans, or alternatively the item to which the usual apparently purely political explanations reduce them tacitly. But this is misleading. For, again, the general liberal principle of “autonomous agency” is what is supposed to lie underneath all such justifications of the right to self-governance of all ethnic or cultural units of considerable significance: “culture” itself acquires value to the extent that it is promoted as the exercise of such equal and autonomous agency. Similarly, for example, irredentist claims may, and often do, clash with the national security of states against which they are made. In both these cases the analysis of the exact conflict involved and the justifications offered sound as thoroughly political in origin and content. But it is not clear that there may not lie behind such overtly political analyses and justifications just another version of the paramount ethical principle of autonomous agency. Notions such as “self-determination”, “autonomy” or “protection and promotion of interests,” “security of property” that are all of them usually thought to be exclusively ethical claims attached to individuals, primarily, are somehow transformed into political by being attached to states.” [5, p. 186]. In this case, the spontaneous tendencies of the law and order formation cannot be used as a justification system, since then it is simply impossible to avoid relativism.

The author associates the second category of problems, related to the formation of a just federal world system, with the existing asymmetry between the ethical standards and legal norms that nowadays exist in different nation-states. Consequently, the author problematizes the possibility of solving moral conflicts by postulating the permanent and

comprehensive super-norms of conduct. This aspect makes up the third problem of the consolidation of nation-states. The author rightly believes that these ethical and political problems constitute a single complex on the way towards changes in the roles of nation-states in the globalized political, economic and cultural environment.

Thus, the relations between the nation and state are complex and contradictory. James Hudson [6] refers to the political philosophy of Charles Murray, which has a utilitarian, individualistic and civil nature. J. Hudson believes that the main criterion for the interaction of an individual and a person is the happiness, based on the harmonization of belonging to a community and self-respect, which results from the successful implementation of social commitments. Therefore, the activities of national governments should focus on the formation and functioning of communities that promote the consolidation of the principles of liberal individualism. This is the true path of democracy.

Expanding the context of interaction between nation and politics to the international level causes an increase in the factors of social tension. This transition from the state level to the level of interstate interaction is studied by Nait Banai [7]. The author considers the existence of nation-states in the conditions of globalization, that is, the elimination of borders that are territorially determined by ethnic differentiation. The author provides arguments about the change in the paradigm of nation's representation by means of aesthetic practices, discursive and institutional mechanisms of legitimizing the public sphere. Based on the main manifestations of the European Union's formation, the author examines the logic of transition from viewing Europe as an aggregate of nation-states to the concept of the single European space with only external borders. It is like a metaphor for the boundary between the civilized and another, barbaric world. The prerequisites for this marking principle cannot be explained by the conditions of the political or economic reality. The researcher believes that the true indicators of this cartography have a direct attribution to the cultural, namely ideological and creative, identification paradigm of the nation's community. However, can the replacement of the ethnic justification of the phenomenon of the nation be characterized as its politicization?

Valery Tishkov [8] makes an original research slogan: “Forget the nation: post-nationalist understanding of nationalism.” The author rejects the recognized theories and political practices of studying the nation and nationalism and states: “The reason is a long-standing and widely shared quest for adequate definition of what does not exist, in reality, as a collective body. Nation is a powerful metaphor which two forms of social groupings – polity (state) and ethnic entity (the people) – are fighting to have as their exclusive property. In its latest manifestation, it is an argument for geopolitical engineering and for questioning the legitimacy of weaker collective actors on the part of the winners. There is no sense in defining states and ethnic groups by the category of a nation. The latter is a ghost word, escalated to a level of meta-category through historic accident and inertia of intellectual prescription. A suggested ‘hard scenario’ for breaking the methodological impasse is a ‘zero option’, when both major clients for being a nation will be deprived of a luxury called by that label. The process of dismantling the non-operational category should be started with the intellectual courage to forget the nation as an academic definition and extend this logic into the domain of politics and everyday discourse [8]. In this logic of reasoning, there is every reason to distinguish the European nation and the European identity. Clare Sutherland [9] uses the archetype of a cosmopolitan, diaspora Jewish community to reassess the concept of nation. The author questions the antagonistic nature of the interaction of cosmopolitanism and nationalism. For example, Carlo Gamberale [10] studies the meaning of the European identity as the basis and condition of the European citizenship. The traditional elements of national identity, such as kinship, common ancestry, culture, language, and traditions, are ineffective in this area. That is why the author substantiates the concept of collective identity, which combines various political associations, cultural peculiarities and national identities. The essential elements of the European political identity are Europe’s political and constitutional history and the practice of citizenship in the European Union. The author names two main obstacles to the formation of political identity. They are pluralism of possibilities and exclusion as an underlying element of unification. These contradictory trends define the course of socio-

cultural, political and economic life of the European Union as well as the content of corresponding mental structures and their explication in communication.

Conclusions. The interpretation of nation as a political entity is based on the following fundamental principles:

- nation as a political entity involves a common understanding and a voluntary acceptance of the rights and obligations that govern the course of social life;

- nation as an implementation of political program involves the collective and coordinated cooperation based on the common goal and action strategy;

- a rather high level of national self-awareness is important, because only the high level of critical thinking and reflection of individuals can produce the efficiency and effectiveness of responding to the flow of external challenges;

- political nation forms the corresponding type of national culture, which creates a more systematic understanding of the genesis, ritual and strategy of national development;

- nation as a political community minimizes the diversity of geopolitical context, it structures and organizes the formation and functioning of the nation-state and civil society;

- nation as a subject of international geopolitics is legitimate exclusively by means of state and political methods of organization and implementation.

Received: 04.01.2019

ПОЛІТИЧНА НАЦІЯ: ЗМІСТ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Дзвінчук Д. І., д-р філос., наук, професор, Івано-Франківський національний технічний університету нафти і газу, м. Івано-Франківськ, Україна

Озмінська І. Д., д-р філос., наук, доцент, Івано-Франківський національний технічний університету нафти і газу, м. Івано-Франківськ, Україна

У статті досліджується поняття «політична нація». Аналіз наукових досліджень та узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду формування політичної нації доводять актуальність поставлених питань. Вивчення особливостей формування політичної нації в координатах модерністського періоду підвищує розуміння процесів в соціально-гуманітарній сфері, дозволяє виявити неоднозначність інтерпретацій концептуальних основ політичної нації, а також допомагає розробити ефективну державну політику в цій галузі. Слід зазначити, що мало досліджень, в яких систематично аналізується вітчизняний і зарубіжний досвід формування політичної нації, і вони потребують модернізації.

Було встановлено, що виявлення почуття національної ідентичності є результатом відповідної розумової роботи, і зовнішні проблеми значно оптимізують цей процес.

Були розглянуті й узагальнені різні підходи до змістовним характеристикам поняття «політична нація». Виділено ряд факторів (необхідність збереження цілісності держави та її консолідації, формування громадянського суспільства, гібридна агресія), які обумовлюють необхідність розробки адекватної політики щодо боротьби з кризовими явищами, що існують в Росії. українська національна ідентичність. Встановлено, що політична нація формує відповідний тип національної культури, що створює більш систематичне розуміння генезису, ритуалу і стратегії національного розвитку.

Ключові слова: нація, політична нація, національна держава, національна ідентичність.

References

1. Ukrainska politychna natsiia: problemy stanovlennia: zb. nauk.st. / za red. M. M. Rozumnoho (zah. red.), M. T. Stepyka, V. M. Yablonskoho. K.: NISD, 2012. 384 s. [in Ukrainian]
2. Toplak C., Šumi I. Europe (an Union): Imagined Community in the Making? *Journal of Contemporary European Studies* Volume 20, 2012 Issue 1. Pages 7-28. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/14782804.2012.656949> [in English]
3. Chryssochoou D. N. Europes could be demos: Recasting the debate. *West European Politics* Volume 19, 1996. Issue 4. R. 787-801. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/01402389608425165> [in English]
4. Kaelberer M. The Euro and the European Demos: Money and Community beyond the Nation-state. *Global Society*. Volume 24, 2010. Issue 4, r. 487-505. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/13600826.2010.508344> [in English]
5. Kaldis B. World Justice, Global Politics and NationStates: Three Ethico-Political Problems. *The European Legacy Toward New Paradigms*. Volume 7, 2002. Issue 2, r. 167-194. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/10848770220119640> [in English]
6. Hudson J. Individual and community: Charles Murrays political philosophy. *Critical Review. A Journal of Politics and Society*. Volume 8, 1994. Issue 2, r. 175-216. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/08913819408443333> [in English]
7. Banai N. From Nation State to Border State. Exhibiting Europe Third Text. Volume 27, 2013. Issue 4: Global Occupations of Art, r. 456-469. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/09528822.2013.815494> [in English]
8. Tishkov V. A. Forget the `nation`: post-nationalist understanding of nationalism. *Ethnic and Racial Studies*. Volume 23, 2000. Issue 4, r. 625-650. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/01419870050033658> [in English]
9. Sutherland C. Inviting essential outsiders in: imagining a cosmopolitan nation. *European Review of History: Revue européenne d'histoire*. Volume 23, 2016. Issue 5-6: Jews on the Move: Particularist Universality in Modern Cosmopolitanist Thought, r. 880-896. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/13507486.2016.1203878> [in English]
10. Gamberale C. European citizenship and political identity. *Space and Polity*, Volume 1, 1997. Issue 1, r. 37-59. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/13562579708721754> [in English]

Information about the Author

Dmytro Dzvinchuk, Doctor of Philosophical Sciences, Professor, Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas (Ukraine, Ivano-Frankivsk).

ORCID. ORG/ 0000-0002-6391-3822

E-mail: dzvin56@ukr.net

Iryna Ozminska, PhD of Philosophy, associate professor, Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas (Ukraine, Ivano-Frankivsk),

ORCID. ORG/0000-0002-2521-8626

E-mail: irynaozka@gmail.com

УДК 35.085:006.44]:005.591.4

DOI: 10.34132/pard2019.03.03

ПРОФЕСІОГРАФІЧНИЙ ПІДХІД У ВИЗНАЧЕННІ СТАНДАРТІВ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Загороднюк С. В., канд. наук з держ., упр., докторант, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ, Україна

В статті висвітлено підходи, принципи і методи визначення стандартів професійної діяльності персоналу державної служби. Дослідження різних категорій посад за допомогою даних методів дає можливість визначити вимоги, які ставляться перед державним службовцем професійно-посадовою діяльністю. На їх основі визначається перелік професійно важливих та індивідуальних психофізіологічних якостей необхідних для її виконання. Відповідно до них підбираються психодіагностичні методи оцінки професійно важливих та особистісних якостей державних службовців для удосконалення кадрових технологій і змісту професійного навчання. За результатами дослідження автор дійшов висновку, що дослідження професійної діяльності держслужбовців потребує встановлення психологічної структури вимог й особливостей посад різних категорій, проектування психологічної структури державного органу. Реалізація цих завдань можлива при допомозі ґрунтовних професіографічних та психографічних досліджень професійної діяльності персоналу державної служби у різноманітних управлінських ситуаціях – від типових і штатних до кризових та екстремальних.

Ключові слова: реформа державного управління, стандарти професійної діяльності, професійні компетентності державного службовця, професіографія, кваліфікація.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Актуальність реформи державного управління, тенденції і перспективи її провадження та досягнення цілей вимагають уточнення і поглибленого вивчення стандартів професійної діяльності персоналу державно-служби для формування вимог до компетентності кадрів державної служби, оцінки рівня їх кваліфікації і відповідності певній посаді.

Усебічне вивчення професійної діяльності державних службовців різних рангів і категорій є необхідною умовою ефективного вирішення практичних завдань, визначених Стратегією реформування державного управління України на 2016-2020 роки [7] та Стратегією реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [16] щодо покращання рівня управління персоналом, визначення вимог до посад державної служби. Адже успіх реформ у значній мірі залежить від ефективного використання кадрового потенціалу, підвищення надійності праці керівників та виконавців, оптимізації процесів добору, оцінювання й відбору кадрів для органів виконавчої влади, їх навчання, раціоналізації режиму й умов їх праці, рівня заробітної платні.

Головною метою аналізу різних категорій посад державної служби є соціально-економічна й санітарно-гігієнічна характеристика цього виду професійної діяльності, визначення вимог, які вона ставить до психофізіологічних й особистісних характеристик людини. Результати вивчення дають можливість окреслити сукупність професійних стандартів, компетентностей та рівні кваліфікації, необхідні для роботи на певних посадах. Відзначене складає предметно-емпіричне поле професіографії як опису професій і їх вимог до працівників [9, С. 171].

Реформаторські імперативи націлюють професіографічне дослідження праці державного службовця в умовах змін на розкриття складності державно-управлінської діяльності, виявленні її змістовних і структурних особливостей, висвітленні демократичних взаємовідносин керівника й підлеглого, описові й виокремленні предметів, засобів і продуктів діяльності. Також професіографічний інструментарій необхідно спрямувати на з'ясування суті й природи взаємодії державного службовця із низкою специфічних і неспе-

цифічних суспільних явищ і категорій, що супроводжують процес реформування державного управління – громадянське суспільство, стейкхолдери, лідери політичних партій, неурядові організації, громадські діячі та активісти, опір змінам, політична конкуренція та протистояння, визначення рівня напруження різних психічних функцій і, на основі цього, відображення спектру вимог до державного службовця як суб'єкта професійної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про наявність посиленого наукового інтересу дослідників до професіографії як методу різностороннього вивчення й опису професій і, зокрема, професійної діяльності державного службовця.

Так на пошуковому інтернет-ресурсі Google за запитом «професіографія» отримано приблизно 24 400 посилань [18], за запитом «професіографія державної служби» – 16 900 посилань [19], за запитом «професіографія підходи та методи» – 19 400 посилань [20] на різноманітні джерела – Вікіпедія, наукові праці, галузеві дисертаційні дослідження, нормативно-правові акти органів державної влади тощо.

Комплексно, усебічно й глибоко питання методології професіографії опрацьовується у психології праці. Дослідник – психолог О. Р. Малхазов, узагальнюючи теоретико-практичні наробики Б. Г. Ананьева, Н. А. Бернштейна, А. К. Гастєва, К. М. Гуревича, Н. Д. Левітова, які проводили психофізіологічний аналіз професій та А. Ф. Лазурського, С. Г. Геллерштейна, К. К. Платонова, І. Н. Шпільнера, які займалися розробкою класифікацій професій для подальшого їх проектування, зазначає, що саме такі підходи дали змогу оформитися спеціальному підходу – професіографії. Науковець показує головні етапи, окремі фази й послідовність професіографічного процесу [12].

Професіографічний підхід як метод пропонують застосовувати:

- для професіографічного аналізу з метою визначення професіограми та психограми фахівців різноманітних професій – психологів [15], слідчих [11; 1; 3], вчителів [8; 21] тощо;
- у підготовці й становленні майбутніх працівників освіти [5; 23; 2], юристів [22];

– у формуванні компетентностей фахівців в системі державного управління [13], педагогічного персоналу освітніх закладах [4];

– для опису технічного, технологічного, санітарно-гігієнічного, психологічного характеру та інших особливостей професій працівників МНС України [14], науково-педагогічних працівників [6].

Аналізуючи професійні стандарти і кваліфікації у країнах з високорозвинутою економікою, Л. П. Пуховська, А. О. Ворначев, С. В. Мельник, Ю. І. Кравець підкреслюють актуальність використання методів вирішення проблем і досліджень на базі діяльності тощо. У європейських дослідженнях задіяна екстерналізація, що забезпечує відкриття системи зовнішньому досвіду та адекватність підходу до опису культурної своєрідності, реальну оцінку різних варіантів політичних рішень і використання практичних моделей для ситуації у своїй країні. Один з пріоритетних напрямів наукових досліджень у Європі зосереджений на вивченні природи «профілів професій» як основи для розробки сценаріїв політикам [17, С. 43].

Розкриваючи основні теоретичні засади професіографії, С. Я. Карпіловська, Р. Й. Мітельман, В. В. Синявський, О. М. Ткаченко Б. О. Федоришин, О. О. Ящишин описують її методи й спеціальні методики, що дозволяють визначити професійно значущі якості спеціалістів у різних системах професійної діяльності – «людина - людина», «людина - техніка», «людина - природа», - «людина - знакова система», «людина - художній образ» тощо [10].

Одразу зазначимо, що це лише окремі напрацювання дослідників щодо вивчення професій у системі «людина - людина». Результати дослідницької роботи у площині професіографічного підходу представляють системні узагальнення науково-теоретичних досліджень. Останні відображають еволюцію професіографії як методу вивчення діяльності фахівця, містять виокремлення напрямів професіографічних досліджень, описи за галузями та сферами використання професіографічного інструментарію тощо. Однак питання методологічного забезпечення професіографічних досліджень у системі державної служби залишається відкритим, а тому потребує комплексного розв'язання.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

У зв'язку з цим мета статті передбачає:

- обґрунтування актуальності дослідження професіографічної роботи в органах державної влади;
- розкриття сучасних наукових підходів до вивчення професійної діяльності персоналу державної служби;
- виокремлення напрямів професіографічної роботи у системах діяльності «людина – людина»;
- інтерпретацію принципів і методів професіографії та їх адаптацію до вивчення діяльності кадрів органів державної влади.
- розкриття сутності професіографічного дослідження службово-посадової діяльності державних службовців.

Вирішення поставлених завдань здійснювалось за допомогою низки взаємопов'язаних теоретичних методів дослідження: порівняння, аналіз та узагальнення наукових джерел, нормативно-правової бази, інтерпретативного дослідження з метою обґрунтування практичної необхідності підходів, принципів і методів вивчення професійної діяльності персоналу державної служби.

Основним методом дослідження став системний аналіз, який дозволив проаналізувати використання професіографічного підходу у визначенні стандартів професійної діяльності кадрів органів державної влади. Він дозволив встановити структурні зв'язки між елементами досліджуваної системи й висвітлити основні принципи й методи збору інформації про цілі, завдання й особливості професійного середовища системи державної служби.

Виклад основного матеріалу дослідження доцільно розпочати з огляду сучасного досвіду професіографічної роботи.

Одним з актуальних методів вивчення професійної діяльності міжнародними практиками визнається функціональний аналіз, який роз'єднує діяльнісний процес на структурні елементи – трудові функції. Згідно з цими функціями встановлюються вимоги до вмінь і знань працівників тощо.

Для вивчення людської діяльності у ході виконання ними певної роботи використовують аналіз завдань. Останній передбачає ієрархічний аналіз завдань, список завдань, опитувальник щодо

позиційного аналізу, метод критичного інциденту, карта головних і загальних умінь і навичок тощо. Однак, з погляду Л. Пуховської, А. Ворначева, С. Мельника, Ю. Кравець аналіз завдань може використовуватися лише для опису ручної праці у стабільних професіях, а в професіях, що змінюються, цей метод швидко застаріває, вимагаючи постійного й дорого перегляду. Дослідники аргументують тим, що «аналіз завдань базується на спостереженні за тим, що нині робить працівник без врахування того, що він має робити у світлі міжнародного досвіду; специфікації на базі аналізу завдань ведуть до сильної деталізації, що тягне за собою бюрократію, додаткові адміністративні процедури, а також високу вартість робіт тощо; метод аналізу завдань розроблявся у ті часи, коли трудова діяльність розбивалась на ручні операції в межах малотривалих циклів; метод аналізу – це породження систем виробництва, розроблених на базі принципів наукового управління, які не розглядають загальні вимоги, пов'язані з нетехнічними аспектами праці» [17].

Зрозуміло, що функціональний аналіз та аналіз завдань доцільно використати під час вивчення професійної діяльності персоналу державної служби. Проте, зважаючи на вимоги реформи державного управління до змісту й характеру діяльності державних службовців – політичне лідерство, конкурентність, робота в умовах змін і психологічного тиску, антикризове управління, стратегічне планування, комунікації з громадянським суспільством і стейкхолдерами, слід звернутися до комплексної методології вивчення професій.

Керуючись необхідністю системного дослідження праці державного службовця, доцільно здійснити інтерпретацію принципів професіографії (К. Платонов) та їх адаптації до вивчення діяльності персоналу органів державної влади.

Принцип комплексності під час аналізу особливостей професії державного службовця передбачає: професійно-кваліфікаційну характеристику професії та її спеціальностей, включаючи економічне значення, соціологічну й соціально-психологічну, освітню (перелік обсягу знань, вмінь і навичок, необхідних для успішної професійної діяльності, термін професійної підготовки тощо) характеристики професії, а також санітарно-гігієнічну характеристику умов праці

з особливим наголосом на критичних умовах, ситуаціях і процесах діяльності; перелік медичних протипоказань для роботи у даній професії; психограму (перелік психологічних вимог професії до спеціаліста). Аспекти вивчення професії державного службовця залежать від поставленої мети дослідження.

Принцип цілепокладання визначає зміст і обсяг професіограми залежно від практичних завдань, заради яких здійснюється вивчення професії. У даному випадку, метою вивчення можуть виступати профконсультація, профвідбір, підготовка, перепідготовка, спеціалізація, підвищення кваліфікації, навчання, щорічна оцінка, атестація, оптимізація умов праці державних службовців.

Принцип особистісного підходу передбачає відображення у психограмі психологічних вимог, розрахованих на керівників та виконавців певних категорій посад, враховує рівень особистісного розвитку та професійних здібностей, потребує знання елементів особистісної структури державних службовців та їх взаємозв'язки між собою. Ключова ідея даного підходу полягає в тому, що державно-управлінську діяльність здійснює не просто середньостатистичний «чиновник» чи «бюрократ» із формальним набором професійно важливих якостей, а особистість управлінця з усіма притаманними людині цінностями, досвідом, почуттями й переживаннями. Іншими словами, професіограма має розроблятися з урахуванням правила допусків.

Принцип надійності передбачає врахування ускладнених умов професійної діяльності державного службовця, тобто вимог посади до емоційної стійкості працівника в стресових ситуаціях, в умовах підвищеної нервової напруги і конфліктності чи психологічного тиску. Тому, емоційна стійкість є однією з найважливіших умов надійності службовця в процесі виконання своїх обов'язків.

Принцип диференціації вимагає при розробці професіограм враховувати специфіку категорій посад державних службовців, вид державної служби.

Принцип типізації передбачає об'єднання різних категорій посад за подібністю вимог до психологічної структури керівника чи підлеглого.

Принцип перспективності і реальності вказує на необхідність врахування у вивченні професійної діяльності державного службовця тенденцій розвитку і трансформацій у психологічній структурі під впливом соціально-економічних змін та науково-технічного прогресу.

У процесі психологічного вивчення професійної діяльності державного службовця, його компетентностей використовуються методи, за допомогою яких можна зібрати інформацію про особливості професійного середовища, зміст управлінських завдань і психологічних вимог до керівників та спеціалістів, про властивості суб'єкта праці і його вимоги до умов праці. Основними методами у професіографії є опитування, бесіда, спостереження, самоспостереження, експеримент, які доповнюються аналізом документації, розбором критичних ситуацій, розглядом результатів праці тощо.

1. Метод вивчення професійної документації. Використовується для збору об'єктивної інформації про процес управлінської діяльності (наприклад, проходження державних нормативно-правових документів, аналіз, розробка та реалізація державної політики), про стан здоров'я службовців, їх кваліфікацію, досвід роботи, режим праці, основні професійні завдання тощо. Ознайомлення з вказаними особливостями професійної діяльності, а також з професійною термінологією є необхідною умовою розробки програми спостереження, плану бесіди з управлінцями під час проведення атестації. Аналіз службових анкет, характеристик, звітів використовується, наприклад, для виявлення більш кваліфікованих і компетентних працівників.

2. Метод опитування. Опитування – прийом, застосований у вивченні професії, допомагає визначити перелік якостей, які можуть мати професійно важливе значення для державного службовця, наприклад, висока концентрація уваги протягом тривалого часу, швидка пристосовуваність до нових і незвичних умов тощо.

Для складання психограми керівника або спеціаліста різних посад категорій рекомендується використовувати опитувальник О. Ліпмана.

У сучасній професіографії метод опитування використовується переважно з допоміжною метою. Приміром, його можна рекоменду-

вати для з'ясування ставлення службовців до своєї професії, мотиви вибору спеціальності, довідатися про труднощі у роботі, ступінь усвідомлення особливості своїх професійних дій та якостей тощо.

Однак, опитування службовців вимагає значної підготовчої роботи для отримання об'єктивної і вичерпної інформації в ході анкетування. Метод опитування використовується також для одержання інформації про професійно важливі якості працівника від його колег. Адже останні за характером виконуваних службових обов'язків або управлінської взаємодії, можуть судити про те, яким потенціалом володіє службовець, що атестується. З цією метою також успішно може використовуватися «Модифікована карта особистості» К. Платонова. Кільком особам (5-7 осіб), які добре знають фахівця (колеги по роботі, керівник підрозділу), ставляться запитання в усній формі чи пропонується карта особистості, за якою оцінюються професійно важливі якості службовця. При цьому кожна якість службовця визначається на підставі знання «життєвих показників», тобто типових випадків з життя людини та її роботи. Узагальнення оцінок допомагає нейтралізувати випадкові судження. Стабільність оцінок характеризує стійкі форми поведінки. Застосування методу незалежних характеристик у професіографічному дослідженні сприяє підвищенню об'єктивності одержаних результатів, більш детальному й об'єктивному оцінюванню професійно важливих якостей державного службовця.

3. Метод спостереження. Спостереження у професіографічному дослідженні є способом збору первинної інформації про службовця шляхом безпосереднього сприйняття і прямої реєстрації різних фактів і сторін його діяльності. Щоб одержати необхідну інформацію про опантанта з допомогою спостереження, треба завчасно продумати і розробити його план і програму. Необхідно також виділити ряд етапів у підготовці й проведенні спостереження:

- визначення мети і завдань спостереження, тобто формулювання запитань, відповіді на які передбачається здобути шляхом спостереження за діяльністю керівника чи підлеглого;
- визначення об'єкта й предмета спостереження у загальній структурі діяльності, розчленування об'єкта спостереження на

складові логічно зв'язані елементи і виділення показників, за якими можна судити про їх зміни;

- вибір способу спостереження і способу реєстрації ознак об'єкта спостереження, підготовка необхідних технічних засобів і документації;

- проведення спостереження, фіксація його результатів і нагромадження даних про наявність професійних якостей;

- опрацювання й інтерпретація одержаної психологічної інформації.

У процесі спостереження психологічний аналіз професійної діяльності проводиться в тісному зв'язку з вивченням її професійно-кваліфікаційної структури. Спостереження не лише дає змогу виявити психологічні вимоги професії до державного службовця, а й встановити, які моменти професійної діяльності обумовлюють ті чи інші вимоги до психофізіологічних якостей працівника.

4. Самоспостереження і самозвіт. Самоспостереження в професіографії можна використовувати у двох формах: як самозвіт спеціаліста і як спостереження психолога. Спостереження як метод професіографії – активний процес відображення людиною ходу власної професійної діяльності. На основі внутрішньої фіксації елементів певної діяльності подається самозвіт про кожний з цих елементів та їх послідовність. Хоча цей метод використовувався для розробки професіограм багатьох спеціальностей середнього рівня кваліфікації, окремі рекомендації можна використовувати для опису професії державного службовця. Готується детальний план самозвіту, на основі якого психолог після кожного дня роботи складає протокол робочого дня, що включає п'ять основних пунктів:

- а) детальний опис робочого дня із зазначенням змісту робочого процесу, характерних випадків, які тим чи іншим чином впливають на успішність професійної діяльності;

- б) причини труднощів, які стали перешкодою для досягнення позитивних результатів у роботі (наприклад, розгубленість там, де потрібно швидко приймати рішення, недостатня увага при отриманні завдання від керівника, низький рівень концентрації у роботі з документами тощо);

в) причини відчуття полегшення у даний день роботи порівняно з попереднім, тобто самозвіт про значення набування навичок раціональної організації і планування робочого дня;

г) реєстрація появи професійної втоми, помітної протягом робочого дня (втома очей, рук, ніг, хребта), помилок у діяльності, зниження ефективності роботи;

д) загальні зауваження: підсумкові відомості, одержані протягом робочого дня про професійну діяльність, рекомендації, які стосуються внесення змін в управлінський процес з метою підвищення його ефективності.

5. Експериментальний метод. Експеримент у процесі психологічного вивчення професійної діяльності використовується переважно для виявлення тих її аспектів, які неможливо встановити лише на основі аналітичного спостереження природного протікання робочого процесу. Залежно від мети дослідження застосовують природний чи лабораторний експеримент.

За допомогою експерименту в ряді випадків уточнюється попередньо складена психограма. З цією метою виділяються групи спеціалістів з різною професійною успішністю. В кожній групі за допомогою психодіагностичних методик перевіряються рівень розвитку якостей, визначених у психограмі як професійно значущі. Результати дослідження порівнюють з показниками професійної успішності за допомогою кореляційного методу. Якщо успішні спеціалісти мають вищий рівень, а менш успішні – значно нижчий рівень розвитку певних якостей, то це свідчить про важливість тієї чи іншої досліджуваної якості для даної професії.

Особистісні тести в експериментальному дослідженні спрямовані виключно на вивчення психологічних особливостей суб'єкта праці. Професійно необхідні особистісні властивості спеціаліста мають багато різних проявів. Такими властивостями можуть бути нейротизм, екстраверсія-інтроверсія, емоційна стійкість, організаторські і комунікативні здібності, самоконтроль, схильність до фрустрації, креативність тощо. В багатьох випадках ті чи інші особистісні якості службовців є важливим критерієм розподілу їх на успішних і неуспішних.

Наприклад, у діяльності керівника – завідуючого відділом – професійно значущими є організаторські здібності. Для виявлення рівня розвитку психологічних якостей у професіографічному дослідженні використовуються переважно адаптовані і стандартизовані особистісні методики. Серед них варто виділити опитувальник Г. Айзенка, 16-факторний опитувальник Р. Кеттелла, Міннесотський багатофакторний опитувальник ММРІ.

6. Метод аналізу критичних ситуацій. Ґрунтується на зборі інформації про поведінку людей у складних і кризових ситуаціях. Наприклад, вивчаються причини виникнення соціальної напруги в конкретних колективах, непередбачуваності наради або засідання державної адміністрації, зриву проведення сесії міськ-, рай- або обласної ради з метою встановлення ролі особистісно-психологічного фактора службовця в критичних або екстремальних управлінській або соціально-політичній ситуації. Для виявлення помилок і причин їх виникнення можуть використовуватися практично всі вище названі методичні прийоми: аналіз документації, опитування, спостереження, експеримент тощо.

У процесі професіографічного дослідження аналіз недопрацювань державного службовця має низку етапів:

- виявлення помилок та їх систематизація;
- виявлення причин помилок;
- визначення психологічного контексту й суті помилок.

Кінцевою метою аналізу помилок і поведінки керівника чи підлеглого у критичних ситуаціях є виявлення вимог посади до психологічної структури особистості і встановлення психологічних протипоказань до даної професійної діяльності.

7. Алгоритмічний метод у професіографічному дослідженні. Алгоритм – це суворо визначена послідовність трудових дій, яка неминує веде до розв’язання задачі певного класу. Існують різні форми алгоритмічного опису робочих процесів: словесний опис, складання логічних схем, кінематичних графіків, опис символами тощо. У будь-якому випадку описова форма алгоритму – це виклад усіх операцій, які виконує спеціаліст у процесі професійної діяльності у визначеній послідовності.

Елементарні складові алгоритму називаються оперативними одиницями. Такими одиницями (елементарними діями) є сприйняття чи відтворення у пам'яті необхідних образів, понять, суджень, а також дій (простих і складних), які мають певну завершеність у роботі спеціаліста. У державній службі до них можна віднести наприклад, збір, обробку й систематизацію інформації, вивчення нормативно-правових документів, підготовку й прийняття рішення тощо. В межах конкретної професійної діяльності склад і обсяг оперативних одиниць залишається відносно сталим. Алгоритмічний аналіз професії державного службовця дає змогу поступово простежити характер управлінських дій, що їх виконує керівник або спеціаліст і встановити етапи процесу, під час яких найчастіше допускаються помилки і які необхідно удосконалити насамперед [17].

Дослідження різних категорій посад за допомогою даних методів дає можливість визначити вимоги, які ставляться перед державним службовцем професійно-посадовою діяльністю. На їх основі визначається перелік професійно важливих та індивідуальних психофізіологічних якостей необхідних для її виконання. Відповідно до них підбираються психодіагностичні методи оцінки професійно важливих та особистісних якостей державних службовців для удосконалення кадрових технологій і змісту професійного навчання. Таким чином, використання методів оцінки професійних та особистісних якостей державного службовця значною мірою може підвищити ефективність діяльності персоналу державної служби.

Висновки. Дослідження професійної діяльності держслужбовців потребує висвітлення низки важливих психологічних аспектів, які впливають на якість і результативність їх роботи. Це передбачає встановлення психологічної структури вимог й особливостей посад різних категорій, проектування психологічної структури державного органу. Останнє має тісний зв'язок з професійною поведінкою державного службовця, його відношенням до службово-посадових обов'язків, формуванням і розвитком професійно важливих якостей. Реалізація цих завдань можлива за допомогою ґрунтовних професіографічних та психографічних досліджень професійної діяльності персоналу державної служби у різноманітних управлінських

ситуаціях – від типових і штатних до кризових та екстремальних. Результати вивчення мають стати емпіричною основою та орієнтирами під час розробки стандартів професійної діяльності державних службовців, подальших науково-методичних розробок, спрямованих на удосконалення управління кадрами державних органів, складання освітньо-професійних програм підготовки, спеціалізації, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Стаття надійшла до редколегії: 25.12.2018

PROFESSIONAL APPROACH IN THE RESEARCH OF PROFESSIONAL ACTIVITIES OF CIVIL SERVICE PERSONNEL

Sergiy Zahorodniuk, National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

.....

The approaches, principles and methods of research of personal professional activity of the civil service are revealed. It is proved that during the research of various categories of positions with these methods it is possible to determine the requirements for civil servants in professional and official activities. On their basis the author determines the list of professionally important and individual psychophysiological qualities necessary for its realization. According to them, psychodiagnostic methods for assessing the professional and personal qualities of civil servants are selected in order to improve the staffing technology and the content of vocational training. The emphasis is on the fact that the main methods in the profession are interviews, interviews, observations, self-observation, an experiment complemented by documentation analysis, analysis of critical situations, consideration of the results of work, etc. It is noted that in this way the use of methods for assessing the professional and personal qualities of a public servant can be significantly to increase efficiency of activity of civil service personnel.

According to the results of the study, the author concluded that the study of professional activity of civil servants requires the coverage of

a number of important psychological aspects that affect the quality and effectiveness of their work. This involves establishing a psychological structure of the requirements and characteristics of positions of various categories, registration of the psychological structure of the state body. Realization of these tasks is possible with the help of fundamental professional-psychological researches of professional activity of civil service personnel in various managerial situations - from typical and personnel to crisis and extreme.

Keywords: public administration reform, professional competence of a public servant, professionography, qualification.

References

1. Anufriev, M. I. (2003). Profesiohrafichna kharakterystyka osnovnykh vydiv diial'nosti v orhanakh vnutrishnikh sprav Ukrainy (kvalifikatsijni kharakterystyky profesij, profesiohramy osnovnykh spetsial'nostej) [Professional profile of the main types of activity in the internal affairs bodies of Ukraine (qualification characteristics of professions, professions of basic specialties)]. Kyiv [in Ukrainian].

2. Balaieva, K. S. (2013). Profesiohrafichnyj pidkhid do orhanizatsii profesijnoi pidhotovky pedahohiv doshkil'noho profilu [Professional approach to the organization of vocational training of teachers of preschool education]. Naukovyj chasopys NPU imeni M. P. Drahomanova. #21, pp. 8-11. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu_016_2013_21_4.

3. Barko, V. I. (2007). Profesiohrafichnyj opys osnovnykh vydiv diial'nosti v orhanakh vnutrishnikh sprav Ukrainy [Professional description of the main types of activity in the internal affairs bodies of Ukraine]. Kyiv [in Ukrainian].

4. Biriuk, L. Ya. (2015). Profesiohrafichnyj pidkhid do formuvannia komunikativnoi kompetentnosti majbutn'oho vchytelia pochatkovykh klasiv [A professional approach to the formation of the communicative competence of the future teacher of elementary school]. Psykholoho-pedahohichni osnovy humanizatsii navchal'no-vykhovnoho protsesu v shkoli ta VNZ. Vol. 1, pp. 6-15. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ppog_2015_1_3.

5. Vitvyts'ka, S. S. (2016). Profesiohrafichnyj pidkhid u pidhotovtsi majbutnikh mahistriv osvity v konteksti informatsijno-komunikatsijnykh tekhnolohij [Professional approach in preparing future masters of education in

the context of information and communication technologies]. Teoriia i praktyka profesijnoi majsternosti v umovakh tsilezhyttievoho navchannia (pp. 192-222). Zhytomyr: RUTA.

6. Vitchenko, A. O. (2016). Proektuvannia profesiohramy vykladacha vyschoi shkoly v umovakh neperervnoi pedahohichnoi osvity [Designing professionograms of a teacher of higher education in conditions of continuous pedagogical education]. Visnyk Natsional'noho aviators'koho universytetu. Seriya : Pedahohika, Psykholohiia # 1(8), pp. 27-33 [in Ukrainian].

7. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy "Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnogo upravlinnia Ukrainy" #474-r vid 24 chervnia 2016 roku. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some issues of reforming the state administration of Ukraine" #474-r from 2016, July 24. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#n268>.

8. Zubrova, O. A. (2016). Profesiohrafichnyj pidkhid do formuvannia osobystosti suchasnoho vchyтеля inozemnoi movy [Professional approach to the formation of the personality of a modern foreign language teacher]. Problemy iakosti profesijnoi pidhotovky majbutnikh pedahohiv u vyschij shkoli (pp. 25-26). Odesa [in Ukrainian].

9. Ivashov, M. (1997). Suchasni osoblyvosti realizatsii proforiientatsii iak skladovoi sotsial'noi tekhnologii u promyslovo rozvynutykh krainakh [Modern features of the implementation of vocational guidance as a component of social technology in industrialized countries]. Visnyk UADU pry Prezydentovi Ukrainy #3-4, pp. 163-174 [in Ukrainian].

10. Karpilovs'ka. S. Ya. (1997). Osnovy profesiohrafii [Fundamentals of Professio]. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].

11. Korsun, S. I. (2010). Profesiohrafichnyj pidkhid do opysu diial'nosti pratsivnyka slidchoho pidrozdilu podatkovoi militsii [Professorial approach to the description of the activity of the employee of the investigative unit of the tax police]. Visnyk psykholohii i sotsial'noi pedahohiky. Vol. 2. Retrieved from <http://www.psyh.kiev.ua> [in Ukrainian].

12. Malkhazov, O. R. (2010). Psykholohiia pratsi [Psychology of labor]. Kyiv: Center for Educational Literature [in Ukrainian].

13. Martseniuk, O. O. (2008). Profesiohrafichnyj pidkhid do formuvannia sotsial'no-psykholohichnoi kompetentnosti kerivnyka v systemi derzhavnogo upravlinnia [Professional approach to the formation of socio-psychological competence of the head in the system of public administration]. Derzhavne budivnytstvo [State building] #2. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_50.

14. Mordiusenko, S. M. (2012). Sotsial'no-psykholohichni determinanty, scho obumovliuiut' potrebu praktyky v rozrobtsti profesiohram osnovnykh spetsial'nostej MNS Ukrainy [Socio-psychological determinants, which determine the need for practice in the development of professiongrams of the main specialties of the Ministry of Emergencies of Ukraine]. *Visnyk Natsional'noho universytetu oborony Ukrainy*. Vol. 4 (29), pp. 211-216 [in Ukrainian].

15. Potapchuk, E. M. & Oleksiienko, B. M. (2015). Teoretychni aspekty profesiohrafii diial'nosti psykholoha iak sub'iekta pratsi [Theoretical aspects of the profession of psychologist as a subject of labor]. *Visnyk Natsional'noi akademii Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy*. Vol. 1. Retrieved from http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Vnadpn_2015_1_10.pdf.

16. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia derzhavnoi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na period do 2017 roku ta zatverdzhennia planu zakhodiv schodo ii realizatsii" # 227-r vid 18 berezhnia 2015 roku [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Strategy of Reforming the Civil Service and Service in Local Self-Government Bodies in Ukraine for the Period until 2017 and Approval of the Plan of Measures for its Implementation" # 227-p dated March 18, 2015]. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.

17. Pukhovs'ka, L. P. (Eds.). (2014). Profesijni standarty i kvalifikatsii u krainakh z vysokorozvynutoiu ekonomikoiu [Professional standards and qualifications in highly developed economies]. Kyiv: NVP Poligrafservice [in Ukrainian].

18. Google search result for "Professional" keywords. Retrieved from <https://www.google.com.ua>.

19. Google search result for "Professional + State + Service" keywords. Retrieved from <https://www.google.com.ua>.

20. Google search result for "Professional + approaches + and + methods" keywords. Retrieved from <https://www.google.com.ua>.

21. Syniavs'kyj, V. V. (2014). Profesiohramy i psykhoqramy profesij pedahohichnoho spriamuvannia [Professiongrams and psychograms of professions of pedagogical direction]. Kirovograd: Imex-LTD [in Ukrainian].

22. Chaban, N. I. (2016). Profesiohrafichnyj pidkhid do formuvannia ukrains'koi fakhovoi terminolohii majbutnikh iurystiv [Professional approach to the formation of Ukrainian professional terminology of future lawyers].

Pedahohichnyj al'manakh – Pedagogical almanac. Vol. 30, pp. 229-236 LTD [in Ukrainian].

23. Matviienko, O. (2016). Theoretical bases of teacher's professional formation. Economics, management, law: socio-economical aspects of development: Collection of scientific articles. Vol. 2, pp. 237-239.

Received: 25.12.2018

Відомості про автора / Information about the Author

Загороднюк Сергій Васильович: Національна академія державного управління при Президентові України: вул. Антона Цедіка, 20, м. Київ, 03057, Україна

Sergiy Zahorodniuk: National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv, 03057, Ukraine

ORCID.ORG/0000-0002-9454-0758

E-mail: zagorodnyuk_sv@ukr.net

УДК 352.07.071.6.085(477.73-2)

DOI: 10.34132/pard2019.03.04

**СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК КРОК
ДО РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА
(на прикладі Миколаївського району)**

Костєва Т. Б., канд. пед. наук, доцент, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Файчук О. Л., канд. пед. наук, доцент, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

У статті розглянуто теоретичні та практичні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування у сучасний період розвитку українського суспільства, розкрито сутність та значення соціальної відповідальності в управлінні на місцях, а також значення головних аспектів у становленні та розвитку громадянського суспільства.

Зазначено практику розвинених країн світу, що дає змогу побачити значну різноманітність способів організації місцевого самоврядування. Визначено особливості соціальної відповідальності у період децентралізації.

На основі аналізу практичної діяльності органів місцевого самоврядування Миколаївського району з'ясовано низький рівень становлення інституту соціальної відповідальності, що не виправдовує стратегічного плану щодо розвитку європейських цінностей у побудові громадянського суспільства через призму взаємодії громади та місцевої влади.

Авторами вказується на необхідності використовувати досвід сільських рад, ОТГ, які мають яскравий приклад всезадоволеності громади розвитком сіл, загальним благоустроєм та орієнтацією на

кожну особистість. Наголошено що спеціальні принципи співпраці між Україною та ЄС покликані на регулювання відносин в межах різних галузей.

Обґрунтовано завдання щодо становлення та розвитку громадянського суспільства через призму чіткої соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадою та суспільства загалом.

Ключові слова: *місцеве самоврядування; децентралізація; соціальна відповідальність; громадянське суспільство; європейські цінності.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасний суспільно-політичний розвиток нашої держави вимагає нового розуміння змісту діяльності органів місцевого самоврядування. Вони виступають однією з активних форм участі громадян в управлінні суспільними справами. Саме органи місцевого самоврядування покликані представляти та захищати інтереси відповідних територіальних громад, нести відповідальність за свою діяльність або бездіяльність перед членами громади. За цих умов особливої актуальності набувають питання соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування. Адже якість їх управління залежить від спроможності підпорядковувати свою діяльність інтересам громади, встановлювати партнерські відносини, забезпечувати відкритість та баланс між економічними та соціальними цілями, постійно розвиватись і вдосконалюватись. Подальше зміцнення інституту місцевого самоврядування зумовлюють об'єктивну потребу дослідження сутності й особливостей соціальної відповідальності органів місцевої влади, розробки конкретних рекомендацій щодо практичного вирішення нагальних проблем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання щодо будови громадянського суспільства в Україні, розвитку місцевого самоврядування, впровадження європейських стандартів, концепції соціальної відповідальності набули активного розгляду в науковій літературі. Зокрема, висвітлюються питання історії і практики місцевого самоврядування в Україні (В. Ємельянов, Л. Бабиш, С. Ба-

лацький, М. Багмет, Ю. Палагнюк, О. Штиршов та ін.), питання становлення місцевого самоврядування в Україні (В. Погорілка, М. Пухтинського, А. Ткачука), організаційно-управлінський аспект формування структури місцевого самоврядування в Україні (В. Бабаєв, О. Бобровська, С. Болдирев, А. Дегтяр, А. Гошко, Я. Жовнірчик, А. Мерзляк, Ю. Молодожен, В. Огаренко, Р. Плющ, А. Ткачук та ін.), проблеми соціальної відповідальності органів місцевої влади (А. Колповська, А. Рижко, Н. Гончарук, Б. Качали та ін.), питання впливу державної політики на формування соціальної відповідальності (О. Кузьмін, О. Пирог та ін.).

Формування цілей статті (постановка завдання). На основі теоретичного аналізу та проведених бесід з громадами та сільськими головами Миколаївського району, охарактеризувати сучасний стан діяльності органів місцевого самоврядування України на прикладі Миколаївського району.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття соціальної відповідальності для вітчизняної науки не є новим. Проте його опредметнення в діях представників влади викликає ряд протиріч. Реалізація соціальної відповідальності в діях державних органів влади специфічна залежно від рівня їх діяльності. Саме від органів місцевого самоврядування населення очікує більшої публічності та дієвості. Адже вони сприймаються представниками громади, як люди, яких було обрано з метою захисту їх прав та інтересів саме на місцях.

Сутність поняття місцевого самоврядування закріплена в Європейській Хартії місцевого самоврядування, Конституції України [11], Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18].

Місцеве самоврядування – це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення [18].

В контексті нашого дослідження органи місцевого самоврядування визначаються як місцеві органи виконавчої влади, які обираються мешканцями громади. Згідно зі ст. 2. Закону України «Про місцеве самоврядування»: «місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної

громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [18]. Система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Практика розвинених країн світу дає змогу побачити значну різноманітність способів організації місцевого самоврядування. Так, прийнято вважати, що в Європі історично сформувались дві моделі місцевого самоврядування:

- Англосаксонська (Великобританія, Нова Зеландія та ін.), яка характеризується високим ступенем автономії органів місцевого самоврядування, виборністю, відсутністю спеціальних державних уповноважених на місцях та місцевих адміністрацій. Тобто органи місцевого самоврядування в рамках закону вирішують ті питання, які не належать до компетенції держави. Державний контроль здійснюється лише у формі судового контролю.

- Континентальна модель (Франція, Бельгія, Італія та ін.) характеризується спільністю дій місцевого самоврядування і органів державної влади, при чому місцеве самоврядування займає підлеглу позицію і має обмежену автономію.

Деякі дослідники зауважують на існуванні ще двох моделей:

- «ліберійської» (Іспанія та Португалія), яка характеризується існуванням на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави виборних представницьких органів та головних посадових осіб місцевого самоврядування, що очолюють виконавчі органи. Така обрана посадова особа затверджується урядом як представник держави в адміністративно-територіальній одиниці з правом контролю за діяльністю представницького органу.

- «радянська» модель, яка діяла передусім у Радянському Союзі і мала основоположний принцип повновладдя представниць-

ких органів на відповідній території. Місцеві представницькі органи вважаються органами державної влади, водночас як їх виконавчі органи – місцевими органами державного управління [14].

Разом з тим у більшості країн Європи (Німеччина, Австрія та ін.) можна спостерігати поєднання цих двох моделей. Аналізуючи цю тенденцію, дослідники зазначають: «Порівнюючи англосакську і континентальну моделі місцевого самоврядування, слід мати на увазі, що в демократично розвинутих країнах відмінності між цими двома моделями не носять принципового характеру. Їх сучасна форма, яка фактично є результатом проведених реформ місцевого самоврядування, дозволяє говорити про певне зближення зовсім відмінних одна від одної муніципальних систем» [9].

В Україні становлення інституту місцевого самоврядування відбувається на основі вивчення закордонного досвіду. Особливо цінним є досвід Польщі у проведенні реформи місцевого самоврядування, яка пішла шляхом децентралізації та укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Адже, на думку багатьох експертів, саме досвід Польщі є близьким для України, з урахуванням подібних стартових можливостей обох країн. Як зазначає В. Толкованов місцеве самоврядування в Польщі має ряд характеристик: обрання місцевої влади шляхом демократичних виборів; надання статусу юридичної особи представникам місцевої влади, що дає їй право самостійно прийняти рішення та розпоряджатись майном, затверджувати власний бюджет та розпоряджатись фінансовими ресурсами у рамках законодавства щодо публічних фінансів тощо [20].

Реформа децентралізації у цій країні сприяла зміцненню ефективності діяльності місцевої влади та підвищенню рівню участі громадян у прийнятті рішень. Сьогодні в Польщі утворено трирівневу структуру місцевого самоврядування: гмін (займаються вирішенням публічних справ місцевого самоврядування), повітів (вирішують ті публічні питання, які не входять до компетенції гмін), воєводств (є представники державної влади та здійснюють контрольно-наглядову функцію по відношенню до гмін та повітів). Загалом в Польщі налічується 16 воєводств та 308 повітів [9]. Основною одиницею місцевого самоврядування виступає гміна, яка несе відповідальність

за: дитячі садки та школи (саме орган місцевого самоврядування виступає власником школи та відповідає за програму навчання, її наповнення та зміст); комунальне господарство (гміни вирішують питання щодо енергопостачання, водопостачання, переробки відходів, утримання комунальних споруд); соціальних захист населення (за кошти місцевого бюджету здійснюється лікування безробітних громадян і т.п.); функціонування бібліотек та закладів культури; побудову та утримання доріг; вирішення земельних питань (гміна виступає власником всіх земельних ділянок, окрім стратегічно важливих об'єктів і має право вирішувати питання щодо використання цих ресурсів).

Надзвичайну ефективність органи місцевого самоврядування Польщі показали саме у вирішенні питань зайнятості населення та розвитку комунальної інфраструктури (ремонт доріг, покращення доступу до базових послуг, подолання бідності тощо).

Реалізація публічної влади органами, уповноваженими наразі представляти інтереси народу України, не може відбуватися без чіткої і конкретної системи відповідальності органів влади. Представницький орган місцевого самоврядування, як суб'єкт відповідальності – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

Активна реалізація концепції соціальної відповідальності в Україні розпочалась у 2000-х роках. Рушійною силою для цього стала євроінтеграційна політика нашої держави. Саме досвід європейських країн, таких як Данія, Швеція, Фінляндія, Франція, Німеччина, свідчить, що соціальна відповідальність органів влади є реальним інструментом підвищення добробуту громади, стимулювання її економічного та культурного розвитку.

У 2014 р. відбулось підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Обов'язковим елементом державних перебудов в рамках цього процесу є реформа публічної служби. У першому розділі та преамбулі Угоди про асоціацію йдеться про те, що Україна засвідчує свою відданість принципам демократії, верховенства права, високому рівню урядування, дотриманню прав

і свобод людини та усім засадам ринкової економіки. При цьому надзвичайно важливими є принципи, на яких передбачено вибудувати партнерські взаємини з ЄС, які полягають у взаємній довірі, відповідальності, сприяння сталому розвитку й зеленій економіці [17]. Слід зазначити, що внутрішня і зовнішня політики України загалом мають підпорядковуватись засадам верховенства права. Такі принципи співпраці можна віднести до загальних. Немає сумнівів, що загальні принципи здійснюють неабиякий вплив на реформування державного управління, зокрема, сприяють загальному поліпшенню адміністрування, боротьбі з корупцією, підвищенню кваліфікації урядовців тощо. Поряд із загальними принципами, які вплинуть не лише на сферу державного управління, існують і більш спеціальні, що стосуються окремих сфер державного життя [20].

Спеціальні принципи співпраці між Україною та ЄС покликані на регулювання відносин в межах різних галузей. Наприклад, сюди відносять принципи чесності, моралі, обміну інформацією, адміністративної співпраці тощо. Надзвичайно важливе значення надають принципу прозорості, який згадується по відношенню до різних типів галузевої співпраці між Україною та ЄС [17].

На регіональному рівні в рамках Євроінтеграції очікується вдосконалення системи державного управління через проведення децентралізації. Остання передбачає розширення функцій місцевого самоврядування, зокрема, таких, що стосуються фінансів. Станом на кінець 2017 р. більше як 90 % територіальних громад мали дотаційні бюджети, при цьому державні дотації складала більше як 70 % від їх загального розміру. Подібна ситуація призвела до нездатності місцевого самоврядування повною мірою виконувати покладені на нього функції. Після вживання відповідних заходів в межах децентралізації відбулось надання більших фінансових повноважень місцевим громадам. Станом на кінець 2018 р. простежується зростання доходів місцевих бюджетів на 38,3 %, що є більшим, ніж за аналогічний період 2017 р. Ці та інші показники свідчать про те, що децентралізація вже на початкових етапах сприяє формуванню ефективної системи місцевого самоврядування та поліпшенню фінансового стану територіальних громад в цілому та окремих їх мешканців [6].

Посилення антикорупційних заходів є ще одним напрямком змін у сфері публічної служби відповідно до Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Задля цього створено Єдиний електронний реєстр декларацій про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру державних службовців. Ще одним кроком у цьому напрямку стало відкриття даних майнового реєстру та кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб. У галузі економічної політики передбачено об'єднання податкової та бухгалтерської звітної документації, і також узгоджено фінансову звітність у відповідності до міжнародних стандартів.

На думку Ю. Горемікіної Ю. та Т. Калашнікової, успішна реалізація принципу соціальної відповідальності органами місцевого самоврядування суттєво впливає на імідж органів влади загалом, оскільки за своїм статусом перші є достатньо наближеними до конкретного громадянина та його потреб, та саме завдяки їх роботі у нього формуються певні судження про функціонування владних структур [8]. За умови наявності реального діалогу між місцевим органом влади та громадянами, у ході якого враховуються думки всіх сторін стосовно організації життя у громаді та вирішення актуальних для неї питань, слід констатувати, що місцевий орган влади виявляє і несе соціальну відповідальність.

Водночас А. Колпоська у своєму дослідженні акцентує увагу на тому, що соціальна відповідальність особи, яка є представником органів місцевого самоврядування проявляється через усвідомлення обов'язку перед суспільством, бажання допомагати громаді, якісно виконувати свою роботу [10]. Сучасні дослідники виділяють ряд складових соціальної відповідальності. До них можна віднести: спрямованість на сталий розвиток, впровадження інновацій, зниження корупції, розвиток громадянського суспільства, територіальний розвиток, поліпшення екологічного стану, підвищення рівня життя жителів громади, сприяння розвитку малого та середнього бізнесу та ін.

О. Кузьмін та О. Пирог, проаналізувавши досвід становлення соціальної відповідальності в країнах ЄС, запропонували державні механізми розвитку соціальної відповідальності в Україні [13].

Основними напрямками розвитку соціальної відповідальності є: підвищення інформованості населення з питань соціальної відповідальності, що можливе шляхом прийняття відповідних законодавчих ініціатив, надання грантів або кредитів на розвиток цієї сфери, проведення наукових конференцій та семінарів, розробки інформаційних ресурсів (брошури, сайти); підвищення відкритості дій органів місцевого самоврядування на основі введення законодавчо закріпленої звітності перед громадою, розробки інструкції щодо технології звітування та механізмів використання санкцій за невиконання цієї умови; підвищення ефективності діяльності громадських організацій шляхом делегування суспільних послуг; побудова партнерських відносин між місцевим самоврядуванням та бізнесом з метою спільної розробки та реалізації суспільно важливих проектів, забезпечення соціально-економічного розвитку громади тощо.

Разом з тим етап становлення інституту соціальної відповідальності в діяльності органів місцевого самоврядування Миколаївського району в більшості випадків не виправдовує стратегічного плану щодо розвитку європейських цінностей у побудові громадянського суспільства через призму взаємодії громади та місцевої влади.

На основі аналізу результатів проведених бесід серед населення та власного спостереження, аналізу документів, таких як: субвенцій – надходження бюджету до сільських рад, протоколів кількості та якості проведених сесій та прийнятих рішень, існування офіційних веб-порталів чи груп розповсюдження та доступу до публічної інформації, можемо скласти сьогоденний «портрет» ефективності функціонування органів місцевої влади Миколаївського району Миколаївської області. Окрім цього, про невтішний загальний стан розвитку з точки зору надходжень загального фонду до зведених бюджетів Миколаївської області, можна побачити з наведених нижче діаграм, в кожній з яких визначено місце Миколаївського району.

Діаграма 1

Надходження загального фонду до зведених бюджетів районів Миколаївської області



За цими показниками бачимо місце Миколаївського району в рейтингу приросту доходів загального фонду, який є, на жаль, негативним. Окрім цього, розглядаючи не фінансові сторони існування органів місцевого самоврядування, виділяємо Петрівську сільську раду Миколаївського району, яка має у своєму підпорядкуванні три села: Зелений Яр, Петрівка, Карлівка. Зараз це сільська рада, яка порушує права громадян, виходить за межі своїх повноважень та не виконує своїх норм діяльності по відношенню до розвитку сіл. За нашими власними спостереженнями протягом 6 місяців громада не отримала жодної повноцінної відповіді на численні запити щодо питань, які їх цікавили, а саме: час, коли буде наданий звіт про завершений 2018 рік, бюджетний звіт 2017–2018 року, дати проведен-

ня сесій та питань, які вирішуються щодо того чи іншого напрямку з розвитку села, пропозиції щодо створення веб-сайту Петрівської сільради для головних та актуальних питань громади; питання ремонту доріг та їх тверде покриття тощо.

Діаграма 2

Приріст доходів загального фонду Миколаївської області



На базі зазначених законів «Про органи місцевого самоврядування» та про «Доступ до публічної інформації» на базі сільських рад, створюються офіційні чи неофіційні ініціативні групи, які намагаються допомогти населенню досягнути питань справедливості та відновити взаємодію між органами місцевого самоврядування та громадою. Практика таких груп нетривала, оскільки більшість з них зазнає поразки або відступає через масову корупцію на рівні району, в тому числі й судову владу.

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»: орган та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність [18]. Але за результатами аналізу бесід в жодній з громад сільських рад, таких як: Кривобалківська, Петрівська, Веснянська, означені заходи не відбуваються.

Ініціативні групи у разі порушення їх права доступу до публічної інформації офіційно звертаються до Уповноважених справ людини, але якісного результату це не дає, все завершується адміністративним покаранням, після чого дуже часто ситуації з недоступом громади до публічної інформації продовжуються.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що «територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень» [18]. Але реалізація означеного закону у разі ряду порушення прав громади, корупції, фінансових махінаціях, перевищення своїх повноважень, прийняття усіх рішень без згоди громади є неможливою, якщо громада є соціально неактивною, не відповідає нормам громадянського суспільства.

Ще Платон казав: «В покарання за громадянську пасивність люди отримують владу злодіїв» [10]. Значна частина сільських, селищних рад – саме той яскравий приклад отримання неповноцінної влади, яка продовжує розвиватися через пасивність громади.

Дещо протилежного значення має розвиток сіл, які входять до ОТГ Радсад. У процесі комунікативної взаємодії, відзначаємо загальну задоволеність жителів сіл щодо розвитку та благоустрою території проживання, мінімально необхідною взаємодією з громадою та звітуванням щодо витрачених бюджетних коштів та пророблену

роботу. В свою чергу, Нечаянське та Радсадівське ОТГ показує приклад іншим селам Миколаївського району щодо участі в проектах, які дозволяють отримувати додаткове фінансування на розвиток вагомих напрямів життєдіяльності (будинки культури, стадіони, школи, дитячі садки).

Відповідно, для розвитку органів місцевого самоврядування Миколаївського району до зразка європейського стандарту, варто визначити ряд пріоритетних напрямів щодо корекції виникаючих незначних проблем та повної ліквідації факторів, руйнуючих право сільських, селищних громад, ОТГ до повноцінного об'єму використання прав громадян на життя у високорозвинених суспільних громадах європейського зразка.

Для задоволення означеної потреби варто скласти, на початковому етапі, програму мінімум (мінімальна програма дій), яка має містити наступну мету: зміцнення засад громадянського суспільства розвитку демократії; удосконалення правових засад місцевого самоврядування сільських, селищної, міської рад району; зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування; розвиток ініціативи населення у вирішенні питань місцевого значення; поліпшення умов для забезпечення життєдіяльності та соціального захисту населення, забезпечення якісного надання громадських послуг населенню.

Відповідно до мети мають бути спрямовані наступні завдання: сприяння формуванню економічно-достатніх територіальних громад району; удосконалення управління об'єктами права комунальної власності та спільної власності територіальних громад району; надання методичної допомоги сільським, селищній та міській радам району; підвищення професійного рівня посадових осіб органів місцевого самоврядування, забезпечення підготовки кадрів для цих органів.

Варто виокремити проведення просвітницької діяльності з питань розвитку місцевого самоврядування району, а саме:

- святкування державних та професійних свят, ювілеїв та подій районного значення. Придбання необхідної атрибутики для проведення цих заходів (вітальні листівки, цінні подарунки, призи, корзини квітів, траурні вінки, тощо);

- залучення громадських організацій, наукових установ, жителів сіл, селища і міста до процесу розвитку місцевого самоврядування; коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел не заборонених законодавством України;

Відповідно до означених завдань, ми пропонуємо використовувати досвід сільських рад, ОТГ, які мають яскравий приклад всезадоволеності громади розвитком сіл, загальним благоустроєм та орієнтацією на кожну особистість, а саме:

- удосконалення надання адміністративних і громадських послуг населенню;

- створення фонду підтримки перспективних ідей та ініціатив щодо місцевого розвитку;

- створення центру досягнень територіальних громад;

- щорічне проведення районного огляду сіл, селища та міста району щодо благоустрою, підтримання громадського порядку та ін., повноцінного виконання своїх обов'язків голови чи старости по відношенню до своїх посадових обов'язків та взаємодії з громадою;

- проведення районного конкурсу в номінації: «Кращий сільський, селищний та міський голова»;

- організація проведення конкурсу серед молоді району на кращу працю з удосконалення роботи і вирішення проблем місцевого самоврядування нашого району;

- зміцнення власної дохідної бази органів місцевого самоврядування та підвищення ролі місцевих податків та зборів у формуванні доходів місцевих бюджетів району;

- розроблення та реалізація проекту «Участь молоді в розвитку місцевого самоврядування району»;

- забезпечення публікацій в засобах масової інформації про роботу та вирішення проблем у сфері районної, міської, селищної та сільських рад району;

- сприяння співробітництву по укладенню та виконанню угод органів місцевого самоврядування району із органами місцевого самоврядування інших регіонів країни, іноземних держав, міжнародними організаціями та фондами з питань розвитку місцевого самоврядування, дружби та культурно-просвітницької діяльності;

- проведення капітального та поточного ремонтів та здійснення інших видатків на об'єкти, що знаходяться у спільній власності територіальних громад Миколаївського району та перебувають на балансі Миколаївської районної ради;

- навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, голів постійних комісій районної ради, представників депутатського корпусу;

- участь у міжнародних, всеукраїнських та обласних конкурсах проєктів і програм розвитку місцевого самоврядування, співфінансування їхніх переможців та призерів;

- окремі заходи на виконання розпоряджень та доручень голови, зокрема: круглі столи, конференції, семінари, офіційні зустрічі з керівниками міжнародних установ, організацій, фондів, проєктів та програм, керівниками органів місцевого самоврядування, у тому числі інших регіонів, офіційні прийоми головою районної ради, збори, фестивалі, інші заходи за участю представників органів місцевого самоврядування та громадськості;

- нагородження грамотами, подяками, нагородами, відзнаками, вітальними листівками та іншими подарунками з нагоди професійних, державних свят, пам'ятних дат та днів народжень.

- розробка сайту кожної сільської ради, ОТГ, який буде містити вичерпну інформацію про діяльність органів місцевого самоврядування;

- фінансова звітність не лише перед органами державної влади, а й перед жителями громади раз у квартал. Форма звітності, залежно від вимог громади – на сайті, письмові звіти у місцевих газетах, усно перед мешканцями сіл, що забезпечить можливість діалогу;

- проведення щоквартального моніторингу нагальних проблем громади (на основі опитування або письмових побажань жителів ОТГ представники місцевого самоврядування визначають ті реальні проблеми, вирішення яких покращить життєдіяльність громади).

Висновки. Сучасні тенденції розвитку сіл та ОТГ Миколаївського району, на нашу думку, відрізняються від тих цінностей та

establishment of the social responsibility institute is established, it does not justify a strategic plan for the development of European values in building a civil society through the prism of interaction between society and government.

The authors point out the need to use the experience of village councils, OTGs, which have a vivid example of community satisfaction with the development of villages, general improvement and orientation to each individual. It is noted that the special principles of cooperation between Ukraine and the EU are called upon to regulate relations within the various branches.

Based on the analysis of the practical activities of the Mykolaiv local government bodies, the low level of the establishment of the social responsibility institution has been determined, which does not justify the strategic plan for the development of European values in the construction of civil society through the prism of the interaction of the community and local authorities.

Reasonable goals are the formation and development of civil society through the prism of the clear social responsibility of local self-government bodies to society and society as a whole.

Keywords: *local self-government, decentralization, social responsibility, civil society, European values*

Received: 23.12.2018

References

1. Bahmet, M.O. (2009). Tsinnist mistsevoho samovriaduvannia yak demokratychnoi formy detsentralizatsii derzhavno-vladnykh povnovazhen [The value of local self-government as a democratic form of decentralization of state power powers]. *Naukovi pratsi : Naukovo-metodychnyi zhurnal. Derzhavne upravlinnia*, 112, 33-37 [in Ukrainian].
2. Chykarenko, I. A. (2016), *Teoretyko-metodolohichni zasady formuvannia systemy upravlinnia innovatsiinym rozvytkom terytorialnym hromad* [Theoretical and methodological principles of formation of the system of management of innovative development of territorial communities]. Extended

abstract of candidate's thesis. Zaporizhzhia: Klasychnyi pryvatnyi universytet [in Ukrainian].

3. Demkova, M. S. & Fihel, M. V. (2004). Dostup do informatsii ta elektronne uriaduvannya [Access to information and e-government]. Kyiv : Tsentr polityko-pravovykh reform. Fakt [in Ukrainian].

4. Detsentralizatsiia v Ukraini: zakonodavchi novatsii ta suspilni spodivannia [Decentralization in Ukraine: legislative innovations and public expectations]. (2015). Kyiv : Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy [in Ukrainian].

5. Detsentralizatsiia vlady na osnovi krashchykh inozemnykh praktyk ta ukrainskykh zakonodavchykh initsiatyv [Ecentralization of power based on best foreign practices and Ukrainian legislative initiatives]. (n.d.). Retrieved from <http://www.uuip.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/pdf> [in Ukrainian].

6. Emelyanov, V.M. & Shulga A.A. (2017). Normatyvno-pravove zabezpechennia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta obiednannia terytorialnykh hromad v Ukraini [Regulatory support the reform of local self-governments and associations local communities in Ukraine]. Naukovi pratsi : Naukovo-metodychnyi zhurnal. Derzhavne upravlinnia, 290, 48-58 [in Ukrainian].

7. Evtushenko, O. N. (2008). Demokratyzatsiia derzhavnoi vlady i mistsevoho samovriaduvannia na pryntsyipi subsydiarnosti: dosvid Nimechchyny [Democratization of state power and local self-government on the principle of subsidiarisation: Germany's experience]. Naukovi pratsi : Naukovo-metodychnyi zhurnal. Politolohiia, 93, 76–81 [in Ukrainian].

8. Horemykina, Yu.V. & Kalashnikova, T.M. (2018). Spetsyfika sotsialnoi vidpovidalnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Specifics of social responsibility of local self-government bodies]. Prychornomorski ekonomichni studii, 25, 158-163 [in Ukrainian].

9. Hrobova, V.P. (2015). Systema mistsevoho samovriaduvannia v Polshchi: perspektyvy vykorystannia dosvidu v Ukraini [The system of local self-government in Poland: prospects for using experience in Ukraine]. Naukovi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii Pravo, 31, 78-82 [in Ukrainian].

10. Kolpovska, A.M. (2014). Rozvytok kontseptsii sotsialnoi vidpovidalnosti v munitsypalnomu upravlinni [Development of the concept of social responsibility in municipal governance]. Extended abstract of candidate's thesis. Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].

11. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine]. (1996, June 28). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

12. Kontseptsiiia reformy mistsevoho samovriaduvannia i terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [The Concept of Reform of Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine]. (n.d.). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].

13. Kuzmin, O.E. & Pyroh, O.V. (2014). Instrumenty derzhavnoi polityky iz formuvannia sotsialno vidpovidalnoi povedinky v konteksti modelei staloho rozvytku [Government policy tools for building socially responsible behavior in the context of sustainable development models]. Dnipropetrovsk: NHU [in Ukrainian].

14. Munitsypalnye systemy zarubezhnykh stran [Municipal systems of foreign countries]. (n.d.). Retrieved from http://www.dvgups.ru/METDOC/CGU/PRAVO/M_PRAVO [in Russian].

15. Palagnyuk Yu.V. (2014). Derzhavna yevrointehratsiina polityka Ukrainy: teoriia, metodolohiia, mekhanizmy [The European Investment Policy of Ukraine: Theory, Methodology, Mechanism]. Mykolaiv: Vyd-vo ChDU im.Petra Mohyly [in Ukrainian].

16. Pro Stratehiiu staloho rozvytku «Ukraina – 2020» [About the Strategy of Sustainable Development «Ukraine 2020»]. (2015, January 12). Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].

17. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnyimi derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony [Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand]. (n.d.). Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 [in Ukrainian].

18. Zakon Ukrainy « Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» [Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine»]. (n.d.). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

19. Zakon Ukrainy «Pro zapobihannia koruptsii» [Law of Ukraine «On Prevention of Corruption»]. (n.d.). Retrieved from http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700_18 [in Ukrainian].

20. Zvit pro vykonannia uhody pro asotsiatsiiu mizhUkrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom za 2017[Report on the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union for 2017]. (n.d.). Retrieved from http://zvit_EU_16_02_final.pdf [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Костєва Тетяна Богданівна: Чорноморський національний університет імені Петра Могили вул. 68 Десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Tetiana Kostieva: Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0002-6455-4382

E-mail: tetyana910@com.ua

Файчук Олена Леонідівна: Чорноморський національний університет імені Петра Могили вул. 68 Десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Olena Faichuk: Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0002-6663-3287

E-mail: Fajchuk@mksat.net

УДК 52.075:061.2]:323.21(477)

DOI: 10.34132/pard2019.03.05

ГРОМАДСЬКІ РАДИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ВПЛИВУ ГРОМАДСЬКОСТІ НА ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЮ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Лізаковська С. В., канд., наук з держ. упр., доцент, викладач Військово-морська академія імені Героїв Вестерплатте м. Гдиня, Польща

Стаття присвячена дослідженню особливостей функціонування громадських рад при органах виконавчої влади в Україні. Проаналізовано взаємодію інститутів державної влади з інститутами громадянського суспільства через громадські ради, що діють при органах виконавчої влади.

Висвітлено динаміку розвитку громадських рад та сучасний стан нормативно-правової бази в цій сфері. Показано, що громадські ради є потужним інструментом залучення громадян до участі в управлінні державою та спроможні стати ефективним комунікаційним інструментом між інститутами влади та громадськістю за умови активної громадянської позиції та відповідального ставлення до виконання взятих на себе обов'язків і повноважень усіма учасниками комунікації.

Підкреслено важливість громадського контролю для становлення демократичного суспільства, розкрито механізми, через які він може реалізовуватися. Виявлено особливості громадського моніторингу та громадської експертизи.

Узагальнено теоретико-правові засади взаємодії органів влади і громадськості при формуванні та реалізації державної політики. Виокремлено основні форми, методи та інструменти такої взаємодії. Сформовано пропозиції щодо удосконалення порядку організації та проведення консультацій з громадськістю щодо формування та реалізації державної політики.

Ключові слова: антикорупційна експертиза, громадська експертиза, громадська рада, громадські слухання, громадськість,

громадський контроль, зв'язки з громадськістю, інститути громадянського суспільства, комунікація, консультації з громадськістю, консультативно-дорадчі органи, органи виконавчої влади.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Світовий досвід свідчить, що стабільність і розвиток держави, яка спирається на засади демократії, неможливі без організації дієвого діалогу між державними органами та організаціями громадянського суспільства й окремими громадянами.

Нині залучення громадян до участі в процесі обговорення, розробки, експертизи, прийняття та здійснення політичних і державно-управлінських рішень реалізується органами влади не повною мірою, що є свідченням слабкості демократичних процесів. Система влади в Україні залишається непрозорою та закритою, і ця непрозорість та закритість органів державної влади перетворилися в стримуючий фактор демократичного, соціально-економічного розвитку держави.

Незважаючи на те, що залучення громадськості до управління державними справами закладено у Конституції України, законах та ряді нормативно-правових актів, готовність органів державної влади та органів місцевого самоврядування до співпраці з громадськими об'єднаннями не завжди однозначна [4, с. 3].

Пошук ефективних шляхів демократизації політичної системи та державного управління в Україні набув особливої актуальності на початку 2000-х років у зв'язку з поступовим розвитком громадянського суспільства та формуванням у політиків і державних діячів розуміння важливості співпраці з його інститутами.

На думку дослідника А. Крупника, саме громадські ради (далі – ГР) як інструмент демократизації можуть бути найбільш ефективними в умовах сучасної трансформації української суспільно-політичної системи, оскільки, з одного боку, дозволяє впорядкувати взаємозв'язки між владою і громадою, а з іншого – завдяки достатньо високому ступеню свободи забезпечує можливість постійного вдосконалення форм і методів співпраці між ними [2].

У той же час процес створення та організації діяльності громадських рад супроводжується низкою суттєвих проблем.

Науковець М. Сіцінська до основних проблем створення і діяльності громадських рад відносить:

- низький фаховий рівень ГР і, відповідно, брак авторитету для органу влади;
- неналежне фінансове, матеріально-технічне та організаційне забезпечення ГР, що не дозволяє їм нормально виконувати свої функції;
- необов'язковість рішень ГР для державних органів, що призводить зазвичай до ігнорування цих рішень;
- обмеження доступу ГР до офіційних інформаційних джерел, що робить неможливою їхню участь в державному управлінні;
- некомпетентність працівників державних органів, їх необізнаність із можливостями й особливостями функціонування ГР;
- нестача працівників у державних органах для виконання функцій спілкування з громадськістю;
- неналежне планування діяльності ГР, які не можуть працювати у звичному для органів влади режимі «сьогодні на вчора»;
- неготовність членів ГР узгоджувати між собою свої позиції на основі компромісу;
- низька прозорість діяльності самих ГР [9].

Основні проблемні моменти організаційно-правового характеру в діяльності громадських рад можна звести до наступних позицій:

- недостатній рівень компетентності та обізнаності членів ГР щодо проблем певного регіону або галузі державного управління для якісного виконання основних функцій ГР;
- недостатня дисциплінованість членів ГР: несистематичне відвідування засідань, відсутність кворуму;
- недосконала структура, надмірна подрібненість ради на комітети та комісії, що перешкоджає ефективній та регулярній роботі;
- відсутність єдиного підходу до кількісного складу ГР, що призводить до надмірного представництва певних груп і недостатнього представництва інших;
- відсутність нормативно закріплених вимог фахової підготовки та компетентності членів ГР;

- спроби політизації діяльності ГР;
- неналежне методичне забезпечення роботи ради, відсутність забезпечення приміщенням, засобами зв'язку, матеріально-технічної бази;
- несвоєчасне та непостійне висвітлення результатів роботи ГР на веб-сайтах відповідних органів виконавчої влади (далі - ОВВ) [7].

Дослідники діяльності громадських рад виділяють чотири ключові причини їх низької ефективності:

- недосконалість Постанови КМУ № 996, яка регламентує порядок формування громадських рад;
- відсутність політичної волі керівництва органів влади щодо залучення громадськості до роботи з нормативно-правовими актами;
- недостатній професійний та експертний рівень членів ГР, що, у свою чергу, негативно відбивається на якості підготовлених ними рекомендацій та пропозицій;
- несистемна і нерегулярна робота членів ГР, яка здебільшого зводиться до спорадичних дій [11].

Отже, сьогодні в Україні потребує вдосконалення один із основних засобів громадського контролю і потужний механізм залучення громадян до прийняття державних рішень – громадські ради при органах державної влади та місцевого самоврядування.

Мета статті – розкрити сутність громадських рад та особливості їх діяльності як інструменту впливу громадськості на формування та реалізацію державної політики в Україні.

Аналіз досліджень та публікацій. Різні аспекти взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства досліджували зарубіжні та вітчизняні вчені, зокрема Г. Алмонд, Т. Андрійчук, Є. Архипова, А. Баровська, В. Бебик, В. Бортніков, С. Верба, Р. Войтович, П. Возняк, Н. Грицяк, Н. Дембіцька, С. Дзюба, Н. Дніпренко, Я. Жаліло, Г. Зеленько, М. Кармазіна, А. Колодій, О. Корнієвський, І. Кресіна, А. Крупник, О. Крутій, А. Крупник, П. Манжола, В. Паталаха, С. Рудовська, М. Сіцінська, О. Фісун, Дж. Ціммерман, Ю. Шайгородський, В. Яблонський та інші.

Огляд наукової літератури свідчить, що детальному вивченню роботи громадських рад не було приділено необхідної уваги, а рівень обізнаності науковців у питаннях взаємодії громадських рад і органів влади невисокий.

Формулювання цілей. У процесі дослідження впливу громадськості на формування та реалізацію державної політики були сформульовані наступні завдання:

- розкрити поняття і призначення громадських рад;
- проаналізувати нормативно-правову базу щодо залучення громадськості до процесу формування державної політики;
- виявити основні проблеми в діяльності громадських рад;
- виокремити специфіку та основні форми і методи взаємодії органів державної влади з громадськістю.

Виклад основного матеріалу дослідження. Обов'язкове створення громадських рад при органах виконавчої влади було започатковане 2004 року. На виконання Указу Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (№ 854 від 31.07.2004 р.) Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (№ 1378 від 15.10.2004 р.). Цим актом Уряд вперше нормативно закріпив якісно нові механізми реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами: проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю та утворення громадських рад при всіх центральних органах виконавчої влади та місцевих, у тому числі й районних, державних адміністраціях.

З метою розбудови демократичного суспільства, забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності державних органів влади, залучення громадян до участі в управлінні державними справами КМУ була затверджена Постанова «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (№ 996 від 3 листопада 2010 р.) [6].

Постановою КМУ № 996 затверджені:

- Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

– Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації.

Щодо тлумачення терміна «громадська рада» доцільно зазначити, що «Енциклопедичний словник з державного управління» розкриває значення терміна «громадські ради» як «консультативно-дорадчі інституції, які утворюються при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування з метою представництва громадськості та врахування їх інтересів у діяльності цих органів» [10, с. 122].

Постанова № 996 визначає порядок проведення консультацій з громадськістю у безпосередній та опосередкованій формах.

Безпосередньою формою консультацій органів державної влади з громадськістю є публічне громадське обговорення (громадські слухання, форуми, «круглі столи», конференції, збори, зустрічі з громадськістю, засідання громадських рад, Інтернет та відеоконференції) й електронні консультації, які здійснюються через офіційний веб-сайт органів виконавчої влади або через урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада».

Опосередкованою формою консультацій органів державної влади з громадськістю є вивчення громадської думки, яке реалізується через соціологічні дослідження, спостереження, телефонні «гарячі лінії», опрацювання та узагальнення пропозицій і зауважень громадян, моніторинг друкованих та електронних ЗМІ.

На сьогодні в Україні створена ґрунтовна нормативно-правова база, що регламентує відносини у сфері залучення громадськості до процесу формування державної політики. А саме: закони України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про громадські об'єднання», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та

органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а також відповідні укази Президента України і постанови КМУ.

Таким чином, основна мета створення громадських рад при інститутах влади – це залучення громадськості до формування та реалізації державної політики.

Типове положення про громадську раду до основних завдань ГР відносить:

- створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;
- здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади;
- сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики [6].

Відповідно до положень Постанови № 996, громадська рада має право:

- утворювати постійні та тимчасові робочі органи (правління, секретаріат, комітети, комісії, експертні групи тощо);
- залучати до роботи ради працівників ОБВ, органів місцевого самоврядування, представників вітчизняних та міжнародних експертних і наукових організацій, підприємств, установ та організацій (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців;
- організовувати і проводити семінари, конференції, засідання за круглим столом та інші заходи;
- отримувати в установленому порядку від ОБВ, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для забезпечення діяльності ради;
- отримувати від ОБВ проекти нормативно-правових актів з питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю.
- право доступу в установленому порядку до приміщень, в яких розміщений ОБВ.

Використовуючи надані права, ГР виконують відповідні функції, а саме: експертну, комунікативну, контролюючу та консультативну.

Експертна функція полягає в тому, що ГР подає до ОВВ обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері.

Виконуючи комунікативну функцію, ГР:

– інформує громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті ОВВ та в інший прийнятний спосіб;

– збирає, узагальнює та подає ОВВ інформацію про пропозиції інститутів громадського суспільства щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення;

– організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці;

– готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність.

Ефективність комунікації між органами влади багато в чому зумовлена механізмами зворотного зв'язку між громадянами та владою. Зворотний зв'язок у системі державного управління – це вплив результатів функціонування системи державного управління на характер цього функціонування.

За допомогою контролюючої функції ГР проводить відповідно до законодавства громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, здійснює громадський контроль за врахуванням органом влади пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції.

Виконуючи консультативну функцію, ГР готує та подає до ОВВ, при якому вона утворена пропозиції:

– до орієнтовного плану проведення консультацій із громадською, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом;

– щодо організації консультацій із громадською [12, с. 8].

Постановою № 996 передбачено використання громадською радою у своїй діяльності таких інструментів, як:

– громадський контроль;

- громадська експертиза;
- громадська антикорупційна експертиза.

Громадський контроль здійснюється у формах:

– громадського моніторингу – дослідження якогось явища або процесу, що проводиться систематично (неперервне або через певний проміжок часу);

– громадської оцінки – ретельного та незалежного виміру закінченої діяльності або діяльності, що ще триває, з метою визначення ступеня досягнення поставлених цілей. Оцінка завжди обмежена в часі.

Громадська експертиза – це інструмент впливу на органи виконавчої влади з метою покращення державної політики. Вона передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності ухвалення і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв’язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Метою громадської експертизи завжди є покращення державної політики в певній сфері або якості адміністративних послуг, які надаються громадянам. Предметом громадської експертизи можуть бути:

- проекти актів ОВВ із питань, що стосуються дотримання прав, свобод і законних інтересів громадян;
- стан виконання ОВВ законодавства України;
- стан виконання ОВВ державних та місцевих програм, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів;
- діяльність посадових осіб ОВВ щодо виконання ними своїх посадових обов’язків;
- інша діяльність ОВВ та їх посадових осіб, пов’язана з виконанням функцій держави.

Громадська антикорупційна експертиза являє собою перевірку проектів актів на предмет наявності в них положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень. Здійснюється з метою запобігання виникненню передумов для вчинення корупційних правопорушень, а також розроблення рекомендацій стосовно їх усунення.

Усі ці інструменти дозволяють громадській раді реально покращити ситуацію та забезпечити сталість змін щодо питання, яке порушується.

Отже, громадські ради можна розглядати, з одного боку, як елементи соціальної інфраструктури українського суспільства, головними завданнями яких є захист та реалізація прав і свобод, виявлення, задоволення й узгодження соціальних потреб та інтересів населення; з іншого – як специфічний вид громадського об'єднання, що займає проміжне положення між громадською структурою та формою безпосередньої участі громадян у державному управлінні.

Згідно з Постановою № 996, громадські ради формуються з інститутів громадянського суспільства (ІГС), до яких належать: громадські організації, спілки об'єднань громадян, релігійні організації, профспілки та їх об'єднання, творчі спілки та інші професійні організації, благодійні організації, організації роботодавців, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, органи самоорганізації населення, кредитні спілки, споживчі товариства та їх спілки, обслуговуючі та споживчі кооперативи, сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи, асоціації підприємств.

Науковці А. Волошина і М. Лациба розглядають наступні форми співпраці громадської ради з органом виконавчої влади:

- проведення консультацій з громадськістю;
- аналіз проектів рішень та підготовка рекомендацій громадської ради органу виконавчої влади.

Консультації з громадськістю – це процес комунікації між органами державної влади і громадянами та їх об'єднаннями. Метою проведення консультацій із громадськістю є прийняття рішень, в яких будуть враховуватися права, інтереси та знання всіх зацікавлених сторін. Консультації з громадськістю надають можливість громадянам впливати на зміст рішень, що ухвалюються органами влади. Вони проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [12, с. 18–19].

Консультації з громадськістю проводяться з метою:

- залучення громадян до участі в управлінні державними справами;
- надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність ОБВ;
- забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності органів влади;
- сприяння налагодженню системного діалогу ОБВ з громадськістю;
- підвищення якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості;
- створення умов для участі громадян у розробленні проектів рішень влади з питань, що є важливими для суспільства.

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення щодо:

- проектів нормативно-правових актів, що мають важливе значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян;
- актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та ІГС;
- здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;
- проектів регуляторних актів;
- проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання;
- звітів голів розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік [12, с. 18].

Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів та зустрічей із громадськістю, теле-, радіодебатів, Інтернет-конференцій, електронних консультацій.

Висновки. Протягом останніх років в Україні відбувалось формування нормативно-правового поля у сфері взаємодії органів влади, органів місцевого самоврядування та інституцій громадянського

суспільства. Отже, передумови побудови ефективної системи такої взаємодії сформовано: прийнято низку законодавчих актів, які створюють нормативно-правову базу для комунікації громадськості з органами влади; розроблено механізми такої взаємодії, які здебільшого стосуються інформування громадськості, консультацій з громадськістю та розгляду пропозицій і звернень.

Обов'язком органів влади має стати не просто інформування населення, а обґрунтування та пояснення своїх рішень. Обов'язок громадян – бути активними та свідомими, аналізувати інформацію, критикувати конструктивно, а в разі потреби – пропонувати альтернативні шляхи розв'язання суспільних проблем, бути спроможними впливати на підготовку та прийняття відповідних рішень органами влади у правовому полі, відстоювати свої пропозиції.

Громадські об'єднання можуть мати істотний вплив на хід демократичних перетворень. Найважливішим механізмом удосконалення і реформування регіональної політики є тісна співпраця державних, місцевих владних структур, громадських об'єднань, ЗМІ.

Законодавча база в Україні є достатньою для забезпечення права участі громадян та неурядових організацій у процесах підготовки та прийняття владних рішень.

Стаття надійшла до редакції: 08.01.2019

PUBLIC COUNCILS AS AN INSTRUMENT OF PUBLIC INFLUENCE ON FORMATION AND REALIZATION OF THE STATE POLICY

Svitlana Lizakowska, PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department Polish Naval Academy, str. Inżyniera Jana Śmidowicza 69, Gdynia, 81-103, Poland.

.....
The article is devoted to the study of peculiarities of public councils functioning at executive bodies.

The notion and purpose of public councils are defined. An encyclopaedic interpretation of the term «public council» is given.

The interaction of state power institutes with civil society institutes through public councils operating under executive power bodies is explored.

The normative and legal basis for the involvement of the public in the state policy formation process is described. The specifics and main forms and methods of interaction between state authorities and the public are shown. The basic issues in public councils' activity are revealed.

It has been shown that public councils act as a powerful tool to involve citizens in state governance and are able to become an effective communication tool between power institutes and the public, given they have an active civic position and responsible attitude to fulfilling their obligations and responsibilities by all participants in the communication.

The rights, functions and forms of cooperation between a public council and an executive body are investigated. The Typical Regulations on the Public Council are characterized. The procedure of providing public consultations either directly or indirectly is determined.

The features of public consultation as a process of communication between public authorities and citizens and their associations are characterized.

The list of draft acts subject to mandatory public discussion among citizens in the form of public consultation is provided.

The importance of public control for the establishment of a democratic society has been emphasized; mechanisms for the implementation hereof have been clarified. The features of public monitoring and public examination are defined.

The theoretical and legal principles of interaction between authorities and the public in state policy formation and implementation are generalized. The basic forms, methods and tools of such interaction are selected. The recommendations on improving the organizational regulations and public consultations on the formation and implementation of state policy have been formed.

Recommendations on the establishment of effective interaction between public authorities and civil society institutes are proposed.

Keywords: *anti-corruption examination, public examination, public council, public, public hearings, civic position, public control, state policy, feedback, public relations, civil society institutes, communication, public consultation, normative legal acts, local authorities, issues.*

Received: 08.01.2019

References

1. Andrijchuk T. (2011) Gromadski radi yak instrument uchasti gromadskosti u formuvanni ta realizaciji derzhavnnoi politiki [Public Councils as an Instrument of Public Participation in the Formation and Implementation of Public Policy] Kyiv: TOV «Centr socialnih komunikacij» [in Ukrainian].
2. Arhipova Ye. O., & Dmitrenko N. O. (2016) Efektivna komunikaciya mizh organami derzhavnnoi vladi ta gromadskisty u yak umova rozvitku demokratchnogo suspilstva [Effective Communication between Public Authorities and the Public as a Condition for the Democratic Society Development] Kyiv: TOV «DKS Centr» [in Ukrainian].
3. Chemeris O. (2015) Teoretiko-pravovi zasadi vzayemodiyi organiv vladi i gromadskosti pri formuvanni ta realizaciji derzhavnnoi politiki [Theoretical and Legal Principles of Interaction between Authorities and the Public in the State Policy Formation and Implementation] Lviv: LRIDU NADU [in Ukrainian].
4. Efektivni instrumenti vplivu gromadskosti na proces priynyattya rishen organami vladi» [Effective Tools of Public Influence on the Decision-Making Process by the Authorities] Retrieved from <http://iaaukraine.org/wp-content/uploads/2017/10/Analitychnyj-zvit-Efektyvni-instrumenty-vplyvu.pdf>
5. Kostiryia O. Vlada ta gromada: zakonni metodi vplivu [Government and Community: Legal Methods of Influence] Retrieved from <https://tribuna.pl.ua/news/vlada-ta-gromada-zakonni-metodi-vplivu/>
6. Pro zabezpechennya uchasti gromadskosti u formuvanni ta realizaciji derzhavnnoi politiki / Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayini vid 3 listopada 2010 roku № 996 [On Ensuring Public Participation in the Formation and Implementation of State Policy] Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996%2010%p>
7. Rudovska S. I. Gromadski radi novogo formatu: organizacijno-pravovi zmini diyalnosti [Public Councils of a New Format: Organizational

and Legal Changes of Activity] Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=894>

8. Shajgorodskij Yu. Zh., & Andrijchuk T. S., & Diduh A. Ya. (2011) Vlada i suspilstvo: dialog cherez gromadski radi [Government and Society: Dialogue through Public Councils] Kyiv: PALIVODA A.V. [in Ukrainian].

9. Sicinska M. V. Gromadska rada: osoblivosti yiyi diyalnosti v sektori bezpeki i oboroni Ukrayini [Public Council: Peculiarities of Its Activity in the Security and Defence Sector] Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_1_3.

10. Surmin Yu. P., & Bakumenko V. D., & Mihnenko A. M. (2010) Enciklopedichnij slovník z derzhavnogo upravlinnya [Encyclopaedic Dictionary of Public Management] Kyiv: NADU [in Ukrainian].

11. Taran V., & Kulchickij O., & Babakishiyeva G., & Slizkonis D. (2018) Yak pidvishiti spromozhnosti gromadskih rad na zdiysnennya gromadskogo kontrolyu? [How to Increase the Capacity of Public Councils to Carry Out Public Control?] Kyiv: Centr politichnih studij ta analitiki «Ejdos» [in Ukrainian].

12. Voloshina A. V. & Laciba M. V. (2011) Efektivna organizaciya roboti gromadskoyi radi [Effective Organization of the Public Council Activity] Kyiv: Agentstvo “Ukrayina” [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Author

Лізаковська Світлана Володимирівна: Військово-морська академія ім. Героїв Вестерплатте, вул. Шмідовіча 69, Гдиня, 81-103, Республіка Польща.

Svitlana Lizakowska: Polish Naval Academy, str. Inżyniera Jana Śmidowicza 69, Gdynia, 81-103, Poland.

ORCID.ORG/0000-0002-1524-2673

E-mail: svema84@mail.ru

УДК 351.84:316.77

DOI: 10.34132/pard2019.03.06

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ПРОЕКТУВАННЯ ОСВІТНЬОГО ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА

Лопушинський І. П., д-р наук з держ., упр., професор, Херсонський національний технічний університет, м. Херсон, Україна

Дурман О. Л., ст. викладач, Херсонський національний технічний університет, м. Херсон, Україна

У статті розглядаються підходи до вдосконалення організаційного механізму управління освітньою галуззю.

Визначено, що на сьогодні існує некомпортний стан управління через недостатню кількість інформації про діяльність ЗВО або про значний час, потрібний для її отримання. Для ліквідації такого стану пропонується застосовувати підходи, засоби та інструменти, що їх пропонують сучасні інформаційно-комунікаційні технології. Так, для оптимізації процесів ухвалення управлінських рішень пропонується застосовувати підходи теорії ухвалення рішень та проектування і створення відповідних інформаційних систем. Зв'язки розподіляються на суб'єктно-об'єктні (прямі), об'єктно-суб'єктні (зворотні), а також суб'єктно-суб'єктно та об'єктні-об'єктні. Зважаючи на те, що успіх управлінської діяльності певною мірою залежить від дотримання системного принципу зворотного зв'язку інформаційних потоків, його сутність полягає у зв'язку між отриманим ефектом та управлінським впливом.

Для підвищення якості та швидкості ухвалення управлінських рішень в освітній галузі пропонується формування єдиного освітнього інформаційно-комунікаційного середовища, а також використання інформаційних технологій в освітній галузі. Автором зроблено висновки, що подальші розробки можуть бути спрямовані

на вивчення та вдосконалення механізмів державного управління освітньою галуззю через децентралізацію та дерегуляцію державного управління з метою підвищення його ефективності.

Це дасть змогу поліпшити взаємодію різних рівнів управління освітньою галуззю як по вертикалі, так і по горизонталі. Крім того, пропонується також поширити цей підхід і на інші сфери державного управління.

Ключові слова: державне управління; освітня галузь; система вищої освіти; заклад вищої освіти; системи підтримки ухвалення рішень; освітнє інформаційно-комунікаційне середовище.

Постановка проблеми у загальному вигляді. До системи державного управління належать різні сфери життєдіяльності (економічна, аграрна, юридична тощо), кожна сфера має свої недоліки в механізмах управління складових, особливо ж це відчувається у відсутності прозорості управління. У кожній сфері (галузі) діють механізми державного управління (організаційні, правові, фінансові тощо), пристосовані до такої сфери. Таким чином, через відповідні механізми державного управління держава проводить свою політику управління у відповідних сферах.

Водночас останнім часом виникла потреба змінити не лише підходи до формування принципів такої політики управління, але й підходи до формування інноваційної платформи ефективної комунікації в інформаційному просторі. Саме тому державне управління як складна соціальна система, так і її складові (сфери, галузі діяльності), потребують змін і вдосконалення. Для того, щоб керівники вищих рівнів ухвалювали виважене та своєчасне управлінське рішення, управлінський діалог повинен будуватися як за вертикальною схемою, так і за горизонтальною – із застосуванням сучасних інформаційних технологій у єдиному інформаційно-комунікаційному середовищі. Стосується це й освітньої галузі, головним органом державної влади в якій є Міністерство освіти і науки України (далі – МОН України). Як орган державної влади МОН України виконує й інші функції, наприклад, координує діяльність різних державних агенцій та служб, тому його вплив на суспільство не обмежується

тільки сферою освіти, але й стосується інших напрямків державного управління.

У нашому дослідженні пропонується розглянути, як приклад, удосконалення механізмів державного управління саме в освітній галузі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Сьогодні можна зустріти значну різноманітність визначень поняття «механізми державного управління». Цей термін у своїх працях розкривають такі науковці, як: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко та В. Князев, Н. Нижник та О. Машков, Р. Рудніцька, В. Малиновський, О. Оболенський, М. Корецький та ін.

Методологічні основи процесів управління в соціальних системах, до яких належать і процеси державного управління, розглядає у своїх роботах В. Бакуменко [1]. Системний підхід та використання сучасних інформаційних технологій для підтримки ухвалення рішень висвітлюється в роботах О. Половцева [2]. Проблемам дерегуляції процесів державного управління присвячені роботи М. Дурмана [3]. Проблемам формування та реалізації державної політики в галузі освіти, теорії і практики державного управління освітою, удосконалення механізмів державного управління в галузі освіти присвячені роботи Д. Дзвінчука [4], С. Домбровської [5], І. Лопушинського [6], Т. Лукіної [7], Р. Науменко [8], Л. Парашенко [9], Н. Протасова [10] та ін.

Проте питання вдосконалення організаційного механізму державного управління освітньою галуззю засобами єдиного інформаційно-комунікаційного середовища на сьогодні в науковій літературі майже не висвітлено. Крім того, недостатньо уваги в літературі надається питанням дерегулювання процесів та процедур, що складають той фундамент, на якому функціонує вся освітня галузь – ліцензування, акредитація, оцінка якості освіти, принципи розподілу коштів на освіту і науку тощо. Усе це призводить до виникнення некомфортного стану в державному управлінні, через який неможливо досягнути високого рівня якості управлінських рішень.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Саме тому метою нашої статті постало завдання проаналізувати наявну на сьогодні модель інформаційно-комунікаційного забезпечення

управління освітою та запропонувати нові підходи до проектування і формування єдиного інформаційно-комунікаційного середовища з метою забезпечення ефективної комунікації в інформаційному просторі освітньої галузі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Україна є соціальною державою, оскільки одним із основних її обов'язків є забезпечення та захист прав і свобод людини, підвищення рівня життя громадян, формування в суспільстві таких моделей поведінки, які повинні базуватися на повазі до закону та дотриманні моральних настанов. Відповідно до Конституції України, держава зобов'язана надати своїм громадянам послуги у сфері охорони здоров'я, освіти, житлово-комунального господарства, охорони громадського порядку, соціального забезпечення тощо. Виходячи з такої постановки питання, важливої ваги набуває запровадження новітніх моделей забезпечення якості системи державного управління.

Розглядаючи систему державного управління як одну з підсистем соціальної системи, доцільно зазначити, що будь-яка підсистема, у свою чергу, теж поділяється на складові. Прикладом такої розгалуженості може виступати Кабінет Міністрів України, до складу якого входять різногалузеві профільні міністерства (центральні органи виконавчої влади), яким підпорядковуються підрозділи та організації по всій країні (територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади).

Модернізація всієї вертикалі публічного управління неможлива без необхідних знань та освіти. Освіта – важлива сфера людської життєдіяльності, стратегічний чинник соціально-економічного, інтелектуального та духовного розвитку суспільства. За визначенням, прийнятим XX сесією Генеральної конференції ЮНЕСКО, під освітою розуміється процес і результат удосконалення здібностей і поведінки особистості, за якого вона досягає соціальної зрілості та індивідуального зростання. Освіта являє собою соціальний процес відтворення і нагромадження інтелектуального та культурного потенціалу [11].

Освіта – багатofункціональна галузь. Її важливими функціями є пізнавальна, виховна, розвивальна, координувальна, адаптаційна,

профориєнтаційна, економічна, соціального захисту тощо. Вона одночасно постає як єдність п'яти якостей: як цінність, як процес, як результат, як послуга і як система [12].

Об'єктивно освіта належить до вищих цінностей людини і суспільства – вона є передумовою їх існування та розвитку. Саме у сфері освіти послідовно розвиваються здібності та формуються життєві прагнення всього населення. Чим вищий освітній рівень особистості, тим ширші її можливості для створення оптимальних умов життя і праці. Освічена особистість – це не лише її власне надбання, але й надбання суспільства в цілому.

Як відомо, освітню галузь України як підсистему державного управління очолює Міністерство освіти і науки України (МОН України), до складу якого входять департаменти різних напрямів, які керують дошкільною та загальною середньою, вищою освітою, науковою, міжнародною діяльністю тощо. Крім того, МОН України керує діяльністю відповідних департаментів, що входять до нього. Оскільки нас цікавить гілка вищої освіти, тому вертикальна структура, яку ми досліджуємо, почнеться із МОН України і закінчиться закладом вищої освіти, його структурними підрозділами (відділами і кафедрами).

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630 «Про затвердження положення про Міністерство освіти і науки України» (далі – Положення), МОН України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [13].

МОН України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах освіти і науки, інтелектуальної власності, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, інформатизації, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, створення умов для розвитку інформаційного суспільства, а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування і форми власності.

МОН України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів

України, іншими актами законодавства, дорученнями Президента України, а також вищеназваним Положенням.

На МОН України, як і на інші міністерства та відомства, покладено багато інших завдань, деякі з них, наприклад [14]:

- розроблення стратегії розвитку та форматів вітчизняної освіти, інших стратегічних документів, відповідних державних цільових програм, участь у їх реалізації та надання методичних рекомендацій, і все це – з неухильним збереженням та захистом національних інтересів;

- нормативно-правове забезпечення функціонування системи освіти;

- збирання та оброблення освітньої статистики, її аналіз і дальші прогнози;

- міжнародне співробітництво у сфері освіти і науки;

- формування пропозицій про обсяг та подекуди розподіл освітніх субвенцій та державного фінансування різних видів освіти і стипендіального фонду;

- визначення державних пріоритетів з підготовки та перепідготовки освітян; їхня сертифікація та підвищення кваліфікації;

- розроблення та затвердження умов прийому до навчальних закладів; умов провадження освітньої діяльності, її ліцензування та перевірка;

- затвердження порядку проведення інституційного аудиту закладів освіти, акредитації типових освітніх програм та інших заходів контролю якості освіти тощо.

МОН України в межах повноважень, на основі та на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, організовує та контролює їх виконання.

Тобто МОН – це структура, яка представлена у вигляді системи. Важливою складовою в управлінні структурою є управлінські відносини, проте це не лише розподіл завдань на підзавдання, а й дальший процес їх виконання, зв'язки і відносини, що виникають при цьому, зокрема для подолання знову виявлених проблем.

Управлінські відносини в державному управлінні взагалі і в Міністерстві освіти і науки України зокрема, будуються на засадах владної субординації, тобто розуміється як «розпорядження – виконання» в системі суб'єкт управління – об'єкт управління.

Зв'язки розподіляються на суб'єктно-об'єктні (прямі), об'єктно-суб'єктні (зворотні), а також суб'єктно-суб'єктно та об'єктні-об'єктні. Зважаючи на те, що успіх управлінської діяльності певною мірою залежить від дотримання системного принципу зворотного зв'язку інформаційних потоків, його сутність полягає у зв'язку між отриманим ефектом та управлінським впливом. Саме тому В. Новак тлумачить зворотний зв'язок як інформаційне забезпечення управлінського процесу, що в соціальному варіанті є необхідною умовою ефективності управлінських рішень [15].

Як уже зазначалося, удосконалення моделі публічного управління ми плануємо почати з освітньої галузі, а саме з управління вищою освітою. За ситуації, яку ми спостерігаємо в плані об'єкт-суб'єктних відносин, можна стверджувати: на рівні відносин «Міністр – ректор» зворотний зв'язок ще діє, а ось на рівні «Міністр – викладач» або, навіть «ректор – викладач» механізму забезпечення об'єктивною, достовірною і своєчасною інформацією фактично не існує. Серед основних причин цього становища – відсутність єдиної інформаційно-комунікаційної платформи освітньої галузі, яка б автоматизувала і полегшила зв'язок між МОН України та ЗВО в контексті державного управління.

Водночас певні кроки в цьому напрямку вже здійснюються, проте вони, здебільшого, стосуються власне внутрішньої роботи МОН України. Наприклад, починаючи з травня 2016 року, в межах Проекту USAID «Альянс сприяння прозорому управлінню освітою в Україні – УТЕМА» МОН України впроваджується електронний документообіг. Проектом передбачений поетапний перехід до системи електронного управління і документообігу – спочатку в рамках Міністерства, а згодом – в інших установах освітньої сфери [16]. Технічну базу для цього надають Американські ради в межах проекту міжнародної технічної допомоги USAID, а основу для програмного забезпечення – Адміністрація Президента України. Наразі

відбувається технологічне налаштування такої системи під потреби Міносвіти [17].

Крім того, у червні 2016 року Кабінетом Міністрів України було затверджено Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки [18]. Стратегія передбачає вдосконалення державної системи управління згідно з європейськими стандартами, прописаними в програмі SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту), що є спільною ініціативою ОЕСР та Євросоюзу [19].

У ході співпраці України та Програми SIGMA передбачається також адаптація структур, що формують державні політики у різних галузях (центральні органи виконавчої влади), до європейських стандартів державного управління, у тому числі й через запровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та реінжинірингу управлінських процесів у таких структурах.

У результаті проведеного нами аналізу наявних управлінських процесів, у тому числі пов'язаних з інформаційно-комунікаційним забезпеченням державного управління освітньою галуззю, було виявлено певні недоліки. Основним із них можна вважати певну затримку при формуванні та обміні інформаційними потоками між рівнями управління, наприклад Міністр ↔ ректор ↔ кафедра (відділ) ↔ викладач (фахівець), що призводить до оперування в управлінській діяльності застарілою, неповною та неточною інформацією, що, своєю чергою, знижує ефективність управління загалом.

Саме тому існує потреба формування ефективної комунікації між керівництвом та структурними підрозділами ЗВО, що дасть змогу створити новий механізм управління інформаційно-комунікативним простором ЗВО через використання адаптованих взаємозалежних технологічних інновацій.

Ефективне функціонування інформаційно-комунікаційного простору залежить від таких умов:

- якісне задоволення потреб фізичних і юридичних осіб у необхідних їм знаннях, уміннях і навичках;
- управлінська воля МОН щодо поширення цього середовища на всі заклади вищої освіти, які підпорядковуються Міністерству;

- наявність науково обгрунтованої концепції розвитку інформаційно-комунікаційного простору галузі вищої освіти;
- раціональне використання інтелектуальних, матеріальних, інформаційних і фінансових ресурсів при одночасному досягненні максимальної ефективності управлінської діяльності тощо [20].

Досягнення ж максимальної ефективності будь-якої діяльності є результатом процесу проектування цієї діяльності та її здійсненням. Оскільки ж ми вказали вище на недоліки наявних механізмів державного управління освітньою галуззю, то спробуємо вдосконалити організаційний механізм управління освітньою галуззю, запропонувавши спроектувати нову модель взаємодії у галузі вищої освіти через створення єдиного освітнього інформаційно-комунікаційного середовища.

У Законі України «Про Національну програму інформатизації» подається таке визначення проекту інформатизації: «Проект інформатизації – комплекс взаємопов'язаних заходів, як правило, інвестиційного характеру, що узгоджені за часом, використанням певних матеріально-технічних, інформаційних, людських, фінансових та інших ресурсів і мають на меті створення заздалегідь визначених інформаційних і телекомунікаційних систем, засобів інформатизації та інформаційних ресурсів, які відповідають певним технічним умовам і показникам якості» [21].

Одним із ключових понять проектування інформаційних систем є життєвий цикл проекту – Project Life-Cycle Management (PLCM). У загальному він визначається моделлю й описується у формі методології (методу). Модель або парадигма життєвого циклу визначає загальну організацію життєвого циклу (ЖЦ) і, як правило, основні його фази та принципи переходу між ними, оскільки модель ЖЦ – це структура, що складається із процесів, робіт та завдань, які охоплюють розроблення, експлуатацію і супровід програмного продукту. Модель охоплює життя системи від визначення вимог до неї до припинення її використання. А методологія (метод) визначає комплекс робіт, їх детальний зміст і рольову відповідальність спеціалістів на всіх етапах вибраної моделі ЖЦ. Вона рекомендує практики (best practices), що дозволяють максимально ефективно використовувати відповідну методологію та її модель [22].

Проектування інформаційних систем, як правило, характеризується такими особливостями [23]:

- складність опису (велика кількість функцій, процесів, елементів даних і складні взаємозв'язки між ними), що вимагає ретельного моделювання й аналізу даних і процесів;

- наявність сукупності компонентів (підсистем), що тісно взаємодіють, виконують певні локальні завдання та цілі функціонування (наприклад, додатків, пов'язаних з обробленням транзакцій і розв'язанням регламентних завдань, додатків аналітичного оброблення (підтримки ухвалення рішень), які використовують нерегламентовані запити до даних великого обсягу);

- відсутність прямих аналогів, що обмежує можливість використання типових проектних рішень і прикладних систем;

- потреба узгодження наявних додатків з новими розробками;

- функціонування в неоднорідному середовищі на кількох апаратних платформах;

- різноманітність рівня кваліфікації та сформованих традицій використання певних наборів інструментальних засобів у групах розробників;

- істотна тривалість проекту, зумовлена, з одного боку, обмеженими можливостями колективу розробників; з іншого боку, масштабами організації-замовника і різним ступенем готовності окремих її підрозділів до впровадження ІС.

Для успішної реалізації проекту об'єкт проектування, а в нашому випадку – це єдиний освітній інформаційно-комунікаційний простір, повинен бути насамперед адекватно описаний, побудовані повні й несуперечливі функціональні та інформаційні моделі [24; 25].

Особливо вагомим у вертикалі освітньої галузі МОН ↔ ЗВО ↔ кафедри ↔ викладачі при впровадженні єдиного освітнього інформаційно-комунікаційного середовища залишається питання формування механізмів ухвалення управлінських рішень за рахунок розвитку інформаційних систем підтримки ухвалення рішень (СПУР).

Стосовно цього, О. Половцев довів, що найбільш актуальним напрямом дослідження процедур ухвалення рішень є формалізація цих процесів та розвиток систем підтримки ухвалення рішень за ра-

хунок посилення низових та середніх ланок державного управління. Такий напрям зумовлено зростанням потреби обліку та врахування значної кількості пов'язаних між собою чинників, що швидко змінюються; зростанням потреб зняття невизначеності у низових ланках, які пов'язані з неможливістю вимірювання окремих чинників впливу; зростанням вагомості наслідків управлінських рішень. Названим дослідником розглядалися проблеми формування оптимальної моделі ухвалення управлінських рішень у сфері державного управління з урахуванням обмеженості ресурсів. Ним доведено, що основним інструментом у визначених моделях є процедура експертного оцінювання, у якій головним елементом є процес коректного отримання інформації. Учений наголошує, що для оцінювання об'єктів у слабкоструктурованих завданнях слід застосовувати апарат теорії нечітких множин, зокрема у випадках розподілу ресурсів [2].

Як відомо, у процесі ухвалення управлінських рішень доводиться враховувати значну кількість показників, критеріїв, чинників, що впливають на освітню діяльність. Щодня доводиться стикатися з різного роду невизначеностями, пов'язаними з суперечливістю критеріїв, неповнотою інформації про проблему, неможливістю кількісного виміру тих чи інших чинників і показників. Водночас керівник повинен бачити невідповідності внутрішнього середовища закладу вимогам зовнішнього середовища, вміти аналізувати різні варіанти розвитку освітньої діяльності, бачити перспективу.

За своїм змістом узгодженість завжди передбачає встановлення і підтримання об'єктивно необхідних кількісних і якісних взаємозв'язків між різними частинами системи, послідовність їх здійснення в часі і просторі, певний розподіл наявних ресурсів в інтересах найбільш успішного досягнення цілей управління. У будь-якій системі найважливіше значення має встановлення узгодженості (взаємозв'язку) між цілями управління і засобами їх досягнення.

З метою створення СПУР для можливості використання в освітніх закладах нами було вивчено принципи побудови інформаційного середовища. Структурна схема роботи з даними дає можливість бачити, як відбувається обмін інформацією і ухвалення рішення в управлінському ланцюжку СПУР (рис. 1).

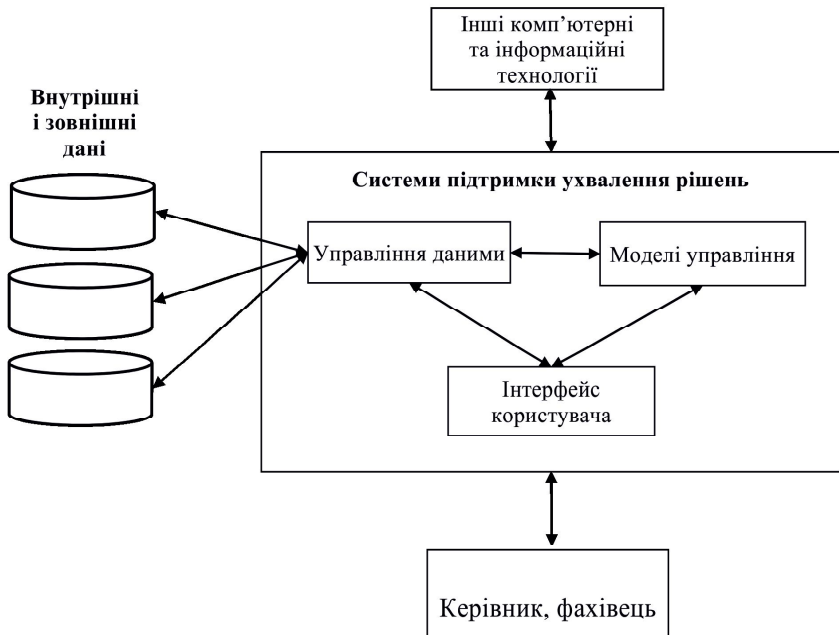


Рис. 1. Структурна схема роботи з даними у СППР

*Джерело: взяте з Інтернету

Таким чином, необхідна єдина концепція побудови інформаційно-комунікаційного середовища, що повною мірою враховує нові можливості створення, поширення й застосування багатокomпонентних розподілених і інтегрованих баз даних, орієнтованих на процес управління і звітування.

Далі розглянемо управління освітньою галуззю як систему, що поєднує за допомогою мережевих технологій, програмні та технічні засоби та організаційне забезпечення, призначене для підвищення ефективності управління і доступності інформації.

Аналіз переваг і недоліків, що існують в інформаційно-комунікаційному середовищі вищої освіти, дозволяє сформулювати такі принципи, на яких повинні будуватися проєктовані нині структури:

- багатокomпонентність – інформаційно-комунікаційне середовище являє собою багатокomпонентне середовище, що включає навчально-методичні матеріали, наукомістке програмне забезпечення, тренінгові системи, системи контролю, технічні засоби, бази даних й інформаційно-довідкові системи, сховища інформації будь-якого виду, включаючи графічні, відео та ін., взаємозалежні між собою у своїй діяльності;

- інтегральність – інформаційний компонент інформаційно-комунікаційного середовища повинен містити в собі всю необхідну сукупність базових знань у галузі вищої освіти з виходом на всі ЗВО, що підпорядковані МОН країни, а надалі і на всю систему державного управління з різними галузями життєдіяльності;

- розподіленість – інформаційний компонент інформаційно-комунікаційного середовища повинен бути оптимальним образом розподіленим по сховищах інформації (серверам) з урахуванням вимог і обмежень сучасних технічних засобів і економічної ефективності;

- адаптивність – інформаційно-комунікаційне середовища не повинно відторгатися чинною системою вищої освіти, порушувати структури та принципи побудови, а повинне дозволити гнучко модифікувати інформаційне ядро системи, адекватно віддзеркалюючи потреби суспільства.

Сформульовані принципи побудови інформаційно-комунікаційного середовища роблять необхідним розгляд інформаційно-комунікаційного середовища, з одного боку, як частину традиційної систем вищої освіти, а з іншого – як самостійну систему, спрямовану на вдосконалення механізмів управлінської діяльності в системі державного управління взагалі і в системі вищої освіти зокрема із застосуванням інформаційних технологій.

Структуру освітнього інформаційно-комунікаційного середовища, що пропонується в нашому дослідженні, подано на рис. 2.

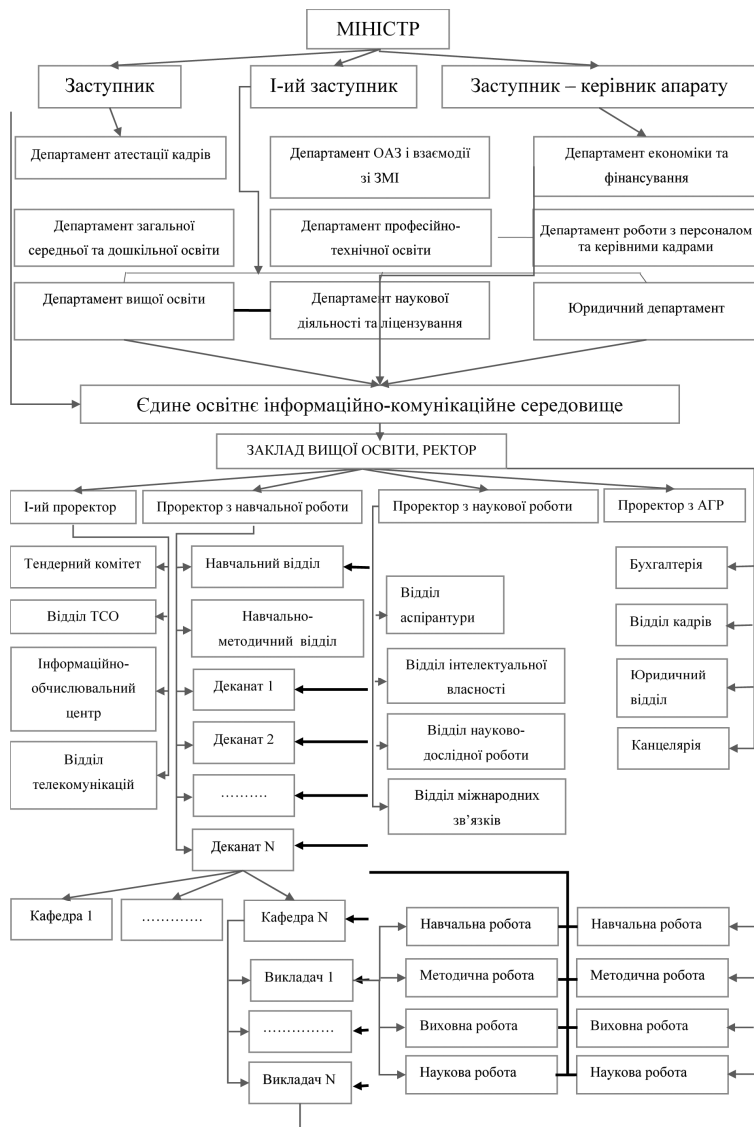


Рис. 2. Структура освітнього інформаційно-комунікаційного середовища

*Джерело: власна розробка автора О. Дурман

До основних функцій запропонованої моделі освітнього інформаційно-комунікаційного середовища належать:

- удосконалення державного управління освітньою галуззю шляхом підвищення інформованості осіб, що ухвалюють управлінські рішення, щодо діяльності підпорядкованих ЗВО;
- пришвидшення інформаційних потоків, що циркулюють всередині системи МОН;
- забезпечення персоніфікованого і керованого доступу користувачів інформаційного середовища до інформаційних ресурсів ЗВО з різних рівнів управління, на яких це дозволено правилами доступу;
- інформаційна підтримка ділових процесів міністерства, ЗВО й організації їх управління;
- допомога користувачам у роботі в єдиному інформаційно-комунікаційному середовищі при виконанні посадових обов'язків;
- підтримка організації навчально-виховного процесу.

Середовище також може включати в себе додаткові сервіси, що реалізують інформаційну підтримку діяльності ЗВО за напрямками: адміністративне управління фінансами, організація навчального процесу, управління інформаційними ресурсами.

Організація управління закладами вищої освіти вдосконалюється засобами інформаційно-комунікаційного середовища, а саме: скорочуються витрати часу при вивченні відповідних питань і пошуку потрібної інформації, а також дозволяє оперативно, через систему зв'язків, звернутися до необхідного підрозділу.

Для створення інформаційного середовища можуть використовуватися кілька організаційних підходів. Одним з них є розвиток окремих додатків з їх наступною інтеграцією, використовуючи концепцію Web-служб [26].

Підхід на базі консолідації інформаційних серверів з використанням Web-служб забезпечує уніфікацію доступу до даних і додатків. Такий підхід, з одного боку, забезпечить перенос у більш сучасне інформаційне середовище функцій успадкованих додатків і даліше використання наявних даних, а з іншого боку – дозволить надалі впроваджувати нові інформаційні сервіси на базі єдиної тех-

нологічної політики, що спростить супровід і розвиток корпоративного інформаційного середовища [13].

Привабливим також є те, що заклади вищої освіти вже мають певні інформаційні Web системи, функціональність яких цілком адекватна стратегічним і поточним завданням діяльності вишу. Значно більше шансів бути успішним має IT-проект, у якому не потрібна кардинальна зміна всіх напрацьованих раніше й використуваних інформаційних систем, а лише деяка їх модернізація для інтеграції в єдине середовище.

Крім того, використання Web-систем надає можливість для ефективною інтеграції даних зі структур закладів вищої освіти, розташованих у різних регіонах і містах, а також для взаємозв'язку з МОН.

Доступ до даних у єдиному інформаційному середовищі може здійснюватися через Web-служби. Це дозволяє спростити процедури модифікації, супроводу систем і, крім того, забезпечує інтеграцію різних додатків між собою.

Забезпечуючи новий рівень простоти й гнучкості інтеграції, архітектура технологічних додатків відкриває дорогу до створення динамічного інформаційно-комунікаційного середовища галузі вищої освіти. Можна з мінімальними витратами додавати в інформаційне середовище нові сервіси, функції або дані, з огляду на нові потреби і виклики суспільства.

Висновки. Отже, в ході дослідження ми дійшли висновку, що Міністру освіти і науки або іншим уповноваженим особам важко ухвалити виважене та ефективне управлінське рішення навіть по одній процедурі (виявляється некомфортний стан управління). Цей некомфортний стан відбивається на якості не тільки управління певним ЗВО, але й на управлінні МОН України як складової державного управління. Вирішенням цієї ситуації можуть слугувати: удосконалення організаційного механізму державного управління освітньою галуззю шляхом запровадження освітнього інформаційно-комунікаційного середовища, яке б враховувало потребу вертикальної та горизонтальної взаємодії різних рівнів управління освітньою галуззю.

Спираючись на викладені раніше висновки щодо використання інформаційних технологій в освітній галузі, вважаємо, що дальші

In order to improve the quality and speed of management decisions in the educational sector, the formation of a unified educational information and communication environment is proposed.

The main functions of the proposed model of educational information and communication environment include:

- improving public administration in the educational sector by raising awareness of decision makers regarding the activities of subordinated NGOs;*
- accelerating the flow of information circulating within the MES system;*
- ensuring the personalized and managed access of users of the information environment to the information resources of the law enforcement agencies at different levels of management, in which it is allowed by the rules of access;*
- informational support of the business processes of the ministry, higher education and the organization of their management;*
- helping users work in a single information and communication environment while performing their official duties;*
- support for the organization of the educational process.*

The environment may also include additional services that implement information support for higher education in the areas of: administrative finance management, organization of the learning process, management of information resources.

This will help to improve the interaction between different levels of management of the educational branch, both vertically and horizontally. It is also proposed to extend this approach to other branch of public administration.

Keywords: *public administration, educational branch, higher education system, institution of higher education, system of support of decision-making, educational information and communication environment.*

Received: 05.01.2019

References

1. Bakumenko V.D. (2010). Do pytannya metodolohichnoho obruntuvannya protsesu upravlinnya v sotsial'nykh systemakh [On the question of methodological substantiation of the process of management in social systems]// amu.edu.ua Retrieved from: http://amu.edu.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=84 [in Ukrainian].
2. Polovtsev O.V. (2011). Systemnyy pidkhid ta informatsiyni tekhnolohiyi pidtrymky pryynyattya rishen' v derzhavnomu upravlinni: [System Approach and Information Technologies for Supporting Decision-Making in Public Administration] / O.V. Polovtsev. – Donetsk: Skhidnyy vydavnychyy dim, 2010. – 206 s. [in Ukrainian].
3. Durman M.O. (2011). Symbioz kontseptsiy «novoho publichnoho menedzhmentu» ta «e uryaduvannya» yak zasib vprovadzhennya innovatsiy v derzhavne upravlinnya [The symbiosis of the concepts of «new public management» and «e-government» as a means of introducing innovations in public administration] «Materialy nauk.-prakt. konferentsiyi za mizhnar. Uchastyu» Materials of the scientific-practical conference with international participation. (pp. 371-373). Kyiv, 27 travnya– Kyiv: NADU [in Ukrainian].
4. Dzvinchuk D.I. (2006). Suchasna modernizatsiya system osvity i zasad upravlinnya neyu: //Osvita v istoryko-filosofs'komu vymiri: Tendentsiyi rozvytku ta upravlinnya : Monohrafiya / D. I. Dzvinchuk ; In-t vyshch. osvity APN Ukrayiny. – Kyiv : Nichlava, 2006. – S. 127-179. [in Ukrainian].
5. Dombrovs'ka S. M. (2011). Mekhanizmy realizatsiyi derzhavnoyi polityky v haluzi vyshchoyi osvity [Elektronnyy resurs] / S. M. Dombrovs'ka // Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya. – 2011. – № 2. – S. 107-113. – Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2011_2_16
6. Lopushyns'kyy I.P. (2011). Formuvannya ta realizatsiya derzhavnoyi movnoyi polityky v haluzi osvity Ukrayiny: dosvid, prolemy ta perspektyvy: Monohrafiya. – K. – Kherson: Oldi-plyus, 2006. – 456 s.
7. Lukina T. O. (2013). Dostupnist' osvity yak pokaznyk rezul'tatyvnosti derzhavnoho upravlinnya osvitoyu v Ukrayini [Elektronnyy resurs] / T. O. Lukina // Visnyk Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny. – 2013. – № 3. – S. 114-120. – Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_3_19

8. Naumenko R.A. (2012). Derzhavne rehulyuvannya rozvytku pozashkil'noyi osvity v Ukraini: Monohrafiya / R.A. Naumenko. – K.: Instytut obdarovanoyi dytyny, NAPN Ukrainy, 2012. – 392 s.

9. Parashchenko L.I. (2011). Derzhavne upravlinnya rozvytkom zahal'noyi seredn'oyi osvity v Ukraini: metodolohiyi, stratehiyi, mekhanizmy: Monohrafiya. – K.: Mayster knyh, 2011. – 536 s.

10. Reformuvannya osvity v Ukraini: derzhavno-upravlins'kyi aspekt : navch.-nauk. vyd. (2011). / N.H. Protasova, V.I. V.I. Luhovyy, YU.O. Molchanova ta in.; za zah. red. N.H. Protasovoyi. – K.; L'viv: NADU, 2012. – 456 s.

11. Nikolayenko S. M. (2005). Vyshcha osvita – dzherelo sotsial'no-ekonomichnoho i kul'turnoho rozvytku suspil'stva / S. M. Nikolayenko. – K.: Znannya, 2005. – 319 s. [in Ukrainian].

12. Yakisna osvita – zaporuka samorealizatsiyi osobystosti / za zah. red. S. M. Nikolayenka, V. V. Teslenka. – K.: Ped. presa, 2007. – 176 s. [in Ukrainian].

13. Postanova KМУ «Pro zatverdzhennya polozhennya pro Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy» vid 16 zhovtnya 2014 r. № 630. [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].

14. Misiya, funktsiyi ta stratehiya Ministerstva osvity i nauky Ukrainy. [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <https://mon.gov.ua/ua/ministerstvo/pro-ministerstvo/misiya-ta-funkciyi> [in Ukrainian].

15. Novak V.O. (2001). Osnovy teorii upravlinnya: Navch. posib. – K.: NAU, 2001. – 236 s. [in Ukrainian].

16. Reforma «z'hory»: yak MON perekhodyt' na e-vryaduvannya i chomu tse stosuyet'sya kozhnogo [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <https://saiup.org.ua/nashi-novyny/reforma-zgory-yak-mon-perehodyt-na-e-vryaduvannya-chomu-tse-stosuyetsya-kozhnogo/> [in Ukrainian].

17. Elektronne vryaduvannya-2017: dosyahnennya i perspektyvy. [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/01/9/7167821/> [in Ukrainian].

18. Stratehiya reformuvannya derzhavnoho upravlinnya Ukrainy na period do 2021 roku: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 chervnya 2016 r. № 474-r. [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> [in Ukrainian].

19. SIGMA [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.center.gov.ua/pro-tsentr/proekti/sigma> [in Ukrainian].

20. Polyakova L.P. (2010). Derzhavne upravlinnya informatsiyno-osvitnim seredovyshchem innovatsiynykh universytet-s'kykh kompleksiv: monohrafiya / L.P. Polyakova; pid zah. red. O.S. Povazhnoho. – Donetsk: «Noulidzh» (donets'ke viddilennya), 2010. – 351 s. [in Ukrainian].

21. Pro Natsional'nu prohramu informatyzatsiyi: Zakon Ukrayiny vid 4 lyutoho 1998 roku № 74/98-VR [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

22. Boyko N.I. (2017). Pryntsypy formal'noho modelyuvannya informatsiynykh system na osnovi web-tekhnologiy [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/20174/1/4-14-20.pdf> [in Ukrainian].

23. Peleshchyshyn A.M. (1999). Pryntsypy formal'noho modelyuvannya informatsiynykh system na bazi Web-tekhnologiy / A.M. Peleshchyshyn, YE.V. Burov // Visnyk Derzh. un-tu «L'vivs'ka politehnika». – № 383. – S. 178–201 [in Ukrainian].

24. Burov YE.V. (1998). Analiz ta optymizatsiya informatsiynykh potokiv u suchasnykh internet ta intranet systemakh / YE.V. Burov, A.M. Peleshchyshyn // Visnyk Derzh. un-tu «L'vivs'ka politehnika». – 1998. – № 330. – S. 27–34. [in Ukrainian].

25. Burov YE.V. (1998). Optymizatsiya rozmishchennya danykh u Web-systemakh / YE.V. Burov, A.M. Peleshchyshyn // Visnyk Derzh. un-tu «L'vivs'ka politehnika». — № 330. – S. 17–27 [in Ukrainian].

26. Sushchuk O.A. Mizhnarodni informatsiyeni systemy [Tekst] / O.A. Sushchuk. – K.: UZMN, 2002. – 148 s. [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Лопушинський Іван Петрович: Херсонський національний технічний університет вул. Бериславське шосе 24, Херсон, 73008, Україна.

Ivan Lopushynskiy: Kherson National Technical University: Beryslavskoe highway 24, Kherson, 73008, Ukraine.

ORCID.ORG/0000-0002-3930-746X

E-mail: doctordumetaua@meta.ua

Дурман Олена Леонідівна: Херсонський національний технічний університет вул. Бериславське шосе 24, Херсон, 73008, Україна.

Olena Durman: Kherson National Technical University: Beryslavskoe highway 24, Kherson, 73008, Ukraine.

E-mail: doctordumetaua@meta.ua

УДК 35.072.2+323.2

DOI: 10.34132/pard2019.03.07

МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОВІДНОСИН І ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ З ІНСТИТУТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Миколаєць А. П., канд., наук з держ., упр., доцент, Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ, Україна

Значено, що різноманіття форм діяльності громадських об'єднань створює сприятливі умови для діалогу органів влади і населення, зміцнення соціальної стабільності. Дослідження проблеми дозволяє зробити висновок про позитивну динаміку в діяльності громадських об'єднань. Визначено, що ефективна взаємодія активного громадянського суспільства та сильної держави – найважливіша умова гармонійного розвитку обох. Зрозуміло, що не всі державні та місцеві органи зацікавлено працюють з громадськими структурами. Розвиненість форм взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості залежить багато в чому не стільки від соціально-економічного становища місцевих утворень, скільки від рівня інституціоналізації і соціальної активності самого неприбуткового сектора. А адже взаємодія між органами влади та іншими інститутами громадянського суспільства – це система, що динамічно розвивається, яка складається з наступних субсистем: культурно-ідеологічної субсистеми, яка характеризується активною громадянською позицією; управлінсько-правова субсистема, що представляє собою відмову від ієрархічної системи управління, відкритої до демократичних відносин, встановлення широких горизонтальних зв'язків в системі політичних мереж; економічної субсистеми, яка прагне до відходу від монополізму, націленої на залучення кожного дієздатного людини до участі в справах суспільства.

Ключові слова: механізм взаємовідносин і взаємодії громадських об'єднань; інститути державної влади, публічне управління; соціально-політичний розвиток; громадські ініціативи; культурно-

ідеологічної субсистеми; громадянська позиція; управлінсько-правова субсистема; демократичні відносини

Постановка проблеми у загальному вигляді. Взаємовідносини та взаємодія держави та громадянського суспільства є найважливішим фактором суспільного розвитку. Розуміння сутності, характеру відносин цих контрагентів означає виявлення можливостей демократичної трансформації суспільної системи, її здібностей до самовідновлення і розвитку. Особливу важливість такого роду завдання набуває саме для України, коли і формування нової державності, і становлення повноцінного громадянського суспільства багато в чому залежать від успішного функціонування і взаємодії цих основних суб'єктів соціально-політичного процесу [1, с. 89].

Громадські об'єднання, будучи органом, що представляє інтереси різних верств населення, взаємодіє з різними інститутами державної влади. Вони тісно співпрацює з Верховною Радою України в частині експертизи соціально значущих документів з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування, активно взаємодіє з Комітетом з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування Верховної Ради України. Зусилля спрямовані на те, щоб вирішувати такі основні завдання:

- розробка загальної стратегії регіонального розвитку;
- реалізація пріоритетних національних проектів в регіонах.
- вивчення правового застосування практики [2, с. 36].

Громадські об'єднання прагнуть взаємодіяти з усіма інститутами державної влади. Громадські об'єднання також охоплюють величезне коло громадських організацій, взаємодіють з ними та спільно вирішують багато суспільних проблем. Серед них реалізація пріоритетних національних проектів.

Загалом, різноманіття форм діяльності громадських об'єднань створює сприятливі умови для діалогу органів влади та населення, зміцнення соціальної стабільності [3]. Дослідження проблеми дозволяє зробити висновок про позитивну динаміку в діяльності громадських об'єднань. Стверджується тенденція активного сприяння громадським ініціативам, заснованим на взаємодії з органами вла-

ди, які мають на меті забезпечення сталого соціально-політичного розвитку регіонів, вдосконалення діяльності органів державної і місцевої влади, рішення різноманітних проблем інститутів громадянського суспільства [4].

Аналіз досліджень і публікацій. Взаємовідносини об'єднань громадян і владних структур були об'єктом дослідження вітчизняних і зарубіжних вчених. Моделі взаємодії органів публічної влади та суспільства пропонували О. Белокурова, Т. Бельська, Р. Даль, І. Ібрагімова, М. Ільїн, О. Радченко, Н. Розенблюм, Ф. Рудич та інші.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

- розкрити сутність взаємовідносин і взаємодії громадських об'єднань з інститутами державної влади;

- обґрунтувати шляхи удосконалення взаємовідносин і взаємодії громадських об'єднань з інститутами державної влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для більш ефективною взаємодії та оперативного вирішення питань в районах створені представники громадських об'єднань [5]. Працюють спеціальні комісії з розвитку громадянського суспільства, взаємодії з органами державної влади та громадськими об'єднаннями. Увійшли в практику спільного співробітництва «круглі столи», конкурси, семінари в режимі онлайн, на порталі створено спеціальну сторінку, де кожен громадянин може залишити своє питання для отримання потрібної відповіді, новинна стрічка, де висвітлюється

Найбільш актуальні проблеми, які потребують особливої уваги з боку, влади та громадськості, виносяться на обговорення «круглих столів» [6]. Тематика різна, але об'єднує їх одне: підтримка інтересів громадян, захист законних прав людей.

Громадські об'єднання діють у всіх областях України, що свідчить про прагнення громадянського суспільства у взаємодії з органами державної влади спільно вирішувати життєво важливі проблеми [7].

Сфери діяльності цих громадських інститутів постійно розширюються. Це захист прав громадян і правова просвіта, охорона природи і екологічна просвіта, допомога інвалідам, хворим дітям, самотнім людям похилого віку, життєве пристрій випускників дитячих будинків, захист прав споживачів тощо.

У контексті пошуку оптимальних форм взаємодії держави та громадських об'єднань безумовний інтерес представляє досвід зарубіжних країн, в яких такі канали та механізми формувалися протягом тривалого періоду часу [8]. Їх перенесення в український досвід в чистому вигляді навряд чи можливий як через відмінності в системі державного та політичного устрою, так з-за особливостей третього сектора. Проте конкретні механізми їх функціонування представляють безумовний інтерес [9].

Скандинавська модель відрізняється тим, що основним принципом внутрішньої політики держав Скандинавії можна назвати «Втрутитися для того, щоб не втручатися». У політичній системі цих країн особливу роль відіграє громадський сектор. Треба відзначити, що активність скандинавів в сфері участі в різних організаціях дуже висока. Тому практично все суспільство об'єднано всілякими корпораціями і може розглядатися як їх сукупність.

Корпорація в Скандинавії – громадська організація, яка відстоює перед обличчям інших суб'єктів політичного процесу переваги – інтереси своїх членів. В основному форми та методи взаємодії корпорацій і держави носять неформальний характер, хоча тенденція до формалізації існує. Слід зазначити, що основним адресатом «заходів впливу» корпорацій є не уряд, а бюрократія середнього бізнесу. Чинників запрошують на різні інформаційні заходи. Наступним за частотою звернень йде національний парламент, тут вирішальну роль відіграють не чиновники, а депутати. Відміною ознакою скандинавських корпорацій є те, що вони впливають на державу не ззовні, а зсередини, таким чином відбувається злиття корпорації з державою і його органами. Запорука успіху діяльності скандинавських корпорацій полягає в тому, що і парламент, і окремі депутати змушені зважати на думку корпорацій [10]. Такий високий авторитет корпорацій забезпечується, в першу корпорація представляє інтереси досить великого числа громадян, які є виборцями. В Україні ж більшість організацій представлено відносно невеликим, порівняно з загальною чисельністю населення, відсотком людей [11].

У Сполучених Штатах Америки широкого поширення набули цивільні комітети або громадські дорадчі групи. Цивільні комітет,

комісії, дорадчі групи, громадські ради формуються з представників комерційного сектору та громадських організацій, зацікавлених в тій чи іншій обговорюваній проблемі [12, с. 78]. Вони виконують ті ж функції, що і громадські слухання. Під час зустрічей, зборів та інших заходів, що проводяться комітетами, громадяни мають можливість висловити своє ставлення до того чи іншого проекту. У зборах і зустрічах беруть участь всі зацікавлені сторони: розробники, виконавці, спонсори проекту та ін.

У Великобританії взаємини влади та суспільно-добровольчого сектора переведені на якісно інший рівень. У листопаді 1998 року Уряд і суспільно-добровольчий сектор підписали угоду про спільну роботу – «Угода про взаємини між Урядом і суспільно-добровільним сектором в Англії» [13]. Подібні угоди уклалися і в інших частинах Великобританії. Угода – це вираз зобов'язання Уряду і суспільно-добровольчого сектора спільно працювати для поліпшення суспільства, а також підтримувати суспільно-добровольчу діяльність [14].

В угоді констатується важливість і незамінність суспільно-добровольчого сектора для нормального і успішного розвитку і функціонування суспільства в соціальній, культурній, економічній і політичній сферах життя, підкреслюється роль Уряду і необхідність співпраці Уряду з суспільно-добровільним сектором.

Для всіх країн, узятих в якості прикладу, найбільш використовуваним механізмом взаємодії влади і суспільства є різного роду консультатії [15, с. 65]. Другим аспектом є надання повної незалежної, а отже, об'єктивної інформації. Уряду і урядові структури змушені прислухатися до думки суспільно-добровольчого сектора і враховувати надану їм інформацію, так як громадські організації мають у своєму розпорядженні такими важливими ресурсами, як громадська думка. Третій аспект – це переговорний процес, де кожна зі сторін повинна мати якийсь ресурс, щоб змусити іншу прислухатися до своєї думки. На жаль, в Україні добровольчий сектор не завжди скористається цим ресурсом [16]. Отже, необхідно розвивати здатність громадського сектора задіяти цей ресурс в повній мірі.

Представники громадськості взяли участь у професійній підготовці та навчанні спостерігачів для здійснення ефективного контр-

олю за проведенням голосування, підрахунком голосів і встановленням підсумків голосування на виборах [17, с. 189]. Ними залучалися професіонали в галузі виборчого законодавства, за допомогою яких апробовувалися новітні методичні та технічні засоби, відпрацьовувалися моделі імітації роботи спостерігачів на виборчих дільницях.

Об'єднання зусиль всіх конструктивних громадських сил має сприяти забезпеченню законних прав та інтересів українських виборців, надавати сприятливий вплив на передвиборну атмосферу в країні, сприяти зміцненню інституту виборів як базової цінності демократії [18].

Величезна роль в діалозі між владою та громадськістю належить громадським об'єднанням, які беруть участь у виробленні рішень місцевої адміністрації.

Ефективна взаємодія активного громадянського суспільства та сильної держави – найважливіша умова гармонійного розвитку обох. Зрозуміло, ще не всі державні та місцеві органи зацікавлено працюють з громадськими структурами [19, с. 13]. Розвиненість форм взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості залежить багато в чому не стільки від соціально-економічного становища місцевої утворення, скільки від рівня інституціоналізації і соціальної активності самого неприбуткового сектора.

А адже взаємодія між органами влади та іншими інститутами громадянського суспільства – це система, що динамічно розвивається яка складається з наступних субсистем:

- культурно-ідеологічної субсистеми, яка характеризується активною громадянською позицією;
- управлінсько-правова субсистема, що представляє собою відмову від ієрархічної системи управління, відкритої до демократичних відносин, встановлення широких горизонтальних зв'язків в системі політичних мереж;
- економічної субсистеми, яка прагне до відходу від монополізму, націленої на залучення кожного дієздатного людини до участі в справах суспільства [20, с. 307].

Одним із значущих способів побудови системи взаємодії, заснованої на інтеграції всіх інститутів громадянського суспільства і

громадян, може виступити аутсорсинг. Головний сенс аутсорсингу – передача здійснення окремих функцій іншим організаціям, водночас як інсорсинг – реалізація інститутом держави всіх функцій виключно власними силами [21, с. 27]. Слід підкреслити, що проблема передачі ряду функцій від органів влади до інших організацій – комерційним і некомерційним – поставлена в Концепції реформування держслужби, визначено такі заходи, як забезпечення рівних умов доступу громадських об'єднань на ринки соціальних послуг, соціальне управління соціокультурної і інформаційним середовищем громадянського суспільства [22, с. 162].

У числі організаційних механізмів цього процесу розглядається:

- суспільно-державна парадигма розвитку соціальної сфери як відображення пріоритетів становлення громадянського суспільства в Україні;

- передача окремих функцій місцевого управління комерційним і некомерційним секторами;

- розподіл повноважень між секторами (державним, комерційним і некомерційним), формування гнучких організаційних структур (громадські об'єднання соціальної спрямованості, суспільно-державні структури, незалежні дослідницькі центри, організації на основі спільного засновництва, включаючи спеціалізовані кризові центри та ін.) [23, с. 21].

Висновки. Розглядаючи фінансово-економічні та ресурсні можливості взаємодії між інститутами громадянського суспільства, слід сфокусувати увагу на позитивній ролі інститутів держави в розвитку форм інвестиційної діяльності, залучення в соціальну сферу додаткових фінансових і матеріальних ресурсів, а також на координації спільної розробки програм і проектів [24].

Інституціоналізація відносин в громадянському суспільстві передбачає створення нормативно-правових умов, що дозволяють громадянам і громадським структурам стати активними учасниками процесів соціального розвитку, повноцінними партнерами держави. Для цього слід було б зосередити зусилля на розробці загальної стратегії і чітких принципів партнерства, створенні та просуванні механізмів інтеграції, подоланні неузгодженості дій, створенні сис-

теми вимірювання вкладу громадського сектора в соціально-економічний розвиток країни, правильної оцінки на державному рівні ролі громадського (третього) сектору як повноправного суб'єкта партнерських відносин [25, с. 11].

Позитивним впливом на якість такої взаємодії можуть стати піклувальні ради, координаційні та експертні ради при органах влади. Метою процесу громадської експертизи є встановлення відповідності між діяльністю органів влади і соціальними інтересами громадян, а також формування пропозицій щодо досягнення такої відповідності. Громадська експертиза повинна проводитися професійно підготовленими кадрами експертів як на замовлення органів влади, так і на замовлення недержавних організацій. Завданнями громадської експертизи прийняття документів є: формулювання аргументованих висновків про відповідність документів положенням соціально-економічної політики, цілям і задачам розвитку і функціонування громадянського суспільства; оцінка документів на предмет відповідності конституційним нормам, законним інтересам громадян і подання висновку про доцільність і допустимість їх реалізації; виявлення положень документів, що призводять до негативних соціальних наслідків, оцінка можливих масштабів такого впливу; внесення пропозицій щодо можливих рішень соціальної проблеми. У зв'язку з цим автор підтримує концептуальну модель організації громадської експертизи законопроектів та оформлення її результату у вигляді соціального паспорта.

Стаття надійшла до редакції: 23.01.2019

MECHANISMS OF RELATIONSHIPS AND INTERACTION OF PUBLIC ASSOCIATIONS WITH INSTITUTES OF THE GOVERNMENT AUTHORITIES

Anatolii Mykolaiets, PhD of Public Administration, Associate Professor Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, Ukraine

It is noted that the diversity of forms of activity of public associations creates favorable conditions for dialogue between authorities and population, strengthening of social stability. The study of the problem allows us to conclude that positive dynamics in the activities of public associations. Effective interaction of active civil society and a strong state is an essential condition for the harmonious development of both. Of course, not all state and local authorities are interested in working with public entities. The development of forms of interaction between local governments and the public depends in many ways not so much on the socioeconomic status of local entities as on the level of institutionalization and social activity of the nonprofit sector itself. But the interaction between the authorities and other civil society institutions is a dynamically developing system consisting of the following sub-systems: the cultural-ideological subsystem, which is characterized by an active civic position; a management-legal sub-system that represents a rejection of the hierarchical control system open to democratic relations, the establishment of broad horizontal ties in the system of political networks; economic subsystem, which seeks to withdraw from monopoly, aimed at involving each able-bodied person in participation in the affairs of society.

It is determined that public associations, being the body representing the interests of different sectors of the population, interact with different institutions of state power. They work closely with the Verkhovna Rada of Ukraine on the expertise of socially significant documents on regional development and local self-government, actively cooperating with the Committee on State Building, Regional Policy and Local Self-Government of the Verkhovna Rada of Ukraine. Efforts are directed at solving the following main tasks: development of a general strategy for regional development; implementation of priority national projects in the regions. study of legal practice practice.

Proposed by considering financial-economic and resource possibilities of interaction between civil society institutions, focusing on the positive role of state institutions in developing investment activities, attracting additional financial and material resources to the social sphere, and coordinating the joint development of programs

and projects. Positive influence on the quality of such interaction can be guardianship councils, coordination and expert councils with the authorities. The purpose of the public examination process is to establish consistency between the activities of the authorities and the social interests of citizens, as well as to formulate proposals for achieving such compliance. Public expertise should be carried out by professionally trained experts at the request of the authorities as well as at the request of non-governmental organizations. The tasks of the public examination of acceptance of documents are: formulation of reasoned opinions on the compliance of documents with the provisions of socio-economic policy, goals and objectives of development and functioning of civil society; evaluation of documents on the subject of compliance with constitutional norms, legitimate interests of citizens and submission of opinion on the expediency and admissibility of their implementation; revealing of the provisions of documents leading to negative social consequences, estimation of possible scales of such influence; Making suggestions on possible solutions to a social problem. In this regard, the author supports the conceptual model of the organization of public examination of bills and the formulation of its result in the form of a social passport.

Keywords: *mechanism of interrelations and interaction of public associations, institutes of state power, public administration, socio-political development, public initiatives, cultural and ideological subsystems, civic position, administrative and legal subsystem, democratic relations.*

Received: 23.01.2019

References

1. Habermas J. (2000). Strukturni peretvorennia u sferi vidkrytosti: doslidzhennia katehorii hromadians'ke suspil'stvo [The structural transformation of the openness, civil society research category]. Lviv: Litopys [in Ukrainian].
2. Putnam R. (1996). Chtoby demokratija srobotala. Grazhdanskie tradicii v sovremennoj Italii [Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy]. Moscow: Ad Marginem [in Russian].

3. Statystychna informatsiia za osnovnymy napriamkamy diial'nosti HUYu ta terytorial'nykh orhaniv iustytysii z pytan' lehalizatsii ob'iednan' hromadian, derzhavnoi reiestratsii ZMI ta informatsijnykh ahentstv za I kvartal 2014. [Statistical information on the main activities Guyu and territorial justice on the legalization of citizens united, state registration of media and news agencies for I quarter 2014]. Retrieved from: <http://www.drsm.gov.ua/show/12734>

4. Latsyba, M.V., Shymchuk A.O. (2013). Yak rozumity novyj zakon "Pro hromads'ki ob'iednannia" [How to understand the new law "On Public Associations"]. Retrieved from: [www.ucipr.kiev.ua/userfiles/new_law_NGO2013\(1\).pdf](http://www.ucipr.kiev.ua/userfiles/new_law_NGO2013(1).pdf).

5. Tsili rozvytku tysiacholittia [The Millennium Development Goals]. Retrieved from: <http://ukraine2015.org.ua/tsili>.

6. Partnerstvo Vidkrytyj uriad [Open Government Partnership]. Retrieved from: <http://ogp.gov.ua/content/%D0%BF%D1%80%D0%BE-%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%86%D1%96%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D1%83>.

7. Prezydent Ukrainy vetuvav Zakon Ukrainy "Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia". AMU vyslovliuie sturbovanist' [The President of Ukraine vetoed the Law of Ukraine "On Service in Local Self-Government Bodies". The AUC is concerned]. Retrieved from: <http://auc.org.ua/novyna/prezydent-ukrayiny-vetuvav-zakon-ukrayiny-pro-sluzhbu-v-organah-miscevogo-samovriaduvannia>.

8. Prohrama dlia Ukrainy z rozshyrennia prav i mozhlyvostej na mistsevomu rivni, pidzvitnosti ta rozvytku "U-LEAD z Yevropoiu" [The program for Ukraine on empowerment at the local level, accountability and development of "U-LEAD with Europe"]. Retrieved from: <http://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead>.

9. Ukaz Prezydenta Ukrainy "Pro pershocherhovi zakhody z rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na 2017 rik" pryjniatyj 07.12.2016 r. # 545/2016 [Decree of the President of Ukraine "On Priority Measures for the Development of Local Self-Government in Ukraine for 2017" Property from December 7, 2016 # 545/2016"]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>.

10. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy "Deiaki pytannia realizatsii Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorial'noi orhanizatsii vlady v Ukraini" pryjniate 22.09.2016 r. # 688-r. [The order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some issues of implementation of the Concept for the reform of local self-government and territorial organization

of power in Ukraine” Property from September 22, 2016, # 688-p.”. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249350402>.

11. Osnovni tendentsii ta problemy realizatsii “Natsional’noi stratehii sprianni rozvytku hromadians’koho suspil’sstva v Ukraini na 2016-2020 roky” [Main Trends and Problems of Implementation of the “National Strategy for Promoting the Development of Civil Society in Ukraine for 2016-2020”]. Retrieved from: <http://www.niss.gov.ua/articles/2474/>

12. Hobbes, T. (2001). *Leviatan, ili Materija, forma i vlast’ gosudarstva cerkovnogo i grazhdans’kogo* [Leviathan, or Matter, the form and power of the church and civilian state]. Moscow [in Russian].

13. Sajt blahodijnogo fondu Tvorchyj tsentr TTsK [The site of Creative Center]. Retrieved from: <http://ccc-tck.org.ua>.

14. Freedom in the World 2015. Retrieved from: <https://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/ukraine>.

15. Wallerstein, I. (2006). *Mirosistemnyj analiz: Vvedenie* [World System Analysis: Introduction]. Moscow [in Russian].

16. Zakon Ukrainy “Pro profesijni spilky, ikh prava ta harantii diial’nosti” vid 15.09.1999 r. No 1045-XIV [Law of Ukraine “On trade unions, their rights and guarantees of activity: dated September 15, 1999 # 1045-XIV]. Information from the Verkhovna Rada of Ukraine, vol. 45, Art. 397.

17. Molodtsov, O.V. (2012). *Asotsiatsii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia iak sub’iekty lobiuvannia* [Associations of local self-government bodies as subjects of lobbying]. *Aktual’ni problemy derzhavnogo upravlinnia – Actual problems of public administration*. 1 (7), pp. 183–192.

18. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy “Pro Rekomendatsii parlaments’kykh slukhan’ na temu: “Stan dotrymannia prav vnutrishn’o peremischenykh osib ta hromadian Ukrainy, iaki prozhyvaiut’ na tymchasovo okupovaniy terytorii Ukrainy ta na tymchasovo nekontrol’ovaniy terytorii v zoni provedennia antyterorystychnoi operatsii” vid 31.03.2016 r. # 1074-VIII [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine “About the recommendations of the parliament hearings on the topic: “The state of observance of the rights of internally displaced persons and citizens of Ukraine residing in the temporarily occupied territory of Ukraine and temporarily uncontrolled territory in the area of antiterrorist operation”. March 31, 2016, # 1074-VIII] Information from the Verkhovna Rada of Ukraine, vol. 18. Art. 203.

19. Bashtannik, V.V. (2002). *Derzhavne upravlinnia v systemi vladno-partijnoi vzaiemodii* [State administration in the system of powerparty interaction]. Extended abstract of candidate’s thesis. Kyiv [in Ukrainian].

20. Bobro, A. (2002). Dosvid realizatsii funktsii zabezpechennia zv'iazkiv uriadiv z hromads'kistiu v krainakh Yevropejs'koho Soiuzu i SShA ta napriamy vykorystannia joho v Ukraini [The Experience of Implementing the Functioning of Government Relations with the Public in the Countries of the European Union and the USA and the Directions of Its Use in Ukraine] Materialy naukprakt. konferencii Formuvannya demokratychnoho ta efektyvnoho derzhavnogo upravlinnya v Ukraini [Conference Proceedings of the International Conference "Formation of Democratic and Effective Public Administration in Ukraine"]. Kyiv (pp. 305-312).

21. Datsij, N.V. (2015). Svitovyj dosvid stanovlennia i rozvytku hromadians'koho suspil'stva i sotsial'noi derzhavy [World experience of the formation and development of civil society and social state]. Visnyk Natsional'noho universytetu tsyvil'noho zakhystu Ukrainy. 4 (1), pp. 25-34.

22. Kononenko, M.M. (2007). Sotsial'na solidarnist': vytoky, zmist ta znachennia dlia efektyvnoi vzaiemodii mistsevoi vlady z hromadianamy [Social solidarity: origins, content and significance for effective interaction of local authorities with citizens]. Aktual'ni problemy derzhavnogo upravlinnya. 2 (32), pp. 160-167.

23. Ladichenko, V. (2016). Problemy vzaiemodii derzhavy i hromadians'koho suspil'stva [Problems of State and Civil Society Interaction]. Publichne pravo. 4 (24), pp. 18-25.

24. Lendiel, M. (2014). Suchasni metodolohichni pidkhody do doslidzhennia lokal'nykh politychnykh protsesiv (na prykladi krain Tsentral'no-Skhidnoi Yevropy) [Modern methodological approaches to the study of local political processes (for example, the countries of Central and Eastern Europe)]. Byuleten filosofiya. Vol. 1. Retrieved from: http://filos.lnu.edu.ua/bulletin_philosophy/ua/docs/visnyk01/articles/lendiel.pdf.

25. Misyura, V.Ya. (2006). Osoblyvosti vzaiemodii politychnykh partij ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v rozbudovi hromadians'koho suspil'stva v Ukraini (derzhavno-upravlins'kyj aspekt) [Peculiarities of the interaction of political parties and local selfgovernment bodies in the development of civil society in Ukraine (statemanagement aspect)]. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Author

Миколасць Анатолій Петрович: Міжрегіональна академія управління персоналом: вул. Фрометівська 2, м. Київ, 03039 Україна

Mykolaiets Anatolii: Interregional Academy of Personnel Management: Frometivska str., 2, Kyiv, 03039, Ukraine

ORCID.ORG./0000-0003-2580-0736

E-mail: rvps@ukr.net

УДК 005.95:005.92]:355

DOI: 10.34132/pard2019.03.08

УДОСКОНАЛЕННЯ КАДРОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМ ОБОРОННОЇ СФЕРИ

Плеханов Д. О., д-р наук з держ., упр., доцент, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Плеханова О. П., д-р наук з держ., упр., Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Стаття присвячена проблемам забезпечення якісним персоналом ЗСУ, формуванню нових механізмів залучення фахівців до лав ЗСУ в контексті оборонної, кадрової та інших реформ, з урахуванням сучасних міжнародних та військових факторів, які впливають на формування дієздатної армії України. Основна увага зосереджена на формуванні комплексної Концепції кадрової політики в ЗСУ. В статті акцентовано увагу на тому, що на вітчизняному ринку праці тривалий час формувалася дуже низька конкурентоспроможність військової сфери внаслідок недостатнього грошового забезпечення військових, недосконалої системи соціальних гарантій, наявності серйозних житлових проблем та відсутності впевненості щодо перспектив професійного та кар'єрного зростання, що в кінцевому випадку призвело до дестабілізації ситуації у Збройних Силах України та відпливу з них найбільш досвідчених та підготовлених військових фахівців за кордон або в інші сфери життєдіяльності суспільства.

Авторами зроблено висновок про те, що подальших досліджень потребують визначення термінів та понять, якими має бути доповнена Концепція кадрової політики в ЗСУ, приділена належна увага методам та технологіям кадрового менеджменту.

Ключові слова: кадрова політика; кадровий менеджмент; Збройні Сили України; військова служба; реформування обороноздатності.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Формування військової кадрової політики України відбувається в період но-

вих форм військових конфліктів, «гібридних війн», трансформації способів ведення бойових дій, інформаційних війн, політичними ускладненнями євроінтеграційного процесу України тощо.

Одним із ключових напрямів оборонної реформи є кадровий менеджмент щодо особового складу ЗСУ. Наприклад, у 2014 році керівний склад ЗСУ зіткнувся з вагомою всеосяжною проблемою відсутності військово-навчених людських ресурсів військовозобов'язаних для комплектування посад, передбачених штатами воєнного часу, і, навіть, збільшення їх чисельності до 250 осіб значно не покращило ситуацію [4]. Основними причинами зменшення кількості підготовленого мобілізаційний ресурсу країни стало скорочення чисельності ЗС України та перехід на контрактний принцип комплектування. Отже, чисельність військовослужбовців строкової служби постійно зменшувалась, і все менше громадян України здобували військово-облікову спеціальність під час проходження строкової військової служби та набували практичних навичок і умінь, необхідних для збройного захисту держави. І це лише один з аспектів, що потребує реформування.

Проблема ефективного кадрового менеджменту в Збройних Силах України є дуже актуальною. Управління кадровими процесами здійснюється не завжди послідовно через брак відповідного науково-методичного та аналітичного забезпечення. Потребує удосконалення нормативно-правове забезпечення в галузі військової кадрової політики, оскільки цей напрям визначає ефективність механізмів реалізації оборонних реформ в Україні загалом. Виникає необхідність розробки дієвих механізмів реалізації кадрової політики на державному рівні та, зокрема, в системі Збройних Сил України. Актуальність обраної теми дослідження зумовлена також прагненням України відповідати міжнародним стандартам НАТО та сучасної військової сфери, що неможливо без вироблення нових підходів щодо роботи з управління персоналом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляду проблем розвитку системи управління персоналом та державної кадрової політики присвячені праці зарубіжних і вітчизняних фахівців: М. Армстронга, М. Альберта, Г. Бекера, К. Вайса, Е. Ведунга, а

також В. Андрушка, В. Бакуменка, М. Білінської, О. Боровського, Н. Гончарук, Н. Грицяк, С. Дубенко, В. Князева, О. Крушельницької, В. Лугового, А. Михненка, Н. Нижник, Т. Пахомової, А. Рачинського, І. Розпутенка, С. Серьогіна, В. Трощинського та ін.

Переосмислення вітчизняними фахівцями проблем кадрового менеджменту в Україні дозволило обґрунтувати рекомендації та шляхи подальшого розвитку державної кадрової політики, водночас специфіка кадрового менеджменту саме в ЗСУ характеризується відсутністю комплексних досліджень, і, як наслідок, практичних механізмів реалізації кадрової політики в системі ЗСУ. Наукові розробки О. Їжака, В. Жаховського, О. Сивака, Г. Тихонова, О. Шевцова, В. Шеховцова з проблематики реалізації кадрової політики в Збройних Силах України торкалися окремих її складових (кадрового забезпечення військової медицини та освіти, контрактної служби, зарубіжного досвіду). А. Медвідь в своїх дослідженнях на основі системного підходу обґрунтовує основні засади кадрової політики в ЗСУ [3, с. 224]. Водночас нові умови трансформації військової сфери, прийняті останнім часом нормативно-правові документи щодо підвищення обороноздатності країни зумовлюють вироблення нових підходів до системи кадрового забезпечення та менеджменту в ЗСУ.

Формулювання цілей статті. Метою статті є обґрунтування напрямів удосконалення кадрового менеджменту в ЗСУ в контексті реформ оборонної сфери.

Виклад основного матеріалу дослідження. Умови, в яких відбувається формування та модернізація української армії, вимагають реформ нового типу – за браком часу та ресурсів, необхідно якнайшвидше обирати оптимальні методи та механізми державного управління обороноздатністю країни, що водночас є унікальним досвідом для нашої держави. Основним показником обороноздатності країни та ефективності державного управління у військовій сфері є спроможність особового складу Збройних Сил України виконувати покладені на нього завдання. Анексія Криму російськими військами у 2014 році, бойові дії на Сході України продемонстрували неготовність Збройних Сил України реагувати на виниклі загрози територіальній цілісності держави.

Протягом 2014–2017 років була проведена масштабна робота щодо підвищення обороноздатності країни. Як зазначив Президент України у своєму виступі під час складання Військової присяги молодим поповненням Окремого полку Президента України та 101-ї окремої бригади охорони Генерального штабу ЗСУ 9 травня 2017 року, сучасна українська армія дуже сильно відрізняється від тієї, яка була у 2014 році [1].

Оцінка стану воєнної безпеки держави, а також набутий досвід участі ЗСУ в антитерористичній операції, виявили низку проблем функціонування сил оборони в умовах існуючих та потенційних загроз, що дозволило визначити напрями, мету та механізми оборонної реформи в Україні. Таким чином, метою оборонної реформи є розвиток (відповідно до євроатлантичних норм та критеріїв членства в НАТО) спроможностей Міністерства оборони України, Збройних Сил України та інших складових сил оборони, необхідних для адекватного реагування на загрози національній безпеці у воєнній сфері, захисту України, її суверенітету, територіальної цілісності та непорушності (недоторканності) кордонів, підтримки міжнародного миру та безпеки [10].

Серед основних документів, які складають правову основу кадрового менеджменту у військовій сфері та визначають напрями його реформування, слід відзначити Конституцію України та закони України, Стратегію національної безпеки України, яка затверджена указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287 [6], Воєнну доктрину України, затверджену указом Президента України від 24 вересня 2015 року № 555 [7], Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України, затверджену указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92 [8], Стратегічний оборонний бюлетень України (далі – Стратегічний бюлетень), затверджений указом Президента України від 06 червня 2016 року № 240/2016 [9], а також міжнародні договори України.

Стратегічний бюлетень спрямований на забезпечення практичної реалізації положень Воєнної доктрини України та Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, визначає стратегічні й оперативні цілі оборонної реформи та очікувані результати їх до-

сягнення з урахуванням актуальних воєнно-політичних загроз та викликів [9].

Метою проведення оборонної реформи в Україні є набуття та підтримання силами оборони необхідного рівня бойової готовності та здатності до виконання завдань оборони держави (оборонних спроможностей), ефективного реагування на виникаючі воєнні загрози та воєнно-політичні виклики національній безпеці, підвищення рівня оперативної сумісності Збройних Сил України та інших військових формувань з підрозділами збройних сил держав-членів НАТО та ЄС до виконання спільних завдань в міжнародних операціях із підтримання миру і безпеки [10].

Для досягнення мети оборонної реформи визначаються такі пріоритетні цілі з урахуванням актуальних та прогнозованих ресурсних обмежень [9]:

1. Об'єднане керівництво силами оборони, що здійснюється відповідно до принципів і стандартів, прийнятих державами-членами НАТО;

2. Ефективна політика системи планування і управління ресурсами в секторі оборони з використанням сучасних євроатлантичних підходів;

3. Оперативні (бойові, спеціальні) спроможності сил оборони, необхідні для гарантованої відсічі збройній агресії, оборони держави, підтримання миру та міжнародної безпеки;

4. Об'єднана система логістики і система медичного забезпечення, здатні надати підтримку всім компонентам сил оборони;

5. Професіоналізація сил оборони та створення необхідного військового резерву.

Таким чином, кожен з пріоритетів оборонної політики безпосередньо пов'язаний з формуванням відповідного кадрового потенціалу, механізмами залучення високопрофесійних службовців як на вищому рівні, так й інших ланках ЗСУ, стосується різних аспектів управління людськими ресурсами у військовій сфері. Але з викладеного можна побачити, що трансформація системи кадрового менеджменту в ЗСУ виділена в окремий пріоритет – професіоналізацію сил оборони та створення необхідного військового резерву.

Цей пріоритет є не тільки необхідною умовою для формування якісного кадрового потенціалу Збройних Сил України, інших складових сил оборони, комплектування їх підготовленим та мотивованим особовим складом, а й однією з вимог відповідності військової сфери критеріям та показникам НАТО [10].

В результаті реалізації пріоритету планується, що в Україні буде сформовано необхідний кадровий потенціал Збройних Сил та інших складових сил оборони професійно підготовленими, з високими морально-діловими якостями військовослужбовцями, здатними якісно вирішувати складні військово-професійні завдання у мирний час та особливий період; сили оборони будуть укомплектовані підготовленим та мотивованим особовим складом; буде створено та підготовлено стратегічний резерв Збройних Сил України, здатний здійснювати наступальні (контрнаступальні) дії, посилювати угруповання військ (сил) на загрозливих напрямках, забезпечувати ротацію військ (сил), їх поповнення та заміну на випадок втрати боєздатності.

В Стратегічному бюлетені визначені основні чотири оперативні цілі для досягнення пріоритету [9]:

- розвиток соціально-гуманітарного забезпечення персоналу;
- удосконалення системи військової освіти та підготовки кадрів;
- реформування системи мобілізації та створення військового резерву;
- створення сучасної системи кадрового менеджменту.

В результаті реалізації зазначених цілей планується, що буде змінено образ мислення особового складу в напрямі європейських цінностей; рівень матеріального та інших видів забезпечення військовослужбовців приведено у відповідність з умовами проходження служби; система військової освіти має набути практичного спрямування навчання, впроваджено в навчальний процес передові методики підготовки збройних сил держав-членів НАТО, а також технології дистанційного навчання, військові навчальні заклади повинні бути забезпечені сучасними і перспективними зразками озброєння та військової техніки; державна система мобілізації та мобілізаційної підготовки повинна діяти на основі базових європейських

підходів; має бути сформований військовий резерв, створено Єдиний державний реєстр військовозобов'язаних для забезпечення військового обліку громадян України, забезпечено ефективне функціонування системи підготовки резервістів та військовозобов'язаних; впроваджено раціональне співвідношення категорій особового складу сил оборони, створено ефективну систему управління кар'єрою військовослужбовців, забезпечено прозору та добросовісну систему добору, розстановки та призначення особового складу на посади.

Ці норми не лише якісно змінюють систему кадрового забезпечення та кадрової політики в ЗСУ, також вони тісно пов'язані із тими змінами, які зараз відбуваються в НАТО [10].

На основі Стратегічного бюлетеня розробляються та реалізуються Державна програма розвитку Збройних Сил України, державні програми розвитку інших складових сил оборони в частині залучення їх до виконання завдань оборони держави, які є підставою для розроблення відповідних планів утримання та розвитку складових сил оборони; державні цільові оборонні програми, спрямовані на створення нових та модернізацію існуючих систем, комплексів і зразків озброєння та військової техніки, будівництво важливих військових об'єктів, розв'язання інших проблем у сфері оборони.

Водночас, аналіз нормативно-правової бази дозволяє зробити висновки про відсутність єдиного системного нормативно-правового документу щодо кадрового менеджменту в ЗСУ. Концепція кадрової політики у Збройних Силах України на період до 2017 року, яка була затверджена Наказом Міноборони України від 01.12.2013 № 843 [2], втратила свою актуальність та існує нагальна потреба в розробленні нової відповідної Концепції на основі та з урахуванням вищезазначених нормативно-правових актів, що визначають реформування у військовій сфері.

В оновленій Концепції необхідно приділити увагу аспектам, які є найбільш проблемними в кадровому менеджменті ЗСУ.

Як зазначає А. Медвідь, недоліком системи кадрового менеджменту в Збройних Силах України є те, що вона розрахована на функціонування за номенклатурним принципом («жорстка вертикаль»), який передбачає велику кількість людських ресурсів в умовах ве-

дення повномасштабних бойових (воєнних) дій, структура її органів управління не дає змоги повноцінно застосовувати індивідуальний підхід у роботі з персоналом та оперативно приймати кадрові рішення як по горизонталі, так і по вертикалі [5, с. 7–8].

Удосконалення кадрової політики в Збройних Силах України та механізмів її реалізації зумовлене необхідністю забезпечення здатності особового складу Збройних Сил до виконання нових завдань в умовах змін форм, методів і засобів ведення бойових дій; реалізації Україною політичного рішення щодо наближення рівня розвитку Збройних Сил до стандартів країн-членів НАТО; участі в АТО та миротворчих операціях; упровадження демократичного цивільного контролю в Збройних Силах, підвищення ролі цивільного сектору в управлінні Збройними Силами, а також відсотка цивільних посад в органах військового управління Збройних Сил; інтеграції системи військової освіти до державної системи освіти, а також оптимізації мережі вищих військових навчальних закладів [10].

Спостерігається необхідність в удосконаленні як самої системи ЗСУ, військових кадрових служб, так і керівної ланки. При цьому важливим є підготовка фахівців для кадрових служб в ЗСУ, розробка нових навчальних курсів з підвищення кваліфікації та перекваліфікації військовослужбовців. Іншим напрямком є запровадження системи підвищення кваліфікації військовослужбовців для проходження служби відповідно до нових умов та міжнародних, особливо європейських стандартів в кожній з галузей військової сфери.

Кожна країна світу має власні, притаманні лише їй механізми реалізації кадрової політики у військовому середовищі. Ефективність реалізації кадрової політики залежить від фінансових можливостей держави, престижу військової служби в країні, її ролі й місця в суспільстві та конкурентоспроможності Збройних Сил на ринку праці держави, що забезпечує можливість підготовки кращих фахівців.

Впровадження прийнятих реформ є складним та високовитратним процесом, оскільки військова сфера завжди була і є однією з важливих статей бюджету будь-якої держави. Заходи, які спрямовані на досягнення цілей оборонної реформи, повинні забезпечувати-

ся у межах видатків, визначених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік, а також можуть фінансуватися додатково за рахунок благодійних внесків фізичних та юридичних осіб у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, та з інших джерел, не заборонених законодавством.

Положеннями Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України передбачено щорічно спрямовувати на бюджетне фінансування сектору безпеки і оборони не менше 5 відсотків запланованого обсягу валового внутрішнього продукту, у тому числі на оборону – не менше 3 відсотків запланованого обсягу валового внутрішнього продукту [6; 7]. Обсяг фінансування між складовими сил оборони визначається Законом про Державний бюджет України на відповідний рік залежно від їх функцій, завдань та відповідальності у сфері безпеки й оборони. Тобто у військовій сфері є певна частка надходжень та фінансового забезпечення, яка повинна бути спрямована на кадрову політику та її удосконалення.

На вітчизняному ринку праці тривалий час формувалася дуже низька конкурентоспроможність військової сфери внаслідок недостатнього грошового забезпечення військових, недосконалої системи соціальних гарантій, наявності серйозних житлових проблем та відсутності впевненості щодо перспектив професійного та кар'єрного зростання, що в кінцевому випадку призвело до дестабілізації ситуації в Збройних Силах України та впливу з них найбільш досвідчених та підготовлених військових фахівців за кордон або в інші сфери життєдіяльності суспільства.

Висновки. На основі проведеного аналізу можна визначити такі елементи розвитку системи кадрового менеджменту в ЗСУ, як: реформи в системі кадрового менеджменту та запровадження нових форм, методів та механізмів реалізації кадрової політики; удосконалення методів та форм залучення на військову службу України; запровадження кадрового військового резерву; розробка системи підготовки кадрів у відповідності до основних нормативно-правових актів у військовій сфері; оптимізація соціального та гуманітарного забезпечення персоналу, адаптація військовослужбовців до цивільного життя.

Серед напрямів удосконалення кадрового менеджменту в ЗСУ доцільно виділити наступні: підготовка фахівців для кадрових служб ЗСУ на основі нових стандартів залучення, адаптації, проходження військової служби; запровадження кадрових технологій у відповідності до стандартів НАТО, приведення їх до світового рівня з метою подальшої інтеграції військової сфери України в єдиний європейський сектор безпеки; оптимізація механізмів державного управління військовою сферою та побудова на цих принципах кадрової політики в ЗСУ; удосконалення нормативно-правового забезпечення в галузі кадрової політики як на державному рівні, так і на рівні Міністерства оборони України – прийняття відповідної Концепції; належне фінансування потреб Збройних Сил України; розвиток соціального та ресурсного забезпечення військового відомства на рівні світових стандартів; розроблення оптимальної структури та визначення чисельності Збройних Сил України відповідно до потенційних можливостей держави, що визначатиме кадрову політику у військовій сфері та розміщення державного замовлення на підготовку військових спеціалістів.

Подальших досліджень потребують визначення термінів та понять, якими має бути доповнена Концепція кадрової політики в ЗСУ, приділена належна увага методам та технологіям кадрового менеджменту, які будуть застосовуватися в майбутньому при адаптації, вступі, мобілізації, проходженні військової служби у відповідності до міжнародних військових стандартів, зарубіжний досвід кадрового менеджменту у військовій сфері, а саме в ЄС, НАТО та ін.

Стаття надійшла до редакції: 10.11.2018

legal provision in the field of personnel policy both at the state level and at the level of the Ministry of Defense of Ukraine - adoption of the relevant Concept; proper financing of the needs of the Armed Forces of Ukraine; development of social and resource support of the military department at the level of world standards; the development of an optimal structure and determination of the size of the Armed Forces of Ukraine in accordance with the potential capabilities of the state, which will determine the personnel policy in the military sphere and the placement of a state order for the training of military specialists.

Keywords: *personnel policy, personnel management, the Armed Forces of Ukraine, military service, defense capacity reform.*

Received: 10.11.2018

References:

1. The President of Ukraine, «Speech of the President of Ukraine, Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine during the drawing up of the Military Oath by the young replenishment of the Separate Regiment of the President of Ukraine and the 101st Special Defense Brigade of the General Headquarters of the Armed Forces, May 9, 2017», www.president.gov.ua Retrieved from <http://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-verhovnogo-golovnokomanduvacha-zbrojnih-si-41278> [in Ukrainian].

2. The Ministry of Defense of Ukraine (2013), «Order «Concept of personnel policy in the Armed Forces of Ukraine for the period until 2017» [mil.gov.ua](http://www.mil.gov.ua) Retrieved from <http://www.mil.gov.ua/diyalnist/kadrova-politika/koncepcziya-kadrovoi-politiki-v-zbrojnih-silah-ukraini/> [in Ukrainian].

3. Medvid, A.P. and Zakharov, O.B. (2011) «The personnel policy in the Armed Forces of Ukraine as the system of the personnel management», *Visnik Nacionalnogo universitetu oborony Ukrainy* : *zb.nauk.pr.*, vol.3(22), pp.220-224. [in Ukrainian].

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine “About the quantity of the Armed Forces of Ukraine”, zakon0.rada.gov.ua Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/235-19> [in Ukrainian].

5. Medvid, A.P. and Polovinkyn, I.M. (2010), *Systema kadrovogo menegmentu u Zbroynyh Sylah Ukrainy* : *osoblivosti rozvitku* [The system

of the personnel management in the Armed Forces of Ukraine: peculiarities of development], AGU ZS, Kyiv, Ukraine [in Ukrainian].

6. The President of Ukraine (2015) «Decree «About the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine «About the National Security Strategy», zakon3.rada.gov.ua Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> // [in Ukrainian].

7. The President of Ukraine (2015) «Decree «About the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine «About the new edition of the Military Doctrine of Ukraine», www.president.gov.ua Retrieved from <http://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443> [in Ukrainian].

8. The President of Ukraine (2016) «Decree About the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine «About the Concept of Development of the Security and Defense Sector of Ukraine», zakon2.rada.gov.ua Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> [in Ukrainian].

9. The President of Ukraine (2016) «Decree About the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine» «About the Strategic Defense Bulletin of Ukraine», www.president.gov.ua Retrieved from <http://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137> [in Ukrainian].

10. The Official site of North Atlantic Treaty Organization (2015), “NATO-Ukraine Joint Working Group about Defence Reform”, www.nato.int Retrieved from http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50320.htm [in English].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Плеханов Дмитро Олександрович: Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 Десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна

E-mail: d_plehanov@ukr.net

ORCID.ORG/0000-0002-2882-0073

Dmytro Plekhanov: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

Плеханова Оксана Петрівна: Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 Десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна

Oksana Plekhanova: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

E-mail: d_plehanov@ukr.net

УДК 340.12:340.114

DOI: 10.34132/pard2019.03.09

РОЛЬ ПРОЗОРОСТІ І ВІДКРИТОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ У РОЗБУДОВІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Тимофєєв С.П., канд. наук з держ. упр, доцент, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

У статті розкривається вплив прозорості та відкритості у діях влади на формування та розвиток громадянського суспільства в Україні. При цьому визначаються пріоритетні завдання щодо залучення громадськості до процесів формування і реалізації державної політики. Акцентовується увага на тому, що в рамках вироблення державної політики, крім участі громадськості у підготовці відповідних проектів нормативно-правових актів, особливе місце займає питання визначення механізму взаємодії влади і громадянського суспільства у сфері вироблення державної політики. Визначається, що прозора влада характеризується чесністю і відвертістю, відповідальністю, підзвітністю і підконтрольністю громадськості, прогнозованістю, адекватністю суспільним реаліям, чутливістю до альтернатив розвитку політики, уважністю до різних позицій громадян та залученням громадян до процесів прийняття рішень і т. п. Відмічається, що у сучасній Україні проблема завоювання довіри суспільства до влади полягає в тому, що немає чіткого механізму взаємодії влади і громадянського суспільства. Зворотний зв'язок між політиком і громадянином починається на рівні виборчої кампанії і закінчується обранням першого. Далі утворюється вакуум між депутатами та громадою. Патерналістська політична культура з елементами фрагментарності не дає громадянському суспільству стати єдиним цілим і визначити чіткий для себе інтерес, таким чином, політика проводиться у відносинах «влада-бізнес», де суспільство виключено і не може жодним чином на це вплинути. Громада не має для цього ефективних інститутів, які

будуть побудовані «знизу вгору». Пропонуються шляхи та заходи, які мають право здійснювати як органи влади так й інститути громадянського суспільства в рамках сприяння формуванню і реалізації державної політики. Висвітлюються проблеми організації зв'язків з громадськістю органів державної влади, роль засобів масової інформації в процесі формування позитивного іміджу органів публічного управління.

Ключові слова: *прозорість, відкритість, суспільство, громадянське суспільство, державна політика, органи влади, державне управління.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Для сучасної України актуальним є питання становлення демократії, розвитку демократичного врядування. Сьогодні істотно посилюються претензії до влади з боку суспільства. Переважною мірою в масовій свідомості закріпився образ влади як суцільно корумпованої. Тому, суспільна потреба в більш прозорій, відкритій та, відповідно, передбачуваній державній політиці, яка значною мірою забезпечила консенсус, визначила нову технологію створення такої політики, а також вказала на необхідність формування нової парадигми управлінської філософії.

Підтвердженням дійсності демократичних перетворень в державі, впровадження якісно нового підходу до управління державними справами та вирішення нагальних питань в державі є створення умов для формування і розвитку громадянського суспільства. Актуальність зазначених завдань обумовлена зростанням ролі громадянського суспільства у різних сферах: від просування реформ на державному та місцевому рівнях, європейської інтеграції та розвитку електронного уряду до надання волонтерської допомоги військовим формуванням, надання допомоги внутрішньо переміщеним особам.

Саме завдяки розробці ефективного механізму впливу громадськості на суспільно-політичні процеси в державі можна забезпечити вироблення та реалізацію державної політики у всіх сферах суспільного життя, що в результаті дозволить з допомогою додаткових людських, організаційних і матеріальних ресурсів вирішити

численні політичні, економічні, соціальні та гуманітарні проблеми, забезпечити взаємодію між державою, інститутами громадянського суспільства та представниками бізнес-структур.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання ефективності впливу відкритості та прозорості дій органів державної влади на становлення та розвиток громадянського суспільства, на організацію громадянського суспільства та на впровадження належного управління в державі розглядали та досліджували такі науковці як Є. Афонін [1], М. Бойчук [2], Л. Гонюкова [1], Н. Драгомирецька [5], Р. Войтович [1].

Розгляду проблем взаємодії влади й суспільства та законодавчого регулювання прозорості і відкритості публічного управління в своїх наукових працях та публікаціях приділяли увагу А. Кохан [8], В. Мельниченко [11], А. Михненко [12], С. Кравченко [12], В. Мартиненко [12], С. Телешун [18] та ін.

Формулювання цілей статті. Метою статті є визначення впливу прозорості та відкритості органів влади на вироблення державної політики та налагодження взаємодії органів влади з інститутами громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відомо, що простота і легкість отримання громадянами країни необхідної та цікавої для них суспільно значимої інформації є самим надійним індикатором цивілізованості і відкритості державного устрою країни. Значення доступу громадян до інформації державного сектора як засобу забезпечення прозорості державних органів управління та участі громадян у демократичному процесі визнається у Європі щонайменше з 1950 року, коли Радою Європи було підготовлено проєкт Європейської конвенції про права людини. Стаття 10.1 цього документа проголошує: «Кожен має право на самовираження. Це право включає свободу висловлювати свою думку, а також отримувати і зіставляти інформацію та ідеї без втручання державної влади і незважаючи на кордони» [7].

В першу чергу потрібно зробити акцент на тому, що фундаментом сучасної правової і соціальної держави є громадянське суспільство. Громадянське суспільство, в європейському розумінні, це

автономна від держави сукупність соціальних груп, яка здатна до самозабезпечення і самоорганізації. Таке суспільство базується насамперед на приватній власності. Воно є опонентом державної влади і служить ключовим контролюючим елементом діяльності влади. Тут існують політичні партії, громадські організації, мета яких полягає в захисті інтересів народу і тиску на державу, забезпечуючи інтереси народу.

Громадянське суспільство має, крім цього, ще одну відмінну рису, воно характеризується досить пристойним рівнем освіченості населення і політичної участі. Політична культура такого суспільства передбачає взаємну відповідальність на раціонально-легальному рівні, таким чином, громадянин несе певну відповідальність за свій голос на виборах, а держава має забезпечувати його права. Сприйняття політики крізь призму взаємодії держави і громадянського суспільства відтворює загальне благо. Держава, бізнес і громадянське суспільство утворюють неокорпоративний трикутник, разом виробляючи політику. Зразком реалізації даної політики, на думку багатьох експертів, є Швеція [3].

Водночас в умовах здійснення системного реформування сфер суспільного життя об'єктивно зростає потреба в значній поінформованості про цілі та плани дій нової еліти. Особливо, коли з точки зору усталених і звичних уявлень деякі дії частіше стають до кінця незрозумілими, вимагають ґрунтовних пояснень. В даному контексті вимога прозорості об'єктивно спрямована на створення та підтримку ефективних соціальних технологій узгодження інтересів, в рамках яких влада та еліти можуть домовитися про тривалу співдружність на основі взаємного врахування інтересів.

Зміст сучасного переходу об'єктивно визначається необхідністю реалізації суб'єктів створення державної політики, що забезпечують державі роль арбітра у відношенні і вирішенні окремих гносеологічних проблем політичної філософії. Філософські напрямки висувають проблему цінностей на перший план. Ганс Ленк вважає, що вивчення процесу зародження й розвитку громадянського суспільства, формування його структурного ядра – сфери громадянської відкритості – дозволяє зрозуміти специфіку функціонування

інститутів громадянського суспільства на сучасному етапі. Демократія передбачає створення великої кількості «публічних сфер», які дозволяють громадянам через відкрите спілкування в громадських інститутах контролювати державну владу на різних рівнях і територіях, та буде гарантом забезпечення їх цивільних прав [9].

Суспільство як цілісна і складна система самоорганізації різних процесів і структур людської взаємодії, успішно функціонує тоді, коли працюють загально визнані правила поведінки. Фрідріх Хайек вважав, що «усвідомлення того, що люди можуть на загальне благо жити в мирі та злагоді один з одним, і для цього не обов'язково досягати гідності думок з приводу якихось конкретних спільних цілей, а значить лише дотримуватися абстрактних правил поведінки, що стало, напевно, найбільш грандіозним відкриттям з усіх, які коли-небудь здійснювалися людством. Існування та діяльність держави тісно пов'язана з такими суспільними явищами, як демократія, громадянське суспільство, правова держава, свобода і рівність, права людини» [20].

Суспільство – це сукупність людей у межах ними ж створеної системи соціальних дій, їх змісту, розуміння і цінностей. Специфіка людини складається саме з її ціннісного ставлення до світу. Для людини цінністю є все, що має для неї конкретне, а не абстрактне значення, особистісний або суспільний сенс. Прозора влада належним чином забезпечує діалог з громадськістю на всіх етапах прийняття рішень та постійний доступ до повної (з чітко окресленими винятками засекречування), об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність органів влади та посадових осіб згідно з нормами чинного законодавства [6].

Прозора влада характеризується чесністю і відвертістю, відповідальністю, підзвітністю і підконтрольністю громадськості, прогнозованістю, адекватністю суспільним реаліям, чутливістю до альтернатив розвитку політики, уважністю до різних позицій громадян та залученням громадян до процесів прийняття рішень і т. п.

Слід зазначити, що від свого початку вітчизняна державна політика формувалася як непрозора. Причиною цього було тривале панування тінювих соціально-ідеологічних та філософсько-полі-

тичних практик, які майже повністю всіх влаштовували. Це певною мірою дозволяло структурувати простір, в якому діяв той чи інший суб'єкт – бізнес, політика, публічна сфера. В результаті цього виникла необхідність створення ефективних механізмів відкритості та прозорості державної політики, що тим самим, знизило б ризик і невизначеність дій та їх наслідків, а також заклало цілісне синтетичне уявлення щодо нової парадигми політичної філософії.

Відкритість діяльності органів влади є необхідною передумовою забезпечення суспільного сенсу їх функціонування та позитивного сприйняття цієї діяльності широкою громадськістю. Забезпечення належної відкритості обмежується специфікою публічного управління як особливого виду суспільної праці, що потребує відповідних знань, вмінь і навичок, внаслідок чого відкритість не може досягатися, приміром, необмеженим зовнішнім втручанням в практичне функціонування органів влади [11].

В Україні громадянське суспільство недостатньо розвинуте, якщо розглядати його з точки зору розвинених держав. Після розпаду Радянського союзу Україна стала на шлях самостійного розвитку. Через більш як 25 років незалежності треба визнати, що влада фактично не займалася розвитком суспільства. Засоби масової інформації виконують функцію соціалізації, інтеграції і дезінтеграції суспільства. З їх допомогою влада і бізнес формують позитивну думку про себе в суспільстві, маніпулюють його думкою і штучно створюють імідж політикам і чиновникам. Населення, яке нездатне до критичного осмислення інформації, охоче піддається такого роду впливу, а від цього багато в чому залежить і потреба населення в реформах. Засоби масової інформації фрагментують різні соціальні групи, вкладаючи в їх свідомість інтереси бізнесу, стосовно реформування політичної системи. І якщо з'являється запит на реформи, то це, швидше за результат роботи агентів формування громадської думки, ніж справді думка самих громадян.

Проблема полягає в тому, що немає чіткого механізму взаємодії влади і громадянського суспільства. Зворотний зв'язок між політиком і громадянином починається на рівні виборчої кампанії і закінчується обранням першого. Далі утворюється вакуум між депутата-

ми та громадою. Патерналістська політична культура з елементами фрагментарності не дає громадянському суспільству стати єдиним цілим і визначити чіткий для себе інтерес, таким чином, політика проводиться у відносинах «влада-бізнес», де суспільство виключено і не може жодним чином на це вплинути. Громада не має для цього ефективних інститутів, які будуть побудовані «знизу вгору».

Розбудова України як демократичної європейської держави висуває на порядок денний питання відкритості та прозорості владних інституцій, рівноправного партнерства та залучення громадян до формування і реалізації державної та регіональної політики.

Сьогодні стає все більш вагомим офіційне визнання ролі громадянського суспільства. Посилення дієздатності і відкритості влади, підвищення ефективності її функціонування, забезпечення реальної участі людей у політиці, поліпшення взаємин влади і громадянського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку України є одними з пріоритетних питань, успішне вирішення яких значною мірою залежатиме від того, як владні інституції зможуть налагодити конструктивний діалог з громадськістю.

Реформа територіальної організації влади в Україні ставить на порядок денний питання вироблення системи заходів і механізмів ефективного партнерства держави та громадянського суспільства, підвищення результативності діяльності державних інституцій і посилення її правомірності в очах громадян, формування нової культури публічного управління [4].

Перше, що повинно статися для досягнення результату, це ротація еліт. В нашій державі її немає, тому що в циклічному порядку одна еліта змінює іншу, поповнення з громадянського суспільства немає. Низький рівень політичної культури громадян тільки сприяє цьому, оскільки існує попит на політичних лідерів, які не відрізняються належною компетентністю та не захищають їх інтереси. Утворення і діяльність організацій громадянського суспільства відбудеться тоді, коли буде зміна еліт і відбудеться трансформація свідомості в суспільстві. А для цього повинен бути сформований сигнал, який повинен створитися всередині соціальних груп та об'єднати їх. В даній ситуації це практично неможливо з ряду причин:

1) прозорість влади неможлива в політичній системі, де домінують кулуарні домовленості та неформальні практики замінюють цивілізований, побудований на рівних умовах діалог;

2) відсутність інтересу українського політикуму та бізнесу в подібного роду реформах, в суспільстві немає спільної думки про призначення політики і політичної культури, це виражається в електоральному клієнтелізмі, не розумінні правових інституцій та ліберальних цінностей;

3) вкрай низький відсоток середнього класу, який фактично відсутній, причина: неформальний тиск на цей прошарок суспільства, недостатнє забезпечення правових норм;

4) ніхто до кінця не знає, що зробити для реалізації реформ на практиці.

Однак, реальна можливість впливу громадянського суспільства на реформи і політичний процес на місцях не так висока, як хотілося б.

По-перше, більшість організацій в Україні малочислені, не володіють реальним кадровим, фінансовим і мобілізаційним потенціалом, щоб критична маса «третього» сектора надавала серйозний вплив на політику.

По-друге, щодо реформ спостерігається деяка фасадність і безсистемність. Фактично, навіть щодо тих ініціатив, які лобіюються громадськими діячами, вченими і експертами роками, помітна дуже слабка політична воля.

По-третє, для того що б процес участі громадянського суспільства у політичному процесі на центральному та регіональному рівні був продуктивнішим, необхідно закріплення відповідного правового статусу організацій та наявність легальних інструментів. Цьому сприяло б закріплення механізмів громадської експертизи, громадських слухань, посилення громадських рад при органах влади тощо.

Над реформуванням політичної системи має працювати держава в цілому, включаючи громадянське суспільство. За умови, коли напрямки публічної політики забезпечують відкритість та прозорість дій влади та перспективи об'єднань, груп і самого громадянина мати певний вплив на процеси розроблення і запровадження

рішень на рівні держави, тоді є можливість розвитку громадянського суспільства. Однією з важливих умов існування демократії є публічність політики, тобто гласність і відкритість будь-якої політичної дії. Громадяни мають право знати про наміри та діяння органів влади. Вони повинні мати вплив на процеси створення і реалізації законів, якість роботи державного апарату, рівень освіченості і громадянської самосвідомості політиків, які приймають політичні рішення [21].

Публічна політика має стати спеціальною формою відносин та спілкування суб'єктів політичного процесу, яка надасть можливість посилити активну участь громадян у формуванні, виробленні та реалізації політичного курсу. Варто зауважити, що публічна політика – це особливий вид відносин, який не є полем або сферою боротьби за владу [18].

Встановлення зворотного зв'язку з громадськістю, публічного діалогу, партнерських стосунків органів влади та інститутів громадянського суспільства, підвищення ефективності механізму залучення громадськості до формування, розробки та реалізації державної політики – є першочерговим завданням, так як від цього залежатимуть усі подальші дії влади [8].

Варто зауважити, що питання взаємин влади і громадянського суспільства – це одне з корінних питань соціуму, від якого залежить його політична облаштованість і стабільність. Становлення демократії прямо пов'язано зі взаємодією громадянського суспільства і влади. Громадянське суспільство визначає зміст державної влади, а характер державної влади, у свою чергу, впливає на розвиток громадянського суспільства. У налагодженні такої взаємодії зацікавлене не лише саме суспільство, але й держава, і органи місцевого самоврядування, і бізнес-структури і навіть іноземні країни [12].

У відносинах влади і людини Н. Драгомирецька розглядає два великих елементи: вплив і взаємодію. До характеристики впливу вона відносить всі категорії, які спрямовано на зміну поведінки людини, її думок, поглядів, вчинків, а саме: вплив, переконання, керування, взаєморозуміння, встановлення взаємин, маніпуляція тощо. Взаємодія необхідна всім сторонам, включеним у процес комунікації [5].

Зважаючи на різноманітність поглядів, можна виокремити два основних підходи до розуміння процесу взаємодії громадянського суспільства і влади, які дають можливість побачити систему взаємодії громадянського суспільства і влади як систему взаємозв'язків, які перебувають в діалектичній єдності. Так, вчені, які дотримуються першого підходу, вважають, що держава і громадянське суспільство базуються на суспільній основі та існують у рамках єдиного комунікаційного поля держави. У той же час вони протистоять одна одній, через те що існує визначена відособленість цих двох елементів суспільної системи, зумовлена розходженнями їхньої структури (ієрархічна і мережева) і циклічності дії, а також функціями [12]. А на думку інших (другий підхід), що правове поле держави й правове поле громадянського суспільства не суперечать одне одному, а навпаки, завдяки синергетичним закономірностям інтегруються у цілісність – тому потребують більш-менш рівномірного розподілу влади як субстрату, що наповнює загально правовий простір соціального організму будь-якої країни [2].

В умовах демократизації суспільства слід розвивати другий із названих підходів та акцентувати увагу на розвитку позитивних форм взаємодії, які відображають пошук взаєморозуміння для досягнення консенсусу. При цьому, взаємодія громадянського суспільства і влади як система взаємозалежних зв'язків (прямих та зворотних), має базуватися на принципах добровільності, рівноправності, прозорості, відкритості, об'єктивності, взаємної відповідальності, скоординованості дій та забезпечується механізмами діалогової комунікації.

На законодавчому рівні одними з основних проблем розвитку громадянського суспільства в Україні є:

- недостатня практика залучення громадськості до формування та реалізації державної політики та вирішення питань місцевого значення;
- відсутність єдиної державної інформаційно-просвітницької політики в сфері сприяння розвитку громадянського суспільства;
- відсутність ефективного громадського контролю за діяльністю органів публічного управління;

- незастосування прозорих конкурсних процедур і надання необґрунтованих переваг окремим видам організацій громадянського суспільства [11].

Наведені вище проблемні моменти негативно впливають не тільки на ефективність функціонування самих організацій громадянського суспільства, але й на впровадження належного управління в державі, створення дієвих механізмів управління державними справами та вирішення питань місцевого значення. Не позбавлена сенсу точку зору Е. Афоніна, Л. Гонюковой і Р. Войтович, які зазначають, що відсутність громадської ініціативи у громадян є одним з факторів розмивання цивілізаційних основ організації демократичної практики створення державної політики [1].

Таким чином, важливого значення набуває вироблення процедур залучення громадськості (шляхом налагодження конструктивної взаємодії з органами публічного управління) до формування державної (регіональної) політики в найбільш значущих сферах суспільного життя та вирішення нагальних питань місцевого значення.

Роль участі громадськості у процесах формування та реалізації державної політики полягає у проведенні відповідними органами виконавчої влади консультацій з громадськістю. Зазначений механізм регулюється постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996 від 03.11.2010 р. Згідно із зазначеним нормативно-правовим актом консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів [14].

В цілому слід зазначити, що налагодження взаємодії та співпраці органів влади з інститутами громадянського суспільства є підтвердженням євроінтеграційного курсу нашої держави. Це забезпечує створення ефективного взаємозв'язку влади з суспільством в цілому, так і з окремими об'єднаннями громадян залежно від масштабу реалізації конкретного завдання державної політики [17].

Світовий досвід свідчить, що стабільність і розвиток держави, яка спирається на засади демократії, неможливі без організації реального діалогу між державними органами та організаціями громадянського суспільства й окремими громадянами. Комунікації є формою інформування населення, владних структур та інститутів громадянського суспільства, дозволяють видавати розпорядчі документи, ухвалювати законодавчі акти, переконувати та єднати людей. Рішення, які приймаються державними службовцями повинні бути якісними, так як від цього залежать не тільки ефективність і результативність відповідної державної політики, але й рівень життя населення, здоров'я і добробут громадян.

Для прикладу, у Фінляндії майже всі органи влади мають власні веб-сайти та пропонують ряд он-лайн послуг: громадяни можуть отримувати або знаходити необхідну їм інформацію, направляти запити, брати участь у голосуванні, подавати заяви та частіше взаємодіяти чи спілкуватися з посадовими особами. Політика відкритості та можливість електронного доступу до публічної інформації є основною причиною низької корупції у Фінляндії, факти корупційних діянь у країні трапляються скоріше як винятки, ніж як закономірність. Положення, які стосуються прозорості (Конституція і Закон «Про відкритість діяльності уряду»), використовуються на всіх рівнях публічного управління. Ними проголошується право доступу до всіх управлінських документів як основне право громадянина, у свою чергу, органи влади зобов'язуються забезпечувати інформацією про свої дії та прийняті рішення громадськість [3].

Для порівняння, в українській системі взаємовідносин влада та громадянське суспільство можна виділити дві інформаційно-комунікативні системи:

1) внутрішню (комунікації, що забезпечують взаємовідносини суб'єктів різних рівнів управління, підрозділів, посадовців шляхом налагодження комунікаційних каналів в процесі особливих контактів, обміну документацією, функціонування електронних засобів зв'язку тощо);

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) [10].

З метою забезпечення комунікації необхідно створювати систему, до якої входять служби «Паблік Рилейшнз», та яка утворюватиметься при органах влади, відділи зовнішніх зв'язків, а також консультативні центри з «Паблік Рилейшнз», які працюватимуть в єдиній мережі.

Основною метою комунікації є «створення зовнішнього і внутрішнього політико-соціально-психологічного середовища, сприятливого для успішної роботи органів влади, забезпечення бажаної поведінки громадськості щодо цього органу влади» [13].

Комунікації з громадськістю у владних органах ґрунтуються на враженнях громадян від роботи служб, які займаються зв'язками з громадськістю та від продуктивної роботи державних службовців. З метою спрощення спілкування з громадянами органи влади використовують методи ознайомлення з інформацією практичного характеру. Такі дані можуть розповсюджуватися у друкованому вигляді (видання брошур, розміщення довідкових матеріалів на інформаційних стендах, рекламних афішах, біг-бордах), через телебачення, радіо, Інтернет, виставки. Ці методи є ефективними лише за наявності необхідних для цього коштів та кваліфікованих фахівців, які можуть все це організувати, а саме: журналістів, дизайнерів тощо [15].

Вищезазначену думку необхідно обов'язково враховувати при розробці стратегічних планів діяльності Уряду. В службах, які безпосередньо займаються зв'язками з громадськістю, повинні працювати відділи, які збиратимуть, акумулюватимуть та оброблятимуть отриману інформацію, а саме: відділи взаємодії з пресою, телебаченням та радіомовленням, які в процесі своєї діяльності використовуватимуть рекламу, брифінги, флеш-моби тощо.

В багатьох управліннях органів влади вже створенні спеціалізовані приймальні для зустрічей з представниками населення, а саме: «громадські приймальні» та «фронт офіси». Організація роботи в цих приймальнях входить до обов'язків працівників служби «Па-

блік Рилейшнз» органів влади. Саме, від спеціалістів, які обслуговують населення країни, в першу чергу, залежить формування позитивного іміджу самої влади.

На сьогодні, актуальним питанням, яке потребує певного дослідження, є відгук та оцінка громадян на діяльність органів влади щодо використання різноманітних технологій, які вживаються для ефективних зв'язків з народом країни. Враховуючи те, що громадяни нашої країни дуже часто звертаються до державних органів з метою вирішення особистих проблем, необхідно постійно проводити аналіз ставлення осіб до цих установ. За результатами опитувань, анкетування, круглих столів, «гарячих ліній», метою яких є з'ясування ставлення громадян до органів влади та оцінки ефективності діяльності останніх, органам публічного управління необхідно робити певні висновки та, враховуючи думку суспільства, постійно вдосконалювати свою діяльність.

Завжди є громадяни, яких не задовольняє правове поле, в рамках якого діють органи влади. Як, наслідок, громадяни починають відстоювати свої права в судових органах, які приймають рішення «на своє переконання», оскільки діюче законодавство можна трактувати по-різному. Це пов'язано, зокрема, зі специфікою роботи даних органів, із постійним внесення змін до діючого законодавства, що є досить складним для розуміння громадян. При чому, не завжди існує однозначне трактування цих змін та їх пояснень, що приводе до непрофесійності і некомпетентності як працівників органів влади, так і громадян. Для вдосконалення роботи з громадськістю потрібно проводити індивідуальні зустрічі з громадянами для роз'яснення чинного законодавства.

Поширеним явищем є інформування громадськості про діяльність органів влади через власні друковані й електронні засоби інформації. До який можна віднести як газети і журнали, так і аудіовізуальні засоби масової інформації.

Цей метод є надзвичайно ефективним, адже майже «всі матеріали, що подаються у цих засобах, мають переважно позитивне забарвлення в інтересах органів влади. Негативом може бути лише нецікавий зміст цих публікацій, невеликі тиражі та обмежена аудиторія

глядачів чи радіослухачів порівняно з приватними засобами масової інформації» [16].

Представники органів публічного управління для забезпечення ефективних зв'язків з громадськістю постійно використовують засоби масової інформації для формування саме позитивного образу влади, який впливає на електоральну поведінку. Населення країни, як правило, висловлює думку не про саму політику, а про образи, запропоновані ним засобами масової інформації. Таке сприйняття може бути упередженим, а то й просто помилковим. Тим не менш, саме на них будується сприйняття політиків і поведінка електорату [19].

Важливу роль у створенні громадської думки про ситуацію, яка відбувається в державі, відіграють засоби масової інформації. Якість інформації, що розповсюджується засобами масової інформації найчастіше має позитивний характер, що проявляється в назвах їх статей. Варто зазначити, що багато проблем у налагодженні ефективних комунікативних відносин громадян з органами влади виникають внаслідок відсутності в країні альтернативних засобів масової інформації, які були б незалежними та висвітлювали би не тільки позитивну, але й критичну інформацію про стан роботи владних структур.

Отже, можна стверджувати, що до комунікативної діяльності органів влади відносяться три блоки завдань:

- забезпечення інформаційного обслуговування органів державної влади і органів місцевого самоврядування;
- налагодження комунікації з «внутрішніми клієнтами» – державними службовцями та посадовцями органів місцевого самоврядування;
- забезпечення комунікативної взаємодії із «зовнішніми клієнтами» – громадянами (населенням й інституціональними структурами громадянського суспільства).

Істотну роль у зміцненні взаємодії з громадськістю можуть зіграти консультативні громадські ради і комісії при органах влади, спеціалізовані за укрупненими напрямками діяльності цих органів. Основне завдання таких структур – виявлення суспільно зна-

чущих проблем, ставлення громадськості до пропонованих владою шляхів їх вирішення, визначення можливих компромісів і найменш конфліктних рішень при наявності протиріч. Накопичений досвід діяльності консультативних структур при різних органах влади показує, що при некоректному підході до формування та організації роботи таких структур існує серйозна небезпека занепаду через нездатність виконувати поставлені завдання.

В основі прямої взаємодії органів влади з громадськістю лежить надання посадовими особами цих органів певної інформації. Тому не тільки ефективність такої взаємодії, але й принципова можливість її реалізації цілком і повністю залежить від усвідомлення владою необхідності забезпечувати інформаційну прозорість своєї діяльності та активно вести відкритий діалог із суспільством та його структурами.

Висновки. Проаналізувавши вищезазначене можна зробити висновок, що забезпечення принципів прозорості та відкритості органів влади в реалізації публічної політики є однією з найважливіших гарантій демократизації держави й суспільства. Саме прозорість та відкритість органів влади в реалізації публічної політики, її здатність, спроможність і готовність до діалогу з різними суспільними силами значним чином визначають внутрішньополітичну ситуацію і впливають на процеси консолідації суспільства.

Утвердження відкритості діяльності органів публічного управління потребує закріплення:

1) права громадян на звернення до органів публічного управління з ініціативою щодо видання, зміни або скасування нормативно-правового акту;

2) проведення консультацій, конференцій і створення дорадчих органів;

3) організації публічних слухань (неформальних, покликаних виявити весь спектр суспільних інтересів, очікувань і пропозицій з того чи іншого питання, та формальних, процедура зіставлення інтересів підсумками яких приймається відповідне рішення).

Таким чином, прозорість є необхідною передумовою відкритості органів влади, тобто забезпечення доступу громадянсько-

transparency, openness, fairness, mutual responsibility, coordinated action and mechanisms provided interactive communication.

Given the diversity of views, we can distinguish two main approaches to understanding the process of interaction between civil society and government, enabling the system to see interaction between civil society and government as a system of relationships that are in dialectical unity. So, scientists who follow the first approach, believe that the state and civil society based on social basis and exist within a single field communication state. At the same time they oppose each other, because there is defined isolation of the two elements of the social system, due to differences of their structure (hierarchical and network) and cyclical actions and functions.

Gaining importance making procedures involving the public (through constructive interaction with the public administration) to form the state (regional) policy in the most important areas of social life and address pressing local issues.

Keywords: *transparency, openness, community, civil society, public policy, public authorities, public administration.*

Received: 14.12.2018

References

1. Afonin, E.A., Honiukova, L.V. & Vojtovych, R.V. (2006). Hromads'ka uchast' u tvorenni ta zdzijsnenni derzhavnoi polityky [Public participation in the creation and implementation of public policy]. Kyiv: Tsentr spriannya instyutsijnomu rozvytku derzhavnoi sluzhby [in Ukrainian].
2. Bojchuk, M. A. (2007). Vlada i hromadians'ke suspil'stvo: mekhanizmy vzaiemodii [Government and civil society: mechanisms of interaction]. Kyiv: NPU imeni M. P. Drahomanova [in Ukrainian].
3. Bonissar, D. (2006). «Privacy International». Svoboda informacii v mire [Privacy International. Freedom of information in the world]. Retrieved from <http://www.privacyinternational.org/foi/survey> [in Russian].
4. Vzaiemodiia z hromads'kisti v umovakh realizatsii administratyvnoi reformy [Interaction with the public in the conditions of implementation of

administrative reform] (2012). Ivano-Frankivs'k: Ivano-Frankivs'kyj tsentr nauky, innovatsij ta informatyzatsii [in Ukrainian].

5. Drahomyrets'ka, N. M. (2007). Komunikatyvna diial'nist' v derzhavnomu upravlinni : teoretyko-metodolohichnyj aspekt [Communal power in the state administration: theoretical and methodological aspect]. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].

6. Kovbasiuk, Yu. V. (2011). Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopaedia of the sovereign administration] (Vol. 2). Kyiv: NADU [in Ukrainian].

7. Konventsiiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod [Convention on the Rights of the People and Fundamental Freedoms] (1950, October 04). Retrieved from http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

8. Kokhan, A. I. Derzhavna komunikatyvna polityka – mekhanizm efektyvnoi diial'nosti instytutu publichnoi vlady v Ukraini [State Communicative Policy - Mechanism of the Effective Direction of the Institute of Public Administration in Ukraine]. Retrieved from <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/zmist.htm> [in Ukrainian].

9. Lenk, H. (1996). Razmyshlenija o sovremennoj tehnikе [Reflections on modern technology]. Kyiv: Aspekt-press [in Russian].

10. Mel'nyk, A. F. (2006). Menedzhment derzhavnykh ustanov i orhanizatsij [Management of state institutions and organizations]. Kyiv: Profesional [in Ukrainian].

11. Mel'nychenko, V. I. (2007). Zakonodavche rehuliuвання prozorosti i vidkrytosti publichnoho upravlinnia: neobkhidnist', stan, problemy, perspektyvy [Legislatively regulating prozorost i v_dkrytosti publichnogo upravlennya: neobkhidnist, camp, problems, prospects]. Ukrains'kyj sotsium – Ukrainian Social, #3, 139-149 pp. [in Ukrainian].

12. Mykhnenko, A.M. (2013). Mekhanizmy vzaiemodii suspil'stva ta vlady [Mechanisms of mutual trust and authority]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

13. Modernizatsiia derzhavnoho sektoru: vidkrytist' vlady. Policy brief [Modernizatsiya power in the sector: v_dkrytist Vlady. Policy brief]. Retrieved from <http://center.gov.ua/docman/download-document.html?gid=100> [in Ukrainian].

14. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zabezpechennia uchasti hromads'kosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky pryiniaty 03 lystopada 2010 #996 [Positions to the Cabinet of Ministers of Ukraine About the part of the community to formulate the real state policy from 2010, November 03 #996]. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.

15. Zakon Ukrainy Pro informatsiiu pryiniatyi 02 zhovtnia 1992 #2657-XII [Law of Ukraine About Information from 1992, October 02 #2657-XII]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

16. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy Pro Kontseptsiiu (osnovy derzhavnoi polityky) natsional'noi bezpeky Ukrainy pryiniata 16 sichnia 1997 #3/97BP [Regulations of the Supreme For the sake of Ukraine About the Concept (founding the state policies) of the national security of Ukraine from 1997, January 16 #3/97BP]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3/97-BP>

17. Rol' hromads'kosti v derzhavnomu upravlinni: rol' nederzhavnykh analitychnykh tsentriv [The role of the community in the state administration: the role of non-holding analytic centers]. Retrieved from <http://old2.niss.gov.ua/articles/260>.

18. Teleshun, S.O. (2010). Suspil'ni vyklyky ta efektyvna publiczna vlada: ukrains'ki realii [Public Challenges and Effective Public Power: Ukrainian Realities]. Retrieved from <http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2010/11/blog-post.html>.

19. Tykhomyrova, Ye.B. (2002). Transparentnist' i vidkrytist' diial'nosti vlady ta shliakhy ikh zabezpechennia v Ukraini [Transparency and openness of the authorities and ways of providing them in Ukraine]. Naukovi zapysky NAU «KMA» – Scientific notes of NAU “KMA”, Vol. 20, 39-40 pp. [in Ukrainian].

20. Fridmen, M. & Hajek, F. (2003). O svobode [About freedom]. Moskva: Tri kvadrata [in Russian].

21. Shport'ko, O. (2010). Pole publichnoi polityky [The field of public policy]. Politychnyj menedzhment – Political management, #5 (44), 90-96 pp [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Тимофєєв Сергій Павлович: Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Tymofeiev Serhij: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0002-9223-1468

E-mail: stymofeev@gmail.com

УДК 351.862.4+614.8](477)
DOI: 10.34132/pard2019.03.10

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕЧНОГО СЕРЕДОВИЩА ДЛЯ ЖИТТЯ ГРОМАДЯН

Федорова А. М., аспірант, Національний університет біоресурсів та природокористування України м. Київ, Україна

У статті розкрито змістовне навантаження понять «безпека», «безпека життєдіяльності», «цивільний контроль». Проаналізовано види безпеки та встановлено, що виокремлюють такі види безпеки: безпеку людини; національну безпеку, що складається з державної безпеки, безпеки політичної, економічної, воєнної, технологічної, екологічної, гуманітарної, демографічної, інформаційної, банківської, продовольчої, енергетичної тощо; безпеку життєдіяльності, складовими якої є: безпека праці, безпека військової служби, громадська безпека, безпека харчових продуктів, безпека особиста та ін. Показано, що безпека являє собою досить суперечливий, довгостроковий феномен політичної сфери суспільного життя. Наголошено, що специфіка політичного розвитку ставить питання про наростання проблем захисту національних інтересів, що вимагає не механічного нарощування зусиль в тому чи іншому загрозливому напрямку, а переосмислення засад функціонування системи забезпечення національної безпеки.

Здійснено огляд нормативно-правових актів, що регулюють питання забезпечення безпеки в державі, суспільстві і безпеки громадянина. З'ясовано складові, які забезпечують умови безпечного середовища для населення України.

Ключові слова: безпечне середовище; безпека; безпека життєдіяльності; громадськість; громадська безпека.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Становлення правової держави складний суперечливий процес. Поряд з оче-

видними досягненнями у демократизації суспільного життя, лібералізації економіки розвиток України характеризується наявністю деструктивних явищ, які суттєво гальмують здійснення соціально-економічних реформ, що ставлять під загрозу законні права та інтереси громадян, суспільства, держави загалом. Тому не випадкова підвищена увага сучасної науки до проблеми забезпечення безпеки. Пошук шляхів розв'язання існуючого протиріччя між очікуваним станом захищеності та його реальним здійсненням – одне з основних завдань держави.

Громадські об'єднання в Україні є політико-правовими інститутами, що розвиваються та виконують посередницьку функцію між громадянським суспільством і публічною владою щодо забезпечення та захисту прав і свобод громадян, а також їх інтересів та ініціатив. При цьому в такій важливій для сучасної України проблемі, як забезпечення безпечного середовища життя, інтереси держави та суспільства збігаються. Це зумовлено насамперед тим, що держава зобов'язана своїм походженням суспільству і розвивається разом з ним. Тому представляється особливо актуальним дослідження питання про взаємодію держави в особі її органів з громадянськими об'єднаннями в такій сфері, як забезпечення безпеки.

Наразі в повну силу заявила про себе наукова проблема, що полягає в необхідності подолання невідповідності наявного теоретичного та емпіричного обґрунтування процесу забезпечення безпеки новим гострим і складним вимогам до формування ефективних інститутів і технологій вирішення завдань безпеки в ХХІ столітті. Серед причин, що визначають особливу увагу до аналізу взаємодії держави і суспільства у сфері протидії загрозам безпеки, головною є безпосередній вплив підсумків таких досліджень на добробут конкретних людей в динамічних і суперечливих умовах суспільства, що трансформується в Україні. Наразі ситуація у сфері забезпечення безпеки принципово змінилася, що зумовило необхідність глибокого теоретичного осмислення попередніх підходів і постулатів. За останні роки накопичено чималий досвід реформ у сфері безпеки, створено законодавчу базу, сформовано нову структуру органів її захисту. Тим не менш динаміка розвитку сучасної української дер-

жави і громадянського суспільства, процеси, що протікають у світовому співтоваристві, породжують безліч нових загроз безпеці, які повинні знайти адекватне організаційно-правове рішення в адміністративно-політичній сфері державного управління.

Необхідно також брати до уваги, що безпека являє собою досить суперечливий, довгостроковий феномен політичної сфери суспільного життя. Специфіка політичного розвитку ставить питання про наростання проблем захисту національних інтересів, що вимагає не механічного нарощування зусиль в тому чи іншому загрозовому напрямку, а переосмислення засад функціонування системи забезпечення національної безпеки.

До теперішнього часу серед вчених, які досліджують проблеми безпеки, не вироблено загального підходу до визначення основного понятійного апарату з зазначеної проблематики, включаючи основні параметри співпраці влади та інститутів громадянського суспільства щодо протидії загрозам особистості, суспільства і держави.

Фахівці та науковці в Україні намагаються шукати нові дієві шляхи забезпечення безпеки національної, безпеки життєдіяльності тощо. До цих наукових доробок долучилися і представники громадянського суспільства, всі небайдужі громадяни України. Зокрема дана стаття безпосередньо пов'язана із науковими дослідженнями кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності ННІ післядипломної освіти Національного університету біоресурсів та природокористування України.

Аналіз досліджень і публікацій. Нині існує велика кількість наукових праць, які висвітлюють питання забезпечення безпечного середовища для життя громадян. Серед науковців, які досліджували цю проблематику варто виділити В. Авер'янова, В. Доненка, І. Коліушко, В. Колпакова, О. Кузьменка, В. Погорілко, Ю. Фоміна, Л. Шевченка та ін. Проте досі є недостатньо дослідженими питання діяльності органів влади із забезпечення основних прав і свобод громадян України крізь призму суб'єктивного відчуття населенням захищеності та безпечного середовища для життя.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є розкриття змісту понять «безпека», «безпека життєдіяль-

ності», «цивільний контроль» виокремлення видів безпеки та їх нормативно-правове унормування.

Виходячи з мети в статті вирішувалися такі завдання:

- проаналізувати змістовне навантаження понять «безпека», «безпека життєдіяльності», «цивільний контроль»;
- виокремити види безпеки;
- здійснити огляд нормативно-правових актів, що регулюють питання забезпечення безпеки в державі, суспільстві і безпеки кожного громадянина.

Виклад основного матеріалу дослідження. 21 червня 2018 року було прийнято нову редакцію закону «Про національну безпеку України» [1]. Цей Закон відповідно до статей 1, 2, 17, 18 і 92 Конституції України [2] визначає основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз. Конституція України визначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Громадська безпека у цьому законі визначається наступним чином: «захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз» [1].

Статтею 1 цього закону передбачено, крім іншого, і введення нового документу – Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, який направлений на довгострокове планування і розробляється на основі Стратегії національної безпеки України за результатами огляду громадської безпеки та цивільного захисту і визначає напрями державної політики щодо гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, цілі та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних загроз [1, ст. 1].

Крім цього, ст. 4 Закону України «Про національну безпеку України» встановлює засади демократичного цивільного контролю та визначає, що систему цивільного контролю складають: контроль, що здійснюється Президентом України та Верховною Радою України; контроль, що здійснюється Радою національної безпеки і оборони України; контроль, що здійснюється Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; судового контролю; громадського контролю [1, ст. 4].

Новий закон цілком відповідає поставленим вимогам, зрозуміло, з деякими застереженнями, і в числі інших істотно змінив принципи забезпечення безпеки.

Загальновідомо, що принципи є центральним поняттям, основою системи, яка представляє узагальнення і поширення якого-небудь положення на всі явища тієї галузі, в якій даний принцип абстрагований. Одним з принципів Закону України «Про національну безпеку України» є принцип взаємодії органів державної влади з громадськими об'єднаннями в цілях забезпечення безпеки. Таким чином, законодавець закріпив взаємодію органів державної влади з громадськими об'єднаннями в цілях забезпечення безпеки у якості правового принципу.

Нині державні органи, які покликані забезпечити безпеку в різних сферах, самі частково дезорганізовані й на даний момент не здатні повністю впоратися з усім різноманіттям завдань забезпечення безпеки. Гостро відчуваючи свою незахищеність, суспільство безпосередньо, без посередництва держави, намагається зробити кроки у плані забезпечення власної безпеки шляхом створення численних громадських об'єднань. Як правило, створення цих об'єднань відбувається мимовільно і є реакцією громадян на реальне або ймовірне виникнення загроз і небезпеки їх традиційному способу життя, матеріальним і духовним запитам та інтересам.

Що ж таке безпека? Загальновідомо, що безпека – це такі умови, в яких перебуває складна система, коли дія зовнішніх факторів і внутрішніх чинників не призводить до процесів, що вважаються негативними по відношенню до даної складної системи у відповідності до наявних, на даному етапі потреб, знань та уявлень.

Вирізняють такі види безпеки:

- безпека людини – такий стан людини, коли дія зовнішніх та внутрішніх факторів не призводить до смерті, погіршення функціонування та розвитку організму, свідомості, психіки та людини в цілому і не перешкоджає досягненню певних бажаних для людини цілей;

- національна безпека – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам. Складовими національної безпеки є:

- державна безпека;
- політична безпека;
- економічна безпека;
- воєнна безпека;
- технологічна безпека;
- екологічна безпека;
- гуманітарна безпека;
- демографічна безпека;
- інформаційна безпека;
- банківська безпека;
- інвестиційна безпека;
- продовольча безпека;
- енергетична безпека та ін.

- безпека життєдіяльності – спрямована на захист здоров'я та життя людини і середовища її проживання від небезпек. Складовими безпеки життєдіяльності є:

- безпека праці;
- безпека військової служби;
- громадська безпека та ін.
- безпека конкретних видів діяльності (ядерна безпека, гірничо-вibroакустична тощо);
- безпека харчових продуктів;
- безпека споруд і об'єктів – властивість споруди не створювати загрозу для життя, здоров'я та інтересів людини (техногенна безпека, пожежна, радіаційна тощо);

- безпека особиста;
- безпека побутова.

Перш ніж розглянути практичні питання взаємодії державних органів з громадськими об'єднаннями в цілях забезпечення безпеки, необхідно звернутися до теорії питання і визначитися, що ж чинне законодавство розуміє під терміном «безпека».

Конституція України в ст. 16 вказує на забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України. Ст. 17 передбачає, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави. Ст. 39 Конституції України визначає, що громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації. Ст. 42 гарантує, що держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт. Ст. 49 конкретизує, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу. Держава забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя. Ст. 50 гарантує, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту. Ст. 55 вказує, що кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань тощо [2].

Незважаючи на те, що ст. 64 Конституції України передбачає в умовах воєнного або надзвичайного стану окремі тимчасові обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, останні формують гарантовану державою безпекову складову для життєдіяльності населення [2].

Отже, узагальнюючи умови безпечного середовища для населення України, із врахуванням положень Основного закону можемо виокремити такі його складові:

- 1) життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека особи;
- 2) суверенітет і територіальна цілісність, економічна безпека держави, запобігання тероризму;
- 3) цивільний захист населення;

- 4) соціальний захист особи;
- 5) гарантії права приватної власності, інтелектуальної власності, підприємницької діяльності;
- 6) гарантії безпеки та свободи пересування особи, свободи слова (безпечне інформаційне середовище), реалізація права на мирні зібрання;
- 7) безпека споживача продукції (продуктів, предметів побуту) та послуг (робіт), охорона праці;
- 8) охорона здоров'я, медична допомога та санітарно-епідеміологічне благополуччя;
- 9) екологічна безпека, безпечне для життя і здоров'я особи довілля;
- 10) гарантії правового захисту та права самозахисту особи від порушення її прав, свобод і протиправних посягань.

Для цілей цієї статті важливо окреслити поняття громадська безпека, яке трактується, як стан захищеності громадянського суспільства, що характеризується відсутністю небезпеки для життя та здоров'я людей, для їх спокою та майнових прав, для нормальної діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, для цілісності й збереження матеріальних цінностей.

Вітчизняне законодавство надає дещо розширене трактування даного терміну і визначає, що громадська безпека і порядок – це захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз.

Система зв'язків та відносин, яка і представляє суть громадської безпеки, складається відповідно до техніко-юридичних норм під час придбання та використання об'єктів, які становлять підвищену небезпеку для життя та здоров'я людей, майна (державного, колективного чи особистого), а також з початком особливих надзвичайних умов, пов'язаних зі стихійними лихами та іншими надзвичайними обставинами.

З кінця 1990-х років в Україні став активно вживатися термін «національна безпека», при цьому він не мав тоді законодавчої основи, так як Конституція і чинне на той момент законодавство не містили такої категорії.

По мірі вживання в науці, політиці і в засобах масової інформації термін «національна безпека» став загальноживаним і наразі інтерпретується як: «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз».

Наразі під національною безпекою розуміють сукупність державної, громадської, екологічної, економічної, інформаційної та інших видів безпеки.

Характеризуючи систему управління у сфері формування безпечного середовища для життєдіяльності, варто виокремити різноманітність суб'єктів, наділених владними повноваженнями. Вони мають широке коло повноважень, частина яких стосується управління правоохоронними органами щодо забезпечення ними публічного порядку (правоохоронну складову), а інша частина – має на меті створення безпечного середовища для життєдіяльності людей (безпекову складову), тобто усунення всіх чинників, які негативно впливають на стан публічної безпеки та безпеки конкретних осіб чи населення загалом.

В українському праві публічною владою визнається: а) влада народу як безпосереднє народовладдя; б) державна влада – законодавча, виконавча, судова; в) місцеве самоврядування [4]. Публічну владу в Україні здійснюють такі органи: Верховна Рада України (парламент), Президент України (як владний інститут), місцеві ради; усі органи й установи, що реалізують державну владу, усі органи і установи, що реалізують місцеве самоврядування. Відтак публічна адміністрація – це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [5]

Забезпечення безпечного середовища для життєдіяльності населення – це функція суб'єктів публічного адміністрування, яка полягає у формуванні таких суспільних відносин, за яких усуваються

чинники, що загрожують фізичній та психологічній безпеці людини.

На нашу думку, питання забезпечення національної безпеки, як правило, зводиться до забезпечення державної безпеки з притаманними їй конспірацією, державною таємницею і, звичайно, вузького кола суб'єктів її забезпечення. Саме тому, на наш погляд, зокрема, автори коментарів до закону та іншої наукової літератури з даної проблематики обходять питання практичної участі інститутів громадянського суспільства у забезпеченні безпеки [6].

Насправді ж не слід забувати, що національна безпека – це і громадська, і екологічна, і економічна, і пожежна, та інші види безпеки, що представляють собою широкий комплекс питань, що передбачають широку участь громадських об'єднань та інших інститутів громадянського суспільства. Таким чином, пропонується розглядати участь громадських об'єднань у забезпеченні національної безпеки в самому широкому сенсі [7; 8].

Національна безпека є одним з пріоритетних факторів, що впливають на зміст і динаміку взаємовідносин між державними та громадськими інститутами; її політична специфіка полягає в тому, що даний чинник не локалізується тільки в структурі державного управління, але здатний проявляти себе в організаційних формах громадянського суспільства. Процес політичної трансформації породжує різні вимоги до системи забезпечення першочергових потреб громадян, які повинні бути адекватні масштабам і характеру загроз, що виникають. Це вимагає розширення інформаційно-дослідницького поля у сфері безпеки, продовження наукової роботи над виробленням критеріїв її забезпечення, а також над побудовою ефективної системи практичної діяльності по організації захисту національних інтересів країни за допомогою організації ефективного, адекватного сучасним умовам, процесу взаємодії інститутів державної влади і формування громадянського суспільства.

Функція забезпечення безпеки, традиційно будучи одним із завдань політики і індикатором ефективності публічної влади, в першу чергу реалізується у діяльності державних інститутів, метою яких виступає створення механізмів, що обмежують і перешкоджа-

ють неприпустимим проявам загрозливих станів і дестабілізаційних процесів, через що забезпечення безпеки пов'язано з обмежувальними і заборонними заходами і вимагає спеціальних форм і методів діяльності відповідних суб'єктів. Зростання суспільних потреб і ускладнення інтересів громадян і соціальних спільнот на сучасному етапі політичного розвитку, ініціює самодіяльну активність населення, спрямовану на запобігання загроз по відношенню до першочергових потреб життєдіяльності. Це актуалізує необхідність в оптимізації взаємовідносин різнорідних суб'єктів, що функціонують в системі забезпечення національної безпеки.

Наявність відмінностей між органами політичної влади, інститутами громадянського суспільства, а також плюралізму серед індивідів, великих соціальних агрегацій з приводу принципів, норм і стратегії забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави на практиці призводить до виникнення громадських об'єднань, які сприяють забезпеченню безпеки, які слід визначати як специфічний інститут громадянського суспільства, який виступає продуктом самодіяльної активності населення, ставить своєю метою визначення принципів та реалізацію політики з протидії загрозам національним інтересам, що володіє інтелектуальними, матеріальними і силовими ресурсами для здійснення намічених завдань, що практично виявляється в можливості формувати дієздатні суб'єкти недержавної системи забезпечення безпеки.

Виходячи з накопиченого теоретико-методологічного інструментарію доцільно охарактеризувати процес взаємодії держави і громадських об'єднань у сфері національної безпеки - як заснованої на конституційних нормах системі взаємної підтримки, взаємодопомоги і партнерства між елементами державної системи захисту безпеки та інститутами громадянського суспільства, що володіють ресурсами та потенціалом у справі протидії загрозам національним інтересам, забезпечує необхідний рівень захищеності всіх сфер життєдіяльності народу України.

З боку органів державної влади до теперішнього часу необхідна осмислена методологічна основа щодо здійснення взаємодії з об'єднаннями громадян, які сприяють забезпеченню національної

безпеки, що повинно дозволити знаходити адекватне втілення самодіяльним громадським ініціативам, спрямованим на вирішення актуальних проблем державної, суспільної та особистої безпеки. Реальні параметри співпраці громадських об'єднань з органами державного управління визначається комбінаціями, які залежать від особистісного фактора, миттєвої кон'юнктури, набору ситуативних моментів. З іншого боку для громадських об'єднань їх залучення до забезпечення національної безпеки як виду діяльності, що вимагає усвідомлення особливої відповідальності, розвиненого почуття обов'язку і високого ступеня організації, згуртованості і дисципліни, здатне стати дієвим фактором, що сприяє ефективності їх функціонування в питаннях статутної діяльності.

Завданням суспільства і органів влади має стати активне, систематичне і цілеспрямоване залучення громадських об'єднань, які відповідають критеріям безпеки і зарекомендували себе в якості ефективних кваліфікованих партнерів у цій сфері, до вирішення актуальних питань сучасного державного управління.

До пріоритетних напрямів оптимізації співробітництва органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у сфері протидії загрозам правопорядку та соціально-політичної стабільності слід віднести творче використання громадських ініціатив, націлених на забезпечення національної безпеки;

- здійснення уніфікації структурної організації і розмежування сфери компетенції органів виконавчої та законодавчої влади на державному і регіональному рівнях, відповідальних за протидію загрозам безпеки;

- поширення практики співробітництва з інститутами громадянського суспільства у сфері протидії кризовим процесам і небезпечних станів на діяльність всіх органів державного управління, зайнятих у сфері забезпечення різних аспектів безпеки, включаючи структури, призначені для ліквідації загроз неявного або прихованого характеру;

- проведення постійного моніторингу діяльності громадських об'єднань, які декларують свою прихильність забезпеченню різних аспектів безпеки, з метою виявлення їх реального потенціалу та відповідності діяльності нормам законодавства;

- реалізація адміністративних і юридичних заходів націлених на формування в суб'єктів на принципах автономності, добровільності, колегіальності ефективних регіональних недержавних систем протидії загрозам безпеки і політичної стабільності.

- створення на регіональному рівні координуючих організацій, міжвідомчих комісій для проведення практичних заходів щодо об'єднання недержавних структур в єдину добровільну громадську організацію забезпечення національної безпеки, удосконалення юридичної бази, що регламентує міжнародні аспекти функціонування українських громадських об'єднань, які сприяють захисту національних інтересів.

Висновки. В статті досліджено види безпеки. Акцентовано увагу на безпеці життєдіяльності, національній безпеці. Досліджено законодавче регулювання питань забезпечення різних видів безпеки. Окреслено роль громадськості та громадських об'єднань в забезпеченні безпеки. В перспективі варто детально дослідити питання практичного забезпечення безпечного середовища для життя громадян.

Стаття надійшла до редакції: 16.11.2018

CIVIL SOCIETY AS ONE OF THE MAIN ELEMENTS OF ANTI-CORRUPTION

Hanna Fedorova, National University of life and environmental sciences of Ukraine

.....
The legal state formation - a complex contradictory process. Along with the obvious achievements in the democratization of public life, liberalization of the economy, the development of Ukraine is characterized by the presence of destructive phenomena that significantly inhibit the implementation of socio-economic reforms that threaten the legitimate rights and interests of citizens, society and the state as a whole. Therefore, it is no coincidence that the increased attention of modern science to the problem of security. The search for solutions to the existing contradiction

between the expected state of security and its actual implementation is one of the main tasks of the state.

Public associations in Ukraine are political and legal institutions that develop and perform an intermediary function between civil society and public authorities to ensure and protect the rights and freedoms of citizens, as well as their interests and initiatives. At the same time, in such an important problem for modern Ukraine as ensuring a safe environment, the interests of the state and society coincide. This is primarily due to the fact that the state owes its origin to society and develops with it. Therefore, it seems particularly relevant to study the interaction of the state in the face of its bodies with public associations in the field of security.

Experts and scientists in Ukraine are trying to find new effective ways to ensure national security, safety of life and the like. Representatives of civil society and all concerned citizens of Ukraine joined in these scientific developments. In particular, this article is directly related to the research of the Department of public administration and management of innovative activity of the UNI of postgraduate education of the National University of bioresources and nature management of Ukraine.

The article reveals the content load of the concepts «safety», «life safety», «civil control». The types of security are analyzed and it is established that the following types of security are distinguished: human security, national security, consisting of state security, security, political, economic, military, technological, environmental, humanitarian, demographic, information, banking, food, energy, etc.; safety of life activity, which components are: safety of work, safety of military service, public safety, food safety, personal safety, etc. The review of normative legal acts regulating the issues of security in the state, society and citizen safety. The components that provide a safe environment for the population of Ukraine are clarified.

Keywords: *safe environment, safety, life safety, public, public safety.*

Received: 16.11.2018

References

1. Zakon Ukrainy Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: pryiniaty 21 chervnia 2018 r. № 2469-VIII. [Law of Ukraine on national security of Ukraine from June 21 2018, № 2469-VIII] Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> [in Ukrainian]
2. Konstytutsiia Ukrainy. Pryiniata 30 ver. 2016 r. № 254k/96-VR. [Constitution of Ukraine from September 30 2016, № 254k/96-VR] Retrieved from http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z960254K.html [in Ukrainian]
3. Zakon Ukrainy Pro hromadski obiednannia: pryiniaty 22 zhovtnia 2018 r. № 2415-VIII. [Law of Ukraine on public associations from October 22 2018, № 2415-VIII] Retrieved from http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T124572.html [in Ukrainian]
4. Pohorilko V. F. (2003) Publichna vlada. Yurydychna entsyklopediia: v 6 t. / red. Yu. S. Shemshuchenko ta in. K.: «Ukrain. entsykl. im. M. P. Bazhana», T. 5. 736 s. [in Ukrainian]
5. Kolpakov V. K. (2012) Poniattia publichnoi administratsii. Stanovlennia derzhavy v umovakh hlobalizatsii: teoretychnyi ta praktychnyi aspekt: materialy II Mizhnar. nauk. konf. (m. Kyiv, 24 liut. 2012 r.). K., S. 135–137. [in Ukrainian]
6. Kuzmenko O. V. (2018) Pravova determinatsiia poniattia «publichne administruvannia». Retrieved from <http://www.pravnuk.info/2013-12-27-15-13-45/529-pravova-determinaciya-ponyattya-publichne-administruvannya.html> [in Ukrainian]
7. Zakon Ukrainy Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: pryiniaty 8 lypnia 2018 p. № 2469-VIII. [Law of Ukraine on national security of Ukraine from June 8 2018, № 2469-VIII]. Retrieved from http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T182469.html [in Ukrainian]
8. Shevchenko L. V. (2012) Publichne administruvannia v sferi tsyvilnoho zakhystu naselennia: dys. kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Extended abstract of candidate's thesis. K., Nats. akad. vnutr. sprav. 244 s. [in Ukrainian]

Відомості про авторів / Information about the Authors

Федорова Анна Миколаївна: Національний університет біоресурсів та природокористування України: вул. Героїв Оборони, 15, Київ, 03041, Україна.

Hanna Fedorova: National University of life and environmental sciences of Ukraine: 15 Heroiv Oborony str. Kiev, 03041, Ukraine.

ORCID. ORG/ 0000-0001-8833-6606

E-mail: 9949@i.ua

УДК 351.823:[339.3:338.43.02

DOI: 10.34132/pard2019.03.11

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ВНУТРІШНІХ РИНКІВ АГРАРНОГО СЕКТОРУ

Черкаська В. В., канд. наук з держ. упр., Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ, Україна

У статті зазначено, що в аграрній політиці країн з розвинутою ринковою економікою однією з ключових завдань була і залишається підтримка сільських товаровиробників. Вона здійснюється різними способами, в тому числі: заходами прямої підтримки сільського господарства за допомогою цінової, кредитної, податкової, митної політики, що сприяють зростанню доходів селян і забезпечують їм ведення розширеного відтворення в умовах ринкових відносин. Визначено, що зовнішньоторговельна політика формує об'єктивні умови переваги вітчизняної продукції для споживачів. Разом з тим вона не повинна обмежувати можливості задоволення широкого споживчого попиту. Запропоновано до числа інструментів віднести виплати платежів натурою за кожен виведений з сільгоспобороту гектар невиробничої продукції комбіноване поєднання програм страхування та кредитування з квотуванням виробництва, фіксовані виплати в залежності від попередньої динаміки виробництва в обмін на поставлені умови щодо обмеження виробництва і дотримання вимог екології, обов'язкового страхування і надання щорічних звітів про свою діяльність. Важливу роль на цьому етапі відіграють заходи державного регулювання, що перешикоджують монополізації ринкової діяльності та сприяють рівноправності між дрібними та великими суб'єктами ринку.

Ключові слова: механізми державного регулювання; аграрна політика; ринкова економіка; сільські товаровиробники; продовольчий ланцюг; продовольчі ринки; вертикально інтегровані системи; аграрна кооперація; асоціації сільських виробників.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Вузловим моментом аграрної політики є інтерес, отже, в більш концентрованому вираженні, її сутність зводиться до покладання держави на максимальну реалізацію цих інтересів, і, відповідно, до створення необхідних для цього умов життєдіяльності всіх зайнятих в агропромисловому комплексі. Від того наскільки державою будуть досягнуті параметри тих чи інших інтересів суб'єктів аграрного сектора, буде залежати ефективність аграрної політики [1, с. 104]. При проведенні державою аграрної політики дуже важливим є враховувати зарубіжний досвід.

У світовій практиці регулюючі функції держави в агропродовольчій системі почали все активніше застосовуватися в 20–30 рр. XIX століття [2]. Причому на початковому етапі головним чином вироблялися правила гри, які передбачали використання, по відношенню до сільських виробників, певних вимог, обмежень, стимулів, компенсацій тощо. Державне втручання в економічні процеси спочатку носило економічний характер і не представляло собою цілісної системи. Це були певні завдання з постачання сільськогосподарської продукції, особливо в період війни та інших надзвичайних ситуацій, які вимагали централізованої мобілізації ресурсів.

У сфері проблематики сталого розвитку аграрного сектора та його підприємств, вагомими є напрацювання О. Бородіної, Л. Кучер, Ю. Лупенка, М. Кисіль, О. Шубравської, В. Юрчишина та багатьох інших.

Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду механізмів державного регулювання захисту внутрішніх ринків аграрного сектора та розробка пропозицій вирішення проблемних питань.

Формулювання цілей статті (постановка завдання):

- розкрити сутність механізмів державного регулювання захисту внутрішніх ринків аграрного сектору;

- обґрунтувати методичний підхід регулювання сільськогосподарського виробництва в межах реалізації механізмів державного регулювання захисту внутрішніх ринків аграрного сектору.

Виклад основного матеріалу дослідження. У кінці XIX – на початку XX століття найбільш поширеним методом регулювання сільськогосподарського виробництва був торговий протекціонізм [3]. В

подальшому, по мірі розвитку міжнародного торгового ринку, вільних торгових зон, зокрема в Європі, торговий протекціонізм все більше трансформувався у внутрішній аграрний протекціонізм.

Державне регулювання в розвинених зарубіжних країнах знаходиться в безперервному розвитку і вдосконаленні. Разом з тим, базові основи закладені в 50–80-ті роки минулого століття, не зазнали кардинальних змін [4].

В аграрній політиці країн з розвинутою ринковою економікою однією з ключових завдань була і залишається підтримка сільських товаровиробників [5]. Вона здійснюється різними способами, в тому числі:

- заходами прямої підтримки сільського господарства за допомогою цінової, кредитної, податкової, митної політики, що сприяють зростанню доходів селян і забезпечують їм ведення розширеного відтворення в умовах ринкових відносин;

- регулюванням і координацією міжгалузевих зв'язків, спрямованими на досягнення збалансованості у всіх ланках продовольчого ланцюга, усунення «вузьких місць» і диспропорцією у розвитку та функціонуванні продовольчих ринків і вертикально інтегрованих систем, використання результатів науково-технічного прогресу та передових технологій;

- підтримкою органів аграрної кооперації, територіальних і продуктових спілок і асоціацій сільських виробників, інших громадських організацій, що представляють інтереси селянства на всіх рівнях управління, включаючи урядовий;

- забезпечення зайнятості в аграрному секторі і відповідного рівня життя сільського населення [6].

Аграрній політиці України необхідно прагнути до створення системи сценаріїв розвитку аграрної економіки з тим, щоб адекватно і оперативно реагувати на мінливі умови господарювання суб'єктів агропромислового виробництва, така система повинна враховувати в часі бюджетні можливості, стан розвитку економіки країни, як в цілому, так і аграрної економіки зокрема [7].

В умовах бюджетного дефіциту і одночасно недостатнього виробництва основних продуктів харчування при ефективно функці-

онуючої галузі (або ряду галузей) економіки необхідно створити умови (податкові пільги та тощо) для диверсифікації бізнесу успішних компаній з цієї галузі в сільське господарство.

При відсутності ефективної галузі (кількох галузей) країна може скористатися наявними можливостями по створенню гарного внутрішнього «інвестиційного клімату», метою якого має бути розвитку бізнесу в одній або декількох галузях [8]. Внутрішньогалузеве регулювання має бути засноване на розробці і здійсненні програм, спрямованих на розвиток національного аграрного виробництва.

Провідна тенденція СОТ спрямована на послідовне скорочення державної підтримки сільськогосподарських підприємств [9]. Тому в якості одного з перспективних напрямків національної політики в умовах бюджетних обмежень, що стосується стимулювання внутрішнього аграрного виробництва, могло б стати створення умов для індустріалізації галузі через збільшення числа великих, автономних щодо держпідтримки і, водночас, рентабельних приватних структур. Велике аграрне виробництво здатне ефективніше використовувати всі фактори виробництва на основі ресурсозберігаючих технологій [10]. Зростання числа колективних господарств в цьому випадку могло б сприяти значному скороченню державних витрат на регулювання, в рамках якого, проте, повинна залишатися посильна підтримка дрібних підприємств.

При такому розвитку сценарію держава може зосередити зусилля на створення умов для збільшення виробництва, головним чином, за рахунок великих виробничих структур.

Якщо держава володіє достатніми бюджетними ресурсами, процеси регулювання можуть здійснюватися в більш збалансованому режимі. У цьому випадку воно може досить послідовно проводити заходи з підтримки виробників, виконувати належний контроль за дотриманням антимонопольного законодавства, забезпечувати спостереження над усіма суб'єктами ринку [11].

Державні заходи, спрямовані на створення умов, які сприяють зростанню аграрного виробництва, тісно пов'язані з політикою протекціонізму в зовнішньоторговельному регулюванні [13].

Протекціонізм на цьому етапі полягає в обмеженні доступу конкурентоспроможної імпоротної продукції на внутрішній ринок. Рівень захисту і відповідні методи регулювання залежать від стану національного аграрного виробництва та основним продуктивним ринком. Слід зазначити, що зовнішньоторговельна політика формує об'єктивні умови переваги вітчизняної продукції для споживачів [14]. Разом з тим вона не повинна обмежувати можливості задоволення широкого споживчого попиту.

Поставки імпорту на внутрішній ринок здійснюються на основі тарифно-митного регулювання, а в разі встановлення для національного ринку високих, стимулюючих виробництво цін – за рахунок підтримуючих механізмів, які покликані забезпечити пріоритет внутрішніх цін перед більш дешевою імпоротною продукцією (вирівнювання і підвищення цін на імпортні товари в порівнянні з внутрішніми цінами).

Вплив держави на процеси ціноутворення стало одним з важливих і систематично застосовуваних методів економічної політики практично в усіх країнах [15].

В якості основи економічних відносин на аграрному ринку виступають ринкові ціни, що складаються під впливом попиту та пропозиції. Водночас держава проводить моніторинг паритету цін в аграрному секторі та рівня доходів основних економічних суб'єктів і відповідно до даних цього моніторингу здійснює регулювання відповідних ринків [16]. Центральними завданнями державного регулювання аграрного ринку є запобігання різких коливань цін, недопущення істотного зниження доходів значних груп населення і підприємств, обмеження монополізації окремих сегментів ринку, забезпечення рівних конкурентних умов для всіх його учасників.

З рішенням цих завдань багато в чому пов'язано застосування в аграрному секторі більшості країн поряд з ринковими цінами системи регульованих державою цін, яка складається з наступних основних елементів: цільові ціни; гарантовані; порогові; інтервенційні і заставні ціни.

Система таких цін діє в багатьох країнах з ринковою економікою, зокрема в країнах ЄС, США та Канаді [17].

Фінансування в цих країнах різних механізмів підтримки цін на сільськогосподарську продукцію займають головне місце серед форм протекціонізму в агропромисловому комплексі. Так в країнах ЄС на них припадає 75 % сумарного еквівалента субсидій виробникам і близько 50 % – в США та Канаді [18].

В економічно розвинених країнах створені механізми захисту внутрішніх ринків, перш за все це мита та компенсаційні платежі, покликані вирівнювати різницю між високими внутрішніми і низькими світовими цінами.

Середньозважені імпорتنі тарифи на сільськогосподарську продукцію, характеризують ступінь захисту внутрішнього продовольчого ринку, в економічно розвинених країнах набагато вище, ніж в країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою [19, с. 184].

Сценарій перевиробництва агропродовольчої продукції найбільш характерний для країн з розвинутою економікою, в яких інтенсифікація виробництва реалізується за рахунок досягнень науково-технічного прогресу і, в ряді випадків, заходів з регулювання, які в попередній період були спрямовані на розширення виробництва.

Практична реалізація заходів, орієнтована на вирішення проблеми надвиробництва може бути здійснена за двома основними напрямками. По-перше, це дослідження перспективних зовнішніх ринків, а також розвиток експортних програм для переходу від досліджень до активної поведінки з метою стимулювання збуту продукції [20, с. 115]. По-друге, це програми, безпосередньо пов'язані з обмеженням виробництва.

Найбільш важливими інструментами обмеження виробництва є:

- жорстке квотування обсягів виробництва;
- висновок площ із сільськогосподарського обороту; він може здійснюватися одночасно з іншими методами регулювання (нерідко обмеження площі однієї культури призводить до збільшення площі іншої), наприклад, з програмами підтримки [21, с. 37];
- підтримка доходів виробників (замість цінових субсидій на сільгосптовари); вона переважно може здійснюватися за рахунок

розвитку програм страхування (страхування доходів); тим не менш, у даний час дієвим методом підтримки залишається фіксування нижнього рівня ринкових цін з наступною державною закупівлею продукції, тобто так звана програма Кредит під товар та тощо.

Кредит під товар полягає в наданні кредиту за пільговою ставкою вже після збору врожаю. Фермер в залежності від ринкової ситуації вирішує, продавати врожай самому або ж здати за встановленою ціною державі [22, 41].

До числа інструментів також слід віднести виплати платежів натурою за кожен виведений з сільгоспобороту гектар невиробничої продукції комбіноване поєднання програм страхування та кредитування з квотуванням виробництва, фіксовані виплати в залежності від попередньої динаміки виробництва в обмін на поставлені умови щодо обмеження виробництва і дотримання вимог екології, обов'язкового страхування і надання щорічних звітів про свою діяльність [23, с. 14].

Важливу роль на цьому етапі грають заходи державного регулювання, що перешкоджають монополізації ринкової діяльності та сприяють рівноправності між дрібними і великими суб'єктами ринку.

Висновки. У підтвердженні необхідності таких дій в умовах перевиробництва свідчить світовий досвід. Єдина аграрна політика (ЄАП), що проводиться в країнах-членах ЄС, є яскравим прикладом успішного регулювання сільськогосподарського ринку, складається з трьох основних елементів: ринкової політики; структурної політики і політики щодо розвитку сільських регіонів [24, с. 34]. Узгодженість дій в цьому «особливо чутливому» сегменті економіки стала чинником європейської економічної інтеграції. Європейський досвід особливо цікавий тим, що це регулювання здійснюється на наднаціональному рівні, є комплексним і гнучким.

Для державного регулювання аграрної сфери ЄС типовими є два правила – забороняється продавати ввезену продукцію за ціною нижчою від ціни внутрішнього ринку і той, хто ввозить продукцію в країни співдружності, повинен вносити в бюджет ЄС (частково – в бюджет тієї країни, яка імпортує продукцію) різницю між граничною ціною і ціною світового ринку [25, с. 91]. Ця різниця називається виплатою за угоду.

Проведена ЄС політика підтримки в значній мірі стимулювала експорт сільськогосподарської продукції і по ряду товарних позицій сприяла перетворенню ЄС з нетто-імпортера в нетто-експортера. Нами зазначено, що найважливішою перевагою ЄС, в порівнянні з Україною, є наявність там не ліберально-тарифної системи регулювання зовнішнього ринку, а системи компенсаційних платежів і виплат. Це дає можливість експортерам з Євросоюзу автоматично виходити на російський ринок, як мінімум, з тими ж цінами, які існують в Україні, незалежно від витрат в ЄС. Щорічно ЄС на сільськогосподарські дотації фермерам виділяє 43 млрд євро, що становить майже половину загального річного бюджету ЄС [26, с. 108]. За існуючою системою дотацій європейський фермер автоматично отримує тим більшу фінансову допомогу, чим більше продукції він виробляє. Однак така практика не тільки «з'їдає» половину бюджету ЄС, але і сприяє затоварюванню сільськогосподарського ринку Європи.

З огляду на цей факт і те, що розмір витрат на фінансування сільського господарства в рамках ЄАП до 2013 року залишається на колишньому рівні – 43 млрд євро на рік, що в світлі вступили до складу ЄС в 2004 році нових десяти країн з високим вагою сільськогосподарського виробництва виглядає як скорочення субсидій, що може відбитися на механізмах підтримки ЄАП [27, с. 81]. ЄС і яка приєдналася до нього нові країни будуть змушені для підтримки механізмів ЄАП збільшити витрати своїх бюджетів, що може викликати недотримання рівня граничного обмеження допускається дефіциту бюджетів встановленого Маастрихтським договором, а також, з огляду на членство країн ЄС в СОТ, яке накладає певні зобов'язання щодо лібералізації світової аграрного ринку і ряд інших обставин ЄС пішов на реформування ЄАП [28, с. 49].

Проведена реформа ЄАП не зачепить загального розміру дотаційних відрахувань з бюджету ЄС зміниться їх структура. Так, в рамках проведеної реформи ЄАП, міністри сільського господарства країн-членів Європейського Союзу прийняли рішення з 2005 року знизити ціни на деякі види сільськогосподарських продуктів при централізованих державних закупівлях, скасувати більшість у субсидій фермерам, а що залишилися субсидії розподіляти за іншим

принципом, ніж раніше, розмір виділених дотацій тепер буде прямо залежати не від кількості виробленої продукції, а від якості продукції, умов утримання худоби та дотримання екологічних норм при веденні сільського господарства [29, с. 631]. Крім цього, державні виплати будуть проводитися у вигляді одноразових виплат в дохід ферми на основі торішніх виробничих результатів і можуть бути знижені на 25 %, якщо фермер не дотримуватиметься встановлених стандартів в області екології, безпеки продовольства і охорони здоров'я тварин.

Стаття надійшла до редакції: 22.12.2018

MECHANISMS OF STATE REGULATION OF PROTECTION OF INTERNAL MARKETS OF THE AGRARIAN SECTOR

Valeriy Cherkaska, PhD in Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, Ukraine

.....
The article states that in agricultural policy of countries with developed market economy one of the key tasks was and remains the support of rural commodity producers. It is carried out in a variety of ways, including: measures for direct support of agriculture through price, credit, tax and customs policies that contribute to the growth of income of peasants and provide them with extended reproduction in a market economy. It is determined that foreign trade policy forms objective conditions for the advantages of domestic products for consumers. At the same time, it should not restrict the ability to meet broad consumer demand.

It has been determined that in the agricultural policy of countries with developed market economy the support of rural commodity producers is carried out in various ways, including: measures of direct support of agriculture with the help of price, credit, tax and customs policies, which promote the increase of income of peasants and provide them with extended reproduction in conditions of market relations; regulation and coordination of inter-branch links aimed at achieving a balance in all parts of the food chain, removing «bottlenecks» and imbalance in the development and

functioning of food markets and vertically integrated systems, the use of scientific and technological progress and advanced technologies; support of agrarian cooperation bodies, territorial and food unions and associations of rural producers, and other non-governmental organizations representing the interests of the peasantry at all levels of government, including the government; provision of employment in the agricultural sector and the corresponding level of living of the rural population.

It is proposed to include in the number of instruments payment of payments in kind for each agricultural output hectare of non-production products brought out of agricultural production combined combination of programs of insurance and lending with production quotations, fixed payments, depending on the previous dynamics of production in exchange for the conditions imposed on the restriction of production and compliance with environmental requirements, mandatory insurance and annual reports on their activities. Important role at this stage is played by measures of state regulation that impede the monopolization of market activity and promote equality between small and large market players.

The necessity of such actions in the conditions of overproduction is substantiated by world experience. The Single Agricultural Policy (EAP) in the EU member states is a vivid example of successful agricultural market regulation, consisting of three main elements: market policy; structural and rural development policies. Coherence in this «particularly sensitive» segment of the economy has become a factor in European economic integration. The European experience is especially interesting because it is regulated at the supranational level, is complex and flexible. There are two rules for state regulation of the EU agricultural sector: it is forbidden to sell imported goods at a price below the domestic market price, and for those who import products to the countries of the Commonwealth, it is necessary to make a difference in the budget of the EU (partly in the budget of the country that imports the products) between the marginal price and the price of the world market. This difference is called the payout for an agreement. The EU support policy that has been carried out has greatly stimulated the export of agricultural products and contributed to the transformation of the EU from a net importer to a net exporter for a number of commodity

positions. We have indicated that the most important advantage of the EU, in comparison with Ukraine, is the existence of a non-liberal-tariff system for regulating the external market, and a system of compensatory payments and payments. This enables exporters from the European Union to automatically enter the Russian market, at least with the same prices that exist in Ukraine, regardless of the cost to the EU.

Keywords: mechanisms of state regulation, agrarian policy, market economy, rural commodity producers, food chain, food markets, vertically integrated systems, agrarian co-operation, associations of rural producers

Received: 22.12.2018

References

1. Kucher, L. Yu. (2016). Kontseptual'nyj pidkhid do ekonomichnoho upravlinnia innovatsijnymy proektamy ahrarnykh pidprijemstv [Conceptual approach to economic management of innovation projects of agricultural enterprises]. *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy*, no. 2, pp. 103–106.
2. Analitychna zapyska schodo vprovadzhennia najbil'sh vazhlyvykh investytsijnykh proektiv, iaki realizuiut'sia v ahropromyslovomu kompleksi rehioniv stanom na 1 sichnia 2017 roku [Analytical note by implementation of most important investment projects implemented in the agricultural sector of the regions on January 1, 2017]. Retrieved from: <http://minagro.gov.ua>.
3. Kompaniia ED&F Man-Ukraina zapustyla novyj zroshuval'nyj kompleks (2017) [Company ED&F Man-Ukraine launched the new of irrigation complex (2017)]. Retrieved from: http://ucab.ua/ua/pres_sluzhba/novosti/kompaniya_edf_manukraina_zapustila_noviy_zroshuvalniy_kompleks [in Ukrainian].
4. Kapital'ni investytsii za 2016 rik [Capital investment in 2016]. Retrieved from: <http://minagro.gov.ua/monitoring?nid=23417>.
5. Kisil, M. (2017). U I kvartali 2017 roku zberehlasia tendentsiia znachnoho zrostannia investytsij u sil's'ke hospodarstvo [In I quarter 2017 is preserved trend of significant growth in investment in agriculture]. Retrieved from: <http://www.iae.org.ua/presscentre/archnews/2012--2017-.html>.
6. Riven' investytsij v ahrosektor perevyschyy dokryzovyj period [The level of investment in the agricultural sector exceeded the pre-crisis period].

Retrieved from: http://ucab.ua/ua/pres_sluzhba/novosti/riven_investitsiy_v_agrosektor_perevischiv_dokriziviy_period [in Ukrainian].

7. V Ukraini zapratsiuвав majdanchyk dlia poshuku investysij v aharni proekty [In Ukraine began to work a platform for the investment search in agricultural projects]. Retrieved from: http://agroportal.ua/ua/news/tehnologii/v-ukraine-zarabotala-ploshchadka-dlya-poiska-investitsii-v-agrarnye-proekty/?_utl_t=fb [in Ukrainian].

8. The official site of Platforms of development agribusiness AGROTALKS. Retrieved from: <http://agrotalks.com/investagro> [in Ukrainian].

9. Zakon Ukrainy “Pro derzhavnu pidtrymku sil’skoho hospodarstva v Ukraini” # 1791-19 vid 01.01.2017 [The Law of Ukraine “On State Support to Agriculture in Ukraine” # 1791-19 from 01.01.2017)]. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1877-15>.

10. Zhmurko I.V.(2015). Ryzkyk v aharnomu sektori ta neobkhidnist’ ikh strakhuvannia [Risks in the agrarian sector and the need for their insurance]. Economy of agroindustrial complex. Vol. 4, pp. 25-27.

11. Ostapenko O.M.(2013). Udoskonalennia vitchyznianoï systemy strakhuvannia ahariiiv z urakhuvanniam zarubizhnoho dosvidu [Improvement of the domestic insurance system for agrarians in the light of foreign experience]. Economy: realities of time. Vol. 5(10), pp. 38-45.

12. Sholoyko, A.C. (2009). Pryntsypy obov’iazkovoho strakhuvannia v umovakh rynkovoï ekonomiky [Principles of compulsory insurance in a market economy]. Ekonomika APK. Vol. 10, pp.55-58.

13. Ukrainian agribusiness market in 2017. Retrieved from: <http://agroinsurance.com> [in Ukrainian].

14. Martseniuk-Rozar’onova, O.V. (2014). Kharakterystyka ta stan rozvytku strakhovoho rynku Ukrainy [Feature and state of development of the insurance market of Ukraine]. Ekonomichni nauky. Vol.7, pp. 48-50.

15. Accounting and Finance of the AIC. Retrieved from: <http://magazine.faaf.org.ua/zabezpechennya-strahovogo-zahistuagrarnih-tovarovirobnykiv.html> [in Ukrainian].

16. Newsletter: officially about taxes. Retrieved from: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8247> [in Ukrainian].

17. Economic Content and Importance of Agricultural Insurance. Retrieved from: http://www.agrosvit.info/pdf/4_2017/7.pdf [in Ukrainian].

18. Rating of insurance companies for voluntary insurance of agricultural products for 9 months of 2017. Retrieved from: <https://forinsurer.com/ratings/nonlife/17/9/76> [in Ukrainian].

19. Hryshova, I. Yu., Diachenko, O. P. (2016). Diievist' mekhanizmv derzhavnogo upravlinnia v sferi protydii tin'ovij ekonomitsi v Ukraini [Effectiveness of the mechanisms of state administration in the area of counteraction to the shadow economy in Ukraine]. Pravo ta derzhavne upravlinnia. Vol. 3, pp. 183-189.

20. Diachenko, O.P. (2017). Zapobihannia poshyrenniu suchasnykh tendentsij rozvytku tin'ovoi ekonomiky z pozytsii efektyvnogo derzhavnogo upravlinnia [Prevention of shaking the modern trends of the shadow economy from the standpoint of effective public administration]. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. Vol. 5, pp. 114-120.

21. Naumov, O.B. (2016). Ekonomiko-politychni konflikty na suchasnomu etapi [Economic-political conflicts at the present stage]. Ukrainskyj zhurnal prykladnoi ekonomiky. Vol. 1, no. 2, pp. 36-49.

22. Hryshova, I.Iu., Krasnoruckyj, O.O. (2015). Koruptsijni ryzyky ta zarubizhna metodolohiia ikh otsinky v systemi ekonomichnoi bezpeky [Corruption risks and foreign methodology of their estimation in the system of economic security]. Problemy i perspektyvy ekonomiky ta upravlinnia : naukovyj zhurnal. Vol 4 (4), pp.40-46.

23. Grishova, I.Iu., Krasnoruckij, O.O. (2016). Nauchnye podhody k metodologii vyjavlenija jelementov tenevoj dejatel'nosti na predprijatijah Ukrainy [Scientific approaches to the methodology of revealing the elements of shadow activity at Ukrainian enterprises]. Vestnik Ivanovskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija «Jekonomika». Vol. 1(27), pp.13-18.

24. Hryshova, I. Yu, Hnatieva, T. M. (2016). Upravlinnia ryzykamy u konteksti stratehii antykryzovoho upravlinnia [Risk Management in the Context of the Anti-Crisis Management Strategy]. Ukrainskyj zhurnal prykladnoi ekonomiky. Vol. 1, no. 3, pp. 32-40.

25. Naumov, O.B. (2016). Instytutsijni determinanty j stratehichni napriamy ekonomichnogo rozvytku natsional'noho gospodarstva [Institutional determinants and strategic directions of economic development of the national economy]. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. Vol. 5, pp.89-95.

26. Davydiuk, O. O. (2015). Ekspertni metody otsinky u vyrishenni ekonomichnykh konfliktiv pidpriemstv [Expert evaluation methods in solving economic conflicts of enterprises]. Naukovi praci Poltavskoi derzhavnoi ahrarynoi akademii. Vol. 2(11), pp.106-110.

27. Kravchuk, A.O. (2016). Tin'ovi aspekty ekonomiky Ukrainy v podatkovomu sektori [Shadow aspects of the Ukrainian economy in the tax

sector]. *Ukrainskyj zhurnal prykladnoi ekonomiky. Ternopil'skyj nacionalnyj ekonomichnyj universytet*. Vol. 1, no. 3, pp.79-86.

28. Halyckyj, O.M. (2016). *Derzhavne rehuliuвання ahrarnoho vyrobnytstva natsional'noi ekonomiky v umovakh ievrointehratsii* [State regulation of agrarian production of the national economy in the conditions of European integration]. *Visnyk Sums'koho nacionalnoho ahrarnoho universytetu serija «Ekonomika ta menedzhment»*. Vol. 8 (69), pp.48-54.

29. Myt'aj, O.V., Khlystun, O.A. (2014). *Naukovo-metodolohichni kryterii formuvannya mekhanizmu dosiahnennia ekonomichnoi bezpeky pidpryemstvamy* [Scientific and methodological criteria for the formation of a mechanism for achieving economic security by enterprises]. *Hlobalni ta nacionalni problemy ekonomiky*, vol 2, pp. 630-633. Retrieved from: <http://global-national.in.ua/archive/2-2014/128.pdf>.

Відомості про авторів / Information about the Author

Черкаська Валерій Володимирович: Міжрегіональна Академія управління персоналом: вул. Фрометівська 2, м. Київ, Україна, 03039

Cherkaska Valeryi: Interregional Academy of Personnel Management: Frometivska str., 2, Kyiv, 03039, Ukraine

ORCID.ORG./0000-0002-5716-1273

E-mail: rvps@ukr.net

УДК 340.5:342.56

DOI: 10.34132/pard2019.03.12

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ТА ВЗАЄМОДІЯ ІМІДЖУ СУДОВОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ І ДОВІРИ ГРОМАДЯН: ПРОБЛЕМИ ТА СПОСОБИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Шульга А. А., канд. наук з держ. упр, ст., викладач, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Яроцук Т. О., Новобузький районний суд Миколаївської області – заступник керівника апарату суду. м. Новий Буг, Миколаївської області, Україна

У статті обґрунтовується взаємозв'язок та взаємодія іміджу судової влади і довіри громадян до неї на сучасному етапі. На початку дослідження визначено поняття «імідж» та «імідж судової влади», а також що являє собою довіра в контексті сучасної науки та публічного управління. Наведено різні статистичні дані соціологічних досліджень, на основі яких зроблено висновок, що рівень довіри громадян до судової влади України занадто низький. Описано Індекс довіри до судової влади. Зазначено, що імідж судової влади прямо залежить від рівня довіри громадян до неї. Довіра та імідж судової влади взаємодіють між собою, заради досягнення однієї мети – гідне і справедливе вітчизняне правосуддя. У статті перераховані чинники, які впливають на рівень довіри до судової влади, тим самим погіршуючи її імідж. Результати окремих соціологічних досліджень свідчать про те, що найбільш проблемними факторами в українському правосудді, які впливають на зниження рівня довіри до судової влади є корупція та людський чинник. Підкреслено, що низький рівень довіри до суду є перешкодою для залучення іноземних інвестицій. Наприкінці статті зазначено, що зміна суб'єкта і процедури призначення суддів та строку їх перебування на посаді кардинальним чином не вплине на рівень корупції в

системі правосуддя та довіри до судової влади, а також на якість, об'єктивність і незалежність роботи судів. Для покращення існуючої ситуації в системі вітчизняного правосуддя, насамперед, потрібно змінити ставлення самих суддів до того, що вони роблять, їхню свідомість та сприйняття навколишньої реальності. Зроблено висновок, що імідж судової влади відіграє неабияку роль не лише у питанні захисту прав і свобод та відновлення справедливості, а й у питанні економічного зростання всієї держави. Запропоновано напрями підвищення рівня довіри до судової влади та формування її позитивного іміджу.

Ключові слова: *імідж, імідж судової влади, довіра, доступність до правосуддя, корупційність, Індекс довіри до судової влади.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Зважаючи на соціальну роль, яку відіграє судова влада в країні, на потребу її якісного й ефективного функціонування задля розбудови демократичної, правової, соціальної держави і громадянського суспільства, а також заради зменшення соціальної напруги в Україні, виникає потреба зруйнувати існуючі негативні стереотипи стосовно діяльності судової влади в цілому і суддів, зокрема, сформувані їх позитивний імідж. Адже від іміджу цих владних інституцій залежить дієвість всього механізму держави, соціальне самопочуття українців та їх впевненість у захищеності закріплених Конституцією України прав і свобод. В умовах сучасної глобалізації та віртуалізації, позитивний імідж судової влади може стати одним із інструментів подолання політико-правової кризи. Підвищення іміджу судової влади сприятиме встановленню законності і правопорядку у суспільстві, закріпленню верховенства права та утвердженню України як дійсно правової держави. Позитивний імідж судової влади є гарантією досягнення мети і реалізації завдань, поставлених державою перед нею, важливим чинником підвищення ефективності роботи її установ.

Враховуючи зазначене, дослідження даного питання є актуальним і необхідним. Це дасть можливість окреслити перспективи покращення іміджу судової влади, сформулювати напрями формування позитивного іміджу судової влади в Україні на сучасному етапі,

що, у свою чергу, сприятиме більш ефективній реалізації нашої державою політики європейської інтеграції, розвитку співробітництва з європейськими інституціями.

Аналіз досліджень і публікацій. Багато вітчизняних і зарубіжних дослідників, у тому числі й у сфері державного управління, вивчають й аналізують поняття «імідж», «імідж судової влади», а також методи та механізми його формування. У своїх роботах В. Авер'янов, А. Бернюков, В. Бігун, Ю. Битяк, І. Казанчук, Р. Калюжний, С. Ківалов, Ю. Лобода, Б. Малишев, С. Погребняк, С. Рабінович, В. Смородинський, М. Сірий, О. Стовба, В. Тertiшник та інші безпосередньо досліджують проблеми формування позитивного іміджу судової влади, визначають напрямки його вдосконалення. Та враховуючи значну кількість наукових робіт, поза увагою вчених залишаються питання державної політики щодо формування позитивного іміджу суду та напрями її реалізації за сучасних умов в Україні. Не приділено достатньої уваги механізмам формування іміджу судової влади у контексті підвищення рівня довіри до них з боку громадськості.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є обґрунтувати взаємозв'язок та взаємодію іміджу судової влади і довіри громадян та сформулювати способи підвищення рівня довіри громадськості і формування позитивного іміджу судової влади України у контексті реформування судової системи на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні поняття «імідж» вживається не лише у вузькоспеціалізованих виданнях, як це було десять років назад, а й доволі часто використовується у діловому спілкуванні, озвучується журналістами, державними діячами, політиками, пересічними громадянами, й, що важливо, вже міцно закріпилося у категоріальному апараті суспільствознавчої галузі знань, у тому числі і в науці державного управління. Вважаємо, що дослідження поняття «позитивний імідж судової влади» слід розпочати із з'ясування змісту самої категорії «імідж».

Феномен іміджу досліджується у багатьох суспільствознавчих науках – філософії, економіці, психології, соціології тощо. І якщо

спочатку потреба у цілеспрямованому формуванні іміджу відчувалася в економічній сфері, то згодом стало очевидним, що владні структури також потребують створення певного сприйняття суспільством свого образу. Сьогодні термін «імідж» міцно укоренився у вітчизняному політологічному мисленні, позначаючи важливі явища політичного життя суспільства: «імідж політичного лідера», «імідж політичної партії», «імідж держави», «імідж державного службовця», «імідж державної служби» тощо [4, с. 227].

Цікаво, що до ХХ ст. поняття «імідж» не існувало, проте деякі складові іміджу були вже відомі, зокрема, опис зовнішніх характеристик та їх відповідність внутрішньому світу людини. При цьому малися на увазі не лише позитивні характеристики, а й певні риси, які справляли негативний вплив на оточуючих при першій взаємодії з ними. Вважалося, що саме це перше враження й відображає сутність поки ще незнайомої людини [10].

Незважаючи на широту застосування, поняття «імідж» тлумачиться неоднозначно. У дослівному перекладі з англійської мови поняття «імідж» означає імітувати. Вважається, що воно походить від латинського слова *image* (образ), пов'язаного з латинським словом *imitari* (імітувати). Найбільш поширене та відоме визначення міститься у Великій енциклопедії, де зазначено, що імідж – це такий, що склався в масовій свідомості і має характер стереотипу емоційно забарвлений образ кого-небудь або чого-небудь. Імідж відображає соціальні очікування певних груп [1, с. 443].

У Словнику української мови слово «імідж» має кілька значень. Це громадська думка, уявлення про когось, щось; репутація, образ спрямований на формування громадської думки чи уявлення про неї [20, с. 78].

Наука державного управління трактує імідж як образ, який цілеспрямовано формується й призначений справляти емоційно-психологічний вплив на певних осіб з метою популяризації, реклами тощо.

Отже, у загальному сенсі іміджем є сформований образ певної особи, явища чи предмета, який підкреслюючи відповідні ціннісні характеристики, покликаний справляти емоційно-психологічний

вплив на когось з певною метою. Відповідно іміджем судової влади є сформовані у свідомості людини чи всього суспільства цілісні та емоційно забарвлені образи функціонування системи правосуддя та діяльності працівників судових органів, які визначають рівень довіри громадськості до них, та є наслідком цілеспрямованого інформаційно-комунікативного впливу.

Сьогодні Україна впевнено крокує до Європейського Союзу, зміцнює державність та розвиває економіку. Для успішного досягнення поставлених цілей нашої країні вкрай потрібно сформувати ефективну у своїй діяльності, стійку до зовнішніх факторів, справедливу та законну в процесі винесення рішень систему правосуддя, яка покликана захищати права і свободи, гарантовані Конституцією України. Оскільки саме правосуддя є гарантом законності, справедливості і порядку у суспільстві. Проте, на сьогодні громадяни зневірилися у незалежності та об'єктивності рішень, які ухвалюються суддями.

Довіра людей – це особливе джерело сили інституту правосуддя й одночасно показник ефективності судової влади, що в цілому формує її позитивний імідж. Адже будь-яка влада без підтримки і довіри населення є не життєздатною. Існування такої ситуації, тим більше довготривале, може спричинити підвищення соціальної напруги в суспільстві. Зміцнення авторитету судів буде сприяти досягненню суспільного визнання і схвалення вітчизняного інституту правосуддя, що проявлятиметься у довірі до нього суспільства і, як наслідок, сприятиме формуванню позитивного іміджу судової влади. Саме тому з-поміж важливих завдань, які поставлені перед сучасною судовою владою, – це здобуття довіри громадян, зміцнення свого авторитету і підвищення соціально-правового статусу в суспільстві, шляхом докорінних змін як з правової точки зору, так і у свідомості суддівського апарату та самих людей.

Результати різних соціологічних опитувань свідчать про значну недовіру народу до публічної влади, зокрема і до судової. Так, наприклад, у грудні 2014 р. Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» спільно з соціологічною службою Центру Разумкова було проведено опитування населення про його став-

лення до судової гілки влади. Опитаних було близько двох тисяч осіб віком від 18 років, із яких 81% виявили недовіру до судової влади [18].

У подальших роках за допомогою проекту «Справедливе правосуддя», яке фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID), були проведені подібні дослідження, за результатами яких у 2015 р. 79% опитаних людей зовсім/скоріше не довіряють судовій владі і лише 5% повністю/скоріше довіряють такій владі [8]; у 2016 р. 69% опитаних зовсім/скоріше не довіряють судовій владі, 10% – повністю/скоріше довіряють такій владі (див. Рис. 1) [21].

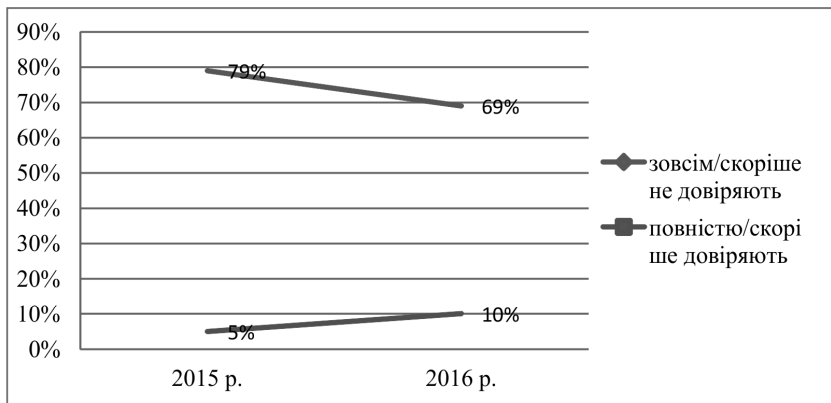


Рис. 1. Рівень довіри людей до судової влади України (2015-2016 рр.)

У 2017 р. Центр Разумкова провів нове соціологічне дослідження, відповідно до якого про свою недовіру до судів (судової системи в цілому) повідомили 80,9% респондентів, а про довіру – 9,3%. Місцевим судам не довіряють 77,4% опитаних, довіряють – 11,9%, Верховному Суду України не довіряють 72,0% громадян, довіряють – 13,1%, Конституційному Суду України не довіряють 66,8% громадян, довіряють – 14,9% (див. Таблиця 1) [24].

Таблиця 1

Рівень довіри до судів та судової системи в цілому

	зовсім не довіряю	скоріше не довіряю	скоріше довіряю	повністю довіряю	важко відповісти	баланс довіри-не довіри*
Місцеві суди						
загальнонаціональне опитування	44,9	32,5	10,1	1,8	10,8	-65,5
опитування на виході з приміщень судів	15,8	21,7	38,4	13,1	11,0	14,0
Верховний Суд України						
загальнонаціональне опитування	42,2	29,8	10,9	2,2	15,0	-58,9
опитування на виході з приміщень судів	15,1	22,6	19,9	11,3	31,1	-6,5
Конституційний Суд						
загальнонаціональне опитування	40,3	26,5	12,3	2,6	18,4	-51,9
опитування на виході з приміщень судів	14,7	17,9	18,8	9,8	38,8	-4,0
Антикорупційний суд						
загальнонаціональне опитування	36,6	24,5	11,1	2,6	25,1	-47,4
опитування на виході з приміщень судів	-	-	-	-	-	-
Суди (судова система в цілому)						
загальнонаціональне опитування	47,3	33,6	8,0	1,3	9,8	-71,6
опитування на виході з приміщень судів	15,9	25,5	36,6	10,4	11,7	5,6

*Різниця між часткою тих, хто довіряє, і часткою тих, хто не довіряє

Крім того, під час даного дослідження представниками Центру Разумкова був проведений невеликий експеримент. Громадянам пропонувалося визначити рівень своєї довіри до Антикорупційного суду, якого на той час ще не існувало, але точилися дискусії навколо його можливого створення. Відповіді опитаних показали, що цьому органу не варто сподіватися на кредит довіри з боку населення – рівень довіри до ще не створеного органу виявився дуже низьким. Різну ступінь довіри до Антикорупційного суду висловили 13,7% опитаних, а різну ступінь недовіри – 61,1%. Такі результати, на наш погляд, можуть свідчити про те, що рішення про довіру чи недовіру до Антикорупційного суду, а також інших судів та судової системи загалом приймаються громадянами швидше з політичних міркувань, а не на основі власного досвіду чи інших реальних фактів. З високою імовірністю можна припустити, що низький рівень довіри до судів є наслідком вкрай низького рівня довіри до державних органів в цілому (адже не довіряють державному апарату у 2017 р. 80,7% опитаних) (див. Таблиця 1) [24].

Підтвердженням цього є результати опитування громадян на виході з приміщень судів, які мали безпосередній досвід спілкування із судами. Так, серед громадян, які мають нещодавній досвід спілкування із судами, переважає довіра до судової системи: баланс довіри до судової системи в цілому є позитивним, тобто число опитаних, які довіряють судам (47,0%), було вищим, ніж число тих, хто судовій системі не довіряє (41,4%). Ще більшим є рівень довіри громадян, які контактували із судами до місцевих судів: довіру місцевим судам висловили більшість опитаних – 51,5%, недовіру – 37,5%. Дещо нижчим є рівень довіри цих опитаних громадян до Верховного Суду України та Конституційного Суду України, проте ці рівні довіри є значно вищими, ніж серед населення в цілому. До того ж, опитані громадяни швидше за все не мають жодного досвіду спілкування із Верховним та Конституційним судами України, тому близько третини з них не змогли визначити свій рівень довіри до цих судів (див. Таблиця 1) [24].

Таким чином, можна узагальнити, що починаючи із 2014 р. за чотири роки в Україні рівень довіри громадян до судової влади

збільшився на 2,3%, а рівень недовіри зменшився лише на 0,1%. При цьому у 2016 р. було значне підвищення рівня довіри громадян до вітчизняної судової влади і водночас відчутне зменшення рівня їх недовіри, проте вже у 2017 р. ці показники значно змінилися і ми можемо прогнозувати, що в 2018 р. ситуація буде схожою. На наш погляд, це прямо пов'язано із втратою суспільної довіри до діючих політичних лідерів країни та до результативності тих реформ, які вони проводять (див. Рис. 2). Тому, ми вважаємо, що на можливе змінення таких показників рівня довіри/недовіри громадян до судової влади можна сподіватися лише після виборів Президента України та формування нового Уряду країни.

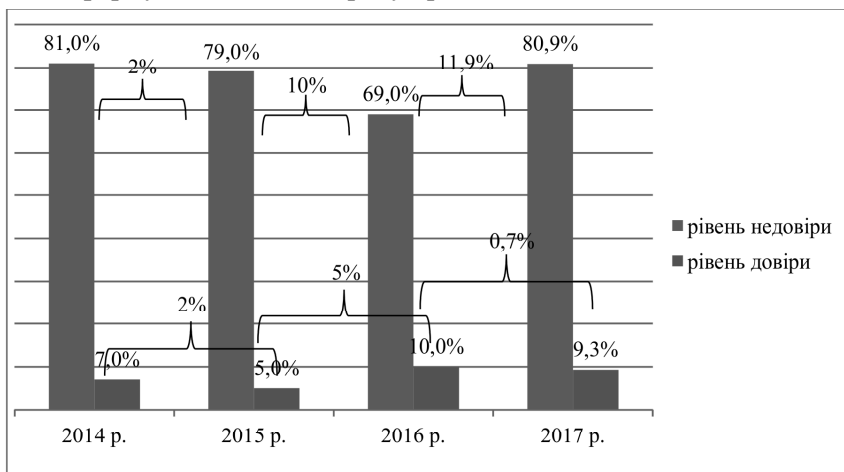


Рис. 2. Рівень довіри громадян до судової влади України (2014-2017 рр.)

При цьому у 2017 р. найбільше людей довіряли саме Конституційному Суду України, а найменше – місцевим судам. Проте думка осіб, які безпосередньо перебували у судах є діаметрально протилежною і їх рівень довіри набагато більший (див. Рис. 3). Виходячи із таких даних робимо висновок, що ні вдосконалення нормативно-правової бази та проведення різного роду реформ, зокрема судової, кардинально не змінюють рівень довіри/недовіри громадян до судової влади, що прямим чином впливає на її імідж.

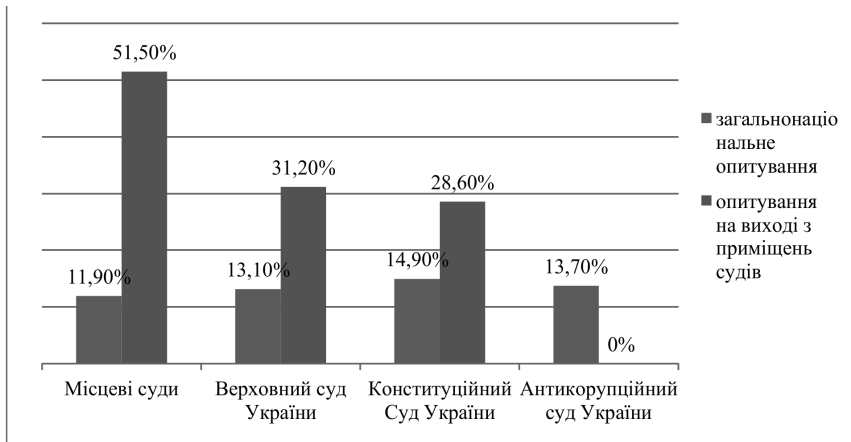


Рис. 3. Рівень довіри громадян до різних судів України у 2017 р.

Та перш ніж вести мову про взаємозв'язок та взаємодію іміджу судової влади і довіри громадян та з'ясувати причини низького рівня соціальної довіри до українського суду, хотілося б визначити, що являє собою довіра в контексті сучасної науки та публічного управління.

Аналіз наукових джерел свідчить, що в соціально-гуманітарних науках у дослідженні феномену довіри як соціального явища можна виокремити три основні підходи: культурологічний, інституційний і концепцію соціального капіталу. Так, з позицій культурологічного підходу основним джерелом довіри є міжособистісна взаємодія. Згідно з інституційним підходом визначальними у становленні довіри є зовнішні, а не внутрішні чинники (насамперед стосовно політичної довіри та раціонального підґрунтя політичних процесів). Особливої уваги заслуговує третій підхід – концепція соціального капіталу, яку розробили Дж. Коулмен та Р. Патнам. Прихильники цього підходу розглядають довіру як впливовий чинник стабільності системи поряд із нормами та мережами взаємодії. У межах соціальної взаємодії формується як міжособистісна довіра, так і довіра до інститутів суспільства. Певною мірою ця концепція поєднує та

узагальнює попередні підходи – культурологічний та інституційний [9, с. 13].

Сучасні дослідники феномену довіри (Е. Гідденс, П. Штомпка) звертають увагу на те, що в ХХІ ст. змінилася роль самої довіри. «Тепер вона асоціюється у першу чергу з аналізом тих ризиків, які несе людині взаємодія з іншими людьми або інститутами державами. Подолання невпевненості щодо власної компетентності в окремих питаннях, прагнення перекласти частину своїх повноважень та відповідальності стають основою розвитку довіри між членами окремих груп та по відношенню до держави в цілому» [5, с. 7].

Довіра у загальному сенсі, як вважає Ф. Шандор, – це складне ієрархічне соціальне явище, що відображає певне ціннісне відношення, яке має характер очікування бажаного результату та базується на впевненості у правильності й ефективності дій об'єкта довіри, визнанні його діяльності як відповідної власним інтересам [13].

Якщо говорити про суспільну довіру саме до суду, то, наприклад, Л. Москвич визначає її як показник ефективності судової влади. Саме тому, на її думку, «серед найважливіших завдань, що стоять перед судовою владою в державі, – здобуття довіри людей, зміцнення свого авторитету і підвищення соціального статусу у суспільстві», адже світовий досвід свідчить, що справедливе і незалежне правосуддя й ефективна судова система є там, де судова влада користується довірою людей [6, с. 26].

Варто підкреслити, що питання довіри суспільства до правосуддя в Україні обговорюється не тільки вітчизняними науковцями, політиками та представниками суддівського апарату, а й міжнародними організаціями і комітетами. Так, наприклад, у п. 22 Висновку № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів «Щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема питання етики, несумісної поведінки та безсторонності» зазначено, що відновлення довіри до суду – це суспільна необхідність, адже довіра і повага до судової влади є гарантіями ефективності самої системи правосуддя [22]. Окрім того, свого часу в 2013 р. Європейська Бізнес Асоціація з метою допомогти у вирішенні питання підвищення рівня довіри до судової влади та формування її пози-

тивного іміджу в Україні, запропонувала Індекс довіри до судової влади (Судовий Індекс). Цей індекс вимірюється один раз на рік і складається із трьох рівноправних оцінок: 1) оцінка рівня довіри до системи правосуддя з боку керівників компаній-членів Асоціації – основних споживачів послуг з юридичного супроводу у судових органах; 2) оцінка ефективності (неупередженості та об'єктивності) судової системи з боку професійного середовища. До цієї аудиторії відносяться «in house» юристи компаній-членів Асоціації, юристи юридичних/консалтингових компаній, що надають професійні послуги та забезпечують юридичний супровід клієнтів у судах; 3) середньої оцінки 8-ми критеріїв організації та діяльності української судової влади з боку професійного середовища, таких як:

- прозорість судового процесу;
- кваліфікація і професіоналізм суддів;
- відповідність строків прийняття судових рішень законодавчо визначеним термінам;
- якість (обґрунтованість, вмотивованість) судових рішень;
- справедливість судових рішень;
- доступність судових рішень (зручність та відкритість Єдиного державного реєстру судових рішень);
- передбачуваність результатів судового процесу з аналогічних питань;
- незалежність судової системи від органів публічної влади та інших суб'єктів суспільних відносин, фактична доступність судового захисту (реалізація права на судовий захист) [19].

Перша хвиля вимірювання була здійснена в 2013 р., друга – в 2014 р., третя – в грудні 2015 р. – лютому 2016 р. Згідно із судовими індексом: 1) інтегральний показник: 1 хвиля – 2013 р. – 2,02; 2 хвиля – 2014 р. – 2,21; 3 хвиля – 2015 р. – 2,24; 2) довіра до судової системи з боку керівників компаній відповідно за хвилями: 1,72; 1,79; 1,64; 3) загальна експортна оцінка: неупередженість та об'єктивність судової системи відповідно за хвилями: 1,96; 2,14; 2,30; 4) середня оцінка складових організації та діяльності судової влади відповідно за хвилями: 2,39; 2,70; 2,78 [19]. За цими результатами дослідження можна зробити висновок, що із кожним роком спостерігається незна-

чне зростання довіри до судової влади та наближення його до нейтрального значення. Однак, урахувавши те, що об'єктом професійного оцінювання в ці роки були лише адміністративні та господарські суди трьох інстанцій, низка судів залишилася поза оцінюванням, а отже, зазначений судовий індекс не відображав реальний рівень довіри громадян до судової влади України (див. Рис. 4).

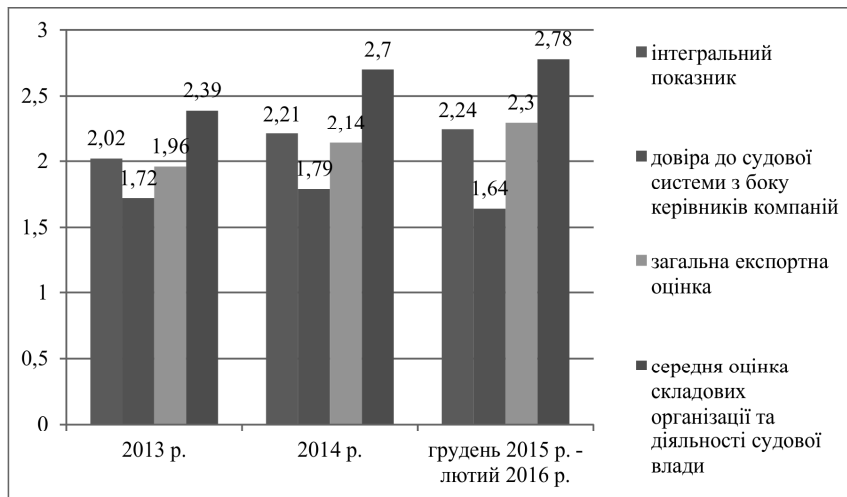


Рис. 4. Індекс довіри до судової влади (Судовий Індекс) (2013 р. – лютий 2016 р.)

Імідж судової влади, як вже зазначалося вище, прямо залежить від рівня довіри громадян до неї – чим вищий рівень довіри, тим більше формується позитивний імідж судової влади, і відповідно навпаки – чим менший позитивний імідж такої влади, тим нижчий рівень довіри громадян до неї. Таким чином, і довіра, і імідж судової влади взаємодіють між собою, заради досягнення однієї мети – гідне і справедливе вітчизняне правосуддя. Але на сьогодні існує ряд чинників, які впливають на рівень довіри до судової влади, тим самим погіршуючи її імідж.

Результати окремих соціологічних досліджень свідчать про те, що найбільш проблемним фактором в українському правосудді,

що впливає на зниження рівня довіри до судової влади є корупція. І якщо в країнах, де рівень корупції в судових органах мінімальний, – наприклад, Данії і Норвегії – кількість людей, які підозрюють суддів у корупції, дорівнює 3% і 7% відповідно. То в Україні, навпаки, статистика кримінальних справ, порушених проти суддів за корупційні діяння та діяння, які пов'язані із корупцією, застигла на досить низькому рівні – станом на 2012 р. за даними Генеральної прокуратури України, слідчі порушують проти суддів приблизно по 33 справи на рік [12]. Станом на кінець 2018 р. ситуація практично не змінилася.

Соціологічна служба Центру Разумкова у 2013 р. провела опитування серед українського населення щодо поширення корупції у всіх суспільних сферах діяльності країни. За результатами дослідження визначено, що 47,3% опитуваних вважають, що в судовій владі все охоплено корупцією, 36,1% – корупція досить поширена, 7,7% – трапляються окремі випадки корупції і лише 1,8% вважають, що корупції у вітчизняній системі правосуддя практично немає [15]. Хотілося б одразу ж звернути увагу, що з аналізу підсумків цього опитування є незрозумілим, чи зверталися опитувані до суду особисто, чи їх думка ґрунтувалася лише на загальному ставленні усього суспільства до судової системи, без їх особистих переконань, тобто вони керувалися думками журналістів та політиків, які займаються популізмом з метою підвищити власний рейтинг. Враховуючи це, було паралельно проаналізовано інше соціологічне дослідження із більш конкретними запитаннями та аудиторією – опитування користувачів популярної юридичної газети «Юридична практика». Так, в 2013 р. із 359 опитаних респондентів на запитання «Чи стикалися ви особисто з корупцією в судах?» 65% відповіли, що стикаються постійно, 16% – стикаються рідко, а 14% – не стикаються, але багато про це чули, і лише 5% опитаних вважають, що корупції в судах не має [7, с. 107]. Вважаємо, що результати даного опитування точніше відображають реальну картину, ніж попереднє, адже більшість читачів даної газети – юристи. Проте таке дослідження не можна назвати народним, а його результати повними.

У 2015 р. вже 66,0% опитаних людей вважали, що судова влада в Україні є корумпованою [16]. А в 2017 р. взагалі 80,6% населення України погодились зі звинуваченням вітчизняних судів у корумпованості, політичній залежності, необ'єктивності та дегуманізації. Не згодні з такою точкою зору лише 6,8% опитаних. Решта опитаних людей не визначилися із відповіддю. Варто підкреслити, що погоджуються із таким твердженням щодо корумпованості вітчизняної судової системи більшість респондентів, яких опитували на виході з приміщень судів, тобто тих, хто мав нещодавній особистий досвід спілкування із працівниками судів та безпосередньо зіткнулися з українським правосуддям. Проте серед цих респондентів картина є значно оптимістичнішою: зі звинуваченнями на адресу судів згодні 54,8% опитаних на виході з судів, не згодні – 15,7%. Решта опитаних не визначилися із відповіддю (див. Таблиця 2) [24].

Таблиця 2

Рівень згоди/незгоди у звинуваченні судової влади України в корумпованості, необ'єктивності та політичній залежності

	загальнонаціональне опитування	опитування на виході з приміщень судів
Так, погоджуюся	80,6%	54,8%
Ні, не погоджуюся	6,8%	15,7%
Важко відповісти	12,6%	29,5%

У 2017 р., враховуючи гостру й емоційну дискусію в українському суспільстві щодо високого рівня корупції в судовій владі, було проведено нове соціологічне дослідження. За його результатами було оцінено рівень корумпованості судової влади за п'ятибальною шкалою, де «1» означає повну відсутність корупції, а «5» – що цей орган є повністю корумпованим. Відповідно до цього дослідження українські суди набрали 4,3 бала. Слід зазначити, що трохи кращими є середні оцінки серед тих опитаних, які за останні два роки брали участь у розгляді судових справ – 3,9 бала [24].

Як наслідок, з урахуванням вищезазначених показників, маємо таку ситуацію – понад дві третини опитаних людей (69,0%) вважають, що на сьогоднішній день громадянин України має більше шансів отримати справедливе судові рішення саме в Європейському суді з прав людини ніж в українському суді. Протилежної думки дотримуються 2,7% опитаних. 12,6% респондентів вважають, що шанси в обох судах однакові, а решта не визначилися із відповіддю. Серед громадян, які протягом двох останніх років брали участь у розгляді судових справ, ситуація, знов-таки, є дещо оптимістичнішою: серед них 61,1% вважають, що більше шансів на справедливе рішення в Європейському суді, 7,4% – що в українському суді, а 18,8% опитаних вважають, що шанси в обох судах однакові (див. Таблиця 3) [24].

Таблиця 3

**Відсоткове співвідношення шансів отримати справедливе
судове рішення по справі в українському суді чи в
Європейському суді з прав людини**

	серед усіх опитаних	серед тих, хто брав участь у розгляді судових справ
В українському суді	2,7%	7,4%
В Європейському суді з прав людини	69,0%	61,1%
Одинакові шанси	12,6%	18,8%
Важко відповісти	15,6%	12,7%

Підсумовуючи вищевикладені дані, можна зробити висновок, що рівень корупції в судовій владі України з кожним роком збільшується майже у 1,5 рази. Така ситуація є просто ненормальною як і для українських реалій, так і для сприйняття самими європейцями (див. Рис. 5). Оскільки високий рівень корупції за умови низького рівня правової захищеності громадян є негативним фактором, що позначається на загальному рівні правової культури, адже довіра до

суду лежить в основі формування поваги до закону як одного з головних пунктів соціальної угоди і свідчить про те, що судова влада з точки зору громадян не є легітимною. Через це довіра до суду має не лише політико-правове, а більш глибоке – культурне значення. Саме тому європейська спільнота вимагала від українських можновладців у найкоротші строки внести суттєві зміни у вітчизняне законодавство стосовно боротьби із корупцією та здійснення державного фінансового контролю, створити відповідні антикорупційні органи, зокрема і Антикорупційний суд. Проте цей процес розтягнувся не на один рік (наприклад, Вищий Антикорупційний суд почав свою роботу лише у червні 2018 р.) і результати від запобігання і боротьби із корупцією наразі є непомітними. Але сподіваємося, що тенденція до зниження рівня корупції в судовій владі і підвищення рівня довіри людей до неї та формування загального позитивного іміджу системи правосуддя в Україні все-таки буде спостерігатися.

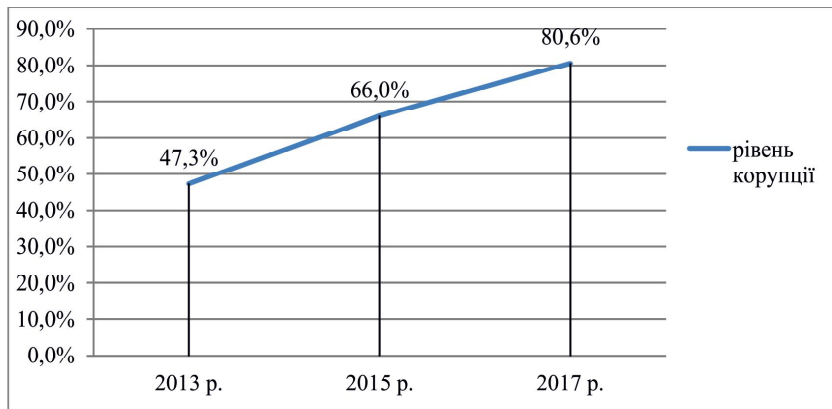


Рис. 5. Рівень корупції в судовій владі в Україні за 2013 р., 2015 р. та 2017 р.

Ще один важливий фактор, який впливає на рівень довіри громадян до судової влади – це людський чинник. Не всі судді є людьми із високими моральними цінностями, професіоналами своєї справи, знавцями вітчизняного законодавства та носіями професійної етики

суддів. Багато з них прийшли до суду, використовуючи корупційну складову, з метою особистого збагачення. Частіше за все, вони користуються службовим становищем та зловживають наданими їм законом правами і пільгами, задовольняючи власні потреби чи потреби інших людей.

Сучасне населення України вважає, що будь-який вітчизняний суддя повинен бути професіоналом своєї справи, вміти уміло користуватися нормативно-правовою базою і об'єктивно оцінювати вимоги кожної зі сторін у справі та приймати справедливі і неупереджені рішення. На засіданні Ради з питань судової реформи Президент України Петро Порошенко зазначив, що «сьогодні всім хочеться справедливих, чесних та стабільних правил гри, які буде захищати не корумпований, неупереджений та незалежний суддя. Головне, чого ми маємо добитися, це довіри суспільства до судді, який здійснює правосуддя» [17].

Більшість правознавців, з якими важко не погодитися, схильні до думки, що зміни в судовій системі, які зараз відбуваються в країні, носять «косметичний» характер, а не передбачають кардинальну зміну процесу формування та подальшого функціонування вітчизняної системи правосуддя та ставлення самих представників судової влади до виконання власних повноважень. [11]. Так, у 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 р. № 192-VIII, який запровадив конкурсний відбір суддів та систему їх регулярної оцінки різними суб'єктами, в тому числі громадськими організаціями [23].

Згідно із даними Центру Разумкова за 2017 р., більшість громадян (43%) вважають, що призначення суддів повинно бути у компетенції спеціально створеного для цього, незалежного від законодавчої та виконавчої влади, державного органу, членами якого є судді та представники громадськості без присутності політиків та їх впливів (тільки громада та відповідні фахівці). Інші 28% опитаних схиляються до того, що судді на відповідні посади повинні обиратися. Крім того, лише 2% респондентів підтримують ідею призначення суддів пожиттєво, тоді як 41% – висловлюються за переобрання чи перепризначення суддів кожні 5 років [24].

Враховуючи зазначене, вважаємо, що зміна суб'єкта і процедури призначення суддів та строку їх перебування на посаді кардинальним чином не вплине на рівень корупції в системі правосуддя та довіри до судової влади, а також на якість, об'єктивність і незалежність роботи судів. На нашу думку, для покращення існуючої ситуації в системі вітчизняного правосуддя, насамперед, потрібно змінити ставлення самих суддів до того, що вони роблять, їхню свідомість та сприйняття навколишньої реальності. Адже в Україні, доволі часто людина, яка отримала право на зайняття суддівською діяльністю, з першого дня своєї роботи має певні негласні обов'язки перед відповідними особами, які посприяли їй у цьому або можуть певним чином впливати на тривалість здійснення нею своїх повноважень. З об'єктивної точки зору, це можна пояснити тим, що призначенням суддів на посади, відповідно до українського законодавства, займається Адміністрація Президента України та Верховна Рада України, інакше кажучи, особи, які займають політичні посади і доволі часто до судочинства не мають ніякого відношення. Тому «фундаментом» функціонування вітчизняної судової системи є прийняття тих чи інших рішень за наказом відповідних зацікавлених осіб (політиків, олігархів, державних управлінців та ін.) [3, с. 43].

Дане твердження про діяльність суддів та процесів вирішення справ на підсвідомому рівні засіло у думках громадян. Тому жоден законодавчий акт не здатен зруйнувати таке ставлення, окрім рішучих та кардинальних дій самого суддівського апарату.

Ми погоджуємося з висловлюванням голови Первомайського міськрайонного суду Миколаївської області Світлани Сотської: «Судді – це частина українського суспільства, тому ми не можемо та не повинні протиставляти їх суспільству. Судді нашого суду усвідомлюють свою відповідальність перед спільнотою, поважають та розуміють ті вимоги, які ставляться до них в умовах сьогодення. Суди існують не для політиків і не для суддів. Вони існують для всіх. І кожен має бути впевнений, що його справа буде розглянута будь-яким суддею неупереджено, об'єктивно та справедливо. Ми готові змінюватися й прагнемо повернути довіру людей, але й інші

органи публічної влади мають вживати ефективні і дієві заходи, спрямовані на підвищення авторитету судової влади» [14].

Окрім вищевикладеного варто ще додати, що навіть оптимізація роботи судової влади в Україні прямо впливає на покращення її іміджу. Адже запровадження сучасних інноваційних технологій у сфері обслуговування відвідувачів суду та у функціонуванні самої системи правосуддя, злагоджена робота всіх працівників судів та врахування інтересів і потреб суспільства, тісна співпраця із засобами масової інформації дають позитивні результати й забезпечують формування позитивного іміджу судової влади в Україні.

На кінець хотілося б зазначити, що низький рівень довіри до суду є перешкодою для залучення іноземних інвестицій. Хоча для більшості людей ця проблема може здаватися і не надто серйозною у зв'язку з тим, що не один рік народ України не довіряє не лише судовій владі, а й іншим представникам публічної влади, що вже сприймається як норма. Це пов'язано з тим, що налагоджені комунікації і гарні стосунки між суспільством і судами ніколи не були нагальними питаннями в нашій державі. За таких умов і з таким відношенням складається враження, що наслідки недовіри до влади є незначними. Проте це зовсім не так. Наслідки існують і вони цілком реально впливають на розвиток суспільних відносин, забезпечення внутрішньої безпеки та безпосередній стан економіки країни.

Для наочного показу вищевикладеного змоделюємо наступну ситуацію. Громадянин Німеччини пан Рудольф хоче інвестувати 50 мільйонів євро в побудову нового заводу з переробки сміття на території Львівської області, оскільки саме цю область в Україні йому радили його помічники. Перед початком інвестування такої значної суми коштів пан Рудольф докладно вивчає та аналізує економічно-правову ситуацію в Україні, шукаючи відповіді на головне для себе питання – захист власних інвестицій. Інакше кажучи, інвестування 50 мільйонів євро пана Рудольфа залежить від його впевненості у тому, що він ці кошти не втратить. У контексті питання чи варто довіряти українцям пан Рудольф, у першу чергу, буде аналізувати імідж і авторитет вітчизняних судів. Адже чесний і справедливий

суд і є запорукою того, що завод з переробки сміття, в який пан Рудольф вклав свої кошти, незаконним способом не заберуть [2].

Виходячи з цієї ситуації можна стверджувати, що імідж судової влади відіграє неабияку роль не лише у питанні захисту прав і свобод та відновлення справедливості, а й у питанні економічного зростання всієї держави.

Отже, негативний імідж судової влади неминуче породжує недовіру до неї а, значить і до рішень, які приймаються суддями. В основі довіри до судової влади лежить віра кожної людини і суспільства в цілому, в те, що суди добровільно беруть на себе і виконують зобов'язання неупереджено та неухильно захищати їх інтереси. І навпаки, імідж судової влади має забезпечувати судовим рішенням довіру, коли кожна особа, навіть будучи не повною мірою задоволеною ухваленим рішенням, однаково вважатиме його правильним, законним і справедливим.

Сприяти формуванню позитивного іміджу судової влади України і підвищенню рівня довіри до неї громадськості покликане сьогочасне реформування судової системи, яке має суттєво оновити «обличчя» вітчизняної системи правосуддя; судді мають бути носіями демократичних та моральних цінностей, усвідомлювати, що від поведінки кожного з них залежить довіра суспільства до всієї судової системи, а в кінцевому результаті й іміджу судової влади. Окрім цього, суди повинні бути відкритими та доступними для громадян незалежно від їх фізичних особливостей, віку чи матеріального становища. Це вимагає усунення зайвих бар'єрів, що можливе за умови вирішення низки важливих питань, а саме: запровадження технологічних інновацій; проведення відкритих судових засідань; зручне розташування суду; належне матеріально-технічне забезпечення; якісне надання судових послуг; подолання інформаційної, фінансової та архітектурної недоступності тощо. Вирішення цих питань значною мірою залежить від розуміння, усвідомлення суддями та іншими працівниками суду того, що їх діяльність спрямована на надання громадянам суспільно важливих послуг.

Висновки. Сьогодні на формування іміджу судової влади України впливають такі важливі фактори як: забезпечення результатив-

ності діяльності судової влади в інтересах суспільства; прозорість дій і відкритість судової влади до діалогу з громадськістю; підконтрольність діяльності суддів та її висвітлення у засобах масової інформації; ефективна кадрова політика в судових органах; висока якість послуг, що надаються громадянам тощо. У результаті цих чинників створюється або негативний, або позитивний імідж судової влади.

За експертними оцінками Україна належить до країн з дуже низьким рівнем соціальної довіри до суду, що прямо впливає на імідж судової влади в цілому. Більшість населення схиляються до думки, що основним чинником, який негативно впливає на рівень довіри до вітчизняної системи правосуддя, є поширення корупції у великих масштабах в усіх сферах публічного управління, а найбільше – саме в судах. Іншими негативними чинниками є: 1) складна і заплутана судова система; 2) залежність суддів від політиків, олігархів та діючих державних керманів; 3) прийняття замовлених відповідних судових рішень; 4) групова солідарна відповідальність (кругова порука) у системі вітчизняного правосуддя; 5) низький рівень правової культури, моральності та гуманності значної кількості українських суддів; 6) важкодоступність (у контексті доступу та розуміння) судових процесів для пересічного громадянина тощо.

Враховуючи зазначене, для того, щоб змінити ставлення суспільства до судової влади, необхідні докорінні системні зміни. У зв'язку з цим пропонуємо такі напрями підвищення рівня довіри до судової влади та формування її позитивного іміджу:

- визначення основних потреб громадян, а в разі необхідності – потреби окремих соціальних груп, і на цій основі – побудова основних засад (принципів) оновленого іміджу судової влади;
- внесення відповідних змін до вітчизняної нормативно-правової бази для забезпечення доступності правосуддя, враховуючи особливості різних категорій населення (вік, рівень освіченості, матеріальний і фізичний стани тощо);
- активне використання представниками судової влади сучасних засобів комунікації у процесі здійснення правосуддя;
- успішне завершення нової чергової судової реформи, особливо у контексті зменшення рівня корупції в судових органах, кар-

interact with each other, for the sake of achieving one goal – decent and just domestic justice. The article lists the factors that affect the level of trust in the judiciary, thereby worsening its image. The results of individual sociological studies indicate that corruption is the most problematic factor in Ukrainian justice, which affects the level of trust in the judiciary. Another important factor that affects the level of citizens' trust in the judiciary is the human factor. It was emphasized that a low level of trust in court is an obstacle to attracting foreign investments.

At the end of the article it is stated that the change of subject and procedure for the appointment of judges and their term of office will not radically affect the level of corruption in the system of justice and trust in the judiciary, as well as the quality, objectivity and independence of the work of the courts themselves. In order to improve the existing situation in the system of domestic justice, first of all, it is necessary to change the attitude of the judges themselves to what they are doing, their consciousness and perception of the surrounding reality. It is concluded that the image of the judiciary plays an important role not only in the protection of rights and freedoms and the restoration of justice, but also in the question of the economic growth of the entire state. The directions of raising the level of trust in the judiciary and forming its positive image are proposed.

Keywords: *image, image of judicial power; trust, access to justice, corruption, index of trust in the judiciary.*

Received: 26.12.2018

References

1. Bol'shaya Éntsyklopedyya v 62 tomakh (2006), Tom 18, Yzdatel'stvo TERRA, Moskva [in Russian].
2. Harnyk K.I. (2018), Dovira do sudu ta imidzh sudovoyi vlady: yaki vony s'ohodni? Retrieved from https://censor.net.ua/blogs/3065355/dovra_do_sudu_ta_mdj_sudovo_vladi_yak_voni_sogodn, 18.05.2018 [in Ukrainian].
3. Harust Y.V., Bondarenko O.S. (2016), Sudova reforma yak holovnyy chynnyk vidnovlennya doviry ukrayins'koho suspil'stva do vlady, Pravo ta innovatsiyi, № 2(14) [in Ukrainian].

4. Luts'kyy O.Y. (2013), Osoblyvosti imidzhu derzhavnoyi sluzhby, *Naukovyy visnyk Akademiyi munitsypal'noho prava*, Vyp. 1 [in Ukrainian].

5. Mishchenko A.B. (2010), Dovira yak skladova lehitymatsiyi vlady v umovakh suchasnoyi demokratiyi, *Kyyivs'kyy natsional'nyy universytet imeni Tarasa Shevchenka* [in Ukrainian].

6. Moskvych L.M. (2011), Suspil'na dovira do sudu yak pokaznyk efektyvnosti sudovoyi vlady, *Visnyk Verkhovnoho Sudu Ukrayiny*, № 2(126) [in Ukrainian].

7. Mykhaylychenko D.H. (2014), Kvalifikatsiya oderzhannya khabara sluzhbovoyu osoboyu, yaka zaymaye vidpovidal'ne chy osoblyvo vidpovidal'ne stanovyshe, *Aktual'ni problemy polityky*, Vyp. 37 [in Ukrainian].

8. Natsional'ne opytuvannya hromads'koyi dumky shchodo demokratchnykh ta ekonomichnykh reform, sudovoyi reformy ta shchodo vprovadzhennya Zakonu Ukrayiny «Pro ochyshchennya vlady» (2015), Proekt USAID «Spravedlyve pravosuddya», Retrieved from http://www.fair.org.ua/content/library_doc/2015_FAIR_July_Public_Survey_Lustration_UKR.pdf, 12.12.2018 [in Ukrainian].

9. Novoselova V.K. (2016), Indeks doviry do sudovoyi vlady v Ukrayini: ponyattya y kryteriyi, *Natsional'nyy yurydychnyy zhurnal: teoriya i praktyka*, № 1 [in Ukrainian].

10. Pashchenko Y.I. (2013), Protsey formuvannya imidzhu politychnoho lidera u ramkakh vyborchykh realiy Ukrayiny 2010 roku, *Visnyk Natsional'noho universytetu «Yurydychna akademiya Ukrayiny imeni Yaroslava Mudroho»*, Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/istoricheskoe-stanovlenie-fenomena-imidzh-politicheskogo-lidera>, 19.12.2018 [in Ukrainian].

11. Radchuk O.V. (2015), Sudova revolyutsiya: chy vdst'sya vidnovyty doviru do sluzhyteliv Femidy?, *Analychnyy portal «Slovo i dilo»*, Retrieved from <http://www.slovoidilo.ua/2015/09/24/stattja/polityka/sudova-revolucziya-chy-vdstsya-vidnovyty-doviru-do-sluzhyteliv-femidy>, 24.09.2018 [in Ukrainian].

12. Riven' doviry do ukraiyin's'kykh sudiv nablyzhayet'sya do absolyutnoho minimumu (2012), *Korespondent*, Retrieved from <https://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/1405614-korrespondent-riven-doviri-do-ukrayinskih-sudiv-nablizhaetsya-do-absolyutnogo-minimumu>, 12.10.2018 [in Ukrainian].

13. Shandor F.I. (2011), Lehitymatsiya vlady: i dovira i tolerantnist' yak chynnyky sotsial'noho buttya, *Osvita rehionu*, № 14, Retrieved from <http://social-science.com.ua/article/650>, 12.12.2018 [in Ukrainian].

14. Sot-s'ka S.O. (2015), Sud, vidkryty do lyudey, Retrieved from <http://pervomausk.info/news/12829>, 10.12.2018 [in Ukrainian].

15. Sotsial'ne opytuvannya Tsentru Razumkova (2014), Tsentru Razumkova, Retrieved from http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=516, 15.11.2018 [in Ukrainian].

16. Stankoruptsiyi v Ukraini: porivnyal'nyy analiz zahal'nonatsional'nykh doslidzhen': 2007, 2009, 2011 ta 2015 (2015), Kyivskyy mizhnarodnyy instytut sotsiologii, Retrieved from https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk_files/doslidzhennya/34.pdf, 13.11.2018 [in Ukrainian].

17. Sudova reforma vidnovyt' doviru suspil'stva do suddiv (2015), Radio Svoboda, Retrieved from <http://www.radiosvoboda.org/media/video/27040058.html>, 20.12.2018 [in Ukrainian].

18. Sudova reforma. Hromads'ka dumka naselennya (2014), Fond Demokratychni initsiatyvy imeni Il'ka Kucheriva, Retrieved from <http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/sudova-reforpertiv-.htm>, 13.12.2018 [in Ukrainian].

19. Sudovyy Indeks Asotsiatsiyi (2016), Yevropeys'ka Biznes Asotsiatsiya, Retrieved from <https://eba.com.ua/about-eba/indices/court-index>, 28.11.2018 [in Ukrainian].

20. Velykyy tлумachnyy slovnyk suchasnoyi ukrayins'koyi movy (2001), Vydavnytstvo VTF «Perun», Kyiv ta Irpin' [in Ukrainian].

21. Vseukrayins'ke opytuvannya hromadyan – stavlennya do demokratychnykh zmin u politychniy ta suspil'niy sferakh, sudovoyi reformy ta protsesu ochyshchennya vlady v Ukraini (2016), Proekt USAID «Spravedlyve pravosuddy», Retrieved from http://www.fair.org.ua/content/library_doc/fair_gfk_ukr.pdf, 25.11.2018 [in Ukrainian].

22. Vysnovok № 3 (2002) Konsul'tatyvnoyi rady yevropeys'kykh suddiv do uvahy Komitetu Ministriv Rady Yevropy shchodo pryntsyypiv ta pravyl, yaki rehulyuyut' profesiynu povedinku suddiv, zokrema, pytannya etyky, nesumisnoyi povedinky ta bezstoronnosti, Retrieved from <http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/%D0%92%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BA%20%E2%84%96%203.pdf>, 15.12.2018 [in Ukrainian].

23. Zakon Ukrainy «Pro zabezpechennya prava na spravedlyvyy sud» vid 12 lyutoho 2015 r. № 192-VIII, Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy, 2015, № 18, 19-20, St. 132 [in Ukrainian].

24. Zvit za rezul'tatamy sotsiolohichnoho doslidzhennya «Stavlennya hromadyan Ukrainy do sudovoyi systemy» (2017), Tsentru Razumkova, Retrieved from <http://rsu.gov.ua/uploads/article/final-report-survey-e07f150174.pdf>, 11.12.2018 [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Шульга Анастасія Алімівна: Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 Десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна

Shulga Anastasia: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/0000-0002-8528-8722

E-mail: ondain2009@ukr.net

Ярощук Тетяна Олександрівна: Новобузький районний суд Миколаївської області - заступник керівника апарату суду. м. Новий Буг, Миколаївської області, 55600, Україна

Yaroshchuk Tetyana: Novobugsky District Court of Mykolaiv region - Deputy Head of the Court. m. New Bug, Mykolaiv region, 55600, Ukraine.

ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ АВТОРІВ

У журналі «Публічне управління та регіональний розвиток» друкується статті, що містять відомості про наукові дослідження які висвітлюють питання публічного управління на державному, регіональному та місцевому рівні в Україні та за кордоном, особливості розбудови механізмів державного управління та місцевого самоврядування у різних сферах суспільного життя та перспективи їх вдосконалення. До друку в журналі приймаються статті українською, англійською та іншими мовами країн ЄС. Публікація матеріалів відбувається за рахунок авторів.

Статтю, подану без дотримання вимог редакції, до розгляду не буде прийнято.

Матеріали, що публікуються в журналі, підлягають внутрішньому й зовнішньому рецензуванню, яке здійснюють члени редакційної колегії журналу або фахівці відповідної галузі. Рецензування проводиться конфіденційно. У разі негативної рецензії чи наявності суттєвих зауважень стаття може бути відхилена або повернута автору (авторам) на доопрацювання. У випадку, коли автор(и) не погоджується(ються) з думкою рецензента, за рішенням Редакційної колегії може бути проведено додаткове незалежне рецензування. Після внесення авторами змін відповідно до зауважень рецензента стаття підписується до друку

Редакційна колегія має право на відмову публікації рукописів, що містять вже опубліковані дані, а також матеріали, які не відповідають профілю журналу або матеріали досліджень, що були виконані з порушенням етичних норм (наприклад, конфлікти між авторами чи між авторами й організацією, плагіат і т. ін.). Редакційна колегія журналу залишає за собою право редагувати та скорочувати рукописи без порушення авторського змісту.

Подання рукопису до редакції журналу

Рукопис статті подається до редакції журналу в паперовому варіанті у одному примірнику та в електронному вигляді на електронну пошту редакції: bratislava@ukr.net. Електронний варіант статті повинен повністю відповідати паперовому варіанту.

Загальний обсяг рукопису: статті - до 20 стор., кількість рис. - до 5.

До рукопису необхідно додавати:

1. Угоду про передачу авторських прав (далі Угода) (форму договору можна отримати в редакції журналу або на сайті журналу). Угода набуває чинності в разі позитивного рішення про прийняття статті до друку. Підписання Угоди автором(ами) означає, що вони ознайомлені та погоджуються з умовами Угоди.

2. Відомості про кожного з авторів — прізвище, ім'я, по батькові повністю, посада, місце роботи, наукове звання, науковий ступінь, контактна інформація (телефон, адреса електронної пошти), код ORCID (обов'язково). Відомості про авторів необхідно подавати двома мовами — українською та англійською.

3. Носій інформації з текстом статті, рисунками, таблицями, відомостями про авторів у електронному вигляді на електронну пошту редакції: bratislava@ukr.net.

Вимоги до оформлення статті:

Стаття має бути структурована за такими розділами: Постановка проблеми у загальному вигляді, де окреслено постановку проблеми, актуальність обраної теми; аналіз останніх досліджень та публікацій; Виклад основного матеріалу дослідження і отриманих результатів; Висновки, де підведено підсумки роботи та перспективи подальших досліджень у цьому напрямі; Список використаної літератури.

Титульну сторінку статті потрібно подати українською та англійською мовами й вказати на ній наступну інформацію:

- 1) ініціали та прізвище(а) автора(ів);
- 2) офіційну назву установи, повну поштову адресу, номер телефону, адресу електронної пошти;
- 3) назву статті;
- 4) анотацію до статті англійською та українською мовами — 1800 знаків. Анотація повинна відображати послідовну логіку опису результатів, описувати основну мету дослідження та підсумовувати найбільш значимі результати. В анотації необхідно обов'язково вказати структурні частини: українською - вступ, проблематика, мета, матеріали й методи, результати, висновки; англійською - Introduction, Problem Statement, Purpose, Materials and Methods, Results, Conclusion;
- 5) ключові слова — не більше 8-ми слів.

Текст оформлюють шрифтом 14 пунктів через півтора інтервали на папері формату А4. Назву статті, заголовки підрозділів друкують прописними буквами та виділяють напівжирним шрифтом.

Таблиці слід оформляти з використанням табличного редактора MS Word та подавати в тексті після першого посилання на таблицю із зазначенням її номеру та назви. Використання символів псевдографіки для оформлення таблиць неприпустимо.

Рисунки друкують розміром не більше 160×200 мм. Текст на рисунках повинен бути виконаний шрифтом 10 пунктів. Рисунки нумерують в порядку їх розташування в тексті, частини рисунків нумерують літерами — а, б,

Список літератури: REFERENCES.

REFERENCES — це список літератури, перекладений англійською мовою (або транслітерований в романському алфавіті) і оформлений відповідно до міжнародного стилю оформлення наукових публікацій APA (American Psychological Association) style. Назви періодичних видань (журналів) наводяться відповідно до офіційного латинського написання за номером реєстрації ISSN. До джерела необхідно додати позначення про мову оригіналу (наприклад: [in Ukrainian]) і цифровий ідентифікатор DOI (в разі наявності), наприклад: <https://doi.org/10.15407/scin13.05.019>.

При посиланні на матеріали журналу використовувати таку скорочену назву журналу: для «Публічне управління та регіональний розвиток» - Publ. upr. reg. rozvit

Вимоги до електронного варіанту статті:

1. Для набору тексту слід використовувати редактор MS Word (*.doc).

Статтю, подану без дотримання вимог редакції, до розгляду не буде прийнято.

Відповідальність за достовірність інформації, фактів та інших відомостей, посилань на нормативні акти, цитування та написання власних імен несуть автори публікації.

Матеріали, що публікуються в журналі, віддзеркалюють точку зору авторів, яка не завжди може збігатися з позицією редакційної колеги.

Підписано до друку 29.03.2019
Формат 60/84 1/16 Папір офсетний.
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 15,22.
Наклад 100 шт. Замовлення № 1/05.
Виготовлювач: Смельянова Т.В.
54001, Миколаїв, пров. Суднобудівний, 7
Тел.: (0512) 47-74-48, e-mail: printex_nik@ukr.net
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:
ДК № 6167 від 03.05.2018