

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
УНІВЕРСИТЕТ МИТНОЇ СПРАВИ ТА ФІНАНСІВ

**МОДЕРНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ
ЗМІН СВІТОВОГО ПРОСТОРУ**

Колективна монографія

¹²⁵⁶
 ¹²³³
1996 Львів-Торунь
Ліга-Прес
LIHA-PRES 2021

Рецензенти:

Ченцов В.В., доктор історичних наук, доктор наук з державного управління, професор, перший проректор Університету митної справи та фінансів (відповідальний за випуск);

Антонова О.В., доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів;

Борисенко О.П., доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів;

Івашова Л.М., доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів;

Приймаченко Д.В., доктор юридичних наук, професор, проректор з наукової роботи Університету митної справи та фінансів;

Лютіков П.С., доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного та митного права Університету митної справи та фінансів.

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Університету митної справи та фінансів
(протокол 9 від 20.12.2021 р.)*

Модернізація публічного управління в умовах глобальних змін світового простору : колективна монографія / Львів-Торунь : Ліга-Прес, 2021. – 258 с.

ISBN 978-966-397-246-6

У виданні розглядаються питання модернізації публічного управління України в умовах глобальних змін світового простору. Наведені результати досліджень спрямовані на забезпечення реалізації ключових принципів «доброго врядування» сталого розвитку – сталості, безпеки середовища та залучення громадян до процесів управління. Досліджуються європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління та аналізуються напрями їх удосконалення. Аналізується досвід розбудови національної системи охорони громадського здоров'я в Україні як найактуальнішої проблеми регіонального, місцевого самоврядування в умовах пандемії Covid-19 та розвиток національної системи забезпечення транспортної безпеки.

Монографія призначена для науковців, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, студентів магістерських програм та програм підготовки докторів філософії у галузі «Публічне управління та адміністрування», а також для тих, хто цікавиться проблемами модернізації публічного управління.

УДК 351/354:316.422.4

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 1.

ЗАГАЛЬНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Виноградова Н. Л.

Доброчесна поведінка посадовця як засіб підвищення
ефективності діяльності митної системи..... 1

Karpa M. I., Akimov O. O., Akimova L. M.

Development of Ukrainian public policy in the conditions
of European integration: systematization and socialization 27

РОЗДІЛ 2.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Івашова Л. М., Івашов М. Ф.

Особливості використання сучасних
інформаційно-комунікаційних технологій
для запобігання та протидії корупції
в системі публічного управління 53

Макушев П. В., Хрідочкін А. В.

Основні напрями модернізації механізмів публічного
управління у сфері інтелектуальної власності 81

Семигіна Т. В., Баланюк Ю. В.

Формування політики щодо професійних
кваліфікацій у контексті глобальної освітньої
та трудової мобільності 109

РОЗДІЛ 3.

ЄВРОПЕЙСЬКІ ПІДХОДИ ДО ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Безена І. М.

Сучасні євроінтеграційні механізми
державного управління
у сфері освіти: регіональний рівень 137

Рудік О. М., Бондарець Є. М.

**Поліпшення державного регулювання:
політика Організації економічного співробітництва
та розвитку і практичний досвід ЄС 165**

РОЗДІЛ 4.

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОГО
УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Хожило І. І.

**Публічно-управлінські аспекти розбудови
національної системи охорони
громадського здоров'я в Україні..... 197**

РОЗДІЛ 5.

**РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ
ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ**

Ковальов В. Г.

Система забезпечення транспортної безпеки 223

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-246-6-1>

Виноградова Н. Л.,
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та митного
адміністрування
Університету митної справи та фінансів,
м. Дніпро

ДОБРОЧЕСНА ПОВЕДІНКА ПОСАДОВЦЯ ЯК ЗАСІБ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНОЇ СИСТЕМИ

***Анотація.** У роботі аналізується аксіологічна складова професійно-етичної проблематики доброчесної поведінки митників в історичному контексті. Виявляються фактори, що впливали на формування моральних чеснот державних службовців, були підґрунтям для виникнення специфічних для української культури рис управлінської етики. Доброчесна поведінка службовця розкривається як засіб підвищення ефективності діяльності митної системи та стабілізуючий фактор суспільного розвитку.*

Вступ

Ефективне публічне адміністрування на сучасному етапі розвитку державотворчих процесів в Україні, потребує нової моделі діяльності представників державної служби, і зокрема працівників митних органів. Потужний управлінський потенціал для змін міститься у площині етизації публічного управління, морального оздоровлення клімату державної служби. Морально-етичні проблеми в сучасному українському суспільстві є надзвичайно складні, багатоаспектні та неоднозначні. У ситуації відірваності етики від реальних процесів, що наразі відбуваються в державному управлінні, і зокрема в митній службі, вироблення певних рекомендацій, настанов, моральних принципів призводить

або до банальної констатації факту щодо корумпованості і владних структур, і суспільства у цілому, або до породження ілюзій щодо існування універсальних рецептів миттєвих змін у свідомості службовця. Через що у даній науковій розвідці ми не ставимо своїм завданням вироблення таких рекомендацій, а лише аналізуємо фактори, що впливають на добродесність поведінки державного службовця в історичному контексті та складному діалектичному взаємозв'язку між суспільним та моральним розвитком.

1. Добродесність посадовців державної служби: історичний вимір

З точки зору сучасних світоглядних позицій категорія добродесності наповнена, насамперед, універсальним етичним змістом, проте має виразне теологічне смислове навантаження в більшості розвинутих релігій. Ця обставина для нашої теми має принципове значення, оскільки в релігійному вимірі етичні категорії «розчинені» в богословських і, якщо йдеться про християнство, зазначена цілісність більш-менш стабільно зберігалася протягом Середньовіччя і тільки з середини XVI ст., під впливом ідей Реформації та об'єктивних суспільно-політичних і соціально-економічних й інших перетворень, моральна складова почала поступово виокремлюватися у відносно самостійну галузь.

Зазначена обставина, маючи цілком об'єктивні історичні причини, суттєво ускладнює послідовне наукове вивчення функціонування феномену добродесності як в якості окремої етичної категорії, так і як складової тих чи інших суспільних інституцій, зокрема митного сегменту державотворчих процесів, міждержавних відносин тощо. Причина такої ситуації полягає у тому, що в ситуації домінування, у нашому випадку християнської релігії в якості провідного світоглядного, соціального та іншого орієнтиру (як, власне, і мусульманської, іудейської чи іншої з розвинутою суспільно-етичною складовою), певні сакральні норми (письмові чи усні) містили усі необхідні для повноцінного розвитку суспільства на певному історичному етапі карні, громадянські, цивільні та інші суто правові положення. Виконання останніх під контролем священнослужителів в ідеалі гарантувало послідовний поступ розвитку суспільства і без окремо існуючих зведень законів за тим чи іншим тематичним призначенням. Безсумнівно, як католицька, так і православна складові Середньовіччя (численні кодекси законів західних монархів, створенні на підґрунті Біблії й Римського Права, менш численні православні аналоги – від візантійського Кодексу

Юстиніана чи так званої «Книги Епарха» до Руської Правди, Судебників 1497 і 1550 рр., Соборного уложення 1649 р., Литовських статутів 1529, 1566 і 1588 рр. та ін.) створили необхідні правові комплекси, але всі вони не мали, так би мовити, самодостатнього характеру, а виконували роль свого роду рекомендацій до практичного втілення біблійних положень чи прецедентів з життя святих, дотичних конкретних ситуацій.

Зрозуміло, що етичні сегменти не могли потрапляти до текстів законодавчих актів, оскільки сфера моралі об'єктивно була монополізована церквою і знаходилася в компетенції священників. Останні через таїнство сповіді та необхідність усіх без винятку членів суспільства регулярно відвідувати церковні служби, постувати, причащатися і сповідуватися відносно надійно контролювали етичне підґрунтя людських вчинків в індивідуальному й колективному вимірах. В такий спосіб будь-який чиновник, навіть у приватному житті, мав щомиті усвідомлювати своє особливе призначення представляти частину Божественної Волі в межах власної компетентності.

Якщо більш уважно поставитися до визначення ролі службовців (чиновників, клерків тощо) в суспільстві та вимог до їх добросесності в середньовічній християнській цивілізації, а цей період охоплює тисячу років, з 492 по 1492 рік, то необхідно звернути увагу на те, що, по-перше, це була насамперед концептуально-богословська проблема, а соціальні, політичні, організаційні та інші аспекти вважалися похідними, а по-друге, проблема ґрунтувалася на потужній теоретичній основі, яка акумулювала інтелектуальний потенціал і практичний досвід державотворення античної та ранньохристиянської доби. Християнське Середньовіччя свідомо і послідовно орієнтувалося на концепцію так званої Небесної Ієрархії, яка вважалася взірцем і орієнтиром для створення і функціонування не лише церковної й світської суспільної ієрархії, вважалася джерелом дисципліни, порядку, політичної й моральної стабільності тощо.

Християнська спільнота обов'язково мала максимально точно наслідувати схему Небесної Ієрархії, «підтягуючи» суспільну структуру, службові обов'язки та норми поведінки духовних і світських службовців (від папи чи патріарха до священника чи монаха в католицькому і православному сегментах відповідно, від імператора чи царя до чиновника найнижчої ланки) до так званого Боговстановленого Порядку [6].

Небесна Ієрархія складалася з дев'яти елементів, так званих «ангельських чинів», не тільки зміст яких з очевидним моральним

навантаженням, але й назви мали імітуватися в реальному соціальному вимірі. Найвищий рівень: серафими, херувими і престоли (останній щабель мав бути взірцевим для монархів й ієрархів найвищої світської та духовної ієрархії); середній рівень: панування, сили і влади – зразок для світської та духовної суспільної ланки в цілому; найнижчий рівень: початки чи начальства, архангели і ангели. Важливо зазначити, що початки чи начальства кожного більш-менш освіченого християнина відсилали до початкових фраз Біблії, де слова «початок» чи «начало» були першими і саме від них велася розповідь про Творення Світу, а отже «архонти», «принци», «начальники» в максимально широкому сенсі в своїх діях і вчинках обов'язково мали орієнтуватися на зазначені сакральні взірці. Найменше порушення чи відхилення від цього стандарту вважалося не стільки злочином у світському кримінальному сенсі, скільки гріхом в духовному з відповідними наслідками [18].

Крім того, аналізуючи етимологію терміну «чин», (грецькою мовою чин – таксис), звертаємо увагу, що в слов'янських мовах з православною традицією від цього слова походять поняття «чиновник», «чинити» (виправляти, боронити, робити тощо), та ін. Очевидно, що сам факт присутності в назві посади поняття «чин», як принципова прив'язка назви посади до теологічного підґрунтя, що цілком відповідала християнському віровченню, мало стимулювати службовця до доброчесності, відповідальності, сумлінності, адже він посідав місце в суспільній ієрархії згідно Промислу (тобто – Задуму) Божого, а найменше зловживання вважалося проявом гріха, спробою розхитування Боговстановленого Порядку. Тому вже сама назва посади мала надихати чиновника на доброчесну працю, утримувати від небажаних, з точки зору християнського віровчення та моралі вчинків і можливих зловживань. Поняття «чин» в мовах європейських народів, історично пов'язаних з католицтвом і, що цікаво, германськими завоюваннями часів Великого переселення народів, за походженням пов'язане з німецьким *gang* – щабель, рівень, або латинським *ordo* – порядок, рівень, ступінь. Очевидно, що термінологічний супровід чиновницької системи безпосередньо відсилає до охарактеризованої вище Небесної Ієрархії та відповідних ангельських чинів. Зрозуміло, що протягом останніх століть унаслідок процесів десекуляризації, розвитку науки та об'єктивного соціального послаблення ролі церкви досить прозора християнська семантика назв чиновницьких посад вже майже не усвідомлюється і не має ефективного впливу [16].

Тут необхідно вказати, що українські землі, перебуваючи у свій час у складі різних держав (імперій) зазнавали впливу різних етичних, релігійних цінностей: відмінності у сприйнятті права та моральних цінностей існували й між Східною Римською імперією та середньовічним Заходом, які сповідуючи однаково християнські цінності, різнилися за своїми формами господарювання, інституційними оформленнями тощо. І важко встановити причинно-наслідкову залежність і сказати що було визначальним фактором: світоглядні, релігійні переконання визначали економіко-господарські форми організації життєдіяльності, чи навпаки – існуючі матеріально-технічні умови (безмежні, важкодоступні, ізолювані, зав'язані на спільному побуті общинно-родових поселень території) спричинювали формування саме таких а не інших світоглядних орієнтирів. Головною відмінністю, яка обумовлювала інші характерні особливості моральної свідомості суспільств Західної Європи та Візантії (пізніше суспільств, що наслідували візантійську культурну та релігійну традицію і, зокрема, Київська Русь) було ставлення суспільства до права. Для Західноєвропейської традиції характерним було ставлення до права як до основи світобудови: право є невід'ємною частиною світопорядку, воно є благом вічним, незнищеним. Праву мають підпорядковуватися як піддані, так і державець, і зокрема у «Саксонському зерцалі» вказується: «Людина зобов'язана чинити супротив своєму королю та його судді, якщо той чинить зло, і повинен чинити перепони йому усіма способами, навіть якщо він доводиться йому родичем чи господарем». [5, с. 180–181 (переклад наш Н.В.)]. Цей морально-етичний принцип закріпився класичним положенням римського права, вплив якого на католицький середньовічний світ був доволі відчутним протягом усього Середньовіччя і в наступні періоди, а саме «do ut des» – «я даю, щоб ти теж дав», за яким будь-який службовець, від імператора до найдрібнішого чиновника, спочатку мав створити підлеглому умови для роботи, гарантувати оплату і тільки потім – вимагати сумлінного виконання обов'язків. В протилежному випадку дії начальника вважалися проявами безбожності та беззаконня і цілком відкрито можна було не тільки ухилитися від виконання обов'язків, але і виступити проти, не побоюючись наслідків.

Принцип загального підпорядкування праву у середньовічній Європі концептуально різнився із тим принципом, що панував на теренах Східної Європи: тут над законом стоїть князь і він є підвладним одному Богу: «Захисник влади, єдиний, хто був

створений без господаря, єдиний – абсолютно вільний... Ніхто не має права піддавати його критиці,... усі мають підкорятися імператору й молитися за нього» [4, с. 102 (переклад наш Н.В.)]. Що ж стосується підданих, то у своїх стосунках вони керувалися не стільки писаним юридичним (світським) правом, скільки Законом Божим та звичаєвим правом, що ґрунтувалося на розумінні «справедливості». Однак, при цьому не потрібно перебільшувати роль права у західноєвропейській цивілізації, особливо у період Середньовіччя (до Реформації), оскільки у цілому суспільство залишалося неписьменним, навіть еліта була безграмотною, і писані закони більшості були невідомі. Тому на практиці дотримувалися не стільки букви закону, скільки духу звичаю, керувалися пам'яттю про те як подібні ситуації розв'язувалися у минулі часи, або тим що підказувала мораль. Проте, із часом норми, зафіксовані у законі, на відміну від тих, що зберігалися у звичаї, ставали незмінними і відтак належало чинити відповідно виключно до прописаного у законі порядку.

Для історії християнства 1492 р. від Р.Х. мав особливе значення: він розглядався сучасниками як символічний відповідник 7000 року від Творення Світу та, що особливо важливо, завершував тисячолітній аналог сьомого Дня Творіння, тобто він був останнім роком життя, після якого мав наступити кінець світу. Показово, що католицькі та православні середньовічні богослови навіть не складали пасхальних таблиць після 1492 р.. Вважалося, що Бог уважно спостерігав за вчинками та думками людей, створених за Його Образом і Подібністю та носіїв частки Божественної Волі, і мав або дарувати праведникам вічний райський спокій, або грішникам – вічні пекельні муки. Зрозуміло, що після 1492 р., коли кінець світу не стався, що було розтлумачено як Божу милість до людського роду, церква, яка відповідала за порядок та дотримання визначених правил етичної поведінки, зняла з християн низку поведінкових обмежень, що посприяло швидкому впровадженню важливих соціальних новацій, в тому числі в сфері політичної та ділової активності християн.

Кардинальна зміна ментальних засад спричинила формування у Західній Європі протестантизму, який, став підґрунтям для економічного, суспільного, політичного та культурного розвитку частини Європи, а зрештою – і усього світу, і сформував, якщо скористатися афористичною назвою класичної праці М. Вебера, «протестантську етику та дух капіталізму» [3]. Протестантська етика дещо змістила акценти: людина сама повинна відповідати за свої вчинки з усіма можливими наслідками перед Творцем, Який

милоливо не знищив у 1492 р. грішників, як свого часу Адама та Єву, давши людям ще один шанс для спасіння.

Під впливом таких змін католицтво почало кардинально переглядати власні організаційно-етичні норми з урахуванням історичних реалій, однак зберігаючи свої догмати, таїнства, церковну ієрархію чернецтва, монополію папської влади тощо. Саме потужні католицькі богословська, освітня, і, що в нашому випадку принципово, правова, традиції сприяли поступовому ретельному конструюванню суто світських версій класичних ранньомодерних доктрин про соціальну структуру, ієрархічну вертикаль суспільної організації, систему сеньйорально-васальних відносин, субординації світських володарів тощо. Неважко помітити, що тривалий період в наукових трактатах французьких з відповідними католицькими традиціями і, практично паралельно, англійських, переважно прихильників англіканства, інтелектуалів XVII–XVIII ст. навіть в назвах присутні теологічні елементи, але вже з новим семантичним навантаженням. Наприклад, «Левіафан» Гоббса (1668), де державна влада порівнюється з біблійним чудовиськом, «Про дух законів» Монтеск'є (1748), де концепт «дух» більш, ніж красномовний, оскільки відверто відсилає до духовних орієнтирів, «Про суспільний договір» Руссо (1762), де новий різновид договору, а саме – суспільного, прямо протиставляється іудейському, християнському й ісламському розумінню договору Бога з людьми, тільки з тією різницею, що згідно іудейства – це договір Бога тільки з одним єврейським народом, а згідно християнства і мусульманства – з усіма народами, незалежно від походження. Доволі прозорими є протиставлення «старого» і «нового» за аналогією зі Старим і Новим Заповітом, які складають Біблію: «Новий Органон науки» (1620) і «Нова Атлантида» (1627) Бейкона, «Юлія або Нова Елоїза» Руссо (1761) та ін.

Для руської православної традиції ці події також мали непересічне значення: намагаючись створити на землі ідеальний відповідник Царства Небесного, Іван IV свідомо коронується і запроваджує у країні систему правління з абсолютно необмеженим статусом монарха як земного аналога необмеженого Творця Небесного. З цього часу православ'я стає таким самим стрижнем руської культури, яким західне християнство було для західної культури. В рамках Візантійської християнської традиції на Русі формувалися не лише релігійні норми, але й культурні, ментальні, морально-психологічні орієнтири. «Візантійщина» з усіма притаманними цій системі поглядами (ціннісними орієнтаціями, морально-етичними нормами і культурою між-

особистісної взаємодії) була перенесена на російський ґрунт, де набувши національно-етичного забарвлення існувала багато століть і її ознаки й досі достатньо чітко простежуються у сучасній етичній поведінці державних службовців.

Митні відносини, практики митної діяльності на українських землях як у пізньому середньовіччі, так і в Ранньомодерну добу відрізнялися строкатістю та значним місцевим забарвленням: «У стягненні мит велике застосування мав вироблений упродовж століть звичай. Порядок стягнення і особливо розмір мит на кожній митниці встановлювався місцевим звичаєм, який залежав від найрізноманітніших умов» [7, с. 127]. У Великому князівстві Литовському набула розповсюдження практика віддачі на відкуп митних округів. На українських землях, що склали Московську державу, мита запроваджені монголами, майже в незмінному вигляді продовжували збирати й після припинення панування останніх. На західних українських землях, що увійшли до Польської держави функціонували комори (митні та целльні), маючи власний тариф. Мито збирали й на землях запорозького козацтва, де побутували норми звичаєвого права. [там само, с. 127–132]. Залишаючи поза детальним аналізом існуючі практики митної діяльності того часу, хочемо звернути увагу власне на морально-етичну складову цих відносин. В історичних джерелах міститься інформація як про порушення встановлених правил з боку купців і торгового люду, які намагалися уникнути сплати мита, соляного збору, порушували право складу, об'їжджаючи встановлені дороги тощо, за що каралися конфіскацією товару, ув'язненням, або навіть стратою, так є і матеріали, що підтверджують зловживання митників. Так, у Першому Литовському статуті встановлювалося покарання за незаконне стягнення мита: у ст. 21 розд. 1 заборонялося під страхом конфіскації маєтку *«новых мит вымышляти ани вставляти ни на дорогах, ани на местех, ани на мостех, и на греблех и на водах, ани на торгох в именах своих, кром котрые были з стародавна вставленые»* [7, с. 135]. Однак, не зважаючи на подібні нормативно-правові акти, встановлення незаконних мит було достатньо розповсюдженим явищем. Особливості розвитку митних відносин на українських землях і, зокрема, дотримання визначених правил етичної поведінки у Ранньомодерний час обумовлювалися, з одного боку змінами, яких зазнало власне саме християнство, а з іншого, невпинним соціально-економічним прогресом, що втілювався у мануфактурному виробництві, географічних відкриттях, поширенні знань та писемності тощо.

Варто також звернути увагу на такі особливості функціонування верстви службовців протягом так званого Ранньомодерного часу (XVI–XVII ст.) в Європі, а з формуванням колоніальної системи, в численних колоніях європейських монархій в Африці, Азії та Америці, як майже повна відсутність практики стабільної й визначеної заробітної платні чиновництва, і натомість, поширеної системи «відкупів». Причини цього крилися в об'єктивному соціально-економічному стані систем того часу, адже жодна, навіть розвинута для цього часу країна не могла забезпечити необхідну кількість готівки для оплати численних службовців, брак якої посилювався необхідністю сплачувати внутрішні (регулярні неврожаї, епідемії тощо) й зовнішні (контрибуції, викупи полонених як наслідок численних міжнародних конфліктів, коли країна-переможець не окупувала переможену країну, для чого не було як правило необхідних людських ресурсів, а примушувала покоритися і оплатити витрати переможця на війну). В системі «відкупів» чиновник мав сам визначати обсяг своєї платні в залежності від виконаної роботи, що контролювалося і безпосереднім начальством, і – а це найсуттєвіше – духівником службовця, тобто священиком, який в процесі обов'язкової регулярної сповіді, дізнавався про реальний стан речей і міг або заохотити своє «духовне дитя» у разі чесності і сумлінності, або покарати, наклавши епітимію (чітко визначену систему покарань за конкретні гріхи) і примусивши покаятися й компенсувати завдані казні чи приватній особі збитки. Очевидно, що кожна держава завдяки такій системі суттєво заощаджувала на фінансах і на контрольних і перевіряючих органах.

Система відкупів (в давньоруській традиції затвердився термін «кормлений») передбачала надання певної посади чи певних повноважень особі, яка гарантувала виплату наперед (за місяць, рік, кілька років, в залежності від домовленості) внесення певної суми до скарбниці як різноманітних податків, мита тощо, отримавши в такий спосіб право після внесення суми самостійно здійснювати фіскальні та інші зобов'язання, встановлюючи розміри податків чи інших обов'язкових платежів. І у цьому разі роль основного контролера за дотриманням фінансової і моральної справедливості належала церкві в охарактеризованому вище вигляді.

У Новий час для російської моделі морально-етичної поведінки і бюрократичної культури чиновництва притаманним стає поєднання практично несумісних характеристик моральності державних службовців: з одного боку, вона демонструє

самовіддане служіння вітчизні «не за страх, а за совість», самопожертву, почуття службового обов'язку, а з іншого – «традиційним» вважає беззаконня, зневажання людини, здирництво і корумпованість. Тому не дивно, що саме на теренах Русі виникли та століттями зберігалися прислів'я: «закон как дышло: куда повернешь – туда и вышло», або «суворість законів пом'якшується необов'язковістю їх виконання». Проблема боротьби із корупцією, казнокрадством серед «чиновного люду» має довгу історію як в російському законодавстві, так і в публіцистиці, яка відображала суспільну думку. Так, ще Петро I видав Указ «О воспрещении взяток и посулов и о наказаниях за оное» (1714 р.), пізніше, за часів правління Катерини II, Олександра I та інших государів видаються законодавчі акти з дуже характерними назвами: «О распубликовании во всем Государстве об учиненных наказаниях за взятки и за лихоимство» (1766 р.); «Об искоренении лихоимства» (1802 р.); «О воспрещении приносить подарки Начальникам Губерний и другим чиновникам» (1812 р.); «О ненаграждении при отставке чиновников, коих служба была небеспорочна...» (1827 р.); «О высылке из столиц отставленных от службы за дурное поведение» (1831 р.); «О воспрещении начальствующим лицам принимать приношения от обществ» (1832 р.); «О воспрещении входить в подряды и поставки чиновникам...» (1842 р.); «О порядке совмещения государственной службы с участием в торговых и промышленных товариществах и компаниях, а равно в общественных и частных кредитных установлениях» (1864 р.) [12, с. 18–19].

У новий час доброчесність послідовно і свідомо виводиться зі сфери компетентності церкви в світську площину, Як католицькі, так і протестантські країни, а з деяким запізненням – православні й мусульманські (чи ті, в яких православне населення складало досить великий відсоток – українські та білоруські землі у складі Речі Посполитої, князівства Балкан чи країни Закавказзя у складі Османської Імперії) усвідомлювали необхідність створення мережі стабільно функціонуючих закладів освіти, які б сприяли як отриманню необхідної кваліфікації для ефективного виконання державно-чиновницьких обов'язків, так і закладанню підвалин для відповідних моральних стандартів. Було очевидним усвідомлення того, що по мірі ускладнення соціально-економічних процесів, науково-технічного прогресу, поступового збільшення кількості населення тощо з відповідним збільшенням попиту на компетентних управлінців і чиновників доброчесність останніх не можна було контролювати чи заохочувати до

неї суто бюрократичними заходами: суворими покараннями і репресивними діями, на що об'єктивно не могло вистачити відповідних кадрів і організаційних зусиль центральної чи місцевої влади.

Як не парадоксально, роль «вихователя» в справі прищеплення бажаних моральних стандартів протягом XVII–XVIII ст. почали перебирати на себе, за сприяння і заохочення, зрозуміло, держави, театр і література, тим більше, що зростаючий рівень добробуту й освіти, особливо в містах по мірі збільшення кількості міського населення, дозволяв все більше мати вільного часу і коштів, які була можливість витратити на вистави та книжки. Церква, як добре відомо, протягом Середньовіччя рішуче протидіяла світському лицедійству, оскільки справжнім театром з боку церковників вважалася церковна служба (меса у католиків чи літургія у православних), яка імітувала за євангельськими зразками сцени з земного життя Сина Божого, а отже інші ігрові форми розцінювалися як святотатство. Італійська опера, генеза якої пов'язана з традицією церковних музичних мес, приблизно з XVI ст. почала поступово оформлятися в суто світський, жанрово і технічно один з найскладніших, різновидів мистецтва, який став еталонним для оперного мистецтва в цілому в усьому його національно-культурному різноманітті.

В текстуальній чи візуальній формі до населення через вчинки видуманих персонажів і повчальні сюжети доносилися ідеальні взірці поведінки в позитивному вимірі, а також на негативних прикладах глядачі чи читачі застерігалися від вчинення подібного. Показово, що вже на межі XVI–XVII ст. в Лондоні, Парижі та інших містах культурно розвинутих європейських країн діяли театри, так би мовити, демократичного типу, коли одну виставу могли спостерігати як аристократи, так і порівняно незаможні міщани, яким за посередництва акторської гри прищеплялися універсальні чесноти. Ба більше, в такий спосіб поступово всьому населенню пропонували зразки державної літературної мови, як у випадку п'єс Мол'єра чи Шекспіра (ми оминаємо в даному випадку непринципову проблему того, що під прізвиськом актора лондонського театру «Глобус», згодом – всесвітньо відомо, п'єси створювала група освічених англійських аристократів). Можна згадати також і про головного персонажа відомого твору Мігеля Сервантеса «Дон Кіхот» (1605), оскільки автор з прикрістю за допомогою вигаданих героїв і ситуацій намагався показати, що в католицькій Іспанії з тривалими релігійними й інквізиційними традиціями, поява людини, яка по-справжньому, до найменших

дрібниць, притримується християнських норм, викликає реакцію свідомого знуцання й глузування, ставлення як до навіженого. Тобто, вже на межі XVI–XVII ст. іспанський автор замислився над пануванням в свідомості католиків (вочевидь, і не тільки) цинічного лицемірства, подвійних стандартів моралі, небезпечних тенденцій в розвитку європейської християнської цивілізації. Безсумнівно, список типологічно близьких прикладів можна продовжити, але зрозуміла загальна тенденція європейських інтелектуалів за допомогою чи наукових категорій, чи семантично їм близьких слів і словосполучень з арсеналу художньої літератури попередити про негативні тенденції та запропонувати можливі шляхи їх подолання. До речі, художнім образам і сюжетам довгий час віддавалася перевага (наприклад, поряд з суто філософськими творами представники французького енциклопедизму й Просвітництва працювали над численним художніми творами, зміст яких науково-етичною глибиною не поступається академічним працям. Достатньо згадати твори Монтеск'є, Руссо, Вольтера; зрештою, у Франції (і не тільки) і до сьогодні зберігається подібна традиція, про що свідчить творчість Сартра, Камю, Еко та ін.).

В умовах формування і розвитку нових соціально-економічних відносин за нової індустріальної доби зазнає суттєвих змін й митна діяльність та митні процеси, які набувають нових властивостей, що впливають не тільки на економічне зростання певного локального феодального ринку, а й усієї нації в цілому. Основними історичними різновидами митної політики, які сформувалися й діяли в період з середини XVII до початку XX ст., на думку авторів наукового видання з історії митної діяльності стали «митний протекціонізм і фритредерство, або політика вільної торгівлі» [7, с. 199]. Проте, й за нової митної політики проблема із добросесністю митників залишалася актуальною. Загальновідомим є факт зловживань, здійснених під час проведення митних процедур, які викрив під час ревізії міністр фінансів Франції Ж.-Б. Кольбер. До речі, Кольбер активно проводив політику меркантилізму, і саме завдяки його реформам Франція у цей період перетворюється у центр європейської культури, науки, економічного поступу. У 1662–1663 рр. Ж.-Б. Кольбер, будучи на посаді ревізора Міністерства фінансів, проводить перевірку діяльності митних відкупників і розкриває факти величезних фінансових махінацій. В результаті розслідування по цих фактах до відповідальності було притягнуто понад 500 осіб,

і до державної казни повернуто в еквіваленті понад 600 млн. франків [10].

Очевидно, що і в цей період, і у більш пізній, практично до переходу цивілізації до нового індустріального типу (друга половина XIX – початок XX ст.) професійна мораль (етика) державних службовців, у тому числі митників, як вид професійної моралі, що має особливості моральної свідомості й поведінки людей, продовжує формуватися під значним впливом системи табу (заборон) та заохочень, що санкціонувалася релігією та суспільною мораллю. Однак, необхідно вказати, що саме право у цей період стає основним регулятором взаємовідносин, що виникають в державному управлінні, і зокрема в митній діяльності. Промислова «революція», динамічний розвиток нових технологій, зародження світового валютного та кредитного ринків призводять до того, що зовнішня торгівля набуває світового характеру. А отже, змінюються митні практики і процедури, наповнюється новим змістом діяльність митника. Поступово запроваджується тотальна бюрократизація, уніфікація як організаційних структур, так і діяльності службовців. На зміну Комерц-колегії, яку було ліквідовано у 1810 р., запроваджується Митне відомство, яке «належало до III частини – Державної економії – Міністерства фінансів. Митне відомство створювалось як сукупність установ, підпорядкованих керівництву центрального галузевого органу управління і керувалося статутами 1755, 1819, 1842, 1857, 1882, 1892, 1904, 1910 рр.» [7, с. 231]. У цей період структурується і регламентується не лише система митних органів, але й безпосередньо діяльність посадових осіб, що здійснюють митні процедури, тобто бюрократизуються відносини як всередині ієрархічних державних структур, так і відносини між чиновництвом і суспільством: «Митник міг помилитися при перевірці кількості товару на 8% у більший чи менший бік. За невчасне подання “оголошення” (за два тижні) власник платив штраф до 5% акциденції (загальна сума мита). За декларування не за своїм найменуванням чи помилку в кількості товарів власник сплачував 3% від акциденції. Другою стадією митного контролю був митний огляд. Перевірялися пломби чи наклейки. Клеймувати мали право тільки на митницях першої та другої категорії. Митниці третьої та четвертої категорії цього права не мали» [там само, с. 230–231].

Об'єктивні процеси бюрократизації, з одного боку раціоналізують та уніфікують діяльність чиновництва, що дійсно сприяє спрощенню процедур, їх прозорості, законності,

однак з іншого боку, вони, безумовно, мають й низку негативних наслідків, на які звертали увагу ще К. Маркс, Дж. С. Мілль та ін. На думку дослідниці Т. Е. Василевської «всередині бюрократичних структур відносини будуються таким чином, що керівництво оцінює діяльність підлеглих не за дійсними результатами їхньої праці, а на основі виконання ними інструкцій і наказів; а підлеглі чиновники приховують від керівництва дані про реальний стан справ у тій іншій царині державницької діяльності» [2, с. 19]. Автор наголошує, що етичними наслідками бюрократизації стає не лише знеособлення та маніпулювання людиною, але й «тотальне прилаштовування особи під вимоги “машини економіки” й “машини держави”, уніфікація людських потреб і поведінки призводить до виникнення та функціонування “машинної” моралі, в якій людина сприймається як інструмент, діючий механізм [2, с. 81].

У ХХ ст. на фоні зростання світоглядного нігілізму особливо гостро починає звучати критика європейської системи цінностей як абсолютного стандарту для інших культурних світів (К.-Г. Юнг, К. Леві-Стросс, С. Хантингтон, З. Бауман, Д. Нейсбіт та інш.). Доброчесність як принцип поведінки державного службовця, власне як і інші принципи, піддається екзистенційним сумнівам з позицій скептично-негілістичних міркувань стосовно людської сутності та перспектив прогресу. Легітимація духовно-етичних норм у секуляризованій культурі вже не могла спиратись лише на традиційний етос і релігію, а потребувала публічного дискурсу по обґрунтуванню нормативно-регулятивних принципів.

2. Доброчесність як сутнісна ознака діяльності посадовця на сучасному етапі розвитку митної служби

Якісні зміни в духовно-культурному житті західноєвропейських країн початку ХХ ст., зокрема, яскраво виражене зменшення нормативно-регулятивного потенціалу абсолютного змісту морального ідеалу, зниження впливу традиційних духовно-етичних цінностей відбувалися на фоні перебігу Першої Світової війни, знецінення людського життя, тотального зубожіння, розгортання революційних процесів. При цьому необхідно вказати на дихотомію у функціонуванні соціуму та ціннісно-нормативної системи суспільства: з одного боку, технологічний прогрес, розвиток економіки та науки значною мірою демократизують відносини в суспільстві, а з іншого боку, це призводить до масового приходу у владу непрофесійних, малоосвічених,

з низькими морально-етичними якостями службовців. Загальновідомо, що цілком демократично приходять до влади у Німеччині малоосвічений єфрейтор Гітлер, лідером СРСР стає Сталін, який навіть не закінчив духовної семінарії та мав кримінальне минуле, Італію очолює маловідомий журналіст Муссоліні. При цьому ідеї психоаналізу, які цього часу набувають значної популярності, не просто пояснюють вади людської поведінки, але виправдовують практично будь-які вчинки і виводять на рівень норми такі моральні якості, які тривалий попередній період вважалися гріховними, аморальними.

В контексті цих процесів Друга Світова війна вразила усе людство не лише небувалою масштабністю, кількістю жертв, зброєю масового знищення, якої досі не було, але й нелюдською жорстокістю, небаженою антигуманністю, у тому числі й стосовно мирного населення. Соціальна та духовна криза людства у ХХ столітті поставила світ перед проблемою виживання. В зв'язку із чим із середини ХХ ст. й понині у світі розгортається повернення до абсолютного змісту традиційних цінностей на основі їх узагальнення і переосмислення через їх конкретизацію, ситуаційну деонтологічну раціональність, нормативну освіченість та активізуються зусилля з інституалізації етики в глобальному світі. Водночас, стверджується думка про те, що інституціональна глобальна етика може спиратись на різні форми віри, але підсилення її регулятивного потенціалу залежить від розвитку критичного мислення, раціональних обґрунтувань і аргументів. Інформаційна цивілізація потребує глибоких змін не тільки в економічних відносинах, у сфері соціального та політичного життя, але й у моральних характеристиках особистості. Це передбачав ще на початку ХХ століття великий гуманіст А. Швейцер, зробивши висновок щодо більшої значимості морального прогресу у порівнянні з науково-технічним [17]. Якщо дотримуватись цього підходу, то прогрес моралі буде виявлятися і в майбутньому – у розширенні сфери її застосування та постійному розширенні діапазону морального вибору особистості.

Тому абсолютно закономірним виглядає процес інституціоналізації етики державних службовців, який буквально охопив світ у ХХ столітті: «70-ті роки ХХ ст. дослідники навіть назвали “етичною декадою” в історичному розвитку вивчення та практики державної адміністрації. Безумовно, “ера етики” в публічному адмініструванні продовжується й донині [2, с. 34]. В цей час активно ведуться наукові дослідження морально-етичних проблем, в державній службі широко запроваджуються

етичні кодекси, якими встановлюються етичні стандарти поведінки службовців, розробляються заходи щодо запобігання корупції, причому не лише у межах певного різновиду державної служби чи країни, але й на міжнародному рівні.

Усвідомлення взаємозалежності рівня корупції та морального стану суспільства, у тому числі й державних службовців, знайшло відображення у Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб, прийнятому Генеральною Асамблеєю ООН 12 грудня 1996 р., та в Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи «Про кодекси поведінки державних службовців» (2000 р.) [11]. При цьому важливим стає не лише формування ціннісного світу особистості державного службовця та його моральних якостей, але в умовах стрімкого розвитку технологій, техніки, інновацій актуалізується власне зміна типу держслужбовця. Реформи, що наразі здійснюються, потребують високих професійних якостей службовця, більшої орієнтації на бізнеспроцеси, готовності держслужбовця працювати під жорстким політичним тиском. Тобто, попередній тип кар'єрного чиновника поступається місцем типу держслужбовця-менеджера, який здатний вирішувати складні завдання сьогодення, а його праця оцінюється за досягненнями та передбачає оплату, подібну до комерційного сектору. Однак, відсутність зв'язку між ефективною й якісною працею держслужбовця та її оплатою на тлі небаченого розмаху процесів всезагальної меркантилізації інтересів, коли гроші та матеріальний успіх стали основною рушійною силою, призводить до процвітання корупції.

У жовтні 2003 р. відбулося визнання на міжнародному рівні корупції як проблеми, що властива всім суспільствам: в мексиканському місті Мерида було підписано «Конвенцію ООН проти корупції», до якої приєдналися 164 держави-члени ООН. Для того, щоб Конвенція дійсно стала дієвим правовим інструментом боротьби з корупцією, у 2009 р. держави-члени схвалили механізм оцінювання її впровадження, який складається з двох частин: самооцінки державою свого прогресу і зовнішнього оцінювання незалежних експертів. З метою імплементації Конвенції ООН проти корупції Україною у цей час було прийнято низку антикорупційних регуляторних актів: Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» (2011), Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр. та Державну програму щодо запобігання та протидії корупції на 2011–2015 рр. Наразі ці нормативні акти втратили свою чинність, але натомість прийнята низка законів та підзаконних актів, які спрямовані на подолання

корупції в Україні, створена розгалужена система антикорупційних органів (Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Вищий антикорупційний суд), утворена експертна організація «Трансперенсі Інтернешнл Україна». 26 жовтня 2014 року набув чинності Закон України «Про запобігання корупції». Цей Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

Необхідно вказати, що обґрунтування антикорупційних заходів, професійно-етичних принципів, цінностей і норм діяльності чиновництва, як на міжнародному рівні, так і в Україні, у цей час відбувається не лише для державної служби загалом, але й для митної адміністрації.

Митна діяльність, будучи специфічною окремою сферою держслужби кожної країни, відрізняється типовими етичними проблемними ситуаціями, що виникають у професійній діяльності митника. Тому, прийняття за ініціативою Всесвітньої Митної Організації у 1993 році Арушської декларації з митної етики стало прикладом створення міжнародних нормативних актів, які відображають актуальні професійно-етичні проблеми, ризики, і що найголовніше, цінності організаційної культури митної адміністрації. Що цікаво, коли з'явилася ця декларація, то її назва у перекладі звучала як «Про чесні дії митника» (або як варіант перекладу «Про доброчесність митника»). У преамбулі цієї декларації зазначалося: «Митні адміністрації у всьому світі відіграють важливу роль у спрощенні торгівлі, зборі податків, захисті громади та національній безпеці. У цьому контексті будь-яке порушення етичних норм у сфері митної справи може спотворити торговельні та інвестиційні можливості, підірвати довіру громадськості до державного управління та, зрештою, поставити під загрозу добробут всіх громадян. Етика є передумовою належного функціонування митної адміністрації» [19 (переклад наш. Н.В.)].

Необхідно вказати, що протягом багатьох років Всесвітня митна організація є ключовим гравцем у вирішенні складних проблем розвитку та вдосконалюванні митної справи, а також просуванні принципів професійної етики та боротьби із корупцією в митній

сфері. За інформацією з офіційного сайту ВМО питання етики вперше з'явилося в порядку денному ВМО наприкінці 1980-х років, завершившись у 1993 році прийняттям вищезазначеної Арушської декларації з митної етики. Ця декларація містить конкретні елементи, спрямовані на підвищення ефективності адміністрування членів і зменшення або усунення можливостей для корупції. Вона є центральним елементом створеної ВМО системи для боротьби з корупцією та розвитком етики. Стратегія та програма з етики ВМО продовжує розвиватися: були створені інституційні механізми, зокрема, робоча група з питань етики, яка зараз називається підкомітетом з питань етики, розроблені технічні завдання та інструменти підтримки, такими як Керівництво з етики, Типовий кодекс етики та поведінки, План дій з етики, самооцінка етики [19].

Десять років потому (2003 р.), ВМО на засіданні Ради оновила прийняту Арушську декларацію та розробила «Керівництво з розвитку етики», що стало повноцінним інструментом у цій сфері з надання допомоги країнам-членам у реалізації та запровадженні положень переглянутої Арушської декларації. У червні 2005 року ВМО, відповідно до рекомендацій, висловлених на 3-му «Глобальному форумі з боротьби з корупцією та піднесенням етики», підготувала у співпраці з адміністраціями-членами першу версію «Кодексу найкращих практик з етики» та сформувала базу даних з найкращих практик, пов'язаних з етикою.

Крім глобальних зусиль, було розроблено та запроваджено багато інших заходів для вдосконалення митної етики на національному та регіональному рівнях. До них відносяться Декларація Мапуту, прийнята в березні 2002 року керівниками митних адміністрацій на африканському континенті; Алматинська постанова про етику (розроблена та прийнята в Алмати, Казахстан, у січні 2007 року); і Найробіська резолюція про етику (Найробі, Кенія, лютий 2007 р.). Однією із важливих подій 2019 року стало відкриття Програми митної чесності та протидії корупції (А-ІСС), яка відбулася з нагоди 10-ї сесії Комітету з питань зміцнення спроможності (КІП) та 18-ї сесії підкомітету з етики (SCE) ВМО, з 8 до 12 квітня 2019 р.. Представники митних адміністрацій та партнерських установ, які взяли участь у Програмі митної чесності та протидії корупції відзначили важливість добросесної поведінки митників та присвятили колегію питанням «вимірювання етики в митниці», що є наразі найважливішою частиною програми А-ІСС. Головна тема колегії так і визначалася: «Моніторинг та вимірювання поваги до етики

для створення клімату цілісності та поваги до закону». Своїм завданням Команда керівництва програми вбачає «збір та аналіз поведінкових даних для кращого розуміння поведінки осіб та розробки державної політики, що сприяє зміні поведінки» [19].

Вдосконалення етики митників на національному рівні та формування добросчесної поведінки службовців митної системи в Україні відбувалося у загальному контексті антикорупційної реформи, започаткованої в Україні у 2015 році. Так, у структурі Державної Фіскальної Служби згідно з наказом ДФС від 29.10.2018 № 690, було утворено Департамент з питань запобігання та виявлення корупції Державної фіскальної служби України, та прийнята низка розпорядчих документів ДФС з питань запобігання та виявлення корупції. Зокрема, Порядок організації роботи спрямованої на запобігання та виявлення корупції у Державній фіскальній службі України, територіальних органах ДФС, Університеті державної фіскальної служби України, державних підприємствах, які перебувають у сфері управління ДФС (проект), Антикорупційна програма ДФС, Правила етичної поведінки в органах Державної фіскальної служби та інші. У контексті досліджуваної нами проблеми, показовим є факт, що **основним критерієм** оцінки діяльності керівників структурних підрозділів ДФС, територіальних органів ДФС, Університету державної фіскальної служби України, державних підприємств, які перебувають у сфері управління ДФС, згідно з розпорядчими документами виступав стан дотримання законодавства, яке регулює відносини, що виникають у сфері запобігання корупції, зокрема ефективності антикорупційних заходів із виконання положень антикорупційної програми [13]. При цьому значно посилювалася відповідальність керівників структурних підрозділів ДФС за недотримання антикорупційного законодавства підпорядкованими ним службовцями: «Керівники структурних підрозділів ДФС... несуть персональну відповідальність за організацію та стан роботи з питань запобігання корупції у підпорядкованих структурних підрозділах» [там само]. Згідно з Порядком організації роботи спрямованої на запобігання та виявлення корупції у Державній фіскальній службі України, створювався спеціально уповноважений на ці дії Департамент, який мав досить широкі повноваження і не лише щодо вивчення та оцінки стану організації роботи щодо запобігання корупції в системі фіскальної служби, але й щодо проведення службового розслідування (перевірки), встановлення ефективності заходів, запланованих та вжитих для реалізації антикорупційної програми

як безпосереднім керівником посадової особи, яка скоїла корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, так і керівником підпорядкованого підрозділу ДФС, який не забезпечив ефективного контролю за дотриманням підлеглими антикорупційного законодавства. З метою запобігання корупції Департамент був зобов'язаний здійснювати профілактичну роботу вчинення працівниками ДФС корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, порушень вимог антикорупційного законодавства, для чого у межах своєї компетенції вивчав кандидатів на посади до системи органів ДФС з використанням поліграфу, виявляв ризики конфлікту інтересів, а також ризики, сприятливі для вчинення корупційних правопорушень в діяльності посадових і службових осіб ДФС, та сприяв їх усуненню; надавати допомогу в заповненні декларацій та здійснював аналіз стану додержання суб'єктами декларування антикорупційного законодавства; вести облік працівників ДФС, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень; брати участь у проведенні експертизи проектів організаційно-розпорядчих документів, що видаються ДФС з метою виявлення причин, що призводять чи можуть призвести до вчинення корупційних правопорушень.

Необхідно розуміти, що корупційні правопорушення в митній системі виникають у переважній більшості в системі зв'язків між працівником (особою, уповноваженою на виконання функцій держави) та суб'єктом господарювання, що здійснює оформлення своєї діяльності в митних органах. В зв'язку із чим, показовим є факт, що до компетенції вищезазначеного Департаменту належало так само упередження корупційних правопорушень та пов'язаних з корупцією порушень, що вчиняються суб'єктами декларування, для чого цей підрозділ здійснював аналіз повноти відображення у них відомостей, їх порівняння з відомостями з реєстрів, баз даних, інших інформаційно-телекомунікаційних систем державних органів, органів влади, органів місцевого самоврядування, що можуть містити інформацію про об'єкти декларування, які мають відобразитися в декларації [13].

Крім того, були розроблені Правила етичної поведінки в органах Державної фіскальної служби, які затверджені наказом ДФС від 03.04.2019 р. № 257. Ці Правила встановлювали загальні вимоги до етичної поведінки посадових і службових осіб та інших працівників ДФС, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень та повинні дотримуватися як під час виконання своїх службових

обов'язків, так і в позаробочий час [15]. Важливим є те, що метою прийняття цих Правил було не лише впровадження високих етичних стандартів поведінки працівників ДФС, добросовісного, чесного та професійного виконання ними посадових обов'язків, а також формування у них «нульової» толерантності (нетерпимості) до корупції. При цьому основним результатом, наслідком дотримання працівниками цих Правил та іншого законодавства, яким регулюється діяльність ДФС, вбачалося зміцнення суспільної довіри та забезпечення повної впевненості громадян України (платників податків, суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та ін.) у неприйнятному ставленні до корупції та порушень загальноприйнятих у суспільстві норм поведінки працівниками [15]. Згідно із затвердженими Правилами добросовісна поведінка працівників ДФС полягала не тільки у зобов'язанні неухильно дотримуватись загальновизнаних етичних норм поведінки, бути взірцем добропорядності, вихованості і культури, з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднаних громадян, не проявляти свавілля або байдужості до їхніх правомірних дій та вимог, дотриманні високої культури спілкування, але й у постійному поліпшенні своїх умінь, знань і навичок відповідно до функцій та завдань займаної посади, підвищенні свого професійного та культурного рівня [15].

У 2018 році в результаті реорганізації ДФС було утворено Державну митну службу України. Наразі в структурі центрального апарату Держмитслужби утворено спеціалізований структурний підрозділ, основним завданням якого є підготовка, забезпечення і контроль за здійсненням заходів щодо запобігання корупції відповідно до вимог антикорупційного законодавства, – це відділ з питань запобігання та протидії корупції. У межах своїх повноважень відділ проводить перевірку повідомлень щодо можливих корупційних дій посадових осіб ДМСУ, відстежує можливі ситуації щодо конфлікту інтересів осіб, що працюють в системі митної служби, здійснює перевірку своєчасності подання посадовими особами електронних декларацій та ін.. Важливо, що в ДМСУ розроблена і затверджена Антикорупційна програма на 2020–2022 роки, у якій особлива увага приділена забезпеченню повноти оцінювання корупційних ризиків у діяльності Держмитслужби та її територіальних органів.

Крім того, Держмитслужба після реорганізації, зберігаючи наступність, запровадила Правила етичної поведінки працівників Державної митної служби України, а також затвердила Кодекс

етичної поведінки працівників Державної митної служби України [8]. Показово, що Правила етичної поведінки містять розділ «Доброчесність», де зазначається: «Працівники Державної митної служби України зобов'язані діяти доброчесно, а саме: спрямовувати свої дії на захист публічних інтересів та недопущення конфлікту між приватними та публічними інтересами, уникати виникнення реального та потенційного конфлікту інтересів у своїй діяльності; не використовувати службове становище в приватних інтересах чи в неправомірних приватних інтересах інших осіб, у тому числі не використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб; не розголошувати інформацію, що стала відома Працівнику у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, зокрема персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, крім випадків установлених законом» [8].

Однак, не зважаючи на запроваджені в Україні антикорупційні реформи, створення нової інституційної системи запобігання корупції, удосконалення правової бази та певного покращення показників щодо боротьби із корупційними правопорушеннями, слід констатувати незначний прогрес у цій сфері та практично незадовільний результат у подоланні негативних явищ, пов'язаних з корупцією. Причинами такого стану у проекті Закону «Про Антикорупційну стратегію на 2020–2024 роки» вказуються, зокрема, недоліки чинного законодавства з питань запобігання корупції і його застосування, тривале становлення нових антикорупційних інститутів, відсутність стійкого несприйняття корупції в суспільстві, відсутність належного механізму моніторингу і оцінки виконання Антикорупційної стратегії, недостатній рівень прозорості діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування [1].

Про незадовільний стан боротьби із корупцією в митній системі свідчить дослідження «Корупція в Україні: сприйняття, досвід, ставлення. Аналіз загальнонаціональних опитувань 2015–2018». За результатами цього дослідження, які були використані при формуванні Пояснювальної записки до проекту Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2020–2024 роки», було встановлено що з позиції населення у 2018 році корупція була найбільш поширеною у таких сферах: судова система (62,2%); медичні послуги (55%); прокуратура (54,3%); митниця (51,6%); приватизація та сфера земельних відносин (45,1%). За результатами дослідження, проведеного у 2020 році, було

встановлено, що з позиції населення найбільш корумпованими інституціями/сферами є: митниця (4,5 із 5 балів); суди (4,43); Верховна Рада України (4,37); прокуратура (4,33). Позиція представників суб'єктів господарювання у цілому співпала із думкою громадян [14].

Разом з тим, у вищезазначеному документі відзначаються й певні успіхи та досягнення в реалізації антикорупційної політики в Україні за останні п'ять років, а саме: підвищився рівень імплементації міжнародних антикорупційних стандартів, який мав визначатися рівнем виконання міжнародних рекомендацій та зобов'язань, ступенем відповідності стандартам міжнародних ініціатив (ініціатив з прозорості видобувних галузей, будівельного сектору, Індексу відкритості бюджету тощо), найкращу динаміку зростання продемонстрував показник громадської участі (з 23 балів у 2015 році до 33 балів у 2019 році), який наразі у два з половиною рази перебільшує середній світовий показник (14 балів) та є найкращим серед країн регіону, включених до рейтингу; також повільно й недостатньо, але зростає значення Індексу сприйняття корупції [там само]. Автори Пояснювальної записки наголошують, що досвід таких країн, як Грузія та Польща, показує, що істотний прорив у протидії корупції можливий навіть за період у 3–5 років за умови проведення державою швидких та ефективних змін. Концентрація зусиль на впровадженні антикорупційної політики дозволить Україні у найближчі роки наздогнати показники Індексу сприйняття корупції східноєвропейських країн-членів ЄС, а за 10 років – досягти середньоєвропейських значень цього індексу.

Вважаємо, що дійсно поступово змінюється наше суспільство, його моральна зрілість, у громадян формується правосвідомість, стверджуються цінності доброчесності у державно-управлінській царині. Безумовно, це є наслідком як подій Революції гідності, так й послідовної інституціоналізації антикорупційної політики держави, тобто сполученням моральних та інституціональних механізмів регуляції моральних якостей та чеснот як держслужбовців, так і суспільства загалом.

Висновки

Держмитслужба України, як і державна служба загалом, мають широке поле для зловживань чиновництва. Однак, в умовах глибинних суспільних трансформацій, демократизації суспільного розвитку, формування глобальної етики як якісно нового типу нормативної регуляції, проблема посилення етичних вимог до

бюрократії виступає як необхідність. Професійний розвиток митників, як власне й держслужбовців загалом, неможливий поза сформованими моральними якостями, серед яких суттєве місце займає доброчесність. Державні службовці покликані служити державі та суспільству, керуючись при цьому вимогами, які висуває до них суспільство. Рівень суспільної моралі та домінуючі у соціумі моральні цінності визначають модель поведінки як самих громадян, так і чиновництва у цьому суспільстві. Відзначаючи, що духовний, моральний розвиток особистості є індивідуальним особистісним розвитком будь-якої людини, примусити до якого неможливо, і саме він виступає внутрішнім регулятором поведінки індивіда, хочемо вказати на роль зовнішньої регуляції поведінки. Якраз зовнішня регуляція поведінкових орієнтирів для держслужбовців і забезпечується професійною етикою й мораллю та підтримується інституціональним середовищем. Проблема взаємовідносин та взаємовпливу професійної і загальнолюдської моралі завжди була дискусійною. Проте, в процесі історико-культурних змін існує тенденція наповнення духовно-етичних цінностей абсолютним, загальнолюдським змістом і міра людяності та прийнятності професійним середовищем вимог професійної етики залежить від ступеня відповідності її моральних настанов загальноприйнятим ціннісним орієнтаціям.

Доброчесність як моральна вимога, якраз виступає тією цінністю, якої з одного боку, суспільство вимагає від чиновництва й саме її потребує, а отже вона виступає як загальнолюдська цінність, що лежить в основі соціальної регуляції. З іншого боку, доброчесність як один із основних принципів діяльності державних службовців, і митників, зокрема, є інституційно закріпленою як професійна норма-вимога. При цьому значною складовою змісту цієї норми виступає її антикорупційне наповнення. Таким чином, реалізація цього потенціалу, а саме максимальне сполучення системи внутрішніх цінностей та моральних настанов, що особисто прийняті самим службовцем із зовнішньою системою моральної регуляції, яка інституалізується та підтримується державою, може дійсно вплинути на формування етичної, ефективної, дієздатної, професійної державної служби.

Список використаних джерел:

1. Антикорупційна стратегія на 2020–2024 роки: проект. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsijna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf>

2. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця : монографія. К. : НАДУ, 2008. 336 с.
3. Вебер М. Протестантська етика і дух капіталізму / пер. з німец. О. Погорілого. К. : Основи, 1994. 261 с.
4. Гийу А. Византийская цивилизация / пер. с франц. Д. Лоевского; Предисл. Р. Блока. Екатеринбург: У-Фактория, 2005. 552 с.
5. Гуревич А. Я. Категории средневековой культуры. 2-е изд., испр. и доп. М. : Искусство, 1984. 350 с.
6. Гуревич А. Я. Проблемы генезиса феодализма в Западной Европе. М. : «Высшая школа», 1970. 224 с.
7. Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті : наукове видання / за ред. В. В. Ченцова; Авт. кол.: К. М. Колесников (керівник авторського колективу), Д. В. Архирейський, О. О. Дячок, О. В. Морозов, С. В. Шуляк та ін. О. : Пласке, 2010. 541 с.
8. Кодекс етичної поведінки працівників Державної митної служби України, 2020. URL: <https://customs.gov.ua/robo-ta-s-luzh-bi>
9. Конвенція ООН проти корупції / Конвенцію ратифіковано Законом N 251-V від 18.10.2006. URL: https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
10. Малов В. Н. Жан-Батист Кольбер – реформатор XVII века (1619–1683) // Новая и новейшая история. 2002. № 3. URL: http://gallery.economicus.ru/cgi-in/frame_rightn.pl?type=school&links=,in/kolber/brief/kolber_b1.txt&name=mercantilism&img=bio.jpg
11. Международный Кодекс поведения государственных должностных лиц : Резолюция 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12.12.1996 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.shtml
12. Настольная книга государственного служащего (Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации») / отв. ред. В. И. Шкатулла. М. : ОАО «Изд-во «Экономика», 1999. 678 с.
13. Порядок організації роботи спрямованої на запобігання та виявлення корупції у Державній фіскальній службі України, територіальних органах ДФС, Університеті державної фіскальної служби України, державних підприємствах, які перебувають у сфері управління ДФС : проект / Наказ ДФС від квітня 2019 р. URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/apar-at/departament-z-pitan-zapobigannya/povidomlennya/antikoruptions-na-diyalnist-/>
14. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2020–2024 роки». URL: <https://nazk.gov.ua/uk/antykoruptions-na-strategiya/>

15. Правила етичної поведінки в органах Державної фіскальної служби : Наказ ДФС від 03.04.2019 р. № 257. URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/aparatt/departament-z-pitan-zapobigan-nya/povidomlennya/antikoruptionsiyna-diyalnist/>

16. Словарь средневековой культуры / под ред. А. Я. Гуревича. 2-е изд., испр. и доп. М. : РОССПЭН, 2007. 624 с.

17. Швейцер А. Культура и этика URL: https://www.gumer.info/bogoslov_Buks/Philos/Schweitzer/_Index.php

18. Шишков А. М. Средневековая интеллектуальная культура. М. : Издатель Савин С. А., 2003. 592 с.

19. Ethique // Organisation mondiale des douanes. URL: <http://www.wcoomd.org/fr/topics/integrity/overview.aspx>

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-246-6-2>

Karpa M. I.,

*Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor,
Professor at the Department of Public Administration and Management,
Hryhorii Skovoroda University in Pereiaslav,
Pereiaslav, Kyiv region*

Akimov O. O.,

*Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor,
Honored Economist of Ukraine,
Professor at the Department of Public Administration,
Interregional Academy of Personnel Management,
Kyiv*

Akimova L. M.,

*Doctor of Science in Public Administration, Ph.D. in Economics, Professor,
Honored Worker of Education of Ukraine,
Professor at the Department of Finance and Economic Security,
National University of Water and Environmental Engineering,
Rivne*

DEVELOPMENT OF UKRAINIAN PUBLIC POLICY IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION: SYSTEMATIZATION AND SOCIALIZATION

Summary

The work reveals the issues of systematization and socialization in the processes of implementing public policy in the context of European integration. The application of a systemic approach to public policy has been substantiated, namely, the definition of individual categories as structural parts of the concept of "public policy" (systemic-elementary aspect) and the identification of cause-and-effect relationships between the components of the phenomenon of public policy (systemic-structural aspect). The signs and specifics of the system genesis of the activities of state-administrative structures, which are manifested by many indicators, factors, ways of carrying out the professional activities of public servants, are revealed. The analysis of the development of socialization of public policy in Ukraine in the context of European integration is carried out.

The phenomenon of "public policy" is considered from the standpoint of a systemic approach by defining the basic concepts of public policy: subject, object, subject, connections, methods. A comprehensive description of the concept of "public policy" is carried out. The newest approaches have been formed in accordance with which the system genesis of state and administrative activities will be oriented in accordance with individualistic approaches, because it leads to the formation of an individualistic culture and collectivism.

INTRODUCTION

The implementation of political power in the context of the existence of a civil society presupposes the functioning of public politics. In the struggle for power between various political, state and public institutions, public policy remains the main effective mechanism. The existing structure of institutions of power does not meet the modern requirements of a democratic separation of powers. Today, many issues related to the functioning of public policy have not been sufficiently studied, namely: the definition of all subjects of public policy, the distribution of powers between them, the processes of political decision-making, the legitimization of the subjects, their activities, the procedure for implementing the policy, etc. The analysis of public policy has begun to be actively addressed in the middle of the twentieth century. Scientists of that time considered the main motives for the implementation of public policy to be "public interest" and "public good." The content of these concepts is interpreted as follows: "a public good is what is produced by the state, not by the market." [1] and other globalization movements. Researchers record the growth of conflict between the state and society. Therefore, scientists should interpret the concept of "public policy" as a systemic phenomenon in order to develop a single clear theoretical and methodological base, which will theoretically approve a universal statement of the foundations of public policy. analysis of the concept of "political policy" using a systematic approach. The subject of the research is the components of public policy as a systemic concept: the object and subject of political policy, connections between them, methods of implementing public policy. the elementary approach to determine the main elements of the phenomenon of "public policy"; to characterize the process of public policy, its functions and its main components; determine the environment in which public policy is implemented; consider the subjects of public policy from the standpoint of the division into state and public.

The relevance of the topic of this study is indicated by the following facts: the lack of a procedure for implementing public policy, ineffective legal regulation of relations between society and the state, monopoly concentration of most powers in the hands of certain state institutions, unilateral adoption of most power and managerial decisions. Systematization is needed in all phenomena, especially in the presence of subordinate processes. Therefore, the use of a systematic approach in the study will allow us to describe the cause-and-effect relationships of public policy, arrange its main categories in the structure, describe the characteristics of concepts, and the like. The theoretical achievements of research in this area will serve the development of democracy and civil society.

APPLYING A SYSTEMATIC APPROACH TO PUBLIC POLICY: THEORETICAL BASIS

A lot of domestic and foreign scientists and practitioners turned to the study of the problems of the formation and organization of public policy. W. Parsons, G. Kolbech, Adam Smith, James Mill, Torrance, William Dunn, Leslie Pal, Paul Brown, Louis Gunn, Thomas Dye, John Bryson and others have made a great contribution to the development of public policy. public policy V. Averyanov, I. Kozyura, I. Gritsyak, N. Nizhnik, E. Afonin, A. Obolensky, G. Sitnik, S. Virovy, O. civil society, taking into account world experience and modern practice.

The formation and organization of public authority from the standpoint of the functioning of civil society requires more and more attention of researchers. The issue of the origin, formation and organization of public policy is the object of active scientific discussions. Therefore, the research concerns the analysis of the concept of "public policy" from the standpoint of a systemic approach, which will allow to study this process as a systemic phenomenon, structure it, and form a new model of relations between society and government.

The novelty of the research lies in the use of a systematic approach to the concept of "public policy". In particular, it is proposed to consider the phenomenon of "public policy" as a systemic phenomenon, with the presence of structural units - elements of the system. Taking into account the systemic and elementary aspect of the systemic approach, it is indicated that the main elements of public policy are the subject, object and subject of public policy, connections between them, methods of policy implementation. It is indicated that the subject of public policy is public interest, and the subjects of public policy should be considered state (state institutions, enterprises) and public entities (public formations, political parties, business organizations). The author

characterizes the concept of "public policy" and the concept of "public field", its indicators. The methodological and general scientific meaning of the presented material makes it possible to move from an abstract understanding of the phenomenon of "public policy" to the knowledge of its specific components. Analysis of public policy as a systemic phenomenon is also essential. using the following basic approaches as system-element, system-functional, system-structural.

The study of the public sphere goes back to ancient times. It is known that the ancient Romans introduced the concept of public and private, which are still being studied by political scientists, economists, and lawyers. After all, there is no clear division between the public and the private. Therefore, at the junction of these concepts, a conflict of interests arises: public and private, state and public. Practice shows that the penetration of public policy takes place in almost all spheres of society, including those that were once considered private, for example, education, health care, social security, and the like. Already in the post-war era, liberal ideas about the goals of developing and implementing public policy were asserted on the basis that the role of the state should be to manage the "public" and its problems in order to solve those problems of public life that are beyond the power of the market [2]. Research in the field of relations between society and the state in the twentieth century. more and more scientists and practitioners began to study. The science "Public Policy Analysis" is quite developed in the West; the subject of study is the processes of formation and implementation of public policy [3].

There are many concepts, their formulations, processes, indicate the unrestrained process of entering the public in policy making. For example, the definition of politics in the classical form of the struggle for power operates with the concepts of public interest, social needs: "politics is the sphere of relations between various social groups and individuals regarding the use of public authorities to realize their socially significant interests and needs" [4]. "Public" means those aspects of human activity that require government or public regulation, intervention, or at least joint action [5]. Non-government "a capacious phenomenon in the process of the origin of public policy is public power, the main components of which are state and self-governing. These components in solving many issues are complex, taking into account their capabilities (powers). It is very difficult to single out one of them and carry out its reforming, because they are often linked by common tasks, certain funding, etc. Therefore, public power should also be considered only taking into account consistency, as its basic characteristics. The main features of public power, as well as public

policy, are: development of a mechanism for such accounting), service of power to the people, interaction of power and people on a parity basis. replaces Xia mutual understanding "[6]. Consequently, the concept of "public policy" should be interpreted as a systemic phenomenon, where each element has characteristic signs of pidsystemicity, feedbacks, causal relationships, etc. logical ordering of the entire set of concepts / categories using a systematic approach [7].

The main objectives of the systems approach in the context of this study are as follows:

- to define and study individual categories as structural parts of the concept of "public policy" (systemic and elementary aspect);
- to identify the cause-and-effect relationships between the components of the phenomenon of public policy (systemic and structural aspect).

Since the systematic approach can be used, moving in the study from the abstract to the concrete, let us turn to the form of systematization proposed by the scientist O. Deineko [8], according to which the phenomenon of public policy should be considered as a set of such concepts as - object, subject, subject, connections between them , methods. Let's carry out the definitions of each of these elements.

The subjects of public policy are state and public political subjects. All entities are characterized by the initiation, development and implementation of policies for specific interests. In this context, "politicism" should be interpreted as a sign of influencing at different social and administrative levels. In more detail the spheres of activity of public entities "objects can be grouped as follows:

- the sphere of civil society - characterized by the activities of a mass subject: mass movements, political parties, public formations, protests, and the like;
- the sphere of business - characterized by the activities of business associations, large industrial groups, lobbies, and the like;
- the sphere of information - characterized by a significant influence on the mass political consciousness.

The activity of state political subjects is determined by the functioning of state authorities, institutions, organizations, enterprises. The main feature of the subjects from the standpoint of building a civil society is their equality in decision-making, professionalism, and the availability of resources for policy implementation.

About "the object of public policy is the development of policy by all sub" objects on an equal footing. An important condition for the implementation of policy is the consideration of all interests. It is necessary to take into account the interests of the whole society or its

individual parts (according to various criteria - territorial, age, gender, professional, etc.). So, the result of public policy should be obtaining the consent of all actors. Authors Carl V. Patton and David S. Savicki consider public policy as a way to create and implement complex programs for solving socially significant problems [9]. Consequently, there is a need for an interpretation of the concept of public (public) interest. There is an assumption that the public interest itself is the subject of public policy. After all, taking it into account is a prerequisite for the development of public policy. The main difficulty in the formation of the definition of public interest is its content, since only taking into account the interests of all subjects of "objects of public policy will form the basis for this. How to take into account the interests of all participants in public policy - state and public institutions? After all, this requires equal positions. Here you should turn to the concept of "connections." Connections act as a connecting link between the elements of public policy that ensure its functioning, the decision-making process. There are many options for connections: subject - subject, subject - object, subject - subject, etc. The concept of public policy should be considered not only from the standpoint of its administrative load, but from the standpoint of its administrative function. Links between the elements should be formed, taking into account the subordination and coordination forms of building relationships.

One of the principles of building links is to ensure communication between subjects of public policy. It is the communication relations that contribute to the reliable, quick transfer of the prerequisites for making a decision from one subject to another. The coordination process is inherent not so much a managerial character as an advisory one. Therefore, the main methodological task in this context is the settlement of the issue of equal provision by the methods of the state and public entity, taking into account feedbacks. The main features of connections are: characterized as a connecting link between elements, carries communicative features; purposeful, ensure integrity, functionality, determine the quality state of the elements of public policy. They arise at all levels of public policy, between various elements and components, and theoretically reflect an attempt to link the functions of public policy with its internal properties and qualities. A method is a set of techniques, methods, tools used for policy development. In the context of using a systematic approach, public policy methods should be studied as a system of means for making and transmitting decisions, monitoring their implementation, the possibility of adjustments, the availability of the necessary material, information, human and other resources. The society constantly generates conflicts,

for the settlement of which it is necessary to conclude transactions. Therefore, the main instruments for regulating disputes between the state and society should be consultations, negotiations, public hearings, round tables and other processes of agreements with the state that are open to society. "Public administration - as defined by George G. Sebine and Thomas L. Thorson, is primarily a system of institutions, designed to regulate public opinion and debate, and take into account opposite requirements in order to develop an effective policy" [10].

The field of public policy can be defined as a field of activity for the implementation of politics, its visible part, transparent, open, in which the activities of all subjects of politics are legalized. For a broader study of this period, you need to turn to sociological sciences. After all, the field of politics can always subordinate the problems of social research to its political logic. The field for sociologists is a place and a way to implement a certain social game, and the field of politics is a set of political positions involved in the struggle for the monopoly of legitimate symbolic violence, the goal is the monopoly disposal of state capital [12]. The field of public policy can be defined as a space in which subjects fight for the legitimate symbolic control of people's behavior in their public life by imposing their means of perception, assessment and expression of the socio-political differentiation of society [13]. The main criteria for determining the public field can be considered: the scope of public policy implementation, their legitimacy, the delimitation of the field into state and public and the definition of a common space (public field) for the implementation of public policy.

The current state of Ukrainian society through the prism of system genesis is characterized by democratic processes in the relationship between objects and subjects of state and government activities, radicalism in economic changes, political and spiritual spheres [14]. Efficiency in preparing civil servants for the conditions of professional activity is marked by the peculiarities of socio-political developments and psychological characteristics of employees, as active engines of European-integrated changes [15].

Along with this, the systemic genesis of transformation is characterized by significant contradictions, which are inherent in the polarization of social strata in accordance with political preferences, and a compromise in the implementation of entrepreneurial activities and the implementation of commercial interests, an orientation towards human-centered principles based on the fall of general culture and morality, the laying of new legal foundations of life and legal nihilism of the public, the formation of state policy and the absence of systemic mechanisms for its implementation. It is clear that such contradictions,

along with factors of social instability and economic risks, have a negative impact on the activities of the public administration system, provoke negative psychological prerequisites for the implementation of tasks by civil servants aimed at cultural, educational and scientific and technical integration of Ukraine into the world space. In fact, this thought determines the priority of the human factor, and employees are assigned the main place and role in the successful solution of public issues. Taking into account the above, the issue of considering socio-psychological phenomena affecting employees, regulating their behavior as an integral part of state-administrative activities is actualized [16].

The socio-psychological specificity of the system genesis of the activity of state-administrative structures is separated by many indicators, factors, ways of carrying out professional activities [17]. Kostyuk S. very successfully examines in his research the readiness of the personnel of state bodies, describing the markers of ineffectiveness of the activities of state bodies on the way of foreign policy actions. The scientist calls such indicators, in particular, the presence of institutional instability, acceptance of unreasonable decisions, lack of transparency in the implementation of the European integration course, insufficient measure of financial allocation of European integration projects. However, we do not agree with Kostyuk S. that since 1994 our state has not organized proper programs aimed at training, retraining and advanced training of civil servants in the direction of European integration at the expense of the state budget. For example, the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, during the implementation of the educational program for the preparation of masters in public administration, provides training in the qualification specialization "Politics of European Integration", which contains a number of disciplines, in which, for example, the history, theory and strategy of European integration are studied, aspects of the EU legal and institutional systems are studied, undergraduates have the opportunity to acquire knowledge competencies on the issue of economic and sectoral policy [18, pp. 210-218]. Also, proper training of scientific and scientific-pedagogical workers is carried out, according to the results of their professional research, they defend their dissertations and receive degrees of candidates and doctors of sciences from European integration issues. A number of training activities are being implemented in accordance with the educational process, aimed at training professional workers in the field of European integration at the Institute for Advanced Training of Leading Personnel of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. To

provide the preparation of complexity and predictability, a theoretical and methodological substantiation has been carried out and a methodology has been developed to study the need for training of state and administrative personnel on the issues of European and Euro-Atlantic integration of Ukraine [19].

Therefore, we consider it inappropriate and unreasonable to conclude that there are no training programs in Ukraine at the state level, however, it should be properly working after a comprehensive and comprehensive consideration of all the problems that arise in the process of preparing employees for European integration.

It is advisable to begin the disclosure of the socio-psychological peculiarities in the implementation of state and administrative practices in the context of European integration by clarifying the essence of interaction and mutual influence of all the constituent elements of the "employee - external environment" system [20]. From the point of view of systems-genesis approaches to public administration, there is an awareness of the psychological aspects of the social process that are interconnected with European integration - modeling and building new systems of common civic values, resistance to changes, transformation of public consciousness, identifying the problems of the inner world of an official in the course of cooperation with all participants. The study of personality components in socio-psychological contexts contribute to the identification of all the features of regular behavior in the activities of the collective, due to their inclusion in interaction with the European society and its managerial and general culture, the directions and ways of achieving mutual understanding with European colleagues are determined, the level of formation of the pro-European worldview is determined, it is explained the loss of outdated social and social stereotypes, along with the formation of new ones, reveals the origins of the mass character of social and psychological phenomena [21]. In general, what has been described above allows us to form socio-psychological vectors that will influence the system genesis of public administration and, in general, all persons directly involved in the implementation of state policy in the field of European integration.

Today, pro-European activities are aimed at actively implementing the European integration policy in Ukraine, unambiguously leading to the Europeanization of all state and administrative structures and improving the state and administrative system in accordance with European dimensions. It is advisable to start the fulfillment of this task by providing employees with interdisciplinary education on European integration, further development of a pro-European managerial culture, strengthening theoretical training on institutional development and

European Union law, establishing a system of training public administration personnel in accordance with general and specific requirements that are determined European standards, the acquisition of knowledge, skills and abilities of the production of systems analysis, taking into account the best practices in solving similar issues on the example of the member states and candidate countries [22, p. 36]. In addition to the above, the structural subdivisions of the state-administrative systems are responsible for the implementation of the European-integrated state legal policy in various spheres of social and political life. A significant amount of work needs to be done in the sectors that have the greatest impact on European integration and EU law.

The public side of European integration, today, is widely represented by workers of the non-governmental sector, who, not only participate in the development and implementation of the state European integration policy, but also pursue their own policy, actively interact with a number of public organizations and institutions of the European Union within the implementation of various projects and communication trainings carrying out their analytical and expert activities [23]. Expressing their understanding of a particular problem and long-term plans of European integration, they have a significant impact on the formation of public opinion, under certain conditions can also influence the adoption of state and administrative decisions. Therefore, employees are obliged to carry out management based on close relationships and establishing interaction with the public sector in the course of joint development of European issues, to engage in an educational and organizational and information campaign to resolve them, to ensure public support for European integration courses.

The systemogenetic aspect of national European integration processes in the direction of the production of state and administrative activities is represented by work aimed at holding international negotiations with the institutional bodies of the European Union and implementing functions within the framework of European decision-making strategies and coordination processes in preparing Ukraine for becoming a member of the European Union [24, P. 186]. It is also advisable to note the existence of such a legal entity as a citizen of Europe, which is the basis of the European social space.

The importance of this factor is formed by the intentions of the member states within the framework of euro integration, consisting in strengthening the solidarity of European peoples based on the principles of respect for history, cultural heritage of traditions, promoting their economic and social progress, establishing common citizenship, free movement of people and creating a close union of

European peoples. These intentions confirm the need to establish a dialogue of cultures, intercommunication, for which it is necessary to expand the professionalism of officials - from representatives of legal specialties to sociological and cultural trends. That is, a state administrator within the framework of European integration becomes an active participant in cross-cultural communications [25].

In the interpretation of the scientist A. Mamontov, "cross-cultural" synonymous term along with "intercultural", "comparable" [26]. The effective introduction of cross-cultural communications is largely associated with the adequacy and correctness of the introduced properties of national culture throughout the presentation of facts, analysis of socio-political phenomena, interpretation of historical phenomena of the past. The linguocultural component of communication is gaining significant interpretation, because, influencing another linguistic community, the problem of creating a single structure of linguistic consciousness in subjects and objects of influence is traced. It should be noted that, by acts of cross-cultural communication, misunderstanding between representatives of different linguocultural communities is often caused not only not by language proficiency, but, to a greater extent, by the lack of basic knowledge [27].

Therefore, the formation of linguocultural competencies of all participants in the European-integrated process during the establishment of cross-cultural communication is significantly relevant to ensure adequate perception of the information contained in the linguistic expressions of employees during speeches, discussions or negotiations in international formats.

Under such conditions, it is necessary to use lexical units endowed with national-cultural semantics - linguoculture, which, in accordance with the juicy terminology, are available for perception by representatives of European culture. It should be noted that a communicative partnership may contain belonging to different cultural groups.

The scientist R. L'uis in his work gives a typology of modern cultures, which contains three elements:

1. Monoactive, in which a person, performing a certain work, breaks down the activity into successive stages and is not distracted by other tasks. Typical representatives are the British, Germans and Northern Europeans.
2. Polyactive, the carriers of which are used to doing several things at the same time, partly without completing them. Southern Europeans are typical representatives of this type of culture.

3. Reactive, in which the greatest importance is attached to politeness and respect. Asian countries are representatives of this culture [28].

As for the definitions and typologies of cultures of peoples and countries, a thorough study was carried out by the Dutch sociologist G. Hofstede. In the process of detailed justifications, the scientist came to the conclusion that there are four main parameters for comparing cultures:

- individualism - collectivism;
- power distance;
- avoidance of uncertainty;
- masculinity – femininity [29].

Taking into account the above, an approach is proposed, according to which the system genesis of state-administrative activity is oriented towards individualism, that is, it is aimed at the formation of an individualistic culture, and with the help of collectivism, a collectivist culture is formed. I. Bilan's vision is correct that the culture of an individualistic type is characterized not by the presence of a rigid social structure in which an individual takes care of himself and his family, but the basis of educational processes is the separation of his "I" from the "I" of other persons, defending own point of view and protection of personal interests and values.

Throughout the life of an individual, the performance of tasks is largely dominant over the relationship; the key ones are personal goals and objectives, not collective ones [30]. Relationships with groups are extremely weak, which causes the employee to belong to several groups at the same time, he can easily move from one group to another, guided only by personal interests.

It is much easier on a personal level, because for such workers it is necessary to change jobs; in a group where such workers are present, the principle of adversariality and competition is professed, therefore there are no manifestations of cooperation and cooperation. Demonstration of the independence of an individual from organizations and institutions is considered the norm, his ability to express his own point of view, the ability to defend his interests and make independent decisions is valued. Considerable attention should be paid to individual and personal success.

A good idea about individualism indicated in the work of I. Aleshina, which notes that it is determined by the culture of the same name, the driving force of social progress, because it corresponds to the phenomena of individual initiative, responsibility, rights, reward, and the like. Individual interest is a key basis in various activities for the representation of individualist culture. Moreover, jobs are based on

individualism, the salary of an employee is paid for personally at a foreign time. Along with this, an enterprise or institution is considered as a voluntary association and can be destroyed or abandoned, depending on the interests of individuals or shareholders. In practice, it looks like people are empowered to unite to achieve common goals, while remaining autonomous players who act in their personal interests [31].

Considering the collectivist culture, I. Bilan characterizes it as a cruel social structure with clearly distributed social groups - families, clans, organizations that show care and attention to individuals in return for their devotion to the group. Collectivist societies are often found today, because about 70 percent of all people on the planet live on their principle. Sometimes people of several generations live in families with a collectivist culture, respectively, this will contribute from an early age to the individual's awareness of himself as a part of the collective, to form self-consciousness at the "We" level.

Due to this, from childhood, individuals develop the habit of defending not only "their", but "our" goals, which, in the future, in the course of life, lead to the fact that a person perceives the world through the prism of a group, and not an individual. Given the collectivist reasoning, group interests are recognized as priority, and not individual desires, therefore, the commitment of organizations, relatives, friends is the highest value.

Through the prism of systemogenesis, collective harmony is considered key, relationships are prioritized for results, and the individual's value system is drawn from the norms and rules that all members of the group adhere to, cooperation within the group itself is also encouraged, resolutions on all issues are collective. So, human significance determines in the social hierarchy, not personal qualities, a kind of make a person largely depends on organizations and institutions [32, 33]. The most important in the collectivist culture is the belonging of each person to the corresponding organization .

Practical views are expressed in the article by I. Aleshina, who notes that countries with a collectivist culture can be viewed as a threat to the entire society, because a person is not considered a separate person, but acts as a functional element of the entire group and corporate identity . This led to the fact that the main social element is traced to a group, and not an individual. Under such conditions, self-interest positioning is considered impolite and indecent. Therefore, collectivism in some of its manifestations acquires all the signs of absolutism, respectively, the rights and interests of groups (countries, families, work teams or organizations) become more important than the rights of individuals.

However, representatives of collectivist cultures, bound by the genus of obligations for numerous groups, deprive them of social mobility. At the same time, there is a need for special selections of speech units, focus on social priorities, which to a greater extent emphasize the peculiarity, specificity and separate typology of national cultures, national psychology.

SOCIALIZATION OF PUBLIC POLICY IN UKRAINE DURING EUROPEAN INTEGRATION: SYSTEM GENESIS ASPECT

At the same time, it is advisable for civil servants, in the course of communication with representatives of other states, to have knowledge, people belonging to different cultures, which encourages them to understand and perceive the world in a different way. In accordance with the norms and values of their cultures, a person directs his activities, evaluates the behavior of representatives of other cultural communities [90]. Therefore, the success and constructive exchanges of artifacts, values, views, norms and rules among the participants of the European integration process are significantly interconnected with the special knowledge and understanding by the subject of intercultural dialogues of the socio-psychological characteristics of communications, which are conditioned by national traditions and customs.

Taking into account the above, the system genesis of public administration activities requires the availability of professionally trained employees of public services and local government bodies at all management levels. From the point of view of socio-psychological contexts, it is advisable to consider related types of education in the European dimension as a systematized phenomenon, and not to separate training, retraining and advanced training of civil servants in the direction of European integration of politics. The validity of such approaches is due to the corresponding essence and content of education, as well as the suitability for the molding manner of individuals [34]. Thus, obtaining a comprehensive interdisciplinary education with European integration issues is a value factor and a factor in shaping the personality of employees who are able to actively implement the national European integrated policy. Moreover, with the help of the aforementioned education, it is possible to ensure the creation of the necessary professional staff, competent in European-oriented issues, to serve as a resource for social changes.

Carrying out the establishment of professional activities within the state-administrative, social and international aspects of European integration, the employee activates his personal psychological state. An important factor in such activation is the indispensable determination

of the boundaries of the tasks set, the specification of issues related to European integration, the establishment of directions and the selection of appropriate means, the postponement of their solution, along with this, the awareness and ruling of expediency in the solution of the whole. It is fair to assume that European integration requires various interactions of all systems of public administration and outside them, the cooperation of managers with all other participants is determined. Under such conditions, the phenomenon of social and psychological activities is formed (A. Ershov, 1991), which are analyzed further through the prism of national European integration processes [35, p. 95].

A. Ershov, during his scientific research, identified three blocks of sources of social and psychological activities of people, which are also inherent in employees in the process of fulfilling their official duties in the context of European integration. These include: employees; government, public and international environments; interaction of other participants in European integration. The first two sources belong to the potential causes of socio-psychological activities, and the interchange of information, mutual regulation, interconnection and mutual influence are considered to be actual motives. Significant is the system of determinants that cause various forms of social and psychological activities of an employee in the course of the implementation of European-integrated state policy.

The first subsystem of factors of social and psychological activities of personnel is internal-personal contradiction and attitudes, the constituent elements of which are needs, interests and properties, experience and the struggle of rational and sensory-emotional manifestations. The specified subsystem is more essential and more complicated, because engaging with civil servants, as subjects carrying out a conscious formation, develop and correct the awareness of the "I and the world" factor, focused on European cultural values. For this purpose, the personal education of a manager inherently corresponds with self-organizing, independent, proactive, creative, kind and conscious manifestations. However, the volume of their manifestations and implementation is measured not only personally by professional demand and directions, but also by external stimulus and irritant.

Under such conditions, the relevance of the second subsystem increases, it lies in external contradictions and changes that imperatively continue in all state-administrative, public and international environments within the framework of European integration and which, not only receive incentives, but are also binding on employees of the belonging to manifestations of behavior and management activities.

The third subsystem of factors is formed with the help of the presence of internal and external contradictions, they appear in the process of a manager's personal relationship with the above-mentioned external environment, and there is a development of an active attitude towards other participants in European integration processes. Thanks to this, the interconnectedness and their joint activity will reach such a level of success, how well they managed to perceive the norms of a generally accepted nature and principles in relationships, master the mutually intelligible manner and form of mutual loyalty and competition, move from the perception of stereotypes to understanding each other in the process of joint activity, realize expectations from the positions taken in certain situations.

For the purpose of generalization, it is advisable to point out that the priority of social and psychological activities in the implementation of European integration policy falls on those employees and institutions who have a high level of self-organization, have the ability to clearly articulate professional and personal needs, have sufficient potential and clearly formulated further tasks, that is, which are in the process of systemic development. All this serves as the reason that the managers of state bodies will be able to act as an active engine of the European integration process.

Along with this, their initiative, in the conditions of an unstable political environment of the state, can only be aimed at balancing with external factors, adapting to external influences and, as a result, imitating activities.

Exploring the possible motivation, it is immediately expedient to point out that employees cannot be transformers, prisms or accumulators of the European integration environment. Carrying out manifestations of activity, processing information on the specified organization, analyzing and synthesizing information about existing conditions and conditions, carrying out transformations and improving them, the managers of state bodies influence the process of European integration, and as a result, they also change the Euro-integration influences, and in the other, they themselves are the subjects of European integration progress. In the presence of such factors, not only are the properties that reflected and regulated psychological manifestations are observed, but predictive skills are separated and formed according to the effectiveness of management activities, official and official practice is accelerated in accordance with European integration tasks. Awareness by employees of their own role in the European integration process will contribute to greater perception, and hence greater responsibility in the process of resolving European

integration problems, to stimulate constructive relations with employees and partnerships in their solution. Further partnerships in the process of introducing European-integrated policies will be the primary source of social and psychological activities, will be able to transform into management resources and will acquire the status of jointly developed values.

The joint integration of social and psychological activities of employees in the process of public administration practice within the framework of European integration is determined by the need to fulfill their own official functions in order to implement the European integration policy. At the same time, the volume of socio-psychological activities of managers is largely influenced by acquired psychological stereotypes regarding European integration processes that are inherent in most of the population of post-Soviet states. These stereotypes include [36]:

- weak transformation of negative stereotypes of the "West", which has taken root since Soviet times;
- lack of differentiation between the concepts of "West" and "Europe";
- assimilation in the sense of "European integration" and "NATO", which occurs in various social strata;
- contradictions in the concepts of "European integration" and "Russia" also give rise to negative stereotypes that cause a negative impact, especially on older people or society, which is interconnected with the Russian Federation;
- geographical and other European isolation, due to the historical past, unfulfilled expectations to receive help;
- Europe is often identified with the concept or ideology of "commitment", which also significantly affects older or middle-aged society in the absence of a high level of education, as a rule, those living in the vicinity and have little information;
- identification of Europe with a mechanism that fights to protect the rights and freedoms of religious and sexual minorities and, accordingly, is not endowed with any other goal than the introduction and promotion of such values;
- public perception of European integration as a process introduced by the authorities, which affects those who are supporters of all protests against the authorities (as a rule, they are the poorest strata of society and the most vulnerable segments of the population);
- the general civic vision in the presence of double European standards leads to the idea that in Europe, government is largely carried out with the help of political levers in the complete absence of any

values. By opposing the system of values and interests, a negative impression is formed, which affects most of the society.

It should be emphasized that this is not the entire list of formed stereotypes that exist in relation to European integration processes, to a large extent they are also present in Ukrainian society. However, the key is the existence of the fact that Ukrainians do not always perceive the European Union and all related events and phenomena in an adequate and positive way. Therefore, depending on how employees perceive European integration, carry out and implement the European integration policy, and to a certain extent there will be a coordinate system that determines national public attitudes and attitudes. Considering the above, the thinking and actions of domestic employees of the middle and lower levels of the hierarchy of the state management system are directed in accordance with the factors of national culture. Along with this, the social roles of civil servants, who are representatives of the state and leading players in European integration policy, induce them not only to distance themselves in relation to acquired stereotypes, but also oblige them to refute them. The fulfillment of such essential and responsible tasks should be carried out constantly, because the dynamism, diversity and stochasticity of the European integration process will certainly generate new clichés, stereotypes of their perception. By reducing the likelihood of the formation of a negative idea of the content, mission, goals and objectives of Ukrainian European integration of political directions and bias in relation to the emergence of negative interpretations and ideas about it, will be determined by the public judgment of an integrated Ukrainian-European society and the best heritage of European cultures [37].

The expediency of changing approaches to the perception of European integration is due to the fact that the above-mentioned psychological stereotypes, in the process of social spread among various segments of the population, turn into a state of the socio-psychological component of the surrounding society. Indeed, the activity component of motivation begins to work in the process of interaction of people with the environment, respectively, taking into account the outlined problems, the interaction of employees with the environment occurs during European integration processes. Therefore, the presence of these stereotypes is generally transformed into the level of a socio-psychological factor, will have an impact on the motivational spheres of civil servants [38].

Considering that motivational components are located at the basis of the social and psychological activities of an employee, the presence of the above-mentioned socio-psychological stereotypes will cause

negative activity regarding their spivactivity and the nature of interactions with the surrounding circle of persons. Such a process is carried out through the perception of European integration factors by all cadres of public authorities through various coordinate systems and in the absence of constructive feedback from the external environment, because instead of the circulation of objective information among the public, stereotyped views and ideas are cultivated and imposed, they have no objective basis.

It should also be noted that the presence of socio-psychological stereotypes contributes to the formation of hotbeds of problems and obstacles that arise during intercultural cross-communication in the European environment. The effects of generalizations and attributed to this are formed, after all, the mental component in the planes of stereotypes presupposes the presence of individual specificity of people and in the process of establishing communication fades into the background, thereby nullifying all efforts to create conditions for conducting open and constructive intercultural dialogues. Compliance with stereotyped approaches is often associated with repetition, as a result of which individual erroneous beliefs and judgments are strengthened until the moment when a person begins to perceive them as truth or truth. This greatly helps to perpetuate negative attitudes towards a particular country, nation or event.

Usually, the basis of stereotypes is an unreliable and often distorted fact. It absorbs realistic signs and characteristics of certain social strata or groups. Stereotypes hinder the formation of correct ideas about them. Therefore, the perception of the peoples and citizens of Europe of each other under the influence of negative stereotypes also affects the form and content of cross-cultural communication [39].

Along with this, the basis of stereotypes is often the presence of a false and distorted fact, includes a separate realistic description of the corresponding social class or some of its strata. The process of assessing the culture of a separate state according to the characteristics of some of its representatives leads to the fact that reality is distorted, it is difficult to form adequate, correct ideas about other people, and also serves as an obstacle to the exchange of artifacts and values.

The global consciousness is the cause of overcoming those stereotypes that have already formed among civil servants, and also provides a warning for the creation of new ones. The renowned sociologist R. Henvey has identified five key aspects in the formation of stereotypes that take place in the development of globalization of society as a whole, and of influence between states. The scientist refers to them [40, p. 317-318]:

- perspective consciousness as the awareness of individuals of the facts that other people may not share their own opinion. Moreover, everyone is equal in forming their own points of view;
- awareness of the unity of the world, the presence of its constant development and interdependencies in world processes;
- cross-cultural consciousness as a factor in understanding the diversity of ideas;
- a knowledge component on the globalistic processes of world development, which combines the formation of ideas about the world as a single organism with interdependent elements;
- awareness of selection, which is advisable to carry out all individuals, nations and humanity as a whole.

Under such conditions, a significant update on the psychological readiness of employees to perform their professional duties in the context of European integration processes will take place, it will manifest itself in the form of systems of their value and semantic orientations and motives, directions of life, persuasion and orientation of specialties.

CONCLUSIONS

The article examines the phenomenon of "public policy" from the position of a systematic approach. The basic concepts of public policy are defined: subject, object, subject, connections, methods. A comprehensive description of the concept of "public policy" is carried out. Summing up, we can note the main features inherent in public policy:

- a large number of political actors - state and public. Actors are characterized by the initiation, development and implementation of policies for specific interests. Public policy covers public policy, as well as policies that can be implemented by non-governmental organizations, public structures, the private sector;
- interaction between them on the basis of parity, equality. It is through interaction that the connections and methods of policy implementation are manifested;
- coordination of interests, competition, struggle.

As the main result, we highlight the following theses:

- the phenomenon of "public policy" should be considered a systemic phenomenon, with the presence of structural units - elements of the system;
- using the systemic and elementary aspect of the systematic approach, it has been established that the main elements of public

policy are the subject, object and subject of public policy, connections between them, methods of policy implementation;

- the main characteristics of public policy are determined by a large number of subjects and the coordination of their interests. It is indicated that the subject of public policy is public interest;

- the subjects of public policy should be considered state (state institutions, enterprises) and public entities (public formations, political parties, business organizations);

- the public field is designated as a space in which public policy is carried out, its characteristics and indicators for measurement are indicated;

- the source of origin of public policy is public authority, whose activity can be considered a systemic phenomenon of the highest level;

- with the help of the system-functional aspect of the system approach, the main functions that public policy performs in the life of society are determined.

This study can serve as the basis for further scientific developments in the plane of various aspects of the systems approach, as well as push scientists to the possibility of using other elements of philosophical research, such as the method of abstraction, dialectical materialistic method and other methodological approaches to the phenomenon of "public policy".

It has been proved that a significant impact on the Europeanization of national systems of public administration activity is exerted by multifaceted and multi-level systems of external and internal factors, which include: European structural units and institutions, state and sectoral policies, norms of international legislation, the presence of socio-psychological artifacts, values, norms and rules, historical and cultural traditions, European integration practices of leading states. The basis of the influence on system genesis is determined by the principles of European integration, the processes affecting system genesis and the implementation of which is aimed at the formation of a common socio-economic space and is carried out in accordance with the principles of public democratic values. It is noted that in recent years the system genesis of public administration has been undergoing significant influences from European experiences in the direction of public administration production and the application of European standards in order to ensure the process of public administration.

An analysis of the leading foreign practices of public administration staffing revealed possible directions of system genesis as an integral process of the development of national public administration, will have a beneficial effect in the formation of effective staffing systems and

overcoming negative trends existing in our country, taking into account the peculiarities of the domestic society.

The staffing of public administration is determined by one of the formative factors in the system genesis of public administration. Revealed the direct dependence of the effectiveness and efficiency of public administration on its human resources. This, in a way, causes a significant impact on all spheres of life of the state, ensuring the well-being of all citizens, the formation of the international authority of the region. Having studied the issues related to staffing of state administrative activities, emphasis was placed on the fact that the stability and efficiency of the state apparatus is achieved by maintaining and improving the professionalism of personnel who have significant experience in serving in government bodies and does not depend on various approaches.

The basis of the system genesis of public administration activity in most countries is determined by a number of principles, among which should be called the democratization of the principles of production of public administration activity and the passage of public service; focus on ordinary citizens who are the customers of public service services, receive the whole range of public services; focusing on the final result; profitability of management activities; simplification of government. Systemogenesis serves as a vector for the development of public administration in our country and the key goal of its focus is to achieve such goals, are able to modernize foreign public administration, which will increase the efficiency of activities, introduce rational approaches to building a management structure, simplify management activities and democratize it, which, ultimately, will serve to achieve great goals.

Borrowing elements of a foreign organization of staffing, a number of provisions were taken into account. First of all, to begin with, it is advisable to carry out developments in order to develop programs for increasing professional competence and introduce them, taking into account national characteristics. Secondly, it is advisable to carry out legal regulation and financial and organizational support for their implementation. Thirdly, there should be a gradual experimental testing of various models of organizing staffing. And, finally, it is advisable to develop control mechanisms for the implementation processes and their results.

The allocation of socio-psychological features of the system genesis of state and administrative activity for the successful solution of the problems of European integration of Ukraine within the framework of its state and administrative, social and international aspects is due to the need to activate the human factor.

The study of various views shows that the key tasks that employees perform due to the introduced national European integration courses are endowed with a clearly defined systemic content and directions, because public expectations regarding their growth and effective implementation are taken into account.

Due to this, the socio-psychological readiness of civil servants is determined by a number of internal (own professional and personal needs, motivations and interests) and external (needs of society, the imperative system of public administration, European integration of political courses) factors that affect the system genesis of all spheres of public administration.

Taking into account the above, the newest approaches have been formed in accordance with which the system genesis of state-administrative activity is oriented in accordance with individualistic approaches, because it causes the formation of an individualistic culture and collectivism. In the presence of such conditions, the process of actualizing the issues of the psychological readiness of civil servants to perform their functional duties in the context of European integration, which is a system of value attitudes and motivation, the formation of goals of life and beliefs and the sense of the individual, takes place. Therefore, the social and psychological activity of employees is determined by the presence of internal (professional and personal needs, motivation and interest), as well as external (requirements of expectations from society, imperative system of public administration, eurointegration political courses) factors that significantly affect system genesis of state and administrative activity.

REFERENCES

1. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики. К. : Вид.дім „Києво-Могилянська академія”, 2006. С. 29.
2. Там само. – С. 25.
3. Дем’янчук О.П. „Державна політика” та „публічна політика”: варіант перехідного періоду. *Наукові записки*. 2007. №18. С. 32.
4. Політологія посібник для студентів вузів. / за ред. О. В. Бабкіної, В. П. Горбатенька. К. : Видавничий центр „Академія”, 1998. С. 6.
5. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики. К. : Вид.дім „Києво-Могилянська академія”, 2006. С. 23.
6. Хабермас Ю. Демократія, розум, нравственность. М, 1995. С. 40.

7. Маркіна І. А. Методологія сучасного управління: монографія. К.: Вища шк., 2001. 311 с. С. 61.
8. Дейнеко О. Методологические проблемы науки управления производством. М.: Наука, 1971. С. 200–202.
9. Carl V. Patton, David S.Savicki. Basic Methods of Policy Analysis and Planning. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993. P. 5.
10. Себайн Джордж Г., Торсон Томас Л. Історія політичної думки / Пер. з англ. К.: Основи, 1997. С. 650–651.
11. Беляева Н. Предметное поле публичной политики. ГУ-ВШЭ. М, 2008. URL: <http://www.hse.ru>
12. Шматко Н. А. Феномен публичной политики. Социологические исследования. 2001. № 7. С. 106–112.
13. Giddens A. The constitution of society: outline of the theory of structionation. Cambridge: Polity Press, 1984. P. 74.
14. Akimov, O. (2019), System-genesis approach to the implementation of public administration in Ukraine: problems of formation, *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 21, pp.90–95. DOI: 10.32702/2306-6814.2019.21.90
15. Акімов О. О. Професійна діяльність державних службовців в умовах євроінтеграції України: питання формування психологічної готовності : монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2014. 176 с.
16. Загороднюк С. В. Соціально-психологічні особливості професійної діяльності державних службовців в умовах європейської інтеграції : навч.-метод. мат-ли / С. В. Загороднюк, О. О. Акімов. К.: НАДУ, 2009. 67 с.
17. Akimov, O. (2018), Functional factors of the system genesis of the professional activities of civil servants, *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 24, pp. 68–74. DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.68.
18. Костюк С. Подготовка государственных служащих Украины в сфере европейской интеграции. *Персонал*. 2004. № 2. С. 80–85.
19. Загороднюк С. В. Модель психологічної готовності державних службовців до роботи в умовах європейської інтеграції / С. В. Загороднюк, О. О. Акімов // *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 156–163.
20. Akimov, O. (2020), Systemogenesis of personal competences in psychogenic measurement, *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 5–6, pp. 81–88. DOI: 10.32702/2306-6814.2020.5-6.81
21. Карпа М.І. Формування компетенції органів публічної влади: територіально-орієнтований підхід. *Ефективність держ.-управління*: зб.наук.пр. ЛРІДУ НАДУ, 2017. Вип. 3. С. 213–222.

22. Понеділко В. Г., Хмелевська О. М., Молчанова Ю. О. Теоретико-методологічне обґрунтування і методика вивчення потреби в навчанні державно-управлінських кадрів з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України: монографія : за заг. ред. В. І. Лугового, В. Г. Понеділко. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. 84 с.

23. Карпа М. І. Теоретичні аспекти формування кадрової політики в органах публічної влади. *Ефективність держ.управління*: зб.наук.пр. ЛРІДУ НАДУ, 2013. Вип. 36. С. 27–36.

24. Грицяк І. А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. 236 с.

25. Карпа М. І. Статус державного службовця: функціональний, організаційний та компетентнісний аспекти. *Державне будівництво* : зб.н аук.пр. ДРІДУ НАДУ. № 1/2017. <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/3/03.pdf>

26. Мамонтов А. С. Кросс-культурний аналіз в аспекте рекламоденія // От теории к практике. 2005. № 1. URL: http://www.zpu-journal.ru/zpu/2005_1/Mamontov/14.pdf

27. Загороднюк С. В. Компетенції державного службовця як основа психологічної готовності до професійної діяльності у євроінтеграційних умовах / С. В. Загороднюк, О. О. Акімов // *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 36. С. 277–286.

28. Гнидюк Н. А. Розширення ЄС та досвід реформ країн Центрально-Східної Європи у контексті приєднання до ЄС : метод. вказівки для викл. (тренера) модуля; М-во освіти і науки України, Національна академія держ. управління при Президентові України, Харківський регіональний ін.-т держ. управління, Ун-т Лондон Метрополітан (Великобританія). Київ : Міленіум, 2009. 75 с.

29. Билан И. Стереотипы или реальность: кросс-культурная коммуникация. URL: <http://www.liga.net/smi/show.html?id=124292>

30. Akimov, O. (2018), The concept of the system genesis of the professional activities of public servants, *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 23, pp. 133–138. DOI: 10.32702/2306-6814.2018.23.133.

31. Алешина И.В. Западная и восточная деловые культуры. URL : <http://www.ippnou.ru/article.php?idarticle=001898>

32. Akimov, O. (2020), Tendencies of development of public-service activity as the bases of the paradigm of the systemogenesis of public administration, *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 3, pp. 135–142. DOI: 10.32702/2306-6814.2020.3.135.

33. Akimov, O. (2019), The robustness of the system of professional activity of public employees: systemogenesial context, *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 5, pp. 104–109. DOI: 10.32702/2306-6814.2019.5.104.

34. Akimov, O. (2020), Substantiation of the paradigm of the systemogenesis of public administration, *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 4, pp. 86–92. DOI: 10.32702/2306-6814.2020.4.86.

35. Ершов А. Взгляд психолога на активность человека. Москва : Луч, 1991. 159 с.

36. Евроинтеграция: направления и сложности процесса в Армении. URL : <http://archive.hetq.am/rus/politics/0610-eu-arm.html>

37. Карпа М.І. Компетенційний підхід до розвитку публічної служби: концептуальні аспекти. *Ефективність держ.управління*: зб.н аук.пр. ЛРІДУ НАДУ. Вип.4 (53). 2017. С. 143–153.

38. Публічне адміністрування. Настільна книга державного службовця і політика. Понятійно-термінологічний словник / К. О. Ващенко, Р. Г. Щокін, Є. О. Романенко, Л. М. Акімова [уклад.]. Київ : ПрАТ “ВНЗ “Міжрегіональна Академія управління персоналом”, 2020. 764 с. Публічне адміністрування; вип. 3.

39. Карпа М. І. Предметна компетенція органів публічної влади. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. Вип. 3 (71). Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 182 с. С. 50–56.

40. Henvey R. G. Anattainable Global Perspective. *Social Education*. 1990. September 54 (5). P. 317–318.

41. Карпа М. І. Місце та роль державно-приватного партнерства у здійсненні функцій публічної служби. *Вісник НАДУ при Президентіві України* (Серія “Державне управління”). Київ: НАДУ, 2017. Вип. 2. С. 95–103. <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/68/files/c5a4ef96-6f51-4558-867a-84a2f176e6a7.pdf>

42. Публічне адміністрування. Англо-український словник термінів : навч. посіб. / К. О. Ващенко, Р. Г. Щокін, Є. О. Романенко, Л. М. Акімова [уклад.]. Київ : ПрАТ “ВНЗ “Міжрегіональна Академія управління персоналом”, 2020. 232 с. Бібліогр. : с. 231. Публічне адміністрування; вип. 4.

РОЗДІЛ 2. ОСНОВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-246-6-3>

Івашова Л. М.,

*доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління
та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів,
м. Дніпро*

Івашов М. Ф.,

*кандидат економічних наук, старший науковий співробітник,
професор кафедри освітнього менеджменту,
економіки та державної політики
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради,
м. Дніпро*

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ СУЧАСНИХ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ ДЛЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Розкрито передумови та особливості використання інформаційно-комукаційних технологій в системі публічного управління. Висвітлено їх роль у формуванні механізмів державного управління зі запобігання та протидії корупції на публічній службі. Означено основні інструменти, що забезпечують ефективність використання інформаційно-комукаційних технологій. Узагальнено зарубіжний досвід та схарактеризовано особливості використання інформаційно-комукаційних технологій та електронного декларування для протидії корупції в Україні. Визначено основні проблеми впровадження та забезпечення

ефективності дії інформаційно-комунікаційних технологій в контексті запобігання та протидії корупції на шляхи їх подолання.

Вступ

У ХХ столітті в процесі розвитку науки і техніки найбільшим досягненням людства стало розробка й впровадження у повсякденне життя інформаційно-комунікаційних технологій (далі ІКТ). Це дозволило людству на новому світоглядному рівні досягнути значення інформації та цифрової компетентності громадян в якості важливого ресурсу розвитку країн. Саме розвиток ІКТ призвів до удосконалення засобів комунікації в науці, освіті, промисловості, економіці, медичній та військовій справі тощо [2]. І як справедливо зазначають окремі науковці «масиви і якість змістовної інформації, які було накопичено століттями, і в різних країнах це робилося по-різному, в ХХ столітті вперше почали інтенсивно інтегруватися в систему світових знань, закладаючи підґрунтя для формування глобальної системи обміну інформацією та людської комунікації» [19].

Сучасні засоби комунікації та обробки інформації, які утворюють інформаційно-комунікаційні мережі й системи, за останні роки суттєво розширили можливості сприйняття світу людством. У світі відбулися радикальні зміни щодо уявлення про інформаційно-комунікаційну діяльність, а її цифровізація взагалі, надала змоги перевести людський розвиток та систему державного управління на новий рівень отримання, аналізу та використання інформації [22]. Все це відбувається в умовах швидкої інтеграції новітніх ІКТ у всі сфери і галузі життєдіяльності суспільства, що пов'язані з інформаційно-комунікаційними, політико-правовими, науково-освітніми і фінансово-економічними процесами.

Використання інформаційно-комунікаційних технологій у боротьбі з корупцією набирає все більше популярності у всьому світі. Прагнення до використання сучасних підходів по протидії корупції, підживлюване швидким розвитком ІКТ, привело до виникнення нових механізмів та інструментів, що здатні забезпечити ефективність державноуправлінських рішень у цьому напрямі. Корупційна складова в системі публічного управління на жаль залишається потужним засобом гальмування розвитку демократичних ініціатив. Тому використання інструментів електронного врядування та електронного декларування, а також використання відкритих програм та платформ доступу

громадськості до процесів планування та використання бюджетних коштів, і водночас до інформації щодо доходів та витрат державних службовців вищого рівня – все це є стратегічно потужним засобом модернізації та очищення системи публічного управління від нецільового витрачання коштів та корупції.

До того ж, як зазначає А.І.Семенченко розширення можливостей та розвиток ІКТ у сфері публічного управління є об'єктивною реакцією держави на розвиток сучасних технологій, підвищення публічного інтересу та суспільних запитів на отримання доступу до публічного управління (в контексті концепції інклюзивного управління), а також є цілком практичним засобом адаптації законодавства України *acquis* Європейського Союзу на виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами членами, з іншої сторони [17, с. 88].

Все це актуалізує необхідність дослідження подальших перспектив використання сучасних механізмів та інструментів ІКТ в системі публічного управління в контексті запобігання та протидії корупції.

1. Роль інформаційно-комунікаційних технологій в аспекті протидії корупції та формування інституційної рівноваги в державі

Нині ІКТ можна активно використати для сприяння забезпеченню чесності і непідкупності у сфері надання державних адміністративних послуг, у зміцненні системи публічної звітності, у сфері державних закупівель і управління державними фінансами.

Перш за все, ІКТ в світі використовуються для надання населенню ефективного доступу до інформації про фінансову діяльність уряду, сприяння участі населення в процесах ухвалення рішень, проведення для населення різних інформаційних заходів [23], а також для забезпечення прозорості за доходами та витратами чиновників, сприяючи створенню атмосфери нетерпимості до корупції та забезпечення обізнаності населення про антикорупційну службу і можливість анонімного повідомлення про факти корупції.

Важливою умовою ефективного використання ІКТ в антикорупційній сфері є створення інформаційного середовища з використанням можливостей мережі Інтернет, зокрема підвищення комп'ютерної грамотності населення, підвищення

безпеки ІКТ інфраструктури, забезпечення безкоштовним високошвидкісним Інтернетом населення.

За результатами дослідження Міжнародного союзу електров'язку за *Індексом розвитку ІКТ* найбільш просунутими країнами з точки зору доступу населення до ІТ-технологій і володіння навичками практичного застосування цих технологій являються Фінляндія, Данія, Великобританія, Канада, США, Південна Корея, Австрія, Естонія і Сінгапур.

Варто зазначити, що країни які знаходяться в першій третині цього рейтингу відрізняються високим рівнем відкритості й прозорості державного управління, що як наслідок призводить до мінімізації корупційних правопорушень. Проблема модернізації державного управління в цих країнах вирішується за рахунок активного використання потенціалу інформаційних і інноваційних технологій.

Як зазначає Д. Черніков [23] прикладом успішного використання ІКТ в протидії корупції в зарубіжних перш за все є досвід Південної Кореї – де розроблена й ефективно застосовується програма «OPEN», що була запущена ще в 1999 році. Ця програма дозволила громадянам цієї країни через Інтернет контролювати процес розгляду своїх звернень органів влади. Всі заяви, що подаються до органів публічного управління різного рівня громадянами розміщуються відповідальними чиновниками на сайті «OPEN». І далі в системі Інтернет в режимі реального часу громадяни можуть відслідковувати, чи зареєстрована належним чином їх заява, хто конкретно займається їхнім питанням, коли можна чекати дозволу, а якщо прохання не задоволене, то з яких причин. Система онлайн контролю за розглядом звернень громадян «OPEN», забезпечує прозорість та дозволяє запобігти непотрібній тяганині або несправедливому розгляду чиновниками справ громадян, а громадянам стежити за тим, як вирішуються питання про видачу дозволу або санкції у тій або іншій справі. У випадках, коли існує високий ризик вірогідності прояву корупції, громадянин має можливість протестувати, якщо помічено які-небудь порушення. Таким чином, в країні створено передумови, що забезпечують прозорість діяльності адміністрації та викорінювання корупції.

У програмі «OPEN» чітко позначені корупціогенні сфери життєдіяльності та цивільно-господарські проекти, які мають досить високі ризики порушень та варто розглядати більш

доскіпливо. Зокрема, це проекти за наступними напрямками: житло і будівництво; будівельні роботи, в тому числі будівництво доріг; транспорт; докілья; культура і туризм; промисловість і економіка; сільське господарство; міське планування; санітарія і соціальне забезпечення; адміністрування.

Ще одним прикладом ефективного використання ІКТ у сфері протидії корупції є Сінгапур. За рахунок активного використання цих технологій, Сінгапур значно скоротив державний апарат. Так, в часто відвідуваних закладах управління встановлені термінали отримання електронних послуг і довідкової інформації, а державні портали надання адміністративних послуг максимально інтегровані через систему Інтернет з мобільними пристроями для полегшення процедури взаємодії з державою.

Як показує досвід зарубіжних країн [3, 5, 8], використання сучасних ІКТ у боротьбі з корупцією надає можливість створення прозорої і відкритої системи ухвалення управлінських рішень з високою антикорупційною стійкістю. А також сприяє спрощенню правил та процедур взаємодії громадян та влади. Використання ІКТ усуває посередників, знеособлює та стандартизує процес надання послуг, зменшує можливості зловживання повноваженнями та інші можливості для корупційних діянь. Комп'ютеризовані процедури дають можливість стежити за прийняттям рішень та дій, і тим самим є додатковим стримуючим фактором для корупції. Використання ІКТ забезпечує збільшення доступу до інформації і розширення прав та можливостей громадян. Опублікування урядової інформації створює підзвітність шляхом надання доступу до неї громадянам.

Це, в свою чергу, стрімко змінює суспільство, інтегруючи та концентруючи потенціал людства та на переконання А. Сосніна та А. Кононець підсилюють могутність впливу на нашу свідомість глобального інформаційно-комунікаційного простору (далі ІКП) [19].

Наразі перед кожною державою стоять дуже складні й важливі питання щодо проведення відповідної інформаційно-комунікаційної політики з метою адаптації своїх громадян до умов життя в новій глобальній інформаційно-комунікаційній реальності. Це вимагає удосконалення нормативно-законодавчого забезпечення цього процесу, системне оновлення прав, обов'язків та відповідальності людини й держави щодо задоволення інформаційно-комунікаційних потреб у суспільстві. Таким чином, держава вже сьогодні має готувати своїх громадян до життя

в нових реаліях світу, життєдіяльність якого засновано на використанні інформації в якості головного ресурсу розвитку. Адже як зазначає експерт з глобалістики О. К. Скаленко у світі є «закономірний зв'язок між процесами глобалізації й інформатизації [18, с.5]

Інформація передається від людини людині в процесі комунікації через усні, образотворчі, письмові, технічні та програмно-технологічні засоби супроводжувала людину на всіх етапах розвитку цивілізації, залежно від технологій, які постійно вдосконалювалися в наслідок розвитку науково-технічного прогресу. Саме швидкий розвиток інноваційних інформаційно-комунікаційних технологій вивело процеси взаємовідносин та взаємодії між людьми, між громадянами і державою, між державою і бізнесом, на кардинально новий рівень. А доступність і відкритість сучасного інформаційно-комунікаційного ресурсу робить ці взаємовідносини більш оперативними та прозорими, що забезпечує більш ефективний контроль за правомірністю діяльності як окремого індивіда, так і окремих соціальних груп та державних органів різного рівня.

Інформація є носієм прогресу в суспільстві який завжди мав пряме відношення до всіх соціально-політичних та фінансово-економічних проблем, в тому числі й корупції, що виникали та вирішувалися паралельно з появою та впровадженням інновацій у сфері ІКТ. Зауважимо, що суспільство завжди розглядало корупцію в якості однієї з найважливіших проблем розвитку в формуванні державноуправлінських і в суспільно-політичних відносин [22]. Це, скажімо, ми бачимо й сьогодні в процесах діджиталізації публічної служби та суспільства, коли інформація накопичується й розповсюджується відповідно до вимог сучасних технологій комп'ютерного «мислення» і електронних засобів її обробки та набуває ознак державної політики.

Процес оцифрування інформації у сучасному світі став новою об'єктивною реальністю, не просто опцією чи механічною дією, а необхідністю, і є абсолютно безальтернативним, не залишаючи людству іншого вибору на шляху до інтеграції зусиль спрямованих на розвиток цивілізації. Цей процес не залежить від бажання окремої людини чи навіть окремої країни, однак за певних умов реалізації може стати або важелем розвитку й зростання, або навпаки початком руйнації та занепаду. Все це обумовлено не тільки вимогами або насиченістю нашого життя комп'ютерами,

гаджетами, програмами тощо. Всюди в економічній, суспільній, культурній, політичній площинах, технології електронних виборів, діджиталізація стала світовим трендом, оскільки всюди ключовим ресурсом розвитку є змістовна інформація або дані, масиви яких генеруються, обробляються й зберігаються електронними пристроями в цифровій формі і, таким чином, всюди стають ресурсом розвитку продуктивних сил реальної економіки. Її дедалі більше називають економікою знань, цифровою економікою, економікою електронної взаємодії, наголошуючи, що це нове ІКТ середовище, що формує умови розвитку й життєдіяльності людини.

Світоглядні зміни сучасної глобалізованої цивілізації у новій інформаційно-комунікаційній парадигмі цінностей формується й розвивається у достатньо складних умовах взаємодії реального й віртуального світів, які співіснують паралельно, переплітаються та доповнюють один одного практично в усіх сферах нашого буття: від спілкування, навчання, мистецтва до організації господарської діяльності, грошово-кредитних відносин та, в деяких аспектах, управління державою.

Важливо відзначити, що зміни відбуваються під впливом не лише удосконалення технічних характеристик і можливостей техніки, але, головним чином, за допомогою талановитих і професійно підготовлених маніпуляторів [19]. І раніше і особливо в наші часи за допомогою певних технологій саме інформаційні маніпулятори виробляли ті чи інші затребувані можновладцями «умовні рефлекси на слова» і на таких технологіях, іноді дуже витончених, традиційно тримаються релігії, пропаганда, політична риторика, соціальна демагогія, реклама тощо. З появою новітніх ІКТ технології впливу на свідомість людини отримали новий імпульс розвитку, з'явилося безліч наук, досягнення яких досить успішно використовуються сьогодні, розвиваючи й одночасно одурманюючи й отупляючи людей. Їх методи досконало діють у політичних інтригах, особливо у передвиборчі періоди, прийомах організаційної й гібридної війни тощо, вони свідомо руйнують сенс реформ, прощтовхують сумнівні законопроекти, часто пропагують безвідповідальні думки в контрольованій «замовниками» пресі тощо.

У діяльності так званих «інформаційних агентств» і «мозкових центрів» формується й розповсюджується викривлена, видумана науково не обґрунтована інформація, яка постійно генерується

маніпуляторами, що, дедалі більше використовується для безвідповідального спалювання наукових знань, оцінки досягнень і фахівців, і психологів, і правознавців, і фахівців задіяних у цифровій економіці. Як правило, цього вимагають запрограмовані бізнесові інтереси для приховування тінювих оборудок та лжедержавноуправлінські інтереси щодо дій при впровадженні новітніх ІКТ у державне управління, освіту, медицину, фінансово-економічну і взагалі в усю сукупність технологій реальної економіки з метою приховування корупційних діянь.

З метою зменшення впливу маніпуляторів на суспільство в умовах активного розвитку процесів комп'ютеризації та діджиталізації зростають вимоги до рівня освіти громадян, яка в цивілізованому світі стає реальним пріоритетом у програмах глобального розвитку країн. У провідних країнах світу фахівці, обізнані в цих технологіях, мають величезний попит і відповідальність, оскільки, перетворюючи масиви змістовної інформації на ресурс розвитку країн і світу взагалі, вони, постійно вдосконалюючи технології обробки, розподілу та зберігання й захисту інформації, створюють підвалини нового суспільства – суспільства знань та глобального цивілізаційного розвитку. Із кінця ХХ століття саме такі фахівці стали вкрай важливим стратегічним ресурсом інноваційного розвитку країн. Використання знань, умінь і навичок таких фахівців у напрямі формування прозорих соціально-економічних відносин у державі дозволить здійснити реальні кроки у подоланні тінювих схем та корупційних діянь, що сприятиме створенню справедливих, зрозумілих і досяжних правил і процедур інституційного розвитку суспільства.

Загалом, якщо розглядати процес формування й розвитку суспільства через систему координат «порядок – хаос» та «складність і простота» (**рис. 1**), то стає зрозумілим, що успішний розвиток даного процесу та забезпечення інституційної стабільності, буде можливим лише у квадранті «порядок-складність», який забезпечується за умови дотримання зрозумілих, вигідних і досяжних усім учасникам даного процесу правил і процедур, стимулів і санкцій, стримувачів і противаг.

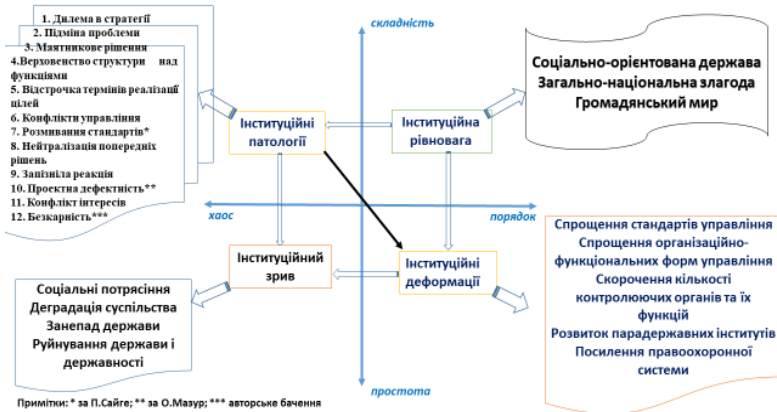


Рис. 1. Вплив інституційних змін на розвиток держави

Порушення цих умов призводить до інституційної нестабільності, інституційних патологій та деформацій і веде до інституційного зриву у вигляді громадянських протестів та заворушень. Одним з проявів наявності інституційних патологій та деформацій є розвиток тіньової економіки та корупції, що проявляється у виникненні парадержавних інститутів, що керуються олігархічними групами та мають ознаки гібридизації влади. Наслідки інституційних патологій та шляхи їх подолання запропоновано на **рисунку 2**.

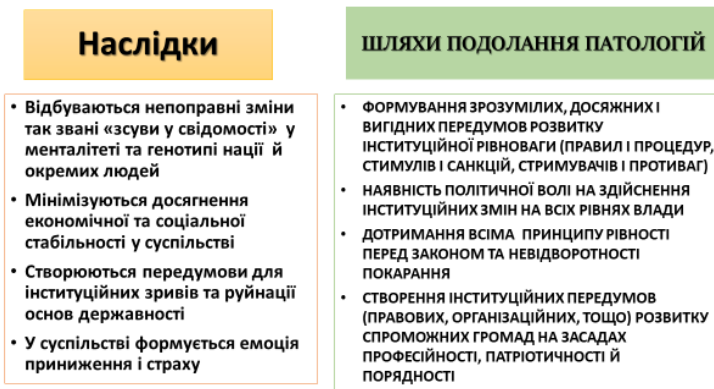


Рис. 2. Наслідки та шляхи подолання інституційних патологій

Тому зважаючи на явну непідготовленість, а іноді й свідомий саботаж окремими посадовими особами, заходів, що декларуються під час здійснення багаточисельних реформ системи публічного управління в Україні й спрямовані на подолання корупції, виникають певні сумніви щодо їх успішності та ефективності. Не хотілося б щоб чергова кампанія антикорупційної боротьби стала поряд з провальними реформами у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту пенсіонерів та інших соціально незахищених верст населення. Адже ми вже маємо сумний наслідок цих непродуманих реформ – це зубожіння людей (за даними ООН у 2019 р. Україна визнана найбіднішою країною Європи випередивши навіть Молдову [1]), підвищення смертності та масовий витік зневіреного у соціальну справедливість й соціально-економічний прогрес країни молоді й працездатного населення за кордон.

Тому на сучасному етапі розвитку України, гостро постає проблема вивчення і точне визначення перспективних напрямів використання інформаційно-комунікаційного ресурсу з метою запобігання та протидії корупції. На жаль, у нових геополітичних і фінансово-економічних умовах та в процесі змін технологічних реалій в Україні об'єктивна модернізація вітчизняної державної політики у сфері ІКТ та формування нового інформаційно-комунікаційного середовища, зокрема, відбувається досить повільно.

2. Розвиток державної антикорупційної політики України на засадах впровадження ІКТ

Впродовж довгого часу корупція залишається однією з найбільших проблем України та є темою для постійних дебатів як для української, так і для міжнародної спільноти. В Індексі сприйняття корупції (ІСК), що укладається глобальною антикорупційною організацією Transparency International та базується на оцінках підприємців та аналітиків, за підсумками 2018 року наша країна посіла 120 сходинку у переліку зі 180 країн світу. І хоча з року в рік позиції України у рейтингу покращуються, такий стан речей все ще є далеким від прийняттого. За 2020 рік показники України в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI) виросли на 3 бали. Із 33 балами зі 100 можливих ми отримали 117 місце зі 180 країн у списку CPI. Поруч із нами у рейтингу Єгипет, африканська Есватіні (Свазіленд),

Непал, Сьєрра-Леоне та Замбія – всі ці країни так само у CPI-2020 набрали по 33 бали [21].

З-поміж сусідів найближча до України Молдова – 34 бали та 115 місце (+2 бали). Так само покращили свої показники у порівнянні з минулим роком європейські автократії Білорусь (47 балів, 63 місце) та Росія (30 балів, 129 місце). Остання залишається єдиною країною, яку з-поміж сусідок, випереджає Україна. Не змінили за рік свої показники Угорщина та Румунія – обидві країни набрали по 44 бали та посідають 69 місце. Водночас торішні лідерки CPI серед сусідів втратили свої бали: Словаччина – 1 бал, Польща – 2 бали. [21]

За експертними оцінками організації Transparency International в Україні протягом усього 2020 року в країні спостерігався постійний тиск на антикорупційні інституції. Також спостерігалися спроби порушити й нівелювати досягнення у сфері застосування ІКТ та забезпечення прозорості публічних закупівель. Зокрема, як уряд, так і парламент намагаються внести зміни в законодавство та запровадити локалізацію в публічних закупівлях, що суперечить міжнародним зобов'язанням України. Також, четвертий рік поспіль триває системний тиск на громадський сектор, який з регіонального рівня перейшов на національний. На початку 2020 року Transparency International Ukraine надала 5 рекомендацій, які б могли покращити показники України в CPI. Станом на кінець року, жодна з них не була виконана повністю, дві були виконані частково, а три були не виконані.

Так, аналіз виконання рекомендацій Transparency International Ukraine на 2020 рік показує, що частково виконані такі рекомендації: 1) підвищити ефективність систем запобігання політичної корупції; 2) Запровадити відкритий та підзвітний процес приватизації державного майна.

Не виконано три рекомендації: 1) Сформувати незалежну та професійну судову владу; 2) забезпечити незалежність та спроможність органів антикорупційної сфери; 3) позбавити Службу безпеки України повноважень у сфері протидії економічним корупційним злочинам

Також цією організацією розроблено з рекомендації на 2021 рік, а саме:

1. Запровадити прозоре та підзвітне управління об'єктами державної власності та гарантувати подальший розвиток сфери закупівель;

2. Забезпечити незалежність та спроможність антикорупційної інфраструктури

3. Сформувати професійну та незалежну судову владу [21].

Як бачимо два з трьох завдань на 2021 рік тісно пов'язані саме з подальшим розвитком і вдосконаленням інформаційно-комунікаційних технологій.

Саме корупція, за даними численних аналітичних звітів та опитувань, є найбільшою проблемою як для іноземного, так і для вітчизняного бізнесу, яка не лише гальмує процеси залучення інвестицій в країну, але й гальмує всі інші соціально-економічні реформи. Очевидні проблеми, викликані високим рівнем хабарництва та зловживання, – руйнація системи цінностей суспільства, тотальна недовіра до органів державної влади, що врешті-решт призводить до негативних економічних наслідків, збільшуючи нерівність та уповільнюючи зростання доходів населення.

Тому, перш за все, необхідно завершити антикорупційну реформу головна мета якої – створити дієву систему запобігання проявам корупції, що базуватиметься на принципах правопорядку, належного управління державними справами та майном, чесності й непідкупності, активного громадського контролю [20].

Ця реформа має здійснюватися відповідно до науково обґрунтованих [6] та програмних документів [15, 16] прийнятих на державному рівні за такими основними напрямками:

1. *Належне та ефективне функціонування Єдиного державного реєстру декларацій*, що передбачає якісно новий рівень у сфері запобігання та протидії корупції з імплементацією базових антикорупційних законів, якими має бути посилено юридичну відповідальність за порушення вимог щодо декларування державними службовцями доходів і майна, у контексті адміністративного та кримінального права.

У цьому напрямі зроблено вже багато оскільки як на національному, так і на міжнародному рівні визнано, що система електронного декларування України є унікальною як з технічної точки зору, так і за її масштабами. Це підтверджується серед іншого тим, що антикорупційні органи країн ЄС (наприклад, Центральне антикорупційне бюро Республіки Польща, Національне агентство з питань доброчесності Румунії, Антикорупційне агентство Республіки Сербія) проявляють все більший інтерес до переймання українського досвіду

в адмініструванні та використанні системи електронного декларування.

Система електронного декларування є одним із ключових антикорупційних механізмів, що виконує превентивну функцію і є дієвим інструментом виявлення корупції. Вона, перш за все, гарантує громадський контроль за статками публічних службовців, які отримують дохід, зокрема, з Державного бюджету, а також посилює несприйняття та суспільну негативну думку щодо корупційних проявів.

Тому беззаперечним є те, що електронні декларації, які містяться в інформаційно-телекомунікаційній системі «Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» (далі – Реєстр електронних декларацій), є джерелом інформації для виявлення корупції, як спеціально уповноваженими антикорупційними органами, так і громадськими активістами, що обґрунтовує вимоги ЄС щодо належного функціонування системи електронного декларування та перевірки декларацій.

Подальша технічна модернізація Реєстру електронних декларацій зменшить час для отримання інформації, необхідної для проведення перевірок декларацій, позбавить процес перевірки даних від зайвої бюрократизації, що в комплексі суттєво підвищить ефективність контролю за фінансовим станом осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Загалом вже на кінець 2018 року в Реєстрі було зареєстровано понад 1 млн 256 тис. користувачів, подано понад 2 млн 885 тис. електронних документів, в тому числі: більше 2 млн 457 тис. електронних декларацій, близько 313 тис. виправлених електронних декларацій та майже 115 тис. повідомлень про суттєві зміни у майновому стані.

У 2020 році НАЗК провело модернізацію Реєстру декларацій внаслідок якої з 31 грудня 2020 року модернізований Реєстр декларацій впроваджено в постійну експлуатацію.

Серед ключових оновлень:

1. Зручний пошук декларацій у публічній частині Реєстру;
2. Зручніша робота з кваліфікованими електронними підписами (КЕП).

3. Забезпечено можливість в Реєстрі подати повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента в електронній формі.

4. Для суб'єкта декларування доступне завантаження його документів із системи у форматі HTML і PDF зі свого електронного кабінету.

5. Відтепер можна швидко змінити поштову скриньку для користування Реєстром декларацій.

6. Зручніша авторизація. Авторизуватися в Реєстрі декларацій можна з використанням КЕП на сторінці входу до Реєстру.

7. Спрощено спілкування суб'єкта декларування з уповноваженою особою НАЗК. [14]

З кожним етапом декларування суб'єкти декларування відповідальніше ставляться до заповнення декларацій: подають їх завчасно та все менше допускають типові помилки.

Разом із дисциплінованістю декларантів зростає й ефективність роботи Національного агентства з питань запобігання корупції щодо застосування ІКТ для перевірок декларацій посадовців та встановлення своєчасності подання декларацій та повідомлень про суттєві зміни у майновому стані. З метою підвищення продуктивності проведення повних перевірок декларацій Національне агентство впровадило систему верифікації електронних декларацій. У постійну експлуатацію прийнято інформаційно-телекомунікаційну систему логічного та арифметичного контролю декларацій. З використанням автоматичного контролю електронних декларацій, а також автоматизованого обміну даними з державними реєстрами очікується, що кількість повних перевірок зросте за рахунок автоматизації процесу повної перевірки в частині збору інформації.

Функціонування системи контролю електронних декларацій передбачає автоматизований обмін інформацією з 16 реєстрами та інформаційними базами даних державних органів України. Національне агентство вже затвердило відповідні порядки та протоколи автоматизованого обміну інформацією для доступу до 13 державних реєстрів. Автоматизований обмін інформацією відбувається за трьома ключовими реєстрами Міністерства юстиції України: Державний реєстр актів цивільного стану громадян, Єдиний реєстр довіреностей, Спадковий реєстр.

2. Підвищення рівня доброчесності публічних службовців та громадськості.

Недостатній рівень доброчесності окремих службовців, зловживання владою, відсутність критичного ставлення більшості громадян України до проявів побутової корупції та сприйняття незаконного матеріального заохочення як дієвого інструменту для вирішення питань – одні з основних факторів, що сприяють виникненню корупції та ускладнюють її викорінення.

Впродовж останніх років здійснюється системна робота з імплементації системи планування локальної антикорупційної політики (антикорупційних програм) на основі результатів оцінки наявних корупційних ризиків. Методологія оцінки таких ризиків була затверджена Національним агентством з питань запобігання корупції як органом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, здійснюючи превентивні заходи.

Так, за підсумками 2018 року 97% загальної кількості державних органів за активної участі представників громадськості та експертів утворили комісії для оцінки корупційних ризиків, а протягом року на погодження до Національного агентства надійшло 129 антикорупційних програм, з яких було погоджено з пропозиціями 115. Всі антикорупційні програми розміщуються на веб-сайті Національного агентства, а участь громадськості та експертів у їх опрацюванні реалізується шляхом надання пропозицій до їхнього змісту.

Ще однією з основних превентивних функцій Національного агентства є моніторинг та контроль за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, а також контроль за дотриманням вказаними особами обмежень щодо запобігання корупції.

За підтримки Програми розвитку ООН в Україні Національне агентство розробило 4 онлайн-курси, які розміщені на громадському проекті масових відкритих онлайн-курсів «Prometheus»: «Антикорупційні програми органів влади», «Конфлікт інтересів: треба знати!», «Конфлікт інтересів: треба знати! Від теорії до практики», «Декларуй ДоброЧесно». Курси створені з метою поширення теоретичних та практичних знань

серед осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, експертів та всіх, хто зацікавлений та має бажання долучитися до антикорупційної реформи.

З метою підвищення рівня обізнаності представників державних та приватних підприємств щодо ділової доброчесності, а також презентації найкращих практик впровадження антикорупційних програм у юридичних особах Програма розвитку ООН в Україні та Всеукраїнська мережа доброчесності та комплаєнсу за підтримки Національного агентства та Ради бізнес-омбудсмена у 8 регіональних центрах провели семінари з питань доброчесності та комплаєнсу «Ділова доброчесність: долучайся, впроваджуй та вигравай».

3. Забезпечення ефективної діяльності Державного бюро розслідувань та Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

Державне бюро розслідувань (ДБР) – правоохоронний орган, на створення якого Україна чекала понад 20 років. Зі стартом роботи функції досудового розслідування переходять від прокуратури до ДБР, а за прокуратурою залишається функція нагляду [10]. Такий підхід є стандартом об'єктивного та неупередженого розслідування. У підслідності ДБР – найвищі посадовці, судді, працівники правоохоронних органів, ті, хто вчинив військові злочини. Тобто, в більшості випадків, це люди, які мають можливість впливати на перебіг кримінального провадження та уникати покарання. Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА) утворене для розв'язання проблеми неефективного викриття активів, одержаних злочинним та корупційним шляхом [13]. Утворення і початок функціонування Агентства було однією з ключових вимог Плану дій з лібералізації візового режиму в рамках безвізового діалогу між Україною та ЄС.

4. Забезпечення ефективної комунікаційної підтримки реформи.

Антикорупційна реформа – одна із найскладніших та найбільш комплексних реформ, що проводить сьогодні держава. Боротьба з корупцією є компонентом, що червоною ниткою проходить через всі реформи в Україні – від сфери охорони здоров'я до енергетичної незалежності. Тому забезпечення позитивних комунікацій з метою інформування суспільства про реальні

результати впровадження антикорупційної реформи, довіри до державних інституцій є важливою складовою прогресу антикорупційної реформи.

Задля забезпечення ефективної комунікації Національне агентство з питань запобігання корупції у 2018 році затвердило Комунікаційну стратегію на 2018–2020 роки [7] та провело низку інформаційних кампаній за участю засобів масової інформації для визначених цільових аудиторій. Ключова мета комунікації – підвищення рівня поінформованості громадян та бізнесу щодо персональної відповідальності за корупцію, шляхів уникнення та викриття корупційних дій. В рамках антикорупційної стратегії Національне агентство провело низку просвітницьких заходів, які охопили різні соціальні групи слухачів.

5. Удосконалення системи контролю за партійними фінансами.

У жовтні 2015 року Верховна Рада ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання політичній корупції», згідно з яким з 1 липня 2016 року було введено державне фінансування партій, пропорційне рівню їх підтримки на виборах.

Таке рішення дало поштовх до позитивних тенденцій у діяльності та фінансуванні політичних партій: партії отримали можливість відмовитися від олігархічних грошей та не шукати потужних спонсорів; почали розвивати свої регіональні мережі (поява місцевих осередків), які реально співпрацюють з електоратом; відкрились перспективи для розвитку нових політичних проектів; була введена система санкцій за порушення законодавства щодо фінансування політичних партій. Наразі за власною ініціативою Національне агентство продовжує розпочату ним роботу над створенням інформаційно-телекомунікаційної системи «Єдиний державний реєстр звітності політичних партій та кандидатів», яка забезпечить публічність звітності та автоматизує процес перевірки звітів партій та кандидатів у депутати.

Основними державними інституціями, що займаються реформуванням та реалізацією антикорупційних заходів наразі є: Міністерство юстиції України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Агентство з розшуку та менеджменту активів, Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні, Міністерство закордонних справ Данії, Програма

розвитку ООН, Transparency International Ukraine, ЕЙДОС, Міжнародний фонд «Відродження».

3. Міжнародний досвід та українські реалії застосування механізму електронного декларування з метою запобігання та протидії корупції

Головне завдання декларацій полягає в підвищенні прозорості та довіри громадян до політичного керівництва за допомогою оприлюднення інформації про активи політичних діячів і державних службовців, щоб продемонструвати, що їм нема чого приховувати. Також однією з найважливіших цілей є моніторинг змін матеріального добробуту чиновників, з тим щоб запобігти зловживанням з їхнього боку, захистити їх від несправедливих звинувачень і встановити повний масштаб неправомірного збагачення та іншої незаконної діяльності завдяки наданню додаткових відомостей.

Незважаючи на те що паперові форми подачі декларацій зберігаються в багатьох системах, все більше країн вимагають від державних посадових осіб заповнювати декларації саме в електронному вигляді. Серед переваг електронного декларування слід виділити можливість застосування автоматизованих систем обробки інформації. Публічне розкриття змісту декларацій може здійснюватися в різних формах, але найчастіше через Інтернет. Подібна практика існує в ряді країн Західної Європи – Німеччині, Сполученому Королівстві, у Скандинавських країнах тощо [5].

Так, Ісландія, Швеція, Норвегія і Данія мають довгу історію свободи доступу до інформації та, за деякими дослідженнями, відрізняються найнижчим рівнем корупції, високим рівнем прозорості, великим ступенем довіри до державної служби і впевненості в ній. Системи декларування активів у цих країнах ґрунтуються на традиційних цінностях і спираються на заохочення етичної поведінки і доброчесності.

У Данії державні службовці на початку служби декларують свій майновий стан, а потім щороку – лише доходи, як і всі громадяни. Придбання нерухомості фіксується реєстраційною службою і інформація автоматично передається в податкову службу. Така сама система – у Фінляндії. До того ж у разі виявлення невідповідності доходів і видатків громадянина Податкове

відомство Фінляндії направляє лист платникові податків із проханням дати пояснення й указати джерело доходу.

Зобов'язані декларувати свої доходи і члени парламенту, і члени Палати лордів Великобританії. Під час проведених у 2009 р. перевірок було виявлено факти витрати бюджетних коштів членами парламенту на особисті цілі. У зв'язку з цим, у 2010 р. в законодавство Великобританії були включені положення, що передбачають надання членами Палати громад (нижньої палати британського парламенту) після їхнього обрання щорічного докладного звіту про свої доходи і видатки [3].

У Швеції, наприклад, для держпосадовців вищого ешелону виконавчої влади встановлено більш суворі правила, ніж ті, що застосовуються в парламенті. Також ця країна відрізняється тим, що вимога про розкриття фінансової інформації введена і для її судових органів, у той час як в Австрії, Бельгії, Болгарії, Чехії, Данії, Ірландії, Франції, Німеччині, Люксембурзі, Португалії, Іспанії та інших західноєвропейських країнах судді навіть самого вищого ешелону звільняються від обов'язку декларувати свої активи [6].

У Сінгапурі державні службовці ще з 1952 р. щорічно надають звіти про свої видатки. Кожні півроку міністри надають прем'єру декларації про свої доходи та доходи членів сімей. Якщо накопичені кошти виявляться підозрілими й надмірними, починається антикорупційне розслідування, яке проводить Бюро з розслідування випадків корупції. У Кримінальному кодексі Сінгапуру є таке поняття, як «покарання за накопичення багатства, яке не відповідає займаному службовому становищу». Банківські рахунки держслужбовців також предмет пильного моніторингу. Суд має право конфіскувати у корупціонера всі грошові кошти, законне походження яких він не може довести.

Так ставлення до корупції дає можливість Сінгапуру стабільно входити до п'ятірки найменш корумпованих країн світу. В індексі сприйняття корупції за 2012 р. Transparency International Сінгапур зайняв п'яте місце, набравши 87 балів зі 100 можливих.

У 1974 р. губернатор Гонконгу М. Маклехоуз заснував Незалежну комісію з боротьби з корупцією, на яку не могли вплинути ні МВС, ні спецслужби. Комісія розпочала роботу за трьома напрямками: виявлення хабарників, профілактика та аналіз нових схем корупції, пропаганда. Права співробітників комісії широкі: вони могли провести перевірку в будь-якому відомстві і міністерстві при найменшій підозрі в корупції.

Презумпція невинності для чиновників країни ліквідована. Замість неї з'явився принцип «доведи, що купив майно не за хабарі». Чиновник, який не в змозі довести, що купив віллу, авто або відкрив закордонний банківський рахунок законно, без зволікань сідає у в'язницю. Фактично Комісія по боротьбі з корупцією працювала за законами військового трибуналу. За перший рік роботи комісії було засуджено 220 чиновників-хабарників.

Як наслідок, нині кількість корумпованих чиновників сягає 2-3% (в 1974 р. – 94%). В антикорупційному рейтингу Transparency International Гонконг займає 14-у сходинку – 77 балів зі 100 можливих. Цей результат краще, ніж, наприклад, у Японії або США.

У Китаї також вже багато років всі чиновники декларують майно, корпоративні права, банківські вклади, доходи і видатки як свої, так і своїх дружини та дітей, а також зобов'язані зазначати факт проживання своїх членів сім'ї за кордоном.

У США державний службовець зобов'язаний надавати в Управління з питань етики інформацію про свої видатки й доходи, а також видатки і доходи його близьких родичів – дітей, дружини (чоловіка), батьків, у т. ч.: відомості про джерела походження майна, його склад і вартість; відомості про наявні депозити, отримані і видані позики, а також отримані кредити; перелік отриманих подарунків, вартість яких перевищує 50 дол.; перелік транспортних, розважальних й інших порівнянних послуг, оплачених не з особистих або бюджетних коштів (із вказівкою джерела) [3].

Серед наших найближчих сусідів найбільш передовим досвідом щодо розкриття даних про доходи чиновників може похвалитися Латвія [5]. За індексом про сприйняття корупції Transparency International оцінка цієї прибалтійської країни зросла з 3,4 (з 10) в 1999 р. до 4,9 у 2012 р. Латвійська система розкриття фінансової інформації про доходи чиновників вважається однією з всеохоплюючих у Європі. Не дивно, що місцева преса рясніє заголовками в стилі «Алдис Мурніекс: трохи квартир», «Біркманіс: рекордсмен по боргах», «Гаусс прикупив будиночок в Італії». До речі, М. Гаусс не чиновник, він очолює airBaltic, але як посадова особа за законодавством теж зобов'язаний декларувати свої доходи і витрати [8].

Крім того, у Латвії в 2002 р. створили Спеціальне бюро по запобіганню і припиненню корупції (KNAB). Воно займалося тим, що перевіряло правильність декларацій чиновників. Відомості про тих, хто жив невідповідно до своїх доходів, передаються до Служби державних доходів для накладання штрафу.

В Естонії норма про декларування доходів з'явилася ще в 1999 р. Під її дію потрапили понад 30 тис. осіб, у числі яких – не тільки вищі посадові особи, а й судді, нотаріуси, чиновники поліції і прикордонної служби, президент Академії наук і навіть ректори публічно-правових університетів. Всі відомості містяться в спеціальному реєстрі, доступ до якого має будь-який громадянин країни. Щоб дізнатися, скільки заробив естонський президент, міністр або інший держслужбовець, жителю Естонії досить пред'явити цифрове посвідчення особи. Крім того, відомості про доходи вищих посадових осіб (президент, глава Банку Естонії, міністри, головнокомандувач тощо) не просто містяться в реєстрі, а й публікуються у пресі. Якщо чиновник не надав декларацію, відомості про це теж оприлюднюють.

Важливим інструментом, спрямованим на забезпечення дотримання вимог систем декларування, що охоплюють широке коло державних посадових осіб, є санкції. Санкції у разі недотримання правил декларування, несвоєчасного подання або неподання всієї повноти інформації, як правило, передбачають адміністративні або дисциплінарні заходи. Кримінальні санкції не часто застосовуються за порушення, пов'язані з декларуванням активів, у той самий час вони можуть бути застосовні в разі надання завідомо неправдивої інформації, однак чіткого стандарту в цій галузі не існує, оскільки в різних країнах використовуються різні підходи.

У жовтні 2014 р. Верховна Рада України під тиском громадськості та міжнародників ухвалила пакет антикорупційних законів, зокрема закони України «Про Державне бюро розслідувань» [10], «Про запобігання корупції» [11], та «Про засади запобігання і протидії корупції» [12]. Один з них прямо передбачив введення електронного декларування майна і видатків посадовців, причому за досить деталізованою формою, точний вигляд якої мало затвердити спеціально утворене Національне агентство з питань запобігання корупції. Це агентство отримувало право детальної перевірки задекларованих відомостей та стилю життя посадовців країни.

З 1 січня 2018 року розпочався етап подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за 2017 рік. Відповідно до статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» [11] державні службовці, інші суб'єкти декларування, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік за формою, яку визначає Національне агентство.

Згідно з Законом усі чиновники заповнюють декларації в електронному вигляді. Зміст цих нових електронних декларацій набагато повніший за попередній їх варіант: потрібно декларувати і готівкові кошти, і об'єкти незавершеного будівництва, і коштовні покупки.

Ідеологія технічного рішення виписана таким чином, що посадовець на робочому чи будь-якому комп'ютеризованому місці заповнює деталізовану онлайн-форму, відомості з якої автоматично потрапляють в єдину базу даних та стають публічно доступними (за виключенням персональних даних особи).

Система сама з'єднується з тематичними державними реєстрами та базами даних та порівнює задеклароване із фактично наявним. У разі невідповідності, посадовця попросять уточнити розбіжності. У разі відмови чи факту наведення недостовірних відомостей, компетентні органи починають кримінальне провадження.

Система декларацій існує в багатьох країнах світу, проте єдиного стандарту немає, і в кожній країні система має свої особливості.

Введення декларацій про доходи та майно державних посадових осіб закріплено в Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, найбільш змістовному міжнародному акті, спрямованому на запобігання та боротьбу з корупцією, як у світовому, так і національному масштабі, та в ряді документів Світового банку, Організації економічного співробітництва та розвитку й інших міжнародних інститутів [8].

У цілому, як бачимо, декларування доходів і співвідношення їх з рівнем життя того чи іншого чиновника є темою публічного обговорення і перебуває під ретельним контролем спеціальних фіскальних органів практично в більшості країн світу. Незважаючи на різноманітність систем, саме застосування інформаційних технологій робить значний вплив на процеси обробки декларацій, а введення електронних форм розкриття інформації державними

посадовими особами сприяє боротьбі з корупцією і зміцнює довіру до влади [9].

Ефективна протидія цьому злочинному явищу, крім наявності відповідної політичної волі, потребує належного законодавчого забезпечення, тобто запровадження дієвого комплексу нормативно-правових положень, що регулюють механізми запобігання корупції та посилення відповідальності осіб, винних у скоєнні корупційних діянь.

Запуск системи е-декларування в Україні запам'ятався численними скаргами на роботу онлайн-системи. Багато держслужбовців зазначили, що робота на сайті доволі недосконала: незрозуміло як і що заповнювати та через велику кількість завантажуваних декларацій відбувається постійний збій системи. Виходячи з цього, можна зазначити, що дуже важливим є саме вдосконалення онлайн порталу для поліпшення процесу подання декларації.

Немалозначущою проблемою є і сам процес перевірки е-деклараций. Система є досить недосконалою і працівники Для викорінення означених недоліків на наш погляд необхідно здійснити кілька дієвих кроків.

По-перше, розпочати офіційно перевіряти подані дані в систему. Для цього НАЗК потрібен доступ до реєстрів і запущена автоматизована система перевірки поданих в систему даних. Всім зрозуміло, що вручну неможливо перевірити таку кількість документів. Так ось, в бюджетному запиті на 2017–2019 роки не передбачено видатки на розробку та запровадження автоматизованої системи перевірки електронних декларацій.

По-друге, для перевірок потрібен повноцінний доступ до інформаційних баз даних державних органів. Наразі доступ мають лише до:

- бази даних підсистеми НАІС «Єдиний державний реєстр МВС»;
- Реєстру платників податків – фізичних осіб, які мають у власності (іншому праві користування) значні пакети акцій (10 і більше відсотків статутного капіталу) емітентів;
- Державного реєстру речових прав на нерухоме майно;
- Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань;
- інформації про набуті до 1 січня 2013 року речові права на земельні ділянки, а також про вартість їх придбання;

- Державного реєстру обтяжень рухомого майна;
- Державного судового реєстру України та інформація із Судової книги України;
- Державного реєстру цивільних повітряних суден України.

По-третє, прийнятий Порядок повної перевірки зовсім не ідеальний. Серед ідентифікованих проблем:

- не встановлено строки надання відповідей про прийняте рішення щодо проведення повної перевірки та відповіді щодо результатів перевірки особам, які повідомили про порушення антикорупційного законодавства, клопотали про проведення відповідної перевірки;
- незрозуміло розподілена черговість проведення перевірок за інформацією від фізичних осіб, юридичних осіб та зі ЗМІ;
- можливе уникнення повної перевірки, якщо Агентство не може сплатити за отримання відповідної інформації, наприклад з іноземних реєстрів;
- направлення декларанту листа за допомогою програмних засобів Реєстру або засобами поштового зв'язку, де слово «або» дає право надіслати програмними засобами, про що сам декларант не буде знати, адже після подання декларації чиновник навряд чи буде моніторити свій «електронний кабінет»;
- у випадку неможливості отримати необхідні дані протягом граничних строків проведення перевірки (через затягування процедури в судовому порядку чи очікування відповідей на запити з іноземної юрисдикції), НАЗК проводить перевірку за наявними відомостями;
- прописана абсолютна нісенітниця про «неприпустимість свавільного втручання» під час перевірок, адже за жодних обставин цього не має право робити жоден з органів публічної влади.

Виходячи з цього виникають великі сумніви, що Національне агенство з питань запобігання корупції спроможне повноцінно виконати одне зі своїх фундаментальних завдань – перевіряти електронні декларації публічних службовців. Потрібно вдосконалити систему перевірки, і чим швидше, тим краще.

Незначна міра покарання є ще одною значною проблемою. За невиконання службовими особами вимог Закону [3] щодо електронного декларування передбачено адміністративну та кримінальну відповідальність.

Адміністративна відповідальність: несвоєчасне подання без поважних причин декларації тягне за собою накладення штрафу від 850 грн до 1700 грн; неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про суттєві зміни у майновому стані тягне за собою накладення штрафу від 1700 грн до 3400 грн. Якщо зазначені вище порушення вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, то вони тягнуть за собою накладення штрафу від 1700 грн до 5100 грн. Подання завідомо недостовірних відомостей у декларації, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 250 мінімальних заробітних плат, тягне за собою накладення штрафу від 17000 до 85000 грн [4].

Кримінальна відповідальність: подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації або умисне неподання суб'єктом декларування зазначеної декларації караються штрафом від 42500 грн до 51000 грн, або громадськими роботами на строк від 150 до 240 годин, або позбавленням волі на строк до двох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років. Відповідальність за цією статтею за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму понад 250 мінімальних заробітних плат [4].

Для пересічного громадянина ці суми можуть здаватися дуже великими, але якщо замислитися про статки можновладців, то це непомірно мало. До того ж, виходячи із міжнародної практики, крім штрафів потрібно посилити і інші види покарань: звільнення, різноманітні виправні роботи, позбавлення волі, якого не можна буде уникнути.

Висновки

Інституційні зміни щодо оновлення антикорупційного законодавства та створення низки антикорупційних органів в Україні стали прямою відповіддю на високий рівень корупції в Україні. Основним лейтмотивом та результатом цих змін стало впровадження практики обов'язкового декларування доходів державними службовцями, адже на сьогодні 161 країна у світі має систему фінансового декларування. Після запровадження в Сполучених Штатах Америки (під впливом Вотергейтської

справи) такої системи, вони набули великого поширення в усьому світі. Проте, хоча правила й прописані в законодавстві, багато спеціалістів-практиків і досі не в змозі розібратися в тонкощах цих правил та принципах їхнього застосування в тих соціально-економічних, історичних і правових умовах.

Застосування інформаційно-комунікаційних технологій для декларування доходів та відслідковування майнових прав та активів осіб, які наділені державною владою, є ключовою складовою ефективного управління та протидії корупції. Саме системи фінансового декларування є головною складовою прозорості й відкритості влади, а також важливою передумовою підтвердження доброчесності державних службовців.

Вимагаючи від своїх лідерів інформацію щодо того, чим вони володіють та які майнові права мають, і будучи в змозі притягнути таких лідерів до відповідальності, в разі виявлення порушень, суспільство проводить перевірку влади, необхідну для забезпечення розвитку та зростання. Окрім цього, фінансова інформація є дуже корисною при проведенні розслідувань у боротьбі з відмиванням грошей та корупцією.

Таким чином, задля забезпечення ефективності запобігання різноманітним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, традиційно використовується значна кількість різноманітних фінансових інструментів, серед яких: декларування, заборони, обмеження, контроль тощо. Усі вони потребують значних змін в частині удосконалення інформаційно-комунікаційного забезпечення, без яких просто неможлива ефективна протидія корупції в країні.

Список використаних джерел:

1. Вальд Богдан Список найбагатших та найбідніших країн Європи: Люксембург та Україна очолили топи / Український капітал. URL: <https://ucap.io/list-of-richest-and-poorest-countries-in-europe/1/>
2. Дрешпак В. М. Комунікації в публічному управлінні : навч. посіб. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2015. 168 с.
3. Керницька М., Розлуцький Н. Стан та перспективи у антикорупційній діяльності на міжнародному рівні. *Вісник Львівського Університету*. 2010. Вип. 44. С. 392–395. (Серія економічна).

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X // URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>

5. Колісниченко Н. М. Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток державної служби в Україні : навч. пос. / за заг. ред. : М. Бойцуна, Я. Мудрого, О. Рудіка. К. : Міленіум, 2009. С. 40–47.

6. Концепція адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні : наук. – аналіт. доп. / В. І. Литвиненко, П. Я. Пригунов та ін.; [за заг. ред. В. І. Литвиненка]. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2016. 89 с.

7. Комунікаційна Стратегія Національного агентства з питань запобігання корупції на 2018–2020 роки: рішення НАЗК від 27 квітня 2018 р. № 811. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0811884-18#Text>

8. Мельник М. І. Німеччина на шляху боротьби з корупцією. *Право України*. 1997. № 11. С. 111–115.

9. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія. К. : КНТ, 2008. С. 222.

10. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листопада 2015 р. № 794. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>

11. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

12. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI // URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>

13. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10 листопада 2015 р. № 772. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19#Text>

14. Про Реєстр / Єдиний державний реєстр декларацій. URL: <https://public.nazk.gov.ua/>

15. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/250287124>

16. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>

17. Семенченко А. І. Інформаційно-комунікаційні технології в публічному управлінні місцевими фінансами: стан та

перспективи розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 13-14. С. 86–91. DOI: 10.32702/2306-6814.2020.13-14.86

18. Скаленко А. К. Глобальные резерва роста: информация + интеллект + инновации : монография / научн. ред. О. Г. Беларус. К. : Информационно-издательский центр «Интеллект», 2002. 428 с.

19. Соснін А., Кононець А. Проблеми формування сучасної інформаційно-комунікаційної сфери держави // е-газета LexInform. Юридичні новини України від 28.08.2021. URL: lexinform.com.ua/dumka-eksperta/problemy-formuvannya-suchasnoyi-informatsijno-komunikatsijnoyi-sfery-derzhavy/

20. Стратегія розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 роки та плани з її реалізації: рішення НАЗК від 26 червня 2017 р. № 234. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0234884-17#Text>

21. Україна в Індексі сприйняття корупції-2020 / Transparency International Ukraine URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/>

22. Ушкаленко І. М., Зелінська Ю. С. Інформаційно-комунікаційні технології, як основа державного управління на шляху цифрової трансформації та реформування. *Ефективна економіка*. 2019. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7397>

23. Черніков Дмитро Інформаційно-комунікаційні технології як ефективний інструмент протидії корупції URL: <https://prikhodko.com.ua/ua/informatsiyno-komunikatsiyni-tehnologiyi-yak-efektivniy-instrument-protidiyi-koruptsiyi/>

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-246-6-4>

Макушев П. В.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри теорії та історії держави і права
Університету митної справи та фінансів,
м. Дніпро*

Хрідочкін А. В.,

*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри підприємництва, організації виробництва
та теоретичної і прикладної економіки
Українського державного хіміко-технологічного університету,
м. Дніпро*

ОСНОВНІ НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Анотація. Здійснено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової проблеми щодо напрямів модернізації механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності в Україні. Доведено, що ефективність реалізації завдань публічного управління у сфері інтелектуальної власності залежить від внутрішніх факторів, сприятливих можливостей, а також загроз, які здатні негативно впливати на його розвиток. Визначено стратегічні напрями подальшого розвитку публічного управління у сфері інтелектуальної власності в Україні. Здійснено аналіз вітчизняного законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері інтелектуальної власності, яке потребує систематизації. Доведено, що підвищенню ефективності запобігання таким правопорушенням сприятиме об'єднання відповідних складів адміністративних правопорушень в окремій главі чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення. Проаналізовано систему інститутів публічного управління у сфері інтелектуальної власності та наголошено на необхідності її подальшого розвитку в напрямку реалізації концепції створення в Україні єдиного органу інтелектуальної власності. Визначено основні напрямки удосконалення інституційної бази публічного управління у сфері інтелектуальної власності.

Виокремлено головне завдання удосконалення інфраструктурної бази публічного управління у сфері інтелектуальної власності. Наголошено, що для покращення обізнаності та розвитку високої культури широких верств населення в сфері інтелектуальної власності потрібно інформування широких кіл громадськості та бізнесових кіл про роль і значення інтелектуальної власності з метою підвищення інтересу до створення та правомірного використання об'єктів інтелектуальної власності.

Вступ

Визначення пріоритетів і перспектив, а також мети, стратегічних напрямів та основних завдань подальшої модернізації механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності, на наше переконання, повинно базуватися на результатах ретельного аналізу сучасного стану як самої діяльності суб'єктів публічного управління щодо реалізації державної політики у сфері інтелектуальної власності, так і сфери інтелектуальної власності. Остання є визначальним та невичерпним ресурсом соціального, культурного та економічного розвитку України і являє собою середовище з внутрішньою єдністю, в якому здійснюється сукупність різноманітних видів творчої, інтелектуальної діяльності людини, що охоплюють різні сфери економічного та суспільного життя, внаслідок чого створюються об'єкти інтелектуальної власності, права на які охороняються чинним законодавством і за своєю природою є нематеріальними. Тому розроблення стратегії модернізації механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності є логічним продовженням процесу удосконалення сфери інтелектуальної власності в Україні, що зумовлено необхідністю кардинальних змін, спрямованих на використання інтелектуальної власності в якості стратегічного ресурсу в системі формування національного багатства та підвищення конкурентоспроможності економіки нашої країни, прискорення інноваційного розвитку та інтеграції України до міжнародного економічного простору. Національна стратегія розвитку сфери інтелектуальної власності конкретизує основні шляхи реалізації концептуальних ідей і поглядів на розвиток сфери інтелектуальної власності в Україні, визначених Проектом Стратегії сталого розвитку України до 2030 р. [1], Стратегією розвитку інформаційного суспільства в Україні [2] та Стратегією національної безпеки

України [3]. Отже, визначаючи власний вектор подальшого економічного розвитку в сучасному гео економічному просторі у жорстких умовах ринкової економіки, Україна наголосила на інноваційному шляху, який для нашої країни, виходячи з її потенціалу, є не тільки реальним, але й фактично єдиним можливим у сучасних умовах переходу розвинених країн світу від економіки індустріального типу до постіндустріальної економіки. Більше того, ми впевнені, що забезпечення конкурентоздатності економіки та досягнення успіху Україною на інноваційному шляху її розвитку вже неможливо без ґрунтового осмислення сучасного стану такого впливового чинника економіки, як інтелектуальна власність.

Таким чином, існує нагальна потреба зосередження уваги на вирішенні наступних трьох комплексів базових проблем публічного управління у сфері, що досліджується: проблем нормативної бази (яка включає національне законодавство, як сукупність правових положень, на підставі яких суб'єкти публічного управління створюють належні умови набуття, реалізації, охорони та захисту прав, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної творчої діяльності членів суспільства), проблем інституційної бази (суб'єктів публічного управління, наділених відповідним адміністративно-правовим статусом з метою вирішення ними широкого кола завдань з надання правової охорони, управління, реалізації та захисту прав інтелектуальної власності) та проблем інфраструктурної бази (елементів і відносин, які забезпечують та підтримують на відповідному рівні функціонування сфери інтелектуальної власності, а також користувачів цієї сфери).

1. Шляхи вдосконалення законодавчої бази модернізації механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності

Сьогодні в Україні існує створена та консолідована комплексна законодавча база для виконання завдань модернізації механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності, яка являє собою ієрархічну систему правових норм. Але, водночас, сучасна реформа сфери інтелектуальної власності, безумовно, тісно пов'язана з підготовкою нової концепції законодавства у цій сфері. І саме на визначення концептуальних засад нового законодавства, а також перспектив його систематизації та

удосконалення, і повинна бути спрямована діяльність науковців та практиків у сфері інтелектуальної власності. Саме такий підхід і повинен стати основою збалансованої правової політики. Проте розпорошений масив національного законодавства не сприяє його одноманітному, а відповідно і ефективному застосуванню.

Відповідно до ст. 85 Конституції України визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики України, затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля належить до повноважень Верховної Ради України. Реалізація засад державної політики, визначеної законодавчим органом України, – здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, розроблення і безпосереднє виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм, забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави, відповідно до ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», належить до основних завдань Кабінету Міністрів України. Питання реалізації державної політики у сфері інтелектуальної власності та внесення пропозицій щодо її формування є безпосереднім завданням Міністерства економіки (далі – Мінекономіки) України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Головною метою державної політики щодо публічного управління у сфері інтелектуальної власності є досягнення максимально можливого розвитку сфери інтелектуальної власності шляхом всебічного захисту та охорони прав її власників та стимулювання їх творчої діяльності. Одним з головних напрямків державної політики у цій сфері є відповідна законодавча регламентація положень про захист прав інтелектуальної власності. У той же час правова політика щодо модернізації механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності та створена на її основі система правової регламентації та охорони інтелектуальної власності виявляють неспроможність розв'язати ключові завдання, що ставляться перед нею законодавцем. При цьому до основних політико-правових недоліків публічного управління у сфері інтелектуальної власності, на нашу думку, слід віднести: відсутність державної стратегії довгострокового розвитку сфери

інтелектуальної власності в Україні; невідповідність частини законів України про інтелектуальну власність положенням цивільного законодавства України; значне відставання в адаптації нормативно-правової бази до сучасних економічних та політичних умов, зокрема до боротьби з «патентним тролінгом», Інтернет-піратством, задоволення потреб ІТ-галузі, військово-промислового та агропромислового комплексів тощо; недоліки у правовій охороні службової конфіденційної інформації, комерційної таємниці, «ноу-хау», укладання угод франчайзингу, визначення поняття «роялті» тощо.

В Україні дискусія стосовно доцільності прийняття окремого кодифікованого законодавчого акта – Кодексу інтелектуальної власності, та про включення до нього норм про адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері інтелектуальної власності останнім часом отримала новий імпульс. Появу ідеї про необхідність розробки Кодексу інтелектуальної власності її автори пояснюють, як правило, тим, що саме такий нормативний акт дозволить впорядкувати відносини, що реально склалися у суспільстві (часом під впливом певних випадкових та навіть кон'юнктурних факторів) і правильно побудувати їх нові елементи, а також сприятиме вирішенню завдань правового регулювання і полегшенню застосування законодавства про інтелектуальну власність, оскільки внутрішня логіка нового акту дозволить зробити його більш чітким і ясним [4, с. 114]. На нашу думку, з цього приводу існують великі сумніви. Проблема полягає в тому, що удосконалення адміністративного законодавства вимагає насамперед дотримання принципу наступності в адміністративному праві – використання попереднього правового досвіду і забезпечення наявності спільних рис у правових нормах, судовій практиці та доктринальних наукових положеннях [5, с. 66]. При цьому визначальну роль щодо забезпечення наступності в адміністративному праві відіграє наступність в адміністративному законодавстві – зв'язок між попередніми та новими законодавчими актами, які встановлюють караність діяння, а також зв'язок, за яким у новому нормативному акті зберігаються всі основні ознаки, що визначають змістовну і формальну характеристику закону про адміністративну відповідальність [6, с. 62]. Адміністративне законодавство спочатку УРСР, а потім і України в цілому розвивалося на основі єдиного кодифікованого закону про адміністративну

відповідальність, який містив норми, що визначали проти-правність і караність конкретного діяння. Крім того, статті Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) мають імперативний характер тільки разом із статтями його Загальної частини. Обидві частини КУпАП при цьому утворюють нерозривну системну нормативну єдність, і застосування жодної адміністративно-правової норми Особливої частини неможливе без звернення до частини Загальної [7, с. 75]. Існуючий нерозривний зв'язок між нормами Загальної і Особливої частин КУпАП полягає в тому, що під час вирішення питань, пов'язаних зі звільненням від адміністративної відповідальності та покарання, застосовуються одночасно норми обох його частин [8, с. 81]. У випадку ж можливого розміщення норм про адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері інтелектуальної власності в Кодексі інтелектуальної власності, їх застосування без норм Загальної частини КУпАП стане неможливим. А між тим, саме нормами Загальної частини визначаються і підстави адміністративної відповідальності, і чинність закону про адміністративну відповідальність у просторі та часі, і суб'єкт адміністративного правопорушення, і стадії його вчинення, і види стягнень, і ще багато інших питань, без урахування яких неможлива правильна кваліфікація відповідних протиправних діянь.

Таким чином, запропоноване окремими дослідниками включення норм про адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері інтелектуальної власності до Кодексу інтелектуальної власності, на нашу думку, є недоцільним і неконструктивним. Більш обґрунтованим нам вбачається традиційне існування кодифікованого нормативно-правового акту, що містить усі норми про адміністративну відповідальність. А отже і розгляд перспектив удосконалення адміністративно-правової охорони інтелектуальної власності в Україні слід вести виключно в площині удосконалення чинного вітчизняного закону про адміністративну відповідальність.

Іншим актуальним питанням вдосконалення державної адміністративно-правової політики у сфері інтелектуальної власності вважаємо об'єднання та систематизацію відповідних статей у чинному КУпАП. На чисельні порушення вимог системності у чинному адміністративному законодавстві України та наявності в ньому чисельних системних протиріч фахівцями

наголошувалося вже неодноразово [9, с. 99]. В ідеалі законодавство про адміністративну відповідальність повинно бути логічно завершеною, послідовною, внутрішньо єдиною і цільною системою норм та інститутів, побудованих і функціонуючих на єдиних принципах та спільних засадах, але в реальній дійсності вітчизняному законодавству до цього ідеалу ще дуже далеко. Яскравим прикладом дефектів системності та системного підходу законодавця, як на етапі розробки і прийняття КУпАП (у 1984 р.), так і під час подальших внесень до нього змін та доповнень, є законодавство про відповідальність за правопорушення у сфері інтелектуальної власності. Як нами вже зазначалося, норми про відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері інтелектуальної власності, перебувають у трьох різних главах КУпАП (главі 6 «Адміністративні правопорушення, що посягають на власність» (ст. 51-2 «Порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності»), главі 9 «Адміністративні правопорушення у сільському господарстві. Порушення ветеринарно-санітарних правил» (ст. 107-1 («Порушення законодавства про племінну справу у тваринництві») та главі 12 «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності» (ст. ст. 156-3 («Порушення встановлених законодавством вимог щодо заборони реклами та спонсорства тютюнових виробів») (у частині, яка стосується об'єктів інтелектуальної власності), 164-3 («Недобросовісна конкуренція»), 164-6 («Демонстрування і розповсюдження фільмів без державного посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів»), 164-7 («Порушення умов розповсюдження і демонстрування фільмів, передбачених державним посвідченням на право розповсюдження і демонстрування фільмів»), 164-8 («Недотримання квоти демонстрування національних фільмів при використанні національного екранного часу»), 164-9 («Незаконне розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних») та 164-13 («Порушення законодавства, що регулює виробництво, експорт, імпорт дисків для лазерних систем зчитування, експорт, імпорт обладнання чи сировини для їх виробництва»)) [10].

І тут одразу ж постає питання: а чи доцільне розміщення складів адміністративних правопорушень, які мають спільний об'єкт посягання – суспільні відносини у сфері інтелектуальної

власності – в різних главах КУпАП? Адже законодавець здійснив виокремлення глав в Особливій частині КУпАП на підставі родових об'єктів протиправного посягання, розмістивши адміністративно-правові норми у різних главах на підставі критерію однорідності (однотипності, схожості) тих суспільних відносин, яким адміністративним правопорушенням завдається шкода. І, не дивлячись на те, що однорідність правовідносин у сфері інтелектуальної власності нами вже була доведена раніше, додамо, що всі об'єкти інтелектуальної власності, не зважаючи на існуючі певні відмінності між ними, об'єднує низка спільних ознак. По-перше, правове регулювання процесу створення і використання об'єктів інтелектуальної власності здійснюється на підставі єдиного нормативного акту – книги четвертої ЦК України. По-друге, у главі 35 книги четвертої цього Кодексу встановлені спільні для всіх об'єктів інтелектуальної власності принципи і правила їх створення та використання. По-третє, даний нормативно-правовий акт встановлює на об'єкти інтелектуальної власності набір майнових та особистих (немайнових) прав, які багато у чому схожі. По-четверте, майнові права можна передавати третім особам на підставі схожих за назвою і змістом договорів (ліцензійного договору, договору комерційної концесії тощо). Саме тому, ми вважаємо, що, виходячи із системного підходу до законодавства про адміністративну відповідальність було б правильним ті статті, які передбачають адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері інтелектуальної власності, розмістити в одній структурній одиниці – окремій главі КУпАП.

На жаль, питання про необхідність виокремлення адміністративних правопорушень у сфері інтелектуальної власності в окрему групу протиправних діянь наукою адміністративного права майже не розглядається. Аналіз же структури елементів КУпАП дозволяє дійти висновку про те, що законодавець розглядає в якості родового об'єкту правопорушень у сфері інтелектуальної власності відносини власності (глава 6), відносин у сільському господарстві (глава 9) та відносини в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності (глава 12). Проте жодна з вищезазначених глав Особливої частини КУпАП не здатна повністю об'єднати всі об'єкти адміністративних правопорушень у сфері інтелектуальної власності. При цьому, не дивлячись на

власну подвійну природу, інтелектуальна власність являє собою єдиний об'єкт. Її складовим елементам у вигляді результатів інтелектуальної творчої діяльності притаманні загальні, характерні лише для інтелектуальної власності, особливості. У першу чергу це нематеріальна природа та неможливість її фізичного уособлення. Цією їх властивістю зумовлено те, що право інтелектуальної власності являє собою цінність саме в силу його виключності, під якою слід розуміти принцип належності цього права виключно одній особі або декільком чітко визначеним у відповідності до закону особам. У зв'язку з цим адміністративне законодавство у сфері інтелектуальної власності повинно бути спрямоване, насамперед, на забезпечення виключності права інтелектуальної власності. Суспільна шкідливість порушення останнього повинна передбачатися незалежно від конкретних результатів інтелектуальної творчості, зафіксованих цивільним законодавством. Тому не можна не визнати правоту тих авторів, які зазначають, що внаслідок групування статей про адміністративні правопорушення у сфері інтелектуальної власності в одному структурному елементі закону про адміністративну відповідальність створюється «запас законодавчої міцності» на певний час у майбутньому, який, у випадку наповнення поняття «інтелектуальної власність» новими об'єктами, дозволить і доповнювати закон і новими складами адміністративних правопорушень [11, с. 173].

Таким чином, на наше переконання, система і структура Особливої частини чинного сьогодні КУпАП не дозволяють об'єднати склади адміністративних правопорушень у сфері інтелектуальної власності в одній із вже існуючих глав КУпАП без порушення принципу системності розміщення адміністративно-правових норм. Але, вважаємо, що об'єднання адміністративних правопорушень у сфері інтелектуальної власності в одній главі сприятиме підвищенню ефективності запобігання таким правопорушенням. У зв'язку з цим ми не можемо погодитись із висловленою у літературі тезою, що пропозиція стосовно об'єднання статей про адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері інтелектуальної власності не пов'язана з вирішенням головного завдання, яке постає під час будь-якого удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність – підвищення ефективності його застосування [12, с. 113], а виділення в окрему главу цієї групи адміністративних

правопорушень «не вирішить головних функціональних завдань» [13, с. 154].

Що ж до місця цієї глави у структурі Особливої частини КУпАП, то вважаємо, що її слід розмістити за главою 6 («Адміністративні правопорушення, що посягають на власність»). Це пов'язано з подвійною природою результатів інтелектуальної творчої діяльності, а також з послідовністю розміщення інституту інтелектуальної власності у ЦК України, яка виявляється в тому, що наступною за книгою третьою «Право власності та інші речові права», є книга четверта – «Право інтелектуальної власності». Виходячи із вищезазначеного, на нашу думку, оптимальним способом закріпленням норм, що встановлюють адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері інтелектуальної власності, буде наступний: доповнення Особливої частини КУпАП Главою 6-1 («Адміністративні правопорушення у сфері інтелектуальної власності»), який міститиме наступні склади адміністративних правопорушень:

Стаття 51-4. Порушення авторського права і суміжних прав.

Стаття 51-5. Порушення права інтелектуальної власності на наукове відкриття.

Стаття 51-6. Порушення права інтелектуальної власності на винахід, корисну модель, промисловий зразок, компонування інтегральних мікросхем, раціоналізаторську пропозицію.

Стаття 51-7. Порушення права інтелектуальної власності на сорт рослин і породи тварин.

Стаття 51-8. Порушення права інтелектуальної власності на комерційну таємницю.

Стаття 51-9. Порушення права інтелектуальної власності на комерційне найменування, торговельну марку і географічне зазначення походження товару.

Виробленню ж диспозицій та санкцій вказаних статей мають бути присвячені окремі наукові дослідження.

Таким чином, на наше переконання, до основних заходів удосконалення нормативної бази модернізації механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності слід віднести побудову стратегії довгострокового розвитку сфери інтелектуальної власності в Україні та усунення колізій між понятійним апаратом та змістом норм адміністративно-правового законодавства та іншими галузями права (цивільним, господарським та адміністративним) у питаннях правової

охорони інтелектуальної власності. Потребують подальшого вдосконалення механізми охорони і захисту прав інтелектуальної власності та розвиток нормативно-правової бази щодо охорони об'єктів інтелектуальної власності з врахуванням розвитку новітніх інформаційних технологій, інтенсифікація боротьби з Інтернет-піратством. Нагальними потребами є також адаптація законодавства України у сфері інтелектуальної власності до міжнародно-правових стандартів та вдосконалення адміністративно-правової охорони інтелектуальної власності (виділення адміністративних правопорушень у сфері інтелектуальної власності в окрему главу Особливої частини КУпАП). Необхідним є і законодавче закріплення методики визначення розміру матеріальної шкоди за порушення прав інтелектуальної власності тощо.

2. Шляхи вдосконалення інституційної бази модернізації механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності

Наступним напрямом подальшого модернізації механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності, на наше переконання, є удосконалення його інституційної бази. Сьогодні вона включає державні органи, установи та структури, що наділені прямими і непрямими функціями та відповідальністю в сфері інтелектуальної власності, та судові органи [14, с. 215]. При цьому слід зазначити, що постійні реформування системи суб'єктів публічного управління у сфері інтелектуальної власності, що відбувалися за останнє десятиріччя, стали одним з найбільш негативних факторів, який не тільки не сприяв, а й значною мірою гальмував процес розвитку сфери інтелектуальної власності в нашій країні та значно ускладнював її охорону.

В Україні традиційно існувала трирівнева інституційна база модернізації механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності (міністерство – центральний орган виконавчої влади відповідної галузевої компетенції – підпорядковані йому державні структури). Ефективне функціонування подібної інституційної бази на практиці виявилось ускладненим. Не випадково, центральний державний орган, що мав реалізовувати державну політику у сфері інтелектуальної власності – Державної служби інтелектуальної власності (далі – ДСІВ) України – неодноразово змінював свою

відомчу належність і, як наслідок, власну структуру. Це негативно впливало на діяльність як цього суб'єкту публічного управління у сфері інтелектуальної власності, так і підпорядкованих йому державних підприємств.

З метою створення сучасної системи публічного управління у сфері інтелектуальної власності Україною було обрано шлях побудови дворівневої системи, що вже довела свою ефективність в багатьох країнах світу. Вона передбачає реалізацію концепції відповідного єдиного державного органу публічного управління галузевої компетенції. Але становлення цієї системи в Україні розпочалося з ліквідації у 2017 р. ДСІВ України та підпорядкованих їй структур і передачі їх повноважень Укрпатенту – фактично одній з підпорядкованих ДСІВ України структур. При цьому саме «Український інститут інтелектуальної власності» повинен стати новим органом виконання функцій Міжнародного пошукового органу та Органу міжнародної попередньої експертизи (далі – МПО/ОМПЕ). І рішення про виконання цих повноважень може бути прийнято виключно в рамках переговорного процесу з Міжнародним бюро ВОІВ, адже воно засноване на міжнародній угоді, укладенню якої передумали роки активних переговорів. Крім того, чимало функцій, визначених концепцією для нового органу є абсолютно новими для українського законодавства та, відповідно, не містять під собою жодного нормативного підґрунтя.

Зрозуміло, що ліквідація ДСІВ не тільки не завершила процес становлення дворівневої інституційної бази модернізації механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності, а й поставила низку питань, без вирішення яких створення сучасної системи модернізації механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності є неможливим. Отже, обсяг повноважень цього державного підприємства обмежений питаннями набуття права інтелектуальної власності та його реєстрацією, і за межами його компетенції залишається досить велике коло питань, що не дозволяє визнати його єдиним органом інтелектуальної власності. А між тим, сфера інтелектуальної власності є одним із ключових елементів забезпечення економічного розвитку держави. При цьому її ефективність значною мірою залежить від активної міжнародної співпраці та стабільності підходів національного патентного відомства щодо основних питань охорони і захисту інтелектуальної власності. Запропонована ж Мінекономіки України концепція, на жаль,

передбачає класичну для України реформу: ліквідувати чинний державний орган та створити на його місці новий. Як засвідчує практика, подібні реформи затягуються в часі, а очікувані від них позитивні результати або не досягаються взагалі, або досягаються лише частково.

Більше того, концепція, що реалізується в Україні, не дозволяє однозначно визначити адміністративно-правовий статус та остаточний перелік повноважень нового єдиного планованого органу [15, с. 256–257], в той час, коли дана проблема є першочерговою. Мову треба вести про створення органу, наділеного принципово іншим адміністративно-правовим статусом, який дозволив би йому стати загальнонаціональним органом. Він повинен мати статус юридичної особи публічного права та утворюватися центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері інтелектуальної власності і наділений правом здійснювати владні повноваження з реалізації державної політики у сфері інтелектуальної власності. Він повинен також мати відокремлене майно, яке б стало об'єктом права державної власності, і закріплюватися за ним на праві господарського відання. Джерелами формування цього майна має стати державне майно (передане йому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері інтелектуальної власності), майно, придбане в інших суб'єктів господарювання, організацій та громадян у встановленому законодавством порядку та інші джерела, не заборонені законодавством. Новий єдиний орган інтелектуальної власності має бути економічно самостійною організацією, мати самостійний баланс, поточний та інші рахунки в національній та іноземних валютах у державних банках, а також рахунки в цінних паперах у депозитарних установах – державних банках. Він має вести бухгалтерський облік і складати фінансові звіти в порядку, передбаченому законом, подавати податкові та статистичні звіти та нести відповідальність за їх достовірність. При цьому органи державної влади не повинні втручатися в діяльність єдиного органу інтелектуальної власності щодо реалізації законодавчо закріплених за ним функцій і повноважень. А його взаємодія з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері

інтелектуальної власності, та органами державної влади повинна здійснюватися в межах, визначених актами законодавства.

Відповідний адміністративно-правовий статус єдиного органу інтелектуальної власності важливо підтвердити наявністю в нього завдань, функцій і повноважень. Зокрема, як єдиний орган інтелектуальної власності, новий суб'єкт публічного управління у цій сфері покликаний здійснювати міжнародне співробітництво у сфері інтелектуальної власності і представництво інтересів України в цій сфері в міжнародних організаціях, а також функції МПО/ОМПЕ, відповідно до угод з ВОІВ. Завданням цього органу повинні стати підготовка представників у справах інтелектуальної власності (патентних повірених), підвищення їх кваліфікації та заходи з підвищення кваліфікації інших фахівців у сфері. Саме в якості єдиного органу інтелектуальної власності даний суб'єкт публічного управління повинен приймати участь у реалізації державної політики в цій сфері та підготовці інформаційних, освітніх та навчальних матеріалів, проводить просвітницькі заходи для підвищення обізнаності та поваги до інтелектуальної власності, розвитку культури суспільства у цій сфері, в створенні центрів винахідництва спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує розробку та реалізацію державної політики у сфері освіти та науки, в організації та проведенні конкурсів винаходів, у тому числі дітей, студентів і молоді та в підготовці фахівців з питань інтелектуальної власності. Його завданнями повинно стати проведення науково-технічної експертизи заявок на об'єкти інтелектуальної власності, правової експертизи документів стосовно внесення до державних реєстрів відомостей про об'єкти інтелектуальної власності, що охороняються на території України, досліджень, пов'язаних з охороною інших об'єктів інтелектуальної власності та інших результатів інтелектуальної творчої діяльності, а також атестації представників у справах інтелектуальної власності (патентних повірених).

Серед функцій єдиного органу інтелектуальної власності, на нашу думку, слід відзначити аналіз потреби національної освіти, науки, культури, суб'єктів бізнесу та інноваційної інфраструктури щодо охорони та захисту прав інтелектуальної власності, визначення тенденції розвитку національної системи охорони інтелектуальної власності, комерціалізації результатів інтелектуальної творчої діяльності, трансферу технологій тощо,

і розробка та подання на розгляд центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері інтелектуальної власності, пропозиції щодо формування та реалізації державної політики у цій сфері. Функціями даного суб'єкта публічного управління повинні стати узагальнення національної та міжнародної практики застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробка та подання у встановленому законом порядку пропозиції щодо його вдосконалення та розробка за дорученням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері інтелектуальної власності, проект стратегії розвитку сфери інтелектуальної власності України з урахуванням стратегічних завдань інноваційного розвитку держави. Крім того, єдиний орган інтелектуальної власності повинен виконувати функції внесення до державних реєстрів відомостей про факти набуття (виникнення), передання (відчуження), надання дозволів на використання об'єктів права інтелектуальної власності (ліцензії), відмови, обтяження, припинення або визнання недійсними прав на об'єкти інтелектуальної власності, що охороняються на території України, визнання недійсним права інтелектуальної власності, видача офіційних електронних бюлетенів стосовно об'єктів права інтелектуальної власності, формування та актуалізація інформаційних баз даних, організація науково-дослідної роботи з питань удосконалення правової охорони інтелектуальної власності, економічного, інформаційного та ресурсного забезпечення сфери інтелектуальної власності, а також запровадження програми допомоги вступу до вищих навчальних закладів для обдарованих дітей-винахідників, стипендіальні програми та інші форми підтримки [16, с. 69].

З метою організації своєї діяльності новий єдиний орган у сфері інтелектуальної власності повинен мати низку повноважень. До останніх слід віднести забезпечення здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх реалізацією та здійснення добору кадрів в його структуру та на керівні посади, формування кадрового резерву на відповідні посади, організація роботи з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників. Повноваженнями даного органу повинні стати організація планово-фінансової роботи, здійснення контролю за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечення

організації та вдосконалення бухгалтерського обліку в установленому законодавством порядку, забезпечення виконання завдань із мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави і організація ведення діловодства та архівного зберігання документів відповідно до встановлених правил.

Отже, єдиний орган інтелектуальної власності та центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері інтелектуальної власності, повинні забезпечити взаємодію та координацію діяльності для стабільного розвитку національної сфери інтелектуальної власності, охорони та захисту інтересів її суб'єктів.

Особливий адміністративно-правовий статус єдиного органу інтелектуальної власності доцільно підкріпити відповідними правами нового суб'єкту публічного управління. Так, даний орган повинен мати право одержувати безоплатно від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, їх посадових осіб, а також громадських об'єднань інформацію, документи та матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань і функцій, користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами, а також надавати платні послуги у сфері правової охорони інтелектуальної власності, в тому числі на договірній основі, а також за рахунок коштів вітчизняних та іноземних замовників робіт та грантів. Серед прав нового органу слід відзначити також залучення в установленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів наукової та науково-технічної діяльності, вищих навчальних закладів, підприємств, установ і організацій (за погодженням з їх керівниками), а також організацію проведення науково-дослідних робіт з удосконалення законодавства та діяльності у сфері інтелектуальної власності, залучати для цього вчених, наукові установи, інноваційні підприємства та інші юридичні особи, у тому числі на договірній та платній основі.

Враховуючи місце єдиного органу інтелектуальної власності в системі суб'єктів публічного управління, повинна бути побудована його структура, важливими елементами якої слід

визнати ради (науково-консультативна та наглядова), палата (апеляційна), комісії (атестаційна, апеляційна та комісія щодо погодження питань про внесення позначення, що містить офіційну назву держави «Україна» до торговельної марки (знаку для товарів і послуг)) та служба (внутрішнього аудиту). Так, Науково-консультативна рада єдиного органу інтелектуальної власності повинна стати дорадчо-консультативним органом, порядок організації та діяльності якого визначається положенням, затвердженим цим органом. Вона створюється для розгляду проблемних питань практики застосування законодавства у сфері інтелектуальної власності та розробки і подання єдиному органу інтелектуальної власності відповідних рекомендацій (пропозицій з удосконалення чинних актів законодавства у сфері інтелектуальної власності та проектів нормативно-правових актів, розроблених єдиним органом інтелектуальної власності, матеріалів узагальнень практики застосування міжнародного та національного законодавства у сфері інтелектуальної власності, методичних рекомендацій з окремих питань проведення науково-технічної експертизи заявок на об'єкти інтелектуальної власності та правової експертизи документів, які подаються до національного органу інтелектуальної власності для внесення до державних реєстрів відомостей про об'єкти права інтелектуальної власності та права інтелектуальної власності, а також інформаційних, освітніх та навчальних матеріалів, розроблених єдиним органом інтелектуальної власності).

Структурним підрозділом національного органу інтелектуальної власності повинна стати Апеляційна палата, завданням якої стане розгляд заперечень (проти висновків науково-технічної експертизи заявок на об'єкти інтелектуальної власності та правової експертизи щодо документів, які подаються до національного органу інтелектуальної власності для внесення до державних реєстрів відомостей про об'єкти права інтелектуальної власності), заяв (про непридатність об'єктів інтелектуальної власності для набуття прав інтелектуальної власності на них та визнання недійсними прав інтелектуальної власності та про визнання торговельної марки (знаку для товарів і послуг) добре відомою в Україні, а також інших питань, віднесених до її компетенції).

Атестаційна комісія єдиного органу інтелектуальної власності утворюється з метою визначення рівня фахової підготовленості

осіб, які виявили намір набути право на зайняття діяльністю представника у справах інтелектуальної власності (патентного повіреного). До її повноважень повинні належати також організація та проведення кваліфікаційних іспитів, визначення екзаменаційних завдань, призначення екзаменаторів, прийняття рішення про допуск осіб, які мають намір набути право на зайняття діяльністю представника у справах інтелектуальної власності (патентного повіреного), до іспитів, та їх атестацію, прийняття рішень щодо видачі свідоцтва про право на зайняття діяльністю представника у справах інтелектуальної власності (патентного повіреного), а також прийняття рішень про зупинення, припинення діяльності представника у справах інтелектуальної власності (патентного повіреного).

Відповідний адміністративно-правовий статус єдиного органу інтелектуальної власності висуває високі вимоги до його кадрового забезпечення, насамперед експертного, адже він повинен мати необхідні знання для проведення науково-технічної та (або) правової експертизи та надання висновку з досліджуваних питань.

Таким чином спрощення інституційної системи модернізації механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності в Україні є з одного боку позитивним явищем, а з іншого – постійне реформування управлінської сфери створює додаткові проблеми пов'язані з налагодженням роботи та взаємодії зазначених структур, створення відповідного кадрового апарату, забезпечення розвитку та наступності фахових знань та навичок, прозорістю публічного управління у сфері інтелектуальної власності, що свою чергу безпосередньо негативно впливає на систему охорони інтелектуальної власності в Україні та надає правопорушникам нові можливості безкарно вчиняти правопорушення в цій сфері. Відповідно основними напрямками удосконалення інституційної бази модернізації механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності повинні стати: завершення процесу реформування системи суб'єктів публічного управління у цій сфері; комплектація системи суб'єктів публічного управління у сфері інтелектуальної власності фахівцями високого рівня, здатними швидко адаптуватися до нових умов та вирішувати складні завдання охорони інтелектуальної власності в сучасних умовах, з одночасним збереженням наступності у формування кадрового апарату;

якнайшвидше налагодження співробітництва та взаємодії між державними та приватними установами у сфері охорони інтелектуальної власності; поглиблення співробітництва з міжнародними організаціями у сфері охорони прав інтелектуальної власності.

3. Шляхи вдосконалення інфраструктурної бази модернізації механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності

Перспективним і значущим напрямком подальшої модернізації механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності є, на наш погляд, вдосконалення його інфраструктурної бази. Справа в тому, що функціонування сфери інтелектуальної власності характеризується широким діапазоном різних видів діяльності [17, с. 58]. Разом з тим, на теперішній час ще не створено ефективної та збалансованої системи її моніторингу [18, с. 51]. З одного боку, існують сучасні інструменти для здійснення детального моніторингу по окремих видах діяльності, таких як патентування об'єктів інтелектуальної власності та охорона прав на них, а з іншого боку, моніторинг про використання об'єктів інтелектуальної власності, досягнутий економічний ефект, вплив на зміцнення конкурентоспроможності, конфліктні ситуації, пов'язані з використанням об'єктів інтелектуальної власності, рівень контрафакції та піратства не має ознаки регулярних дій і носить фрагментарний характер. Часто інформація, що зібрана одними установами, не завжди доступна для користування іншим установам. Така інформація не завжди має кількісне визначення та оцінку. Методи оцінювання такої інформації не стандартизовані. Це унеможливує здійснення результативного моніторингу функціонування сфери інтелектуальної власності та вимагає пошуку управлінських рішень для оптимізації існуючих способів моніторингу.

З моменту початку функціонування сфери інтелектуальної власності моніторинг діяльності з реєстрації прав на об'єкти інтелектуальної власності (крім сортів рослин), захисту прав у сфері інтелектуальної власності, інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності в сфері інтелектуальної власності і розвитку та впровадження інформаційних технологій здійснюється Мінекономіки України (з 1992 по 2010 рр. Держпатентом України, а з 2010 по 2017 рр. – ДСІВ України).

Статистичні дані (місячні, квартальні, річні та узагальнені) публікуються на офіційному веб-порталі Мінекономіки України і використовуються в якості довідкових посилань для складання різноманітних статистичних звітів і досліджень стосовно цієї діяльності. За кожним об'єктом інтелектуальної власності окремо та по всіх об'єктах у цілому щорічно здійснюється порівняльний аналіз основних показників, які відображаються в щорічних звітах Мінекономіки України і доступні в електронному вигляді на її офіційному веб-порталі. Поряд з іншими країнами, Україна через Мінекономіки України, як суб'єкт публічного управління галузевої компетенції, надає ВОІВ щорічні технічні звіти стосовно діяльності з патентування та реєстрації авторського і суміжних прав за встановленою формою, які включаються до статистичних звітів ВОІВ і розміщуються на веб-сайті.

Узагальнені статистичні показники надходження заявок на об'єкти інтелектуальної власності за весь період існування системи моніторингу сфери інтелектуальної власності (1992–2021 рр.) є такими. Із загальної кількості поданих заявок 21,0% становлять заявки на винаходи, 13,7% – на корисні моделі, 60,7% – на знаки для товарів і послуг, 4,6% – на промислові зразки, 0,007% – на зазначення походження товарів. Понад 70% загальної кількості заявок на винаходи подано національними заявниками, близько 30% – іноземними. Найбільша кількість заявок від іноземних заявників (майже 70%) подається з США, Німеччини, Франції, Швейцарії, Великобританії та Російської Федерації.

Винаходи і корисні моделі залишаються основним джерелом технологічних інновацій в Україні, тому моніторинг процесів патентування зазначених об'єктів інтелектуальної власності представляє особливий інтерес, оскільки виявляє галузеві пріоритети діяльності різних категорій суб'єктів підприємницької діяльності. Ця інформація може бути використана при проведенні наукових досліджень, аналізі інноваційних процесів, інвестиційної привабливості України тощо. Кількість заявок на винаходи та корисні моделі за весь період функціонування системи моніторингу перевищила 247 тисяч [19]. Понад 80% загальної їх кількості подано національними заявниками. У період 2004–2021 рр. найбільш активними національними заявниками були заявники з галузі вищої освіти та науки, які подали понад 50% загальної кількості заявок на винаходи і корисні моделі (юридичні особи), а також заявники – фізичні особи – 37,7%.

У сучасних умовах ринкової економіки інформація щодо охорони комерційних позначень, зокрема торговельних марок (знаків для товарів і послуг), є досить актуальною для оцінки ситуації в конкурентному середовищі та представляє інтерес як для національної економіки, так і для іноземних інвесторів. За статистичними даними на цей об'єкт інтелектуальної власності подається найбільша кількість заявок (60,7%). З їх загальної кількості заявки іноземних заявників складають 47,7%, при цьому понад 70% таких заявок подано за Мадридською системою міжнародної реєстрації знаків (вона значно полегшує процес реєстрації торговельних марок (знаків для товарів і послуг)). Найбільша кількість заявок на реєстрацію знаків від іноземних заявників подається із США, Німеччини, Швейцарії, Франції та Російської Федерації.

Статистичні дані щодо реєстрації охоронних документів на об'єкти інтелектуальної власності фіксують наступну ситуацію. До державних реєстрів внесено понад 535 тисяч охоронних документів, з яких 81% – на ім'я національних заявників. Зареєстровано 7,1% патентів на винаходи, 21,5% патентів на корисні моделі, 6,5% патентів на промислові зразки, 44,9% свідоцтв на торговельні марки (знаки для товарів і послуг). Із загальної кількості патентів на винаходи понад 20% видано на ім'я іноземних власників, з них 76,5% – за заявками, поданими в Україні за процедурою Договору про патентну кооперацію (РСТ). Найбільшу кількість патентів (понад 67%) зареєстровано на ім'я власників з США, Німеччини, Франції, Швейцарії, Великої Британії та Російської Федерації. Важливим показником економічної цінності запатентованих винаходів є кількість чинних патентів. Станом на кінець 2018 р. чинними були 40,5% від загальної їх кількості. При цьому частка чинних патентів серед патентів, виданих на ім'я іноземних власників, становить 59%, а для патентів, виданих на ім'я національних власників, цей показник становить 31%.

За весь період функціонування вітчизняної сфери інтелектуальної власності до державних реєстрів було внесено відомості про більше ніж 36 тисяч договорів щодо розпоряджання майновими правами інтелектуальної власності (20,4% – договори про видачу ліцензії на використання об'єктів інтелектуальної власності, 76,1% – договори щодо передачі права власності, 5,2% «відкритих» ліцензій на використання винаходів і корисних

моделей). З них: на винаходи – 15,5%, на корисні моделі – 5,3%, на промислові зразки – 5,1%, на торговельні марки – 74,1%.

Актуальним на сьогодні стає вивчення психологічного аспекту інтелектуальної власності [20, с. 512], в якому концентруються індивідуально-особистісні якості людей, пов'язані з використанням у їхній діяльності інтелектуальної власності. Так, згідно з результатами дослідження, проведеного Соціологічною групою «Рейтинг», ставлення українців до питання важливості захисту інтелектуальної власності є вкрай суперечливим. Майже 80% опитаних вважають, що право інтелектуальної власності повинно захищатися (у т. ч. 58% – повинно захищатися завжди, 21% – повинно, але не завжди). Лише 4% опитаних дотримуються протилежної думки. Ще 17% – не змогли визначитися з цього приводу. У той же час майже 60% опитаних українців готові порушити право інтелектуальної власності у випадку придбання одягу, книжки, музики, кіно або комп'ютерної програми, виготовлених з порушенням прав інтелектуальної власності за умови їх меншої вартості. Причому, як засвідчує опитування, чим молодші респонденти, чим частіше вони користуються Інтернетом, чим вищий рівень їхньої освіти, тим частіше вони готові відмовитися від оригіналу на користь дешевої копії або безкоштовної версії: майже 50% опитаних у віці 18–29 років намагатимуться безкоштовно скачати в Інтернеті музику, кіно або комп'ютерну програму, ще чверть – купуватимуть дешеву копію і лише кожен десятий купуватиме оригінал [21].

Наведені факти переконливо свідчать не стільки про низку правову культуру населення у сфері інтелектуальної власності, скільки про правовий нігілізм та психологічну неготовність або небажання поважного ставлення до інтелектуальної діяльності інших осіб. З іншого боку, вади сучасного суспільного устрою, пов'язані з низьким рівнем законності, соціальною нерівністю, процвітанню корупції у всіх сферах суспільства, недовірою громадян до держави, поблажливе ставлення до протиправної діяльності, також не сприяють поліпшення суспільного ставлення до поваги та охорони інтелектуальної власності. Таким чином, підвищення правової культури населення безпосередньо пов'язано з підвищенням якості нормотворення у сфері охорони прав інтелектуальної власності, відповідно зазначений запобіжний захід стоїть на стику правових та ідеологічних заходів запобігання правопорушенням у сфері інтелектуальної власності.

Причому до основних ідеологічних заходів удосконалення інфраструктурної бази модернізації механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності, ми вважаємо, слід віднести: підвищення правової культури населення щодо охорони інтелектуальної власності; проведення кампаній з надання базових знань про основні права інтелектуальної власності та систему їх охорони, підготовка відповідних інформаційних методичних та навчальних матеріалів; розвиток конструктивного діалогу між творцями, науковцями та бізнесом щодо проблем інтелектуальної власності, проведення публічних обговорень проблем охорони інтелектуальної власності; публічне висвітлення в засобах масової інформації судових процесів щодо порушення прав інтелектуальної власності; інформування населення щодо адміністративних стягнень та інших правових заходів впливу за порушення прав інтелектуальної власності; підготовка інформаційних та навчальних матеріалів для підвищення обізнаності, поваги та розвитку культури суспільства у сфері інтелектуальної власності; організація та сприяння проведення просвітницьких заходів з питань охорони інтелектуальної власності; застосування засобів масової інформації та порталів мережі Інтернет для формування шанобливого ставлення до об'єктів інтелектуальної власності тощо. Крім того, для підвищення рівня освіти у сфері інтелектуальної власності необхідно уточнення змісту освітньо-кваліфікаційних характеристик випускників вищих навчальних закладів з позиції формування в державі творчих особистостей, здатних до створення об'єктів інтелектуальної власності, а також підтримання високого професійного рівня працівників державної системи правової охорони інтелектуальної власності, навчання суддів, співробітників правоохоронних та контролюючих органів.

Для покращення обізнаності та розвитку високої культури широких верств населення в сфері інтелектуальної власності потрібно інформування широкої громадськості та бізнесових кіл про роль і значення інтелектуальної власності з метою підвищення інтересу до створення та правомірного використання об'єктів інтелектуальної власності, зростання конкурентоспроможності підприємств, економічного, соціального та культурного розвитку країни. Існує потреба у розповсюдженні та популяризації знань про законодавство в сфері інтелектуальної власності, важливість охорони та дотримання прав

інтелектуальної власності для різноманітних категорій користувачів інтелектуальних продуктів, а також надання доступу до інформації та знань у сфері інтелектуальної власності за допомогою сучасних засобів, інформаційних і комунікаційних технологій [22, с. 222].

Правові норми у сфері інтелектуальної власності призначені забезпечити охорону інтелектуальних продуктів, винаходів, новостворених корисних моделей від неправого використання, забезпечити гідну оцінку вкладеної у винахід або розробку праці окремої людини чи трудових колективів. Відповідно до регулювання відносин інтелектуальної власності належить закріплення права її власника володіти, користуватися та розпоряджуватися нею. З іншого боку, важливою частиною регулювання відносин інтелектуальної власності є забезпечення можливостей її комерціалізації, тобто введення до економічного обігу та отримання від цього прибутку. Відповідно економічний напрямок удосконалення інфраструктурної бази модернізації механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності є не менш важливим. Аналіз ринку інтелектуальної власності в Україні доводить, що за умови створення дієвої системи її охорони інтелектуальна власність стає одним з найбільш ліквідних товарів. Використання новітніх технологій, наукових розробок, «ноу-хау» є запорукою успішного розвитку будь-якого бізнесу або виробництва. Інтелектуальна власність сама по собі стає джерелом доходів. Відповідно розвиток ринку інтелектуальної власності в Україні прискорить входження України до світової спільноти на умовах рівноправного партнерства.

У той же час, як зазначають фахівці, розвиток ринку інтелектуальної власності в Україні переживає низку проблем: низька конкурентоспроможність української економіки в сфері інновацій; низький рівень комерціалізації об'єктів інтелектуальної власності та їх капіталізації українськими підприємствами в якості нематеріальних активів; тенденція до зниження інноваційної активності українських підприємств; нерозвиненість та нерівномірний розподіл за регіонами інноваційної інфраструктури; практична відсутність ефективних механізмів фінансування розвитку інтелектуальної власності [23, с. 10] тощо. Економічні недоліки забезпечення гідної регулювання інтелектуальної власності в Україні спричиняють, з одного боку,

значні складнощі у виробленні високоякісного вітчизняного інтелектуального продукту та його охорони, а з іншого – відкривають широкі можливості майже неконтрольованого використання контрафактної продукції та швидкого отримання надприбутків. Відповідно поліпшення економічного клімату на ринку інтелектуальної власності та спрощення процедур її комерціалізації має знизити кількість правопорушень у сфері інтелектуальної власності. Аналіз ринкових відносин інтелектуальної власності в Україні, на наш погляд, дозволяє визначити основні економічні заходи удосконалення інфраструктурної бази модернізації механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності. Ними повинні стати: спрощення процедур оформлення прав на об'єкти інтелектуальної власності та реєстрації фактів передання виключних майнових прав; державна підтримка патентування вітчизняних об'єктів інтелектуальної власності в іноземних державах та недопущення на митну територію товарів, які імпортуються з порушенням прав інтелектуальної власності; запровадження кредитних програм для учасників ринку інтелектуальної власності, які впроваджують передові інноваційні технології та винаходи, створені в Україні; запровадження програм страхування господарчих ризиків під час впровадження інноваційних технологій та винаходів, створених в Україні; надання методологічної, методичної та інформаційної допомоги з питань правової охорони об'єктів права інтелектуальної власності на ринку України та загальне підвищення культури ведення бізнесу у сфері інтелектуальної власності.

Таким чином, модернізація механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності повинна відбуватися у напрямку розповсюдження знань про інтелектуальну власність та створення сприятливих умов для комерціалізації об'єктів інтелектуальної власності.

Висновки

Таким чином, визначення мети, стратегічних напрямів і основних завдань, пріоритетів та перспектив подальшої модернізації механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності повинно базуватися на результатах ретельного аналізу сучасного стану як самої діяльності суб'єктів публічного управління щодо реалізації державної політики у сфері інтелектуальної власності, так і самої сфери інтелектуальної

власності. Стратегічні напрями подальшої модернізації механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності в Україні повинні зосереджуватись на вирішенні наступних трьох комплексах базових проблем модернізації механізмів публічного управління у сфері, що досліджується: проблем нормативної бази (вона включає національне законодавство, як сукупність правових положень, на підставі яких суб'єкти публічного управління створюють належні умови набуття, реалізації, охорони та захисту права, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної творчої діяльності членів суспільства), проблем інституційної бази (суб'єктів публічного управління, наділених відповідними повноваженнями у сфері інтелектуальної власності з метою вирішення ними широкого кола завдань з надання правової охорони, управління, реалізації і захисту прав інтелектуальної власності) та проблем інфраструктурної бази (елементів і відносин, які забезпечують та підтримують на відповідному рівні функціонування сфери інтелектуальної власності, а також користувачів цієї сфери). Залишається невирішеним завдання удосконалення інфраструктурної бази модернізації механізмів публічного управління у сфері інтелектуальної власності шляхом активізації діяльності по розповсюдженню знань у сфері інтелектуальної власності, виховання поваги до інтелектуальної власності, удосконалення взаємодії винахідників, науковців та бізнесу, а також розвитку інноваційної діяльності та трансферу технологій, покращення механізму набуття правової охорони і створення належних умов для комерціалізації об'єктів інтелектуальної власності.

Список використаних джерел:

1. Проект Стратегії сталого розвитку України до 2030 р. URL: <http://search.ligazakon.ua>
2. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/386-2013-p>
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/287/2015>.

4. Підпригора О. А. Чи потрібен Україні Кодекс про інтелектуальну власність? *Університетські наукові записки*. 2005. № 1-2. С. 75–79.
5. Муза О. В. Проблеми розвитку адміністративного права України: ревізія системи галузі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 1. С. 65–70.
6. Ємельянова І. І. Деякі історико-правові аспекти розвитку адміністративної юстиції. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 1. С. 61–65.
7. Панасюк Р. П. Наукові аспекти розвитку адміністративного права. *Наукові праці МАУП. Серія : Юридичні науки*. 2017. Вип. 1. С. 73–79.
8. Нечитайленко А. О., Нечитайленко В. А., Компанієць І. М. Про деякі шляхи подальшого розвитку адміністративного права України. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. «Право»*. 2016. Вип. 24. С. 80–87.
9. Демченко В. О. Проблемні аспекти систематизації джерел адміністративного права в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2018. № 7(1). С. 98–101.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/80731-10>
11. Кобзева Т. А. Удосконалення адміністративного законодавства, яке визначає відповідальність за правопорушення у фінансовій сфері. *Наше право*. 2017. № 1. С. 172–177.
12. Лучка І. Ю. Нове у законодавстві про інтелектуальну власність. *Право.ua*. 2017. № 3. С. 111–117.
13. Мікульюнок І. О. Інтелектуальна власність : навчальний посібник. 3-тє вид. Київ : Кондор-Видавництво, 2015. 242 с.
14. Дергачова В. В., Пермінова С. О. Інтелектуальна власність: навчальний посібник. Київ : НТУУ «КПІ», 2015. 416 с.
15. Якубівська Ю. Є. Колізії норм права та компетенції органів управління у сфері інтелектуальної власності як загроза інформаційній безпеці. *Зовнішня торгівля : економіка, фінанси, право*. 2015. № 4. С. 36–41.
16. Француз А. Й., Куликов Д. В. Право інтелектуальної власності як основа правовідносин у сфері інтелектуальної власності та її місце у структурі українського права. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. 2017. Вип. 28. С. 66–72.

17. Бабець І. Г., Мойсеєнко І. П. Інтелектуальна власність : навч. посіб. Львів, 2015. 158 с.

18. Косенко О. П. Моніторинг комерційного потенціалу об'єктів інтелектуальної власності з використанням тангенціальної функції економічного ефекту. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2014. Вип. 1(2). С. 49–55.

19. Державне підприємство «Український інститут інтелектуальної власності» : офіційний сайт. URL: <http://www.uipv.org/ua/contact.html>

20. Репка А. О. Психологічні особливості ставлення студентів вищого навчального закладу до інтелектуальної власності. *Актуальні проблеми психології*. 2015. Т. 10, Вип. 27. С. 511–519.

21. Проблеми захисту інтелектуальної власності в Україні. URL: http://ratinggroup.ua/research/ukraine/problemy_zaschity_intellektualnoy_sobstvennosti_v_ukraine.html

22. Інтелектуальне право України : підручник / за заг. ред. О. С. Яворської. Тернопіль : Підруч. і посіб., 2016. 608 с.

23. Білоус С. П. Комерціалізація інтелектуальної власності. *Вісник Черкаського університету. Серія : Економічні науки*. 2017. № 4(2). С. 9–17.

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-246-6-5>

Семигіна Т. В.,

*доктор політичних наук, професор,
член Національного агентства кваліфікацій,
м. Київ*

Баланюк Ю. В.,

*кандидат технічних наук, доцент,
голова Національного агентства кваліфікацій,
м. Київ*

ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПРОФЕСІЙНИХ КВАЛІФІКАЦІЙ У КОНТЕКСТІ ГЛОБАЛЬНОЇ ОСВІТНЬОЇ ТА ТРУДОВОЇ МОБІЛЬНОСТІ

Анотація. *Сучасний ринок праці та освіта відзначаються мобільністю та мінливістю, вони висувають запити щодо визнання результатів навчання, яке може тривати впродовж життя і подекуди за межами закладу освіти або власної країни, а також на зіставлення професійних компетентностей і кваліфікацій, здобутих у різних країнах. У цій роботі проаналізовано складові міжнародної політики щодо професійних кваліфікацій, схарактеризовано формування в Україні відповідної державної політики в умовах євроінтеграційних процесів. Дослідження базується на неоінституціональних підходах до аналізу публічної політики.*

Проведений аналіз європейської нормативно-правової бази та механізму упровадження політики щодо кваліфікацій дав підстави виокремити низку складових такої політики: законодавчу базу щодо визнання результатів навчання і присвоєння кваліфікацій, інституційну базу (система інституцій та інструментів, які дають змогу підтверджувати результати формального та неформального навчання впродовж життя); професійні та освітні стандарти як упорядковані описи очікуваних компетентностей, потрібних для виконання певної професійної діяльності; рамки кваліфікацій.

Активне формування в Україні політики щодо кваліфікацій розпочалось після підписання угоди про євроінтеграцію. Драйвером нормативного та інституційного розвитку політики стало

Національне агентство кваліфікацій, яке підготувало пакет правових та методичних документів, долучилось до трансформації механізмів присвоєння професійних кваліфікацій. Здійснений аналіз дав змогу визначити низку напрямів, які потребують подальшого розвитку з метою реалізації євроінтеграційних намірів і піднесення якості людського капіталу в Україні.

Вступ

Ринок праці у сучасному світі відзначається динамічністю, мобільністю. Зумовлено це як глобалізаційними та інтеграційними процесами на рівні регіонів (євроінтеграція слугує яскравим зразком таких процесів), так і індустріальною трансформацією.

За оцінками науковців, активно розгортається трудова міграція. Така тенденція спостерігається не тільки в межах Європейського Союзу (ЄС), а поза ними [7]. При цьому переважають більш тимчасові форми трудової міграції, такі як сезонна робота, тимчасова міграція, зокрема висококваліфікованих робітників, менеджерів високого рівня, роботодавців тощо [32]. Водночас українські науковці [4; 8; 9; 38] звертають увагу на скорочення доступних робочих місць у світовій економіці, появу цілого класу «зайвих» людей, тотальне перенавчання персоналу, руйнування звичних механізмів «гарантій майбутнього» (гідної пенсії, гарантованого соціального захисту тощо). Люди дедалі частіше навчаються в Інтернеті, на роботі, через професійні курси, громадські заходи чи волонтерство [39]. На думку Міжнародної організації праці [41], зростає нестабільність ринку праці і необхідність частих переходів з одного робочого місця на інше вимагають, щоб працівники могли відповідним чином брати участь у навчанні протягом усього життя, компанії будь-якого розміру мають задовольняти мінливі потреби у навичках, що змінюються, а уряди повинні мати можливість забезпечувати всеосяжність і справедливі можливості якісного навчання протягом усього життя. Очевидно, що пандемія COVID-19 пришвидшила зміни вимог до навичок, а також інтенсифікувала перехід на цифрові технології та автоматизацію.

Посилення динамічності ринку праці, зростанням трудової міграції та плинності кадрів зумовлює також запит на деталізовані описи професій (професійні стандарти) та систематизацію цих описів у класифікаторах, базах даних, які дають змогу оновлення відповідно до потреб ринку праці. На думку українських

дослідників [30], систематизація описів професій і вимог до них забезпечує можливість підготовки фахівців як закладами освіти, так і безпосередньо на виробництві.

Такі зміни освіти та ринку праці формують суспільний попит на політику та впровадження гнучких, але ефективних механізмів державного регулювання, які забезпечать: (1) визнання освіти та професійних кваліфікацій, здобутих за межами певної національної держави; (2) співставлення професійних компетентностей і кваліфікацій, здобутих у різних країнах; (3) вибудовування множинних траєкторій навчання і визнання результатів навчання, яке наразі може тривати впродовж життя і яке може мати неформальний характер, відбуватися за межами закладу освіти (наприклад, навчання на робочому місці чи самоосвіта).

Ця наукова робота розглядає складові міжнародної політики щодо професійних кваліфікацій, обговорює формування в Україні відповідної державної політики в умовах євроінтеграційних процесів. Дослідження базується на неінституціональних підходах до аналізу публічної політики, який передбачає насамперед вивчення норм і правил, що скеровують певну політичну практику.

1. Глобальна та європейська політика щодо професійних кваліфікацій

Формування європейського простору кваліфікацій формально стартувало у 1997 р., коли у Лісабоні було підписано *«Конвенцію про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні»* (Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region) [42]. Цей документ понад 20 років визначає основні поняття та процедури, які забезпечують вільний рух кваліфікованої робочої сили в Європі, в першу чергу в рамках Європейського союзу та країн, що тісно співпрацюють із ЄС. Як очевидно з назви конвенції, документ зосереджено на освітніх кваліфікаціях.

Проте, ще з 1994 р., у європейських країнах діє *Європейська мережа інформаційних центрів* (The European Network of National Information Centres, ENIC Network), а в європейських країнах створюють Національні інформаційні центри академічної мобільності (National Academic Recognition Information Centres, NARIC). Зараз інституції Європейського Союзу працюють над

запровадженням механізмів автоматичного визнання кваліфікацій у мережі ENIC-NARIC [40].

Разом із тим почали розробляти Європейську рамку кваліфікацій, яка дає змогу співставляти результати навчання, здобуті в різних країнах і в різний спосіб. У 2003 році Берлінська Конференція міністрів освіти країн-учасниць Болонського процесу поставила завдання стосовно розроблення всеохопної рамки для Європейського простору вищої освіти (ЄПВО).

У 2005 році Конференцією міністрів у Бергені затверджено **Рамку кваліфікацій Європейського простору вищої освіти**. Рамка кваліфікацій визначає співвідношення між кваліфікаціями, що входять до рамки, через позиціювання їх в своїй структурі на певному рівні та відповідному описі. На сьогодні, згідно зі змінами, внесеними в 2018 році Паризькою Конференцією міністрів освіти країн-членів Болонського процесу, РК-ЄПВО містить 4 цикли (рівні) вищої освіти: короткий, перший (бакалаврський), другий (магістерський) та третій (доктора філософії) [3; 31].

У тому ж таки 2005 році побачила світ важлива Директива Європейського парламенту та Ради Європи **«Про визнання професійних кваліфікацій»** (On the recognition of professional qualifications) [43]. Ця Директива кодифікувала право ЄС у галузі та спрямовувалась на усунення прогалин у правовому регулюванні визнання кваліфікацій. З 2007 року вона повністю замінила положення усіх попередніх директив у цій сфері.

У Директиві визначено, що процедура взаємного визнання кваліфікацій та дипломів в ЄС має на меті усунення будь-яких національних перешкод для реалізації суб'єктами підприємницької діяльності ЄС свободи ділового заснування та свободи надання й отримання послуг. Цей документ містить процедури щодо визнання професійних кваліфікацій в Європейському Союзі, в першу чергу тих, що належать до так званих регульованих професій.

У Конвенції надано визначення поняттю **«професійна кваліфікація»** – кваліфікація, підтверджена засвідченням формальної кваліфікації, або шляхом підтвердження компетентностей, набутих неформальним шляхом та/або професійного досвіду. У свою чергу засвідчення формальної кваліфікації розуміється як дипломи, сертифікати та інші докази, видані належним суб'єктом держави-члена ЄС, визначеним відповідно до законодавчих, нормативних або адміністративних

положень цієї держави-члена, що підтверджують успішне завершення професійної підготовки, отриманої переважно в ЄС. Директива передбачає певні правила атестації фахівців уповноваженими установами для визнання кваліфікацій відповідно до професійних стандартів, а також можливості автоматичного визнання за умови, що кваліфікація підтверджена документом про формальну освіту.

У цьому документі також вміщено такі визначення регульованої професії як заняття чи групи професійних занять, доступ до яких, здійснення яких чи один із видів здійснення яких вимагає (прямо чи опосередковано, в силу законодавчих, нормативних чи адміністративних положень) володіння певною професійною кваліфікацією.

Документ цей неодноразово змінювався, уточнювався, але продовжує слугувати основою для державної політики європейських країн.

У 2008 році Європейський Парламент та Рада Міністрів схвалили **8-рівневу Європейську рамку кваліфікацій** та рекомендували країнам-членам ЄС створювати на її основі свої національні рамки кваліфікацій. Цією ж ухвалою було рекомендовано окремим секторам освіти створювати свої секторальні рамки кваліфікацій, на національному рівні це спонукало розроблення галузевих рамок кваліфікацій [31].

2009 року. опубліковано **«Європейські керівні принципи визнання результатів неформального та інформального навчання»** (European guidelines for validating non-formal and informal learning») [46]. Цей документ спрямований на сприяння суспільному діалогу щодо забезпечення визнання результатів неформальної освіти; розробку систем неформальної освіти, результати яких можна трансформувати у формальну систему кваліфікації кадрів; забезпечення взаємозв'язків між державними кваліфікаційними системами та процедурами визнання результатів неформальної освіти тощо.

Починаючи з 2010 року розробляється Європейська класифікація умінь, компетентностей, кваліфікацій та професій (**European Skills, Competences, Qualifications and Occupations, ESCO**) [44], яка виявляє та систематизує вміння/навички, компетентності, кваліфікації та професії, важливі для ринку праці та освіти в ЄС.

Основне завдання ESCO – служити містком між системою освіти та ринком праці, зробивши уміння і навички, а також кваліфікації та професії видимими та порівнюваними на рівні Європейського Союзу. Це досягається шляхом запровадження «спільної мови» щодо професій, професійних кваліфікацій та результатів навчання/компетентностей, на якій зможуть спілкуватися різноманітні зацікавлені сторони зі сфер праці, освіти та професійного навчання.

Для обміну інформацією про кваліфікації країни Європейського Союзу застосовують базу ***Europass*** (Європас або Європаспорт) [45]. Проект Europass побудований на основі класифікатора ESCO і слугує основою для створення «паспорту набутих компетентностей», а також використовується у кількох ініціативах Європейської Комісії у сфері кваліфікацій, спрямованих на підвищення прозорості ринку праці та освітніх систем, зокрема у пан'європейській базі даних щодо кваліфікацій. При цьому у багатьох європейських країнах функціонують національні реєстри кваліфікацій чи професійні реєстри кваліфікацій [33].

Для поліпшення транскордонної співпраці у професійно-технічній освіті запроваджено ***Європейську кредитну систему для професійно-технічної освіти ECVET*** [50]. Ця система дозволяє: порівнювати та визнавати результати навчання, здобуті в різних освітніх системах, на робочому місці; здійснювати взаємне визнання професійних кваліфікацій; сприяти мобільності робочої сили та збільшенню зайнятості.

У 2012 році оприлюднено ***Рекомендації Ради Європи щодо визнання результатів неформального та інформального навчання*** (Recommendation on the validation of nonformal and informal learning) [49]. У цьому документі зазначено, що завданнями визнання результатів неформального та інформального навчання мають бути: (1) можливість здобувати нові знання та вміння поза межами формальної освіти, включно з відкритими освітніми ресурсами, (2) можливість здобувати повну чи часткову кваліфікацію.

Підтвердження здійснюється уповноваженим суб'єктом, який перевіряє результати навчання, отримані індивідом, та вимірює їх відповідно до стандартів. Рекомендації визначають етапи процесу валідації (підтвердження) результатів навчання: (1) ідентифікація результатів навчання особи, отриманих шляхом неформального та інформального навчання; (2) документування результатів

навчання особи; (3) оцінювання результатів навчання особи; (4) сертифікація результатів оцінювання результатів навчання особи, здобутих шляхом неформального чи інформального навчання, у формі присудження кваліфікації або визначення обсягу кредитів ЄКТС або в іншій формі.

2017 року ухвалено Рекомендації Ради Європейського Союзу щодо **Європейської рамки кваліфікацій для навчання упродовж усього життя** та скасування рекомендації Європейського Парламенту та Ради від 23 квітня 2008 р. про створення європейської рамки кваліфікацій для навчання упродовж усього життя (Recommendation on the European Qualifications Framework for lifelong learning and repealing the recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning) [48].

Цей документ уперше містять визначення Національної системи кваліфікацій: «Національна система кваліфікацій означає всі аспекти діяльності держави-члена, пов'язані з визнанням навчання та іншими механізмами, що пов'язують освіту та навчання з ринком праці та громадянським суспільством. Це включає розробку та впровадження інституційних механізмів та процесів, що стосуються забезпечення якості, оцінки та присвоєння кваліфікації. Національна система кваліфікацій може складатися з декількох підсистем і може включати Національну рамку кваліфікацій».

Також документ пропонує нове визначення кваліфікації: «офіційний результат процесу оцінювання та валідації, який отримується, коли компетентний орган визначає, що особа досягла результатів навчання відповідно до заданих стандартів».

Відповідно, держави мають ухвалити національні рамки кваліфікацій (НРК), які не повинні дублювати ЄРК, але відповідати їй та адаптувати її відповідно до національного бачення. Національні рамки або системи кваліфікацій базуються на ідеї результатів навчання та пов'язані з механізмами перевірки неформального та неформального навчання та, де це доцільно, з системами навчальних кредитів. Національні рамки мають пройти самосертифікацію за спеціальною процедурою чи порівняння з Європейською рамкою кваліфікацій.

Варто додати, що пан'європейська політика посилюється завдяки формуванню глобальної візії. Так, у листопаді 2019 року на 40-й сесії Генеральної конференції ЮНЕСКО була одностайно

схвалена **«Глобальна конвенція щодо визнання кваліфікацій вищої освіти»** (Global Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education) [47], яку мають ратифікувати держави відповідно до національного законодавства. Європейський Фонд Освіти запустив низку проєктів, які передбачають порівняння європейських кроснаціональних ініціатив щодо професійних кваліфікацій із практиками інших регіонів світу.

Проведений аналіз міжнародних нормативних актів [42; 43; 46-49], механізмів політики щодо професійних кваліфікацій [40; 44; 45 50], а також літератури [3; 31; 33] дає підстави виокремити низку складових такої політики: (1) законодавчу базу щодо визнання результатів навчання і присвоєння кваліфікацій, (2) інституційну базу – система інституцій та інструментів, які дають змогу підтверджувати результати формального та неформального навчання упродовж життя, визнавати кваліфікації, здобуті в інших країнах, фіксувати результати такого підтвердження та визнання в базах даних; контролювати та координувати процеси розвитку системи професійних кваліфікацій; (3) професійні та освітні стандарти, які в багатьох випадках розробляються за фінансової підтримки держави; (4) рамки кваліфікацій, які слугують основою для розроблення стандартів і є певними дороговказами при підтвердженні професійних кваліфікацій. Узагальнено складові та механізми публічної політики і управління щодо кваліфікацій представлено на рис. 1.

2. Формування Національної системи кваліфікацій в Україні

Формування Національної системи кваліфікацій у нашій країні розпочалось у 1990-х роках.

У 1998 році у **Законі України «Про професійну (професійно-технічну) освіту»** [23] вперше на законодавчому рівні з'явилося поняття **«професійний стандарт»**. Ці стандарти розумілись як «затверджені в установленому порядку вимоги до кваліфікації працівників, їх компетентності, що визначаються роботодавцями та слугують основою для формування професійних кваліфікацій».

1999 року було **ратифіковано «Конвенцію про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні»**, яка зараз є частиною законодавства України [24].

Створення **Національної рамки кваліфікацій (НРК)** розпочалося ще у 2011 році. Тоді Постановою Кабінету Міністрів України [13] була затверджена 10-рівнева НРК, у якій до класичних восьми рівнів Європейської рамки кваліфікацій (ЄРК) були додані

нульовий рівень (дошкільна освіта) та дев'ятий рівень (доктор наук). Ця рамка не була сертифікована, їй бракувало наповнення змістом у вигляді освітніх та професійних стандартів і кваліфікацій. Викликом було й встановлення відповідності вітчизняної 10-рівневої рамки із європейською 8-рівневою.

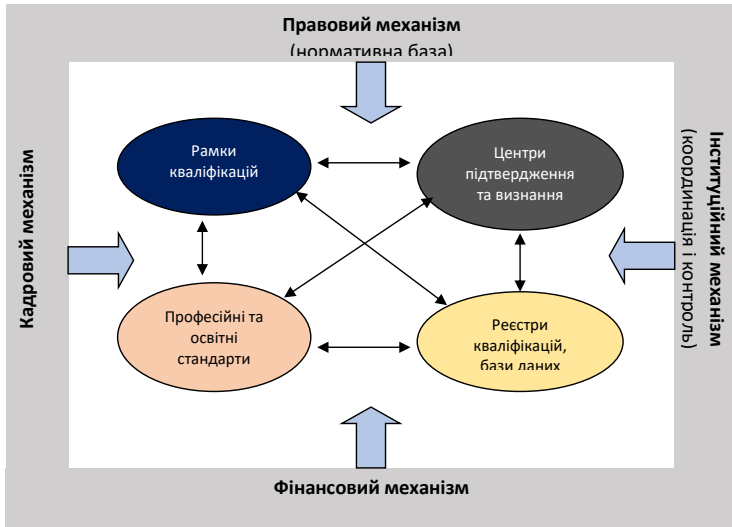


Рис. 1. Механізми політики щодо формування національної системи кваліфікацій
(побудовано на основі вивчення нормативно-правових актів та практики їх застосування)

У 2017 році Законом України «Про освіту» [22] для розв'язання проблем з визначенням місця молодшого спеціаліста у системі кваліфікацій передбачався поділ 5-го рівня НРК на два – молодшого спеціаліста (фахового молодшого бакалавра) та молодшого бакалавра (6-й рівень), внаслідок чого рамка стала 11-рівневою. У 2019 році змінами до Закону України «Про вищу освіту» було передбачено, що структура НРК повинна відповідати структурі ЄРК, тобто мати 8 рівнів. У червні 2020 року Постановою Кабінету Міністрів України [12] ухвалена нова, чинна на сьогодні, редакція НРК.

2013 року Кабінет Міністрів України ухвалив **Порядок підтвердження результатів неформального професійного**

навчання осіб за робітничими професіями [17]. Проте дія цього документу обмежилась тільки професією «кухар» і тими нечисленними центрами, які визначило Міністерство соціальної політики України [14].

У середині 2000-х років – за підтримки міжнародних організацій – велась активна робота над методологією розроблення професійних стандартів [5]. У 2017 році схвалено Постанову Кабінету Міністрів України **«Про затвердження порядку розроблення та затвердження професійних стандартів»** [19]. Цим документом та Законом України «Про освіту» [22] визначено, що розробниками професійних стандартів можуть бути роботодавці, їх організації та об'єднання, органи державної влади, наукові установи, галузеві (міжгалузеві) ради, громадські об'єднання, інші зацікавлені суб'єкти.

У тому ж 2017 році поняття «професійний стандарт» вдосконалили: у Законі України «Про освіту» (ст. 39) стандарт дефініюється як «затвердені в установленому порядку вимоги до компетентностей працівників, що слугують основою для формування професійних кваліфікацій» [22].

На початку 2018 року затверджено **Методику розроблення професійних стандартів**, яка передбачає, що стандарти мають бути розроблені на основі аналізу (дослідження) трудових функцій, структурованого формулювання трудових функцій та компетентностей. Важливо відзначити, що розробка профстандартів за цією методикою жодним чином не прив'язана до Національної рамки кваліфікацій (хоча НРК мала б наповнюватись саме завдяки розробленим стандартам). При цьому розроблення професійних стандартів можливе тільки в межах Класифікатора професій, який не відповідає європейським практикам визначення видів професійної діяльності [36].

Ба більше, в Україні одночасно послуговуються кваліфікаційними характеристиками (котрі стисло описують завдання та обов'язки, знання та «кваліфікаційні вимоги» працівників певної професії) та Довідниками кваліфікаційних характеристик професій працівників. Довідники ці є застарілими, не містять компетентностей і в багатьох випадках не співвідносні із сучасними уявленнями про ту чи іншу професійну діяльність [35].

Таким чином, в Україні ухвалено окремі нормативно-правові акти, предмет яких можна вважати регулювання певних складових системи професійних кваліфікацій. Однак ці документи розроблені

в інших реаліях і з іншою філософією, ніж визнання навчання упродовж життя, є застарілими, надмірно бюрократичними як в адмініструванні, так і для тих, на кого вони спрямовані, для цільової групи, не узгоджені із загальноєвропейськими практиками [34].

Варто також згадати, що у 2000-х роках було кілька спроб ухвалити спеціальне законодавство, яке б унормувало правовідносин у сфері присвоєння та визнання кваліфікацій, сприяло б формуванню цілісної Національної системи кваліфікацій. До Верховної Ради України було подано низку законопроектів з цього питання (див. як приклад варіант 2011 року [29]). Проте жоден із них не був підтриманий.

3. Національна система кваліфікацій: свроінтеграційний вектор

2014 року Україна взяла на себе зобов'язання гармонізувати свою політику щодо професійних кваліфікацій з політикою Європейського Союзу [37], створити національні механізми з метою визнання кваліфікацій з урахуванням європейського досвіду. Впровадження такої політики має на меті розвиток професійної мобільності, як вертикальної, так і горизонтальної, через механізм офіційного визнання повних або часткових кваліфікацій, набутих у системі формальної чи неформальної освіти в Україні та за її межами, формування в українському суспільстві розуміння цінності навчання впродовж життя, яке дозволяє набувати нових кваліфікацій, що мають попит на ринку праці [34].

У 2014 році ухвалено Закон України «Про вищу освіту» [10], а у 2017 році – «Про освіту» [22], які заклали основу для розвитку системи кваліфікацій.

Закон України «Про освіту» [22] подає визначення Національної системи кваліфікацій як сукупності інституцій і правових норм, які регулюють процеси формування освітніх та/або професійних вимог до осіб відповідно до потреб суспільства та ринку праці, оцінювання кваліфікаційного рівня.

Привертає увагу той факт, що кваліфікація розуміється як «визнана уповноваженим суб'єктом та засвідчена відповідним документом стандартизована сукупність здобутих особою компетентностей (результатів навчання)». Це визначення дає підстави припускати, що компетентності (особистісні якості)

фактично ставляться на один щабель із результатами навчання (ті особистісні якості, що були набуті внаслідок навчання та які піддаються вимірюванню). Водночас в Україні професійний стандарт визначається через поняття «компетентностей» і не містить згадки про «результати навчання», що може свідчити про намагання законодавця розрізнити поняття «компетентності» та «результати навчання» [36].

У ст. 34 Закону «Про освіту», кваліфікації за обсягом поділяються на повні та часткові, за змістом – на освітні та професійні. Кваліфікація вважається повною в разі здобуття особою повного переліку компетентностей відповідного рівня Національної рамки кваліфікацій, що визначені відповідним стандартом. Кваліфікація вважається частковою в разі здобуття особою частини компетентностей відповідного рівня Національної рамки кваліфікацій, що визначені відповідним стандартом.

Закон «Про освіту», як уже згадувалось, дав визначення професійним стандартам як основі для формування кваліфікацій, а також Національній рамці кваліфікацій, призначеній для впорядкування освітніх і професійних кваліфікацій, тощо.

Ст. 38 Закону встановлює, що в Україні має діяти Національне агентство кваліфікацій як колегіальний орган, підпорядкований Кабінету Міністрів України.

Однак, *Статут Національного агентства кваліфікацій (НАК)* було затверджено Кабінетом Міністрів України лише через рік – наприкінці 2018 року [2]. За Статутом цей публічний орган бере участь у розробленні нормативно-правових актів у сфері кваліфікацій; забезпечує взаємодію, координацію та підвищення ефективності діяльності зацікавлених сторін у сфері кваліфікацій; супроводжує запровадження Національної рамки кваліфікацій здійснює міжнародне співробітництво у сфері кваліфікацій, зокрема з метою гармонізації Національної рамки кваліфікацій з відповідними міжнародними документами; створює і веде Реєстр кваліфікацій; координує розроблення професійних стандартів, реєструє такі стандарти та забезпечує відкритий доступ до стандартів; здійснює акредитацію кваліфікаційних центрів; розробляє критерії та процедури визнання професійних кваліфікацій, здобутих в іноземних державах; формує вимоги до процедур присвоєння кваліфікацій, визнання результатів неформального та інформального навчання, вивчає потреби у професійних кваліфікаціях тощо.

Відповідно до пункту 13 Статуту НАК, до складу агентства входить 12 членів, з яких по два представники від Міністерства освіти і науки України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, по три – від Спільного представницького органу сторони роботодавців на національному рівні та Спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні. Відтак НАК можна вважати одним із інститутів соціального діалогу. Персональний склад НАК затверджено рішенням Кабінету Міністрів України у квітні 2019 року [20]. Тривалість однієї каденції складу НАК – три роки.

Упродовж 2019–2020 років НАКом розроблено пакет проектів нормативно-правових актів, покликаних сформувати ключові правила гри для Національної системи кваліфікацій. У 2021 році ці документи були схвалені Кабінетом Міністрів України або центральними органами виконавчої влади.

Типове положення про кваліфікаційний центр [21] визначає загальний порядок та функціонування створення кваліфікаційних центрів, які присвоюватимуть професійну кваліфікацію на базі інформального та неформального навчання, а також визнаватимуть професійні кваліфікації, здобуті за кордоном.

Створювати кваліфікаційні центри можуть роботодавці, бізнес-асоціації, заклади освіти та інші юридичні особи. Згідно із Типовим положенням очікується, що кваліфікаційний центр виконуватиме такі функції, як:

- розроблення та впровадження процедури оцінювання та визнання результатів навчання, присвоєння та/або підтвердження професійних кваліфікацій (далі – процедури оцінювання), які дають змогу оцінити результати навчання, здобуті шляхом формальної, неформальної та інформальної освіти, запобігти недоброчесності, необґрунтованим або помилковим рішенням під час оцінювання, забезпечують неупередженість щодо здобувачів, відповідають політиці рівних можливостей і не містять привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного або соціального походження, майнового стану, місця проживання, іншими ознаками;
- оприлюднення інформації про умови та процедури оцінювання, про професійні стандарти та вимоги до оцінювання

результатів навчання, порядок визнання професійних кваліфікацій, здобутих у інших країнах;

- розроблення контрольно-оцінювальних матеріалів, необхідних для проведення процедур оцінювання;

- забезпечення необхідних умов для організації і проведення процедур оцінювання, зокрема, наявність необхідних матеріально-технічних ресурсів для проведення оцінювання відповідно до вимог професійних стандартів та вимог законодавства з охорони праці;

- забезпечення належну кількість і кваліфікацію оцінювачів;

- забезпечення захисту інформації про контрольно-оцінювальні матеріали, персональні дані здобувачів професійних кваліфікацій та оцінювачів від несанкціонованого доступу;

- проведення процедури оцінювання здобувачів професійних кваліфікацій;

- видання документу, що підтверджує факт присвоєння/підтвердження відповідної професійної кваліфікації за підсумками процедури оцінювання та дозволяє виконувати певний вид роботи або здійснювати професійну діяльність;

- забезпечення права на оскарження підсумків результатів процедур оцінювання;

- здійснення визнання професійних кваліфікацій, здобутих у інших країнах, та видання документи, що підтверджують факт визнання таких кваліфікацій;

- подання Національному агентству кваліфікацій відомостей про присвоєні/підтверджені професійні кваліфікації для їх внесення до Реєстру кваліфікацій;

- надання інформації та консультацій з питань процедур оцінювання, порядку визнання професійних кваліфікацій, здобутих у інших країнах;

- виконання інших функцій з метою реалізації покладених на центр завдань.

Кваліфікаційні центри можуть охоплювати не лише робітничі професії. Вони мають стати осередками напрацювання технологій, методик та інструментів оцінювання кваліфікацій у значно більшій кількості професій. Стратегічним завданням відповідної державної політики можна вважати створення таких регуляторних та економічних умов, які дозволять центрам стати ефективним сервісом у сфері оцінювання і підтвердження кваліфікацій, зручним як для потенційних працівників, так і для роботодавців.

Юридична особа або підрозділ юридичної особи набуває повноважень кваліфікаційного центру за результатами визнання заявника спроможним присвоювати одну або декілька повних/часткових професійних кваліфікацій з моменту ухвалення Національним агентством кваліфікацій рішення про акредитацію. Ухвалений урядом України **Порядок акредитації кваліфікаційних центрів** [1] визначає основні засади та механізм проведення процедури акредитації юридичних осіб, структурних або відокремлених підрозділів юридичних осіб, що мають намір набутти статусу кваліфікаційного центру та здійснювати оцінювання і визнання результатів навчання осіб, зокрема, здобутих шляхом неформальної чи інформальної освіти, присвоєння/підтвердження професійних кваліфікацій, визнавати в Україні відповідні професії.

При оцінюванні кваліфікаційного центру використовуються наступні критерії акредитації:

- наявність у статуті заявника положень про провадження діяльності, пов'язаної з функціонуванням кваліфікаційного центру, відповідно до законодавства; у разі коли статус кваліфікаційного центру має намір набутти структурний або відокремлений підрозділ заявника, – наявність у положенні про такий структурний або відокремлений підрозділ норм про провадження діяльності, пов'язаної з функціонуванням кваліфікаційного центру, відповідно до законодавства;
- особи, яких заявник або його відокремлений підрозділ залучає як оцінювачів на підставі трудового або цивільно-правового договору з розрахунку два оцінювачі на одну професійну кваліфікацію, повинні мати відповідну кваліфікацію;
- наявність затвердженої заявником або його відокремленим підрозділом процедури присвоєння/підтвердження;
- наявність контрольних-оцінювальних матеріалів для здійснення процедур оцінювання;
- наявність матеріально-технічних ресурсів для здійснення процедур оцінювання (право власності або користування приміщеннями, обладнанням);
- наявність веб-сайта для розміщення інформації про кваліфікаційний центр, відповідні професійні кваліфікації та процедуру присвоєння/підтвердження.

Акредитаційна експертиза включає: (1) проведення експертною комісією аналізу та оцінки заяви і доданих до неї документів щодо

відповідності заявника, його структурного або відокремленого підрозділу критеріям акредитації; (2) складання звіту про результати акредитаційної експертизи та подання його до Національного агентства кваліфікацій. Процедура акредитації може проводитися за однією або декількома професійними кваліфікаціями, що віднесені до однієї секції видів економічної діяльності. Аналіз та оцінка заявки, а також складання звіту робиться за кожною професійною кваліфікацією, заявленою на акредитацію. Рішення про акредитацію кваліфікаційного центру приймається на засіданні Національного агентства кваліфікацій.

У 2020 році також ухвалено два документи, які регулюють процедурні питання діяльності кваліфікаційних центрів з підтвердження професійних кваліфікацій за результатами неформального навчання, а також визнання іноземних кваліфікацій.

Порядок присвоєння та підтвердження професійних кваліфікацій кваліфікаційними центрами [17] встановлює правила оцінки кваліфікацій, забезпечення об'єктивності оцінки і однаковість процедур для всіх кваліфікаційних центрів. Фактично він запускає процеси визнання самоосвіти, неформального навчання на робочому місці тощо.

Порядком визначено, що кваліфікаційний центр повинен мати виразно описану процедуру оцінювання результатів навчання. Процедури повинні забезпечувати правильну послідовність та якість оцінювання на кожному кроці. Відповідно до цього нормативно-правового документа процедура присвоєння/підтвердження професійних кваліфікацій повинна складатися з:

- прийняття кваліфікаційним центром заяви про присвоєння/підтвердження професійної кваліфікації та інших документів, поданих здобувачем, стосовно набутих ним компетентностей та/або результатів навчання;
- співбесіди із здобувачем стосовно набутих компетентностей та/або результатів навчання, знань з питань охорони праці з урахуванням професії, кваліфікації;
- прийняття рішення щодо можливості проведення процедури оцінювання;
- проведення процедури оцінювання;
- прийняття рішення за результатами процедури присвоєння/підтвердження та видача відповідного документа.

Також визначено, що кваліфікаційний центр веде облік виданих сертифікатів та подає відомості про них і присвоєні/підтверджені професійні кваліфікації до Реєстру кваліфікацій, тобто онлайн бази даних, розпорядником якої є Національне агентство кваліфікацій.

Процедура оцінювання проводиться комісією з оцінювання, члени якої повинні мати: (1) щонайменше три роки стажу роботи за видом занять (професією) оцінюваної професійної кваліфікації; (2) рівень кваліфікації не нижчий рівня професійної кваліфікації, на присвоєння/підтвердження якого претендує здобувач.

Порядок передбачає, що кваліфікаційний центр має забезпечити здобувачам право на: (1) відтермінування оцінювання без штрафних санкцій у разі, якщо здобувачі не змогли вчасно пройти оцінювання з поважних причин; (2) оскарження рішення комісії про відмову в проведенні процедури оцінювання та про відмову в присвоєнні/підтвердженні кваліфікації.

Важливо відзначити кілька контроверсійних моментів. По-перше, процедура оцінювання результатів навчання передбачає встановлення відповідності обсягу компетентностей здобувача відповідному професійному стандарту. Якщо присвоєння професійної кваліфікації випускникам закладів профтехосвіти (система формального навчання) має відбуватися на основі освітніх стандартів, то присвоєння кваліфікації унаслідок оцінювання результатів неформального навчання виходить із обов'язку визначити спроможність виконання трудових функцій, включених до професійного стандарту. Це ставить питання про подальшу гармонізацію освітніх та професійних стандартів, розроблення стандартів оцінювання (які у деяких країнах є складовою професійних стандартів).

По-друге, цей Порядок не застосовується до професій, щодо яких законом або міжнародним договором передбачено додаткове регулювання (спеціальності, здобуття ступеня освіти з яких необхідне для доступу до професій, для яких запроваджено додаткове регулювання). Хоча в європейській практиці саме доступ до регульованих професій спирається на обов'язкові процедури присвоєння і визнання професійних кваліфікацій. Тобто по суті система присвоєння професійних кваліфікацій в Україні залишається неоднорідною та багатосуб'єктною. Присвоєння професійних кваліфікацій для таких професій може не спиратися на професійні стандарти і відбуватися в різний спосіб, його результати не інтегровані в Реєстр кваліфікацій. І це ставить

під сумнів можливості формування Національної системи кваліфікацій.

По-третє, Порядок передбачає присвоєння за результатами оцінювання повних та/або часткових професійних кваліфікацій. Проте чинними нормативно-правовими документами недостатньо унормовано питання обсягу часткових кваліфікацій і їх відображення у професійних стандартах.

Порядок визнання в Україні професійних кваліфікацій, здобутих в інших країнах [16], встановлює критерії та процедуру визнання в нашій країні тих професійних кваліфікацій, які були раніше здобуті за її межами, з метою сприяння реалізації права громадян України, іноземців та осіб без громадянства, зокрема біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, на працевлаштування та провадження професійної діяльності. Таке визнання будуть здійснювати акредитовані кваліфікаційні центри.

Встановлено, що у разі, коли кваліфікація, здобута заявником в іншій країні, не еквівалентна кваліфікації, визначеній професійним стандартом, який затверджено в Україні, у разі його відсутності – кваліфікаційною характеристикою, компетентний орган визначає обсяг відмінностей у компетентностях (результатах навчання), допустимий для прийняття рішення про визнання професійної кваліфікації. Інформація про процедуру визнання має бути розміщена на сайті кваліфікаційного центру.

Проблемним моментом залишається те, що чимало професійних стандартів вимагають не професійної, а освітньої кваліфікації. А визнання освітньої кваліфікації, зокрема й дипломів про професійну освіту, відбувається за іншою процедурою та іншими інституціями (закладами освіти, Національним інформаційним центром академічної мобільності – ENIC Ukraine).

Також Постановою КМУ передбачено використання кваліфікаційних характеристик у разі відсутності відповідного професійного стандарту. Однак, професійні характеристики містять опис знань та навичок, а не компетентностей (чи результатів навчання), тому складно їх застосовувати для визначення обсягу відмінностей у компетентностях (результатах навчання), допустимих для прийняття рішення про визнання професійної кваліфікації.

Результати присвоєння професійних кваліфікацій та визнання таких кваліфікацій мають бути відображені в Реєстрі кваліфікацій.

Там же має міститися інформація про акредитовані Національним агентством кваліфікаційні центри, експертів з акредитації кваліфікаційних центрів, затверджені в установленому порядку професійні стандарти. Врегулювання порядку створення і ведення Реєстру кваліфікацій для задоволення потреб юридичних і фізичних осіб, роботодавців, органів влади в оперативному отриманні відомостей про кваліфікації, способи набуття і присвоєння кваліфікацій, відбулось через затвердження **Положення про Реєстр кваліфікацій** [15]. Як основні завдання Реєстру визначено забезпечення: (1) доступності інформації про кваліфікації; (2) інформування фізичних та юридичних осіб про видані документи про професійні кваліфікації; (3) проведення моніторингу розвитку Національної системи кваліфікацій; (4) узагальнення інформації про кваліфікації, у тому числі за рівнями Національної рамки кваліфікацій, найменування професій, інформації про кваліфікаційні центри, експертів з акредитації кваліфікаційних центрів; (5) достовірності виданих документів про професійну кваліфікацію; (6) інших потреб у сфері кваліфікацій, визначених законодавством.

Розпорядником Реєстру кваліфікацій є Національне агентство кваліфікацій. Нормативно-правовим актом встановлено, що для структурування відомостей, внесених до Реєстру, застосовуються міжнародні та національні класифікатори. Однак, не визначено, які саме. З урахуванням цілей євроінтеграційних цілей України і входження до єдиного простору кваліфікацій доцільно було б послуговуватись модулями класифікатора ESCO та підходами Eurorpass при визначенні відомостей, що вносять до автоматизованої системи.

Для запуску системи підтвердження та визнання професійних кваліфікацій потрібна наявність професійних стандартів, в яких міститься належна інформація про компетентності, рівень за Національною рамкою кваліфікацій тощо. Для впорядкування процесів розробки та перегляду професійних стандартів Національне агентство кваліфікацій ініціювало внесення змін до чинних нормативно-правових документів. У прийнятій з цього питання Постанові Кабінету Міністрів України визначено нову назву документу, який регламентував питання професійних стандартів, а саме – **Порядок розроблення, введення в дію та перегляду професійних стандартів** [11]. Уточнений порядок дає змогу реалізувати законодавчу норму про те, що Національне

агентство кваліфікацій координує розроблення професійних стандартів, реєструє такі стандарти та забезпечує відкритий доступ до стандартів.

Важливою новацією можна вважати те, що уряд дозволив розробляти професійні стандарти на нові професії. Документом передбачено норму, що у разі затвердження професійного стандарту за професією (професійною назвою робіт), що відсутня в Класифікаторі професій, Мінекономіки у строк, який не перевищує трьох місяців з моменту затвердження професійного стандарту, вносить назву професії (професійну назву роботи) до Класифікатора професій. Раніше потрібно було внести професію до Класифікатора професій (на підставі розробленої кваліфікаційної характеристики), а це займало чималий проміжок часу, а потім уже розробляти професійний стандарт.

Водночас для того, щоб професійні стандарти могли ефективно використовуватись при присвоєнні чи визнанні професійних кваліфікацій, необхідно осучаснити методологію їх розробки та структуру стандарту. Стандарт повинен містити компетентності за всіма дескрипторами Національної рамки кваліфікацій, за можливості включати підходи до оцінки цих компетентностей (результатів навчання).

Варто відзначити, що Національне агентство кваліфікацій розробило **Методичні рекомендації для визначення рівня професійних кваліфікацій за Національною рамкою кваліфікацій** [6]. Цей документ призначений для використання розробниками професійних стандартів з метою обґрунтування пропозицій щодо віднесення професійної кваліфікації до рівня Національної рамки кваліфікацій, що передбачено чинною Методикою розроблення професійних стандартів. Це полегшить порівняння між собою національних кваліфікацій і взаємне визнання кваліфікацій на міжнародному рівні.

Для успішного запуску взаємовизнання кваліфікацій необхідна **самосертифікація Національної рамки кваліфікацій** відповідно до критеріїв Європейської рамки кваліфікацій для навчання впродовж життя (ЄРК) та критеріїв Рамки кваліфікацій Європейського простору вищої освіти (РК-ЄПВО). У 2021 році Україна розпочала процес порівняння Національної рамки кваліфікацій із Європейською рамкою кваліфікацій. Це спростить визнання українських кваліфікацій в ЄС і, відповідно, європейських в Україні. Фактично, звіт про порівняльний аналіз

рамок стане зручною матрицею для зіставлення і визнання результатів навчання. Ключовими агентами процесу порівняння є Міністерство освіти та науки України, а також Національне агентство кваліфікацій.

Україна – перша країна, котра не входить до складу ЄС, але у якій (завдяки співпраці з Європейським фондом освіти та Європейською комісією) буде проведено порівняльний аналіз ЄРК та Національної рамки кваліфікацій.

Таким чином, Кабінетом Міністрів України та міністерствами ухвалено розроблену Національним агентством кваліфікацій нормативну базу задля запуску кваліфікаційних центрів (на рис. 2 представлено узагальнення складових цієї нормативної бази). У цілому вона відповідає європейським практикам і міжнародному регулюванню.

Водночас невіршеними або в стадії опрацювання перебуває ціла низка складових Національної системи кваліфікацій, про які йшлося в раніше.

По-перше, не ухвалено, як передбачалось Законом України «Про освіту», спеціальне законодавство про національну систему кваліфікацій. Хоча у 2020–2021 роках у Верховній Раді України зареєстровано низку законопроектів з цього питання [25-28], однак, жоден із них на момент написання розділу не був прийнятий. Саме від закону очікується розв'язання низки системних проблем та неузгодженостей між базовими поняттями системи кваліфікацій.

Головне, щоб новий закон був спрямований на реалізацію статті 432 Угоди про Асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [37], в якій зазначено, що в Україні має відбутися створення національних механізмів з метою покращення прозорості та визнання кваліфікацій та компетентностей, використовуючи досвід ЄС.

По-друге, потрібно більше синхронізувати політику щодо набуття освітніх, професійних та освітньо-професійних кваліфікацій упродовж життя, впорядкувати присвоєння професійних кваліфікацій закладами освіти, реалізувати норми щодо можливості присвоєння часткових кваліфікацій за результатами формального чи неформального навчання, забезпечити наповнення Національної рамки кваліфікацій. Це потребує сутнісного перегляду сформованої вітчизняної

нормативно-правової бази та її узгодженості, спільну роботу різних стейкхолдерів.



Рис. 2. Нормативно-правова база, призначена забезпечити присвоєння та визнання професійних кваліфікацій у кваліфікаційних центрах

По-третє, потрібен інституціоналізований моніторинг змін, які виникли унаслідок впровадження норм нових нормативно-правових актів щодо професійних кваліфікацій, відстеження якості діяльності акредитованих кваліфікаційних центрів.

По-четверте, для ефективної реалізації політики щодо кваліфікацій, зокрема, з урахуванням її євроінтеграційної спрямованості, необхідно як сприяти розвитку галузевих рад

з професійних кваліфікацій та саморегульованих професійних утворень, так і розгорнути міжнародну співпрацю з іншими інституціями, відповідальними за формування та впровадження політики щодо професійних кваліфікацій.

Висновки

Аналіз міжнародного, передовсім європейського досвіду, політики щодо кваліфікацій дає підстави вважати складовими такої політики наступне: (1) законодавчу базу щодо визнання результатів навчання і присвоєння кваліфікацій, (2) систему інституцій та інструментів, які дають змогу підтверджувати результати формального та неформального навчання упродовж життя, визнавати кваліфікації, здобуті в інших країнах, фіксувати результати такого підтвердження та визнання в базах даних; контролювати та координувати процеси розвитку системи професійних кваліфікацій; (3) професійні та освітні стандарти; (4) рамки кваліфікацій, які слугують основою для розроблення стандартів і важливі при підтвердженні чи визнанні професійних кваліфікацій.

В Україні політика щодо кваліфікацій по суті починає свій відлік від ратифікації «Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні» та створення Національної рамки кваліфікацій. Проте системного, інституціоналізованого характеру вона набула з ухваленням Угоди про Асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, у якій зазначено, що в Україні має відбутися створення національних механізмів з метою покращення прозорості та визнання кваліфікацій та компетентностей, використовуючи досвід ЄС.

Фундамент для Національної системи кваліфікацій закладено в Законі України «Про освіту», згідно із яким у 2019 році створено Національне агентство кваліфікацій. У 2020–2021 роках розроблено та ухвалено нормативну базу задля запуску кваліфікаційних центрів, які, після їх акредитації, матимуть змогу присвоювати професійні кваліфікації, зокрема, за результатами неформального навчання, а також визнавати кваліфікації, здобуті в інших країнах. Також змінено Національну рамку кваліфікацій, яка зараз проходить формальну процедуру зіставлення із Європейською рамкою кваліфікацій, спрощено розроблення

професійних стандартів на нові професії, відсутні у Класифікаторі професій.

Національна система кваліфікацій в Україні будується не на порожньому місці (у країні продовжує діяти чимало старих норм і практик, які не відповідають європейським підходам). Розгортання міжнародної співпраці з пан'європейськими та національними інституціями, відповідальними за формування та впровадження політики щодо професійних кваліфікацій у європейських країнах, допоможе формуванню в Україні сучасної державної політики щодо кваліфікацій в умовах євроінтеграційних процесів. Такої політики, яка дасть змогу відповісти на виклики освітньої та трудової мобільності.

Список використаних джерел:

1. Деякі питання акредитації кваліфікаційних центрів : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.09.2021 № 986. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/986-2021-%D0%BF#Text>
2. Деякі питання Національного агентства кваліфікацій: Постанова Кабінету Міністрів України №1029 від 5.12.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-2018-p>
3. Захарченко В. М., Міусов М. В., Парменова Д. Г. Рамки кваліфікацій у Європейському освітньому просторі. Навчально-методичний посібник. Одеса : НУ «ОМА», 2017. 88 с.
4. Кваша О. С. Ринок праці в Україні: аналіз сучасного стану та перспективи розвитку. *Вісник Миколаївського національного університету імені В. О. Сухомлинського*. 2018. Вип. 22. С. 1074–1079.
5. Мельник С. В., Матросов В. Д., Шашкін Т. О., Косухіна Т. В. Методичні рекомендації щодо розроблення професійних стандартів за компетентнісним підходом. Луганськ : ДУ НДІ соціально-трудова відносин, 2012.
6. Методичні рекомендації для визначення рівня професійних кваліфікацій за Національною рамкою кваліфікацій / НАК, 2021. URL: <https://bit.ly/3nw0yOP>
7. Мойсей В. І. Зовнішні економічні ефекти міжнародної міграції робочої сили : дис. ... к.е.н., спец. 08.00.02. Львів, 2015. 235 с.
8. Пишуліна О. Цифрова економіка: тренди, ризики та соціальні детермінанти. Київ : Заповіт, 2018. 274 с.

9. Пищуліна О., Юрочко Т., Міщенко М., Жаліло Я. Розвиток людського капіталу: на шляху до якісних реформ. Київ : Заповіт, 2018. 368 с.

10. Про вищу освіту : Закон України № 1556-VII від 1.07.2014 р. (з подальшими змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>

11. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 373 : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2021 № 1063. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063-2021-%D0%BF#Text>

12. Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 року № 1341 : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 року № 519. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/519-2020-%D0%BF#Text>

13. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій : Постанова Кабінету Міністрів України № 1341 від 23.11.2011 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/244824068>

14. Про затвердження Переліку суб'єктів підтвердження результатів неформального професійного навчання осіб за робітничими професіями : наказ Мінсоцполітики від 16.03.2016 року № 256. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0455-16#n13>

15. Про затвердження Положення про Реєстр кваліфікацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.06.2021 № 620. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/620-2021-%D0%BF#Text>

16. Про затвердження Порядку визнання в Україні професійних кваліфікацій, здобутих в інших країнах : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.06.2021 № 576. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-2021-%D0%BF#Text>

17. Про затвердження Порядку підтвердження результатів неформального професійного навчання осіб за робітничими професіями : Постанова Кабінету Міністрів України № 340 від 15.03.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/340-2013-%D0%BF#n16>

18. Про затвердження Порядку присвоєння та підтвердження професійних кваліфікацій кваліфікаційними центрами : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.09.2021 № 956. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/956-2021-%D0%BF#Text>

19. Про затвердження порядку розроблення та затвердження професійних стандартів : Постанова Кабінету Міністрів України від

31 травня 2017 р. № 373. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/373-2017-%D0%BF#Text>

20. Про затвердження складу Національного агентства кваліфікацій : Розпорядження Кабінету Міністрів України розпорядженням від 03.04.2019 № 219-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/219-2019-%D1%80>

21. Про затвердження Типового положення про кваліфікаційний центр : Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.04.2021 № 452 (Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 17.06.2021 за № 804/36426). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0804-21#Text>

22. Про освіту : Закон України № 2145-VIII від 05.09.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/print>

23. Про професійну (професійно-технічну) освіту : Закон України від 10.02.1998 № 103/98-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103/98-вр?find=1&text=стандарт#w1_11

24. Про ратифікацію Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні: Закон України № 1273-XIV від 3.12.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1273-14#Text>

25. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування національної системи кваліфікацій (реєстраційний номер 4147 від 23.09.2020; ініціатори – Коваль О.В. та ін.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70043

26. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування національної системи кваліфікацій (реєстраційний номер 4147-1 від 09.10.2020; ініціатори – Гришина Ю. М. та ін.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70155

27. Проект Закону про Національну систему кваліфікацій (реєстраційний номер 3859 від 16.07.2020; ініціатори – Тимошенко Ю. В. та ін.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69496

28. Проект Закону про Національну систему кваліфікацій Номер, дата реєстрації (реєстраційний номер 3859-1 від 03.08.2020; ініціатор – Констанкевич І. М.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69635

29. Проект Закону про національну систему кваліфікацій, зареєстрований за № 8726 від 30.06.2011. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=8726&skl=7

30. Пуховська Л. П., Ворначев А. О., Мельник С. В., Кравець Ю. І. Професійні стандарти і кваліфікації у країнах з високорозвинутою економікою. Київ : Поліграфсервіс, 2014. 176 с.

31. Рашкевич Ю. М. Болонський процес та нова парадигма вищої освіти. Львів : вид-во Львівської політехніки, 2014. 168 с.

32. Ромащенко Т. І. Особливості міжнародної міграції висококваліфікованих працівників в умовах глобалізації. *Проблеми и перспективы сотрудничества между странами Юго-Восточной Европы в рамках ЧЭС и ГУАМ*. 2008. Т. 1. С. 339–34.

33. Семигіна Т. Міжнародний досвід ведення реєстрів кваліфікацій. *Интернет-освіта-наука-2020 : збірник праць XII Міжнар. наук.-практ. конф. (26–29 травня 2020)*. Вінниця : ВНТУ, 2020. С. 161–163.

34. Семигіна Т. В., Баланюк Ю. В. Розвиток в Україні механізмів державного регулювання системи професійних кваліфікацій. *The system of public administration in the context of decentralization of power* : Collective monograph. Riga : Izdevnieciba “Baltija Publishing”, 2020. С. 129–146.

35. Семигіна Т. В., Пожидаєва О. В. Формування компетентностей соціальних працівників: міжнародна та локальна практика. *Репрезентація освітніх досягнень, мас-медіа та роль філології у сучасній системі наук*. Вінниця : Європейська наукова платформа, 2020. С. 47–63.

36. Семигіна Т., Рашкевич Ю. Базові поняття системи кваліфікацій у контексті трансформації освітньої парадигми. *Репрезентація освітніх досягнень, мас-медіа та роль філології у сучасній системі наук*. 2-е вид. Вінниця : Європейська наукова платформа, 2021. DOI: <https://doi.org/10.36074/rodmmrfssn.ed-2.03>

37. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (ст. 432). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

38. Український ринок праці: імперативи та можливості змін : колективна монографія / За наук. ред. І. Л. Петрової, В. В. Близнюк. Київ : Ін-т екон. та прогнозув. НАН України, 2018. 356 с.

39. A new skills agenda for Europe: working together to strengthen human capital, employability and competitiveness / European

Commission, 2016. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-381-EN-F1-1.PDF>

40. About the ENIC-NARIC Networks. URL: <https://www.enic-naric.net>

41. Concept note: Career development support at the heart of lifelong learning systems / ILO, 2021. URL: https://www.ilo.org/skills/areas/skills-policies-and-systems/WCMS_820254/lang--en/index.htm

42. Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region / The Council of the European Union, UNESCO, 1997. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/165>

43. Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council on the recognition of professional qualifications. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32005L0036>

44. ESCO / European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/esco>

45. Europass / European Union. URL: <https://europa.eu/europass/en>

46. European guidelines for validating non-formal and informal learning. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. URL: http://www.cedefop.europa.eu/files/4054_en.pdf

47. Global Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education / UNESCO, 2019. URL: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=49557&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

48. Recommendation on the European Qualifications Framework for lifelong learning and repealing the recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning / The Council of the European Union, 2017. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017H0615\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017H0615(01))

49. Recommendation on the validation of nonformal and informal learning / The Council of the European Union, 2012. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012H1222\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012H1222(01)&from=EN)

50. The European Credit system for Vocational Education and Training (ECVET). URL: https://ec.europa.eu/education/resources-and-tools/the-european-credit-system-for-vocational-education-and-training-ecvet_en

РОЗДІЛ 3. ЄВРОПЕЙСЬКІ ПІДХОДИ ДО ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-246-6-6>

Безена І. М.,
кандидат філософських наук, доцент,
завідувач кафедри соціально-гуманітарної освіти
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради,
м. Дніпро

СУЧАСНІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ: РЕГІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ

Анотація. В статті досліджуються процеси децентралізації публічної влади в Україні на регіональному рівні, які покликані кардинально змінити ефективність діяльності органів місцевої влади здійснити перерозподіл повноважень, окреслити нові межі відповідальності за результати й стратегії суспільного розвитку, розвиток галузі освіти. Сучасні національні практики децентралізації публічної влади та їх сучасні повноваження, в результаті трансформацій, мають змінити соціально-економічну ситуацію, освітньої системи і стратегії розвитку місцевої громади й особистості. Автором дослідження пропонуються нові аспекти інституційної спроможності місцевої влади й критерії індексування рівня ефективності стратегій розвитку територій, освітньої системи, стратегії системного подолання кризових явищ, формування нової структури інфраструктурних об'єктів загального користування для сфери освітньої сфери і жителів громади, розбудови ефективного й самодостатнього бюджету розвитку, механізми сталого

людського розвитку та територіальної бюджетної оптимізації тощо.

Вступ

Реформа в публічному просторі України, яка розпочалась у 2015 році вже пройшла перший ключовий етап: організаційний. Його основними задачами були: формування законодавчого поля для реформи центральної, регіональної та місцевої влади; створення мережі нових територіальних громад й адміністративного поділу на субрегіональному рівні; проведення чергових виборів органів місцевого самоврядування та перерозподіл повноважень, ресурсів та відповідальності на території; визначення нових стратегій розвитку освітньої галузі в регіоні.

В основу стратегії децентралізації було взято досвід реформування в країнах Європейського Союзу, яка проходила на початку 90-х років минулого століття відповідно до нових викликів часу та потреби розвитку нової моделі організації публічної влади суспільства. Адаптація склалась складна ситуація, яка окреслилась у критичному зниженні довіри до змісту і ефективності діяльності місцевих органів влади, загостренні соціально-політичної ситуації в окремих регіонах.

Тому, оцінюючи нагальність суспільної потреби у осучасненні трансформацій і конфігурації владної вертикалі, перерозподіл сфер відповідальності та забезпечення сталого й ефективного розвитку території й освітньої галузі на рівні регіону і субрегіону. Відповідно, враховуючи окреслені концепти центральні органи публічної влади та Верховна Рада України розпочали процеси послідовного вибудовування стратегії й практики реалізації децентралізації, ключової регіональної реформи на теренах місцевої/регіональної влади, яка має представництва державних структур управління та місцевого самоврядування громади.

У 2015 році розпочинаючи в Україні реформу з децентралізації було визначено основні пріоритети на найближчу стратегічну перспективу, а 2017 рік став ключовим у початку реформи освітньої галузі та окреслено це в наступному: прагнення зміцнення регіональної соціально-економічної сфери та створення умов для людського розвитку у територіальних громадах; розбудова спроможних територіальних громад, відповідальності та посилення їх інституційних можливостей у соціально-економічній й освітній сферах; вибудовування моделей нових

стратегій діяльності самоврядування направленої на демократизацію організаційних процесів, долучення до них громадян та формування системи організації території на основі стійких процедур з подолання кризових/нестійких ситуацій, що впливають на сталий розвиток громадського сектору, освіти та умов для розвитку людини. Ключовим питанням є зміст, чітка система та ефективність публічної організаційної роботи державних й представницьких органів, посадових осіб та громадського активу регіонального/місцевого рівня.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, на які спирається автор

Необхідно відмітити, що окреслена проблема ефективності діяльності у публічному просторі знаходить свої дослідження у роботах Л. Приходченко, Н. Одінцової, С. Серьогіна, Є. Бородіна, В. Сиченка, Н. Шевченко, К. Романенко, Т. Вільхової, Н. Липовської, О. Бобровського, які досліджують ключові аспекти діяльності громади у формуванні ефективного розвитку громади та освітньої галузі. Зарубіжні дослідження розпочалися раніше, ще Ф. Котлером, М. Генсоном, Ю. Хабермасом, продовжено іншими науковцями, так як європейські країни вже пройшли певні етапи демократизації та децентралізації, тепер вони можуть поділитись власним досвідом з метою налагодження ефективної моделі розвитку політичної системи, публічної влади, освітньої галузі і громади в Україні.

Цілі дослідження. Дослідити актуальні соціально-економічні проблеми об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ) в ході демократизації і децентралізації публічної влади, через розгляд ефективного змісту діяльності місцевого самоврядування стратегічно направленою на сталий розвиток освітньої галузі громади.

1. Інституційна спроможність регіональної влади в умовах децентралізації

Від часу початку корінної децентралізаційної реформи виникла нагальна потреба в ґрунтовному аналізі й діагностичному науково-практичному дослідженні змістових процесів, особливостей тенденцій публічної та організаційної діяльності територіальних громад Дніпропетровської області. Ми ставили за мету дослідити, зрозуміти й прогнозувати наслідки для

громадської сфери, які мають нові процедури у практиках роботи і прийнятті управлінських рішень направлених на максимальну ефективність й позитивні соціально-економічні зрушення в громаді.

Адже саме сучасна територіальна громада, яка отримала нові управлінські важелі діяльності і відповідальності має суттєво змінити зміст діяльності, загальну ситуацію на регіональному рівні та сприяти підвищенню ефективності середовища для людського розвитку [1]. Як ми раніше відзначали співставляючи національні і зарубіжні практики відзначали, що сучасні суспільні реформи – це завжди системна діяльність публічної влади, спрямована на пошук та формування нової моделі розвитку, яка приведе до покращення економічної ситуації, рівня життя та ефективної діяльності суспільної системи [2, с. 195].

На сьогоднішній час в Україні вже зроблено значні кроки до зміни пріоритетів у публічних процесах управління на центральному й місцевому рівнях, створено передумови для зміни ставлення громадян до їх долучення у демократичні процеси врядування, громадської експертизи та ефективної роботи інфраструктури території. За останні 6 років реформи вже можемо окреслити нові рівні результатів діяльності: а) сформовано нормативне законодавство з питань демократизації діяльності територіальної громади; б) завершено організаційне оформлення та легалізація адміністративного поділу нових громад; в) визначено інституційну базу громади: повноваження, бюджетування, відкритість та відповідальність за ефективність діяльності; г) визначено коло посадових осіб місцевого самоврядування: депутати, голова ради, члени виконавчого комітету, посадовці органів ради та комунальних підприємств громади, старости територій тощо; д) здійснюється пошук нових форм та методів організаційної діяльності суб'єктів врядування; е) окреслено нові стратегії сталого розвитку громади через актуальні інфраструктурні проекти та програми; і) розроблення заходів з активного залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій для розвитку соціальної інфраструктури тощо.

Разом з тим, вагомою опорою нової структури місцевої влади стає керуюча структура від громади та вуличного громадського врядування, які мають створити передумови для ефективного управління місцевими інфраструктурними процесами і активної комунікативної дії. В часи сталого розвитку й нестійкості ситуації

лише гарно налаштована комунікація від влади до громади й громадян, що незаперечно впливає на ефективність діяльності і згуртованості інститутів влади та громадян. Дослідження підтверджують думку, що під результативністю вбачається ступінь досягнення декларованих цілей, причому у співставленні індикаторів з ресурсами використаними для цього в процесі діяльності [3; 4]. Здебільшого, основою суспільного оцінювання ефективності публічного управління постає індикатор рівня розвитку соціально-економічного середовища регіону, співвідношення між господарським продуктом, як кінцевим результатом виробничої діяльності та ресурсами, які було використано суб'єктом господарювання для продукту, з огляду їх впливу на якість й рівень життя громади. Звичайно, що інститути влади формують власні зовнішні та внутрішні цілі, які виокремлюються зовнішніми впливами через суб'єктний менеджмент, а внутрішні впливи через процедурні питання організаційної діяльності. Обидва вказані чинники є визначальними у суспільній діяльності громади та встановлення ефективності умов для людського розвитку (соціальний розвиток, комфортність життя, добробут, виробничі сфери, мережа освіти та культури, безпека тощо). Таким чином, можна з впевненістю відзначити, що регіони та місцеві громади за чітко виписаними індикаторами реально оцінювати ефективність регіональної політики.

Ми розглядаючи регіональні публічні інститути суспільства та її ключову складову – місцеве самоврядування керується загальноприйнятими європейськими нормами і правилами. Тож, розглядаючи змістові аспекти їх діяльності, виокремили два ключових контексти: інституційна та інституціональна спроможності. Інституційна спроможність, наукове й управлінське поняття, яке включає до свого загального змістового спектру і поняття інституціональна спроможність, та до свого середовища включає: норми, правила, цінності, методи, тощо [5].

В першу чергу, зупинимось на загальних теоретичних питаннях, а саме, на змісті концепту «інституціональна спроможність місцевого самоврядування», який визначається як спроможність інституту місцевого самоврядування, офіційно, встановлений у своєму суспільному статусі [5]. Законодавством України окреслено державна інституція, яку ми досліджуємо – «орган місцевого самоврядування» (далі – ОМС), постає, як юридична

або адміністративна одиниця, яка має повноваження, відповідальність, звітність та відповідну структуру, представницький інститут території, який здійснює власні повноваження за дорученням держави та від імені громадян, йому притаманні демократичні організаційно-правові форми й методи діяльності. Продовжуючи окреслене, можемо відзначити, що переважно функціональність ОМС можна сконцентрувати у сукупності функцій, які закріплено за ними для виконання повноважень, а чітка організаційна складова – це порядок утворення ради та її органів; організаційна система та процедурні взаємини органами влади по горизонталі й вертикалі тощо.

Європейська Хартія місцевого самоврядування (1985 р.) визначає демократичні принципи розбудови місцевого врядування, які включають право і реальну здатність ОМС регламентувати, управляти громадою, діючи в межах закону, під власну відповідальність і в інтересах населення території. ОМС становлять одну з ключових підвалин демократичного ладу нашої держави, а саме право громадян брати участь в управлінні справами громади й постає як основна ознака демократичних принципів забезпечення ефективної системи управління територіального суб'єкта, який є найближчою до громадян [5; 6, с. 216]. Таким чином, ефективною територіальною громадою є сучасна модель місцевого врядування з новим демократичним суспільним статусом, розвиненою і самоврядною публічною системою, відкритою і підзвітною перед громадянами, ефективною для сталого розвитку.

Відповідно до чинного законодавства України до публічної системи врядування територіальної громади, відносяться: голова та виконавчий комітет, посадові особи й структурні підрозділи управління ради; комунальні підприємства; депутати ради; старости округів; громадський актив і громадяни; тощо. Особливе змістове значення у окреслених питаннях врядування, покладається на систему місцевого самоврядування громади та долучення до організаційних процесів громадян, за загальним принципом «громада-громадянин».

Проблеми функціонування самоврядування в умовах реформи з децентралізації влади в Україні актуалізуються у зв'язку із змінами та появою нових прикладів організаційної діяльності суб'єктів врядування. Перехід децентралізаційної реформи із теоретичної в емпіричну площину проходив на основі вже

відпрацьованих європейських практик та перерозподіл владних повноважень з центрального управління на регіональний рівень вже постає однією із ознак поглиблення демократизації публічної сфери країни. Відповідно активна фаза нормативної законотворчості й конституційного процесу вже стало свідчити про інституціональний етап окресленої загальнодержавної події – реформи.

За результатами наших досліджень, відмічаємо, що в діяльності ОМС можуть поставати ряд інституціональних ризиків/ суперечностей, які можуть привести до втрати балансу в територіальній ситуації та поглиблення місцевої соціальної кризи. Ми підтримуємо думку, про те, що інституціональна спроможність ОМС має враховувати реальні дієві критерії, які встановлюють рівень життєздатності громади (нормативи, фінансова самодостатність, ресурсне забезпечення, кадровий потенціал, баланс суперечностей між інтересами ОМС та контролюючих структур, тощо). Але крім того, інституціоналізація – окреслила тенденції з укорінення таких політичних структур, які б забезпечували «самовідновлюваний, міцний, чітко налагоджений характер процесу взаємодії держави з субнаціональними територіями й задоволення найважливіших потреб людей» [7; 8, с. 60]. В окресленому контексті можемо відмічати відсутність дієвих та ефективних інституціональних каналів зв'язку/комунікативної дії між територіальними спільнотами громади й органами регіональної державної влади [9, с. 62; 10].

В той же час, у окресленому контексті потребує розроблення, коригування та реалізації сучасна регіональна державна політика, яка б передбачала нову ефективну й демократичну модель управління регіонами, яка сприятиме забезпеченню балансу інтересів – загальнодержавних, регіональних та місцевих через єдність/цілісність державної території, поєднання балансу механізмів централізації і децентралізації публічної влади, сталого розвитку громади та освітньої галузі. За результатами наших досліджень відмічаємо проблеми, які проявляються у нечіткості розмежування та дублюванні повноважень публічних інституцій влади – обласної державної адміністрації (орган державної влади) та обласної ради (орган самоврядування) [8, с. 62]. Такий стан незадовільної правової неврегульованості, зумовлює виникнення не здорової конкуренції цих органів і, як наслідок, спричиняє

конфліктні/кризові ситуації в процесі ухвалення управлінських рішень з питання стратегій розвитку регіону.

Незаперечно, що наявність нечітких розмежувань і правових підстав призводять до конкретних фактів втручання органів виконавчої влади у сферу компетенції ОМС, що є недопустимим для європейських практик. Відповідно окреслене посилює напругу у взаєминах гілок влади й призводить до маніпулятивного втручання державних контролюючих структур, які під їх тиском здійснюють процесуальні дії та шляхом примусу впливають на посадових осіб місцевого самоврядування для просування відповідних/потрібних рішень.

Загальний рівень інституціональної спроможності, крім всього, окреслюється через змістові взаємовідносини в контекстах комунікації «публічні інституції центру-регіонів», «органи влади-громадянське суспільство», «держава-громадяни». Таким чином, ми підійшли до основної демократичної цінності інституціональної спроможності, яка окреслена у цілісності «комунікативної дії» між суб'єктами публічної діяльності та учасниками взаємодії.

Сучасний німецький дослідник Хабермас Ю. (Habermas, Jürgen) вперше запровадив поняття «інструментальна» та «комунікативна дія» й виокремив їх ранжування на чотири типи: стратегічна, нормо-регульовальна, експресивна та комунікативна дія. На його думку, стратегічна дія орієнтована на успіх, на використання засобів, які відповідають за досягнення цілей, залишаються ключовими її характеристиками. А в подальшому, інструментальна дія, підходе до людської діяльності, яка у вузькому значенні висуває соціальну взаємодію людей через направлену ефективність дії. А в комунікативній дії, на думку науковця, акцент робиться на спрямованість суб'єктів публічної діяльності у пошуку взаємопорозуміння, компромісу та раціональності [10]. Разом з тим, узагальнюючи значення поняття «комунікативна дія», відмічаємо, що вона завжди пов'язана із суб'єктами публічної діяльності через контексти: «говорять», «слухають «чують» і «взаємо-реагують».

В стратегії розвитку територіальної громади та її структури публічного управління визначаються важливістю чіткого конструкту технологічних етапів управлінської діяльності у процесах прийняття актуального, зрозумілого й ефективного рішення у стратегії розвитку освітньої галузі. Такі рішення

потребують «активних, динамічних і позитивних змін» в соціальних життєвих практиках, які направлені на покращення рівня освіти й життя громадян, «долучення жителів до громадсько-активної співпраці із органами місцевої влади у вирішення проблем території» [11, с. 199]. У окреслених контекстах основною управлінською проблемою є розвиток конструктивної взаємодії органів публічної влади та громадськості, формування та реалізація регіональної державної політики, протидія корупції, забезпечення прозорості врядування в громаді. На наше переконання, національним практикам і теоретикам потрібно враховувати досвід, який вже мають сусідні країни, який надав їм можливість сформувати ефективну модель співпраці і результативності.

Розглядаючи проблеми інституціонального становлення територіальної громади, ми відзначаємо, що нормативно-правова база в цілому вже сформована. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) ввів нові децентралізаційні поняття: територіальна громада, адміністративно-територіальна одиниця, представницький орган місцевого самоврядування, виконавчий орган ради, органи самоорганізації населення, посадова особа місцевого самоврядування, старостинський округ, система місцевого самоврядування, повноваження органів самоорганізації тощо [12].

Стратегія на демократизацію суспільного життя та ключова державна реформа з децентралізації, виходить на новий етап реалізації й направлено на реалізацію шести принципових завдань: *по-перше*, формування нової територіальної основи для діяльності органів публічної влади на рівні громад; *по-друге*, перерозподіл/передача повноважень від органів виконавчої влади до місцевого самоврядування, розмежування за принципом субсидіарності; *по-третє*, створення місцевої інфраструктури для здійснення повноважень самоврядування; *по-четверте*, формування нової ефективної системи служби в органах самоврядування; *по-п'яте*, впорядкування прозорої системи державного контролю/нагляду за законністю діяльності органів самоврядування; *по-шосте*, розвиток актуальних форм прямого народовладдя: прозорих виборів, місцевих референдумів, долучення громадян до активних процесів самоорганізації [13, с. 10].

Окреслюючи контексти євроінтеграційних контекстів діяльності органів самоврядування можна визначити дефініцію

змісту поняття «субсидіарність», що визначає чітку і прозору систему взаємовідносин, які направлено на допомогу громадянам у процесах самостійного вирішення життєвих проблем. Наші дослідження підтверджують, що в європейських демократичних державах принцип субсидіарності перебуває в основі інституціональної спроможності органів самоврядування громади. Окреслена функція: *по-перше*, виконувати організаційну функцію для здійснення якої необхідне об'єднання зусиль громадян; *по-друге*, до компетенції органів влади вищого рівня можуть належати загальні завдання, які на нижчому рівні не можуть його виконати краще й ефективніше або є спільними для певної регіональної одиниці [14, с. 60].

Так, як свідчить європейський досвід, що з метою нівелювання ризикових впливів і попередження корупції, вже починаючи з 2016 року започатковано загальнодержавну реформу з надання населенню адміністративних послуг. В рамках окресленого вектору публічної діяльності на місцевому рівні було розпочато формування центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Академія електронного управління Естонії, в рамках Програми «U-LEAD з Європою», реалізує проєкт EGOV4UKRAINE, спрямований на розвиток електронних послуг для населення.

Станом на 01.09.2021 року в Україні вже сформовано 2,2 тис. ЦНАП, які наповнені конкретним змістом та обсягом у наданні громадянам адміністративних послуг згідно встановленого переліку [12]. Так, в Дніпропетровському регіоні створено й працюють ЦНАП, які приймають запит заявника, реєструють документи, передають на розгляд відповідної служби, за результатами надаються затребувані документи у центрі, час розгляду заяви регламентовано у конкретний термін розгляду. В даному адміністративному проєкті ЦНАПи та органи місцевої влади активно співпрацюють із міжнародними інституціями – «U-LEAD з Європою», які надають методичну, освітню й організаційну допомогу суб'єктам надання послуг, реконструкції приміщень, облаштуванню їх відповідно до потреб доступності для людей, в тому числі із інвалідністю та дитячими кутками, консультуються з питань облаштування робочих місць, здійснюється перенавчання працівників центрів.

Проведено моніторингові опитування серед громадян, які скористалися послугами ЦНАПів та оцінили результати ефективності надання послуг: 60% – задоволені швидкістю, якістю

та оптимальністю наданої адміністративної послуги. В той же час окреслюються організаційні проблеми із якістю послуги: є певне число незадоволених результатами; не знають і не розуміють про гарантовані можливості адміністративної послуги; не розуміють принципів і вимог надання послуги; проблеми із охопленням послугою окремих територій громади; тощо.

Крім того, національні експерти висловлюють думку про «необхідність дотримання державних норм і стандартів життєвого рівня у регіональному управлінні максимально наближує соціальні пріоритети до економічних» та «високий рівень фінансової та адміністративної децентралізації» як фактори інституціональної спроможності громади для сталого розвитку території і громадян [15]. Наприклад, Апостолівська міська рада Дніпропетровської області, до її складу входять: більше 23,3 тис. жителів, створено на базі 17 сіл та 7 старостинських округів, до яких входять від одного до чотирьох населених пунктів. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» староста, як посадова особа врядування: представляє інтереси громадян відповідного старостинського округу; бере участь у пленарних засіданнях ради; сприяє поданню відповідних документів до органів влади; виконує рішення ради на території округу з усіх сфер життєдіяльності; приймає участь у формуванні місцевого бюджету; вносить пропозиції до програм соціально-економічного розвитку округу; здійснює контроль за діяльністю комунальних підприємств громади; координує благоустрій території округу; інформує місцеву раду про стан справ на території; залучає громадян до участі у вирішенні важливих питань місцевого значення [16].

До обов'язків старости відносяться наступні питання врядування в окрузі: проведення зборів громади округу; моніторинг стану розвитку в окрузі; сприяє виконанню програм сталого розвитку на території; проводить особистий прийом громадян; вживає заходи з ефективності роботи інфраструктури на території; сприяє діяльності органу самоорганізації округу; не допускає на території дій або бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам громади; забезпечує сплату місцевих податків; є членом опікунської ради; веде моніторинг кризових сімей; є адміністратором адміністративних послуг для громадян (за переліком) тощо.

Так, наступне наше дослідження самоврядчих процесів у Новоолександрівській територіальній громаді Дніпропет-

ровської області, до її складу одного із старостинських округів входять чотири села (Волоське, Ракшівка, Червоний Садок та Майорка). Потрібно відзначити, що для сільської території регіону, залишаються старі інфраструктурні проблемами: проблеми з централізованого водопостачання, працевлаштування громадян, благоустрій території, криза соціальних об'єктів, стара і обтяжлива інфраструктура тощо. Прикладом для наслідування є об'єднання зусиль й активна дольова участь органів самоврядування та громадян старостинського округу: впорядковано мережі водопостачання та тепер 95% домогосподарств отримують питну воду; впорядковано місце утилізації твердих побутових відходів, а 82% домогосподарств уклади угоди на обслуговування; у сфері освіти округу: відремонтовано будівлю школи, проведено ротацію педагогічних кадрів, припинено незаконний збір батьківських коштів на потреби школи, відремонтовано будівлю дитячого садка; впорядковано спортивну інфраструктуру сіл; проведено ремонти та будівництво доріг з твердим покриттям; впорядковано бюджет округу, який формується за рахунок місцевих податків та зборів; об'єднання суспільно активної молоді до участі у справах території. Також, нажаль, можна навести й негативні приклади бездіяльності громади й представників врядування, які мають споживацькі нахили й зорієнтовані на те, що хтось до них прийде й зробить в регіоні комфортні умови для сталого розвитку. Тому потрібно відзначити, що від активу громади та кожного жителя залежить об'єднуюча робота із загального роз'яснення, змістового просвітництва та чіткої організації позитивних інфраструктурних зрушень в кожному окрузі громади [17].

Таким чином, актуалізуються сучасні проблеми: урбанізації, агломерації, раціоналізації ресурсного споживання, оптимізації місцевих інституцій, кооперації громад по горизонталі для вирішення спільних місцевих питань, тощо. Підвищується потреба у доступі регіональних спільнот до центрів прийняття державних рішень, які стосуються життя регіонів, ставить перед суспільством і державою завдання вироблення такої внутрішньої політики і легальних формалізованих механізмів політичної участі територій на загальнонаціональному рівні, які б узгоджувались як з інтересами держави, так і з інтересами самих регіонів і сприяли їхньому розвитку.

Узагальнюючи необхідно підкреслити, що теоретичні та практичні результати реформи з децентралізації окреслюються в наступному:

демократизація і децентралізація спричинили оформлення нової моделі інституціональної спроможності й структурної моделі громади; створено новий рівень інституціонального розвитку соціальних інституцій суспільства в громаді та залучення громадян до загальних справ; окреслилась гнучка система моніторингу громадсько-суспільних проблем; регіональна та місцева система публічної влади стала місцевим регулятором: стратегічних, організаційних, фінансових, матеріальних, людських та кадрових ресурсів; європейські інституції всебічно сприяють цивілізованому просвітництву та експертному консультуванню; рівень владної і суспільної комунікації по-вертикалі та по-горизонталі почав впливати на загальні процеси публічного управління; ефективність діяльності публічної влади можна визначати через індикатори рівня життя, соціально-економічного розвитку та можливостей для сталого розвитку особистості. Також, взаємопов'язаність принципу субсидіарності з іншими принципами державного управління допоможе Україні досягти європейських стандартів життя для сталого розвитку країни.

2. Інвестиційна привабливість територіальних громад в умовах децентралізації

Оскільки, чинне законодавство України вже визначило нові повноваження органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) та органів регіональної державної виконавчої влади у розбудові організаційно-правових, ресурсних і фінансових основ місцевого самоврядування. В окресленому визначальними є позиції: 1) повноваження органів виконавчої влади на місцях має концентруватися у ОМС; 2) матеріальною і фінансовою основою ОМС є рухоме/нерухоме майно, доходи місцевого бюджету, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад, а також об'єкти їх спільної власності; 3) виконання власних (програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів) та делегованих повноважень (узгодження планів підприємств/установ/організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші

наслідки) тощо [16]. Основним та ключовим питанням, в контекстах публічної реформи постає спроможність територіальної громади і інвестиційна привабливість, які визначаються в першу чергу фінансовою спроможністю самоврядування та окреслює реальні стратегії і перспективи сталого розвитку території.

Ми вже раніше відзначали, що за результатами аналізу справ із формування доходної/видаткової частини місцевих бюджетів, відмічаємо місцеву особливість факторів самодостатності територіальної громади: *перший*, ключовим є наближення до міста (обласного центру або обласного підпорядкування), яке має високорозвинену виробничо-економічно-промислову базу; *другий*, на території громади зареєстровано значне число суб'єктів господарювання, активних платників до бюджету та податків; *третій*, наявність різних високих й традиційних стартових потенціалів територіальної громади (місцезнаходження, рівня розвитку інфраструктури, суб'єктних можливостей та стратегій). Наші моніторингові спостереження підтвердили думку, що доходи/видатки територіальної громади, надають стратегічні переваги та успішності громади, яка має сучасні можливості сприяти розвитку ефективності соціальної сфери та розширяти/оптимізувати мережу суб'єктів господарювання [1]. Тому, у даному контексті питання раціонального і стратегічного планування доходів/видатків громади на корінні структурні проекти, відповідно стимулюють створенню комфортного життєвого/діяльнісного середовища мешканцям території. Адже були раніше часи, які позначалися жорсткою централізацією на галузеві міністерства планових призначень, доходів, визначення планових видатків, обмеження можливостей для місцевої громади у перерозподілі коштів, що приводило до певних викривлень та призводило до корупції.

Ефективним результатом реформи стало підвищення зацікавленості територіальної громади у оптимізації/збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, розширенню резервів їх наповнення, покращення ефективності адміністрування податків і зборів. Нові територіальні громади вже показують високі/динамічні темпи приросту власних доходів, що свідчить про успіхи реформи. Теоретики та практики відмічають, що в частині використання коштів більша увага приділяється на питання формування оптимальної структури бюджетних видатків, створенню ефективного і оптимального апарату управління,

здійсненню аналізу ефективності витрачання бюджетних коштів і упередження випадків їх нераціонального витрачання [5]. На нашу думку, достатність фінансових ресурсів у місцевих бюджетах постають запорукою того, що територіальні громади отримують можливість розширити надання якісних та різноманітних послуг своїм жителям, реалізовувати стратегічні соціальні й інфраструктурні проекти, створювати передумови для сталого розвитку підприємництва, залучення нового інвестиційного капіталу, розробляти стратегічні програми місцевого розвитку та фінансувати заходи направлені на всебічне покращення умов для комфортного проживання в громаді.

Нажаль, сьогодні ще існує недобра тенденція, а саме – відсутність фінансової спроможності, що проявляється в збереженні дотаційності місцевих бюджетів, яка призводить до постійної залежності від процедури вирівнювання з центру: 1) для громад, які отримують базову дотацію – як співвідношення базової дотації до суми доходів загального фонду з урахуванням базової дотації; 2) для громад, які перераховують реверсну дотацію – як співвідношення реверсної дотації до суми доходів загального фонду. Як ми вже відзначали, найменш залежними від дотаційних ресурсів з державного бюджету постають громади (частіше це міста обласного значення) з 806 громад, таких 27, найвищий рівень дотаційності становить лише – 9.1%, у інших громадах рівень дотації складає значні відсотки – 50 і вище %. Відповідно відмічене говорить про надзвичайну актуальну потребу у перегляді переліку податків і зборів, які надходять до місцевого бюджету [18].

Хоча Міністерство фінансів України відмічає, що завдяки реалізації реформи міжбюджетних відносин вдалося досягти таких результатів: забезпечено формування нових прогресивних відносин в управлінні бюджетними ресурсами; підвищено рівень фінансового забезпечення місцевих бюджетів – дохідна спроможність місцевих бюджетів зростає більше ніж у 2 рази; створено умови для мотивацій ОМС до нарощування дохідної бази місцевих бюджетів; органам самоврядування надано право самостійно встановлювати ставки місцевих податків в граничних межах та надавати пільги з їх сплати; змінено систему міжбюджетного вирівнювання: механізм балансування видат-кових повноважень замінено на новий більш прогресивний, який дозволяє залишати більшу частину коштів на місцях, а саме горизонтальне вирівнювання податкоспроможності

місцевих бюджетів; змінено систему вертикального балансування видаткових повноважень на горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів; забезпечено надання якісних суспільних послуг споживачам завдяки розширенню видаткових повноважень ОМС; збільшено інвестиційні ресурси місцевих бюджетів; розширено коло місцевих бюджетів, що мають взаємовідносини з державним бюджетом [19]. Тобто таким чином, забезпечено врегулювання питання передумов для повної бюджетної самостійності та фінансової незалежності місцевих бюджетів, що відповідає основним завданням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

За регіональними результатами моніторингу рівня виконання місцевих бюджетів та з метою забезпечення їх додатковими ресурсами для фінансування соціальної сфери, середньої освіти і охорони здоров'я державних субвенцій, в подальшому Бюджетний кодекс України запровадив новий вид трансферту – додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я [7]. За даними Міністерства фінансів України частка надходжень до загального фонду місцевих бюджетів у 2020 році по Дніпропетровській області склала 30 242,8 млн. грн., що складає 10,4% частка регіону у загальному обсязі надходжень та посідає 2 місце по Україні після м. Київ [19]. Рівень виконання місцевого бюджету стає фактором стійкого розвитку територіальної громади та її стратегії. В той же час, крім загальних проблем територіальних громад (благоустрій, інфраструктура, дороги, освіта, медицина, житло), постають нагальні потреби особи: робота, відпочинок, догляд тощо. Відповідно окреслюються питання системної діяльності індивідуальної зайнятості через підтримку малого і середнього бізнесу, розширення числа господарюючих суб'єктів (формування нових кооперативів, об'єднань та асоціацій), створюються нові робочі місця та здійснюються відрахування до місцевого бюджету, як додатковий фінансовий ресурс місцевої громади. Прикладами регіональних практик є початок діяльності виробничих аграрних кооперативів: землеробських, плодово-овочівницьких, скотарських (м'ясних та молочних), технічних тощо. Окреслене сприяє зняттю соціальної напруги з питання роботи, заробітної плати та соціальних виплат.

Не легкі процеси соціальної і публічної комунікації, просування ідей розвитку, становлення та розвитку виробничих сфер громади дають свої перші позитивні результати – доходи, прибутки та податкові надходження до місцевого бюджету й громадянам. Але досить складним проходить процес із фінансами та інвестиціями в громади, тому на нашу думку, відповідно у даному аспекті посилюється значення процесу стратегічного планування діяльності у місцевих програмах розвитку малого та середнього бізнесу; кадрового та професійного менеджменту і працівників суб'єктів господарювання для ефективної діяльності; глибинні дослідження маркетингових і спільних проблем громади; тощо. Відповідно, постають нові і старі проблеми з питання відпрацювання місцевої ефективної стратегічної програми розвитку енергозбереження житлового фонду: мережі життєзабезпечення, котельні, альтернативні джерела енергії, утеплення стін та дахів, заміна вікон будівель тощо. Незаперечно, що від рівня їх злагодженої роботи залежать соціальні індикатори: підвищення якості життя людини; досягнення цілісності гуманітарного, інформаційного і економічного простору громади; підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості сфери діяльності громади і регіонів; подолання проблемних тенденцій розвитку громади тощо.

Окреслені публічні зрушення прискорюють процеси ефективних суспільних трансформацій, створюють сталі передумови для життя і діяльності людини. Оцінка ефективності діяльності соціальної інституції громади, постає основним чинником оцінки діяльності місцевих органів влади: розуміння критеріїв оцінювання рівня, якості і повноти надання публічної послуги; якісні показники залучення громадян до процедур електронного/індивідуального врядування при обговоренні, прийнятті рішення й реалізації планів, пошуку гнучкої моделі «співфінансування стратегічних проєктів» [4]. Адже громадяни і суб'єкти господарювання мають знайти баланс у співфінансуванні суспільних проєктів та досягненні ефективних результатів для благополуччя території.

В Дніпропетровській області вже апробовано і реалізовано інформаційно-медійні проєкти, які направлено на нові шляхи комунікативної дії: надання адміністративних послуг громадянам «Громада в смартфоні»; інформування та громадське обговорення окремих спільних питань життєдіяльності громади (освіти,

медицини тощо); реєстрація на прийом/подання заяв та інформаційних запитів; формування мережі закладів освіти й актуальних туристичних маршрутів; відкриття просвітницьких етнічно-культурних сайтів; програма добросусідства та співпраці в галузі освіти й спільних проєктів; дистанційні цифрові інформаційні платформи формальної і неформальної освіти; пошуки нових ідей/проєктів покращення життя в громаді; надання інклюзивних послуг і консультування; розвиток можливостей соціальної мобільності громадян; тощо. Актуалізується в окресленому контексті думка Хабермаса Юргена, що «соціальна нерівність і політичне пригнічення не дані від природи, а продукуються в суспільстві – і тому вони, в принципі, переборимі» [3, с. 106].

Без сумніву, що від ефективного рівня і злагодженої роботи територіальних громад, посадовців, активу й громадян залежать ряд результатів сталого розвитку: формування іміджу сталого і відповідального партнера між владою, бізнесом та громадянами у ефективному бюджетуванні діяльності; підвищення якості життя в громаді та людини; налагодження сталих каналів електронного врядування й створення привабливості території для інвестування проєктів; підвищення територіальної конкурентоспроможності та сприятливого клімату для діяльності суб'єктів господарювання і наповнення бюджету розвитку; розвиток фінансової спроможності та освітньої галузі.

Отримані результати свідчать, що актуальність питання розвитку місцевого самоврядування та перегляду змісту діяльності направлено на інноваційний розвиток громади; розвиток гнучкої публічної системи до розуміння громадсько-суспільних проблем території та бюджетування стратегії розвитку; розвиток ефективної владної комунікації із суб'єктами діяльності громади; відпрацювання індикаторів ефективності публічної влади серед яких – якість життя громадян, рівень суспільного маркетингу, ефективне стратегічне планування та сталого розвитку громади і особистості.

3. Сучасні тенденції управління та державно-приватне партнерство розвитком освітньої галузі території в умовах децентралізації

Ключовою соціальною галуззю територіальної громади постає освітня система, яка виконує специфічну функцію, сприяння

життєвому й освітньому розвитку людини, формування компетентностей, які незаперечно особистості знадобляться протягом всього життєвого шляху. Саме сучасна людина, публічні інститути, суб'єкти господарювання та громадські об'єднання вже є новими формами організації врядування, діяльність яких направлено на збалансування місцевих кризових проблем. Виходячи з цього, на другому етапі децентралізації постають питання про кардинальні інституційні перетворення з розширення соціально-зорієнтованої бази приватно-державного партнерства, ефективної взаємодії в організації сталого розвитку території, розбудові ефективної соціальної інфраструктури для людського розвитку, досягнення згуртованості інституцій в реалізації проєктів територіального розвитку та підвищення якості життя громадян.

Жовтень 2020 року став початком другого етапу реформи мета якого окреслено: становлення нової моделі адміністративного поділу (територіальні громади, райони); унормування повноважень врядування територій; розбудова владних інституцій органів місцевого самоврядування (далі – ОМС); поетапне розмежування сфер відповідальності за розвиток території і практичної реалізації реформи інфраструктури громади; практична розбудова інфраструктурної моделі місцевого/регіонального середовища у контексті сталого розвитку, комфортного життя людей, поглиблення демократизації публічного простору України та долучення до цих питань громадян.

Незаперечно, що процеси децентралізації і демократизації публічної влади, нового змісту повноважень/відповідальності та визначення індикаторів ефективності місцевих ресурсів для розвитку соціальної інфраструктури, нова модель системи організації місцевого управління, сталість ресурсних потенціалів й достатній рівень самоорганізації приватного та громадського секторів громади, створюють нові стратегії в регіональній політиці, стратегічні пріоритети і перспективи для сталого розвитку інфраструктури громади [20; 21]. З цієї причини, на наше переконання, новим й інноваційним інструментом стратегії для регіонального/місцевого розвитку постає саме діяльнісний та управлінський процеси, які вже отримали досить широке поширення в європейських країнах через розвиток державно-приватного партнерства (далі – ДПП) й рівності у соціальній

відповідальності за розвиток інфраструктури території для задоволення потреб громадян.

Згідно із Законом України «Про державно-приватне партнерство» – співробітництво між державою, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та суб'єктами господарювання й громадянами. Органи влади, відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» здійснюють управління об'єктами державної власності, ОМС, Національною академією наук України та юридичними особами, що здійснюється на основі договору [22; 23]. До ключових питань державно-приватного партнерства в громаді: визначення його ознак відповідальності; визначення основних принципів співпраці; окреслення сфер застосування та ефективності; визначення об'єктів інфраструктурної відповідальності для громади; визначення критеріїв ефективності мережі інфраструктури, шляхів реалізації повноважень і фінансування на життєдіяльність тощо.

В результаті особливої актуальності набуває за змістом поняття «суспільної значимості послуги». Через те, що вони спрямовані на забезпечення суспільних й індивідуальних інтересів та потреб, які надаються необмеженому колу користувачів та/або надання яких має забезпечуватися органами державної влади, ОМС або державними, комунальними підприємствами, установами, організаціями, господарськими товариствами.

Законодавець визначив окремі тлумачення питань державно-приватного партнерства – ознак, принципів та застосування в практиках діяльності. А втім, по-перше, до ознак ДПП віднесено чотири чинники: 1) створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт та технічне переоснащення) об'єкта партнерства та/або управління (користування, експлуатація, технічне обслуговування) об'єктом; 2) тривалість відносин (від 5 до 50 років); 3) передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства; 4) внесення приватним партнером інвестицій в об'єкт державно-приватного партнерства [22; 23].

По-друге, до основних принципів здійснення ДПП нормативно віднесено вісім складників: рівність перед законом суб'єктів ДПП – державних й приватних партнерів; заборона дискримінації прав державних чи приватних партнерів; узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної

вигоди; забезпечення найвищої ефективності діяльності; незмінність протягом строку дії договору, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у партнерському процесі; визнання партнерами прав і обов'язків визначених законодавством України та умовами договору; справедливий розподіл між партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів; визначення приватного партнера на основі відкритих і справедливих конкурсних засадах [24].

По-третє, застосування партнерства відбувається в наступних сферах господарської діяльності: виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; будівництво та/або експлуатація шляхів (різних типів і форм), їх інфраструктури; машинобудування; збір, очищення та розподілення води; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт; забезпечення функціонування зрошувальних/осушувальних систем; поводження з відходами; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; надання соціальних послуг, управління соціальною установою/закладом; виробництво енергозберігаючих технологій, будівництво житлових будинків і встановлення модульних будинків; надання освітніх послуг та послуг у сфері охорони здоров'я; управління пам'ятками архітектури та культурної спадщини тощо [21]. Партнерство в освітній галузі територіальної громади діяльнісно залежить від ефективності роботи інших інфраструктурних мереж, задовольняє потреби у освіті й формує особистість і майбутній контингент громадян території. Ключовим питанням для ефективного господарського партнерства постає саме фінансове (кошториси, бюджетування, інвестиції, гранти тощо). Переважно фінансування партнерства може здійснюватися за рахунок: фінансових ресурсів приватного партнера; фінансових ресурсів, запозичених в установленому порядку; коштів державного та місцевих бюджетів; інших джерел, не заборонених законодавством.

При цьому узагальнюючий аналіз ефективності здійснення партнерства проводиться на підставі детального обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення співпраці: економічних та фінансових показників бюджетної моделі реалізації; соціальних наслідків реалізації партнерства, включаючи поліпшення якості послуг та рівень забезпечення попиту товарами (роботами або послугами); екологічних наслідків

реалізації партнерства із урахуванням ризиків та можливого негативного впливу на стан довкілля території.

З цих причин, державна підтримка здійснення партнерства може надаватися через: а) надання державних та/або місцевих гарантій; б) спільного фінансування за рахунок коштів державного/місцевих бюджетів та інших джерел; в) виплати приватному партнеру платежів, передбачених договором за експлуатаційну готовність послуги/об'єкту; г) придбання державним партнером певного обсягу товарів (робіт, послуг), що виробляються приватним партнером за договором; д) постачання приватному партнеру товарів (робіт, послуг); і) будівництва державними/комунальними підприємствами, організаціями та/або господарськими товариствами, які належить територіальній громаді, об'єктів суміжної інфраструктури (залізничних, автомобільних шляхів, ліній зв'язку, засобів тепло-, газо-, водо- та електропостачання, інженерних комунікацій тощо) [12].

ОМС відповідно до чинного законодавства формують бюджет розвитку громади – доходи і видатки місцевого бюджету, які направляються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази. Окрім того місцеві бюджети громади є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету інших місцевих бюджетів, що дає ОМС з урахуванням місцевих умов і особливостей перерозподіляти між собою на підставі договорів та власні бюджетні кошти. Аналогічно відносини ОМС з підприємствами та організаціями, що не є комунальними, будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень територіальної громади [12].

Звичайно державно-приватне партнерство у сфері освіти і науки здійснюється на основі договорів про: спільне фінансування закладів освіти (далі – ЗО), а також юридичних і фізичних осіб, які провадять освітню діяльність; утворення/спільне фінансування і розвиток навчальних баз практичної підготовки; утворення/спільне фінансування і експлуатацію інноваційних підприємств освіти (інноваційний центр, технопарк, технополіс, інноваційний бізнес-інкубатор тощо) на базі існуючих ЗО; розроблення і розвиток сучасних технологій освіти, навчання; професійно-практичну підготовку; запровадження спільних програм фінансування підготовки фахівців тощо; здійснення заходів щодо

соціального захисту та поліпшення житлових умов працівників системи освіти та здобувачів освіти [24].

Наші дослідження з окресленого питання підтвердили надзвичайну актуальність партнерства та спільне фінансування в галузі освіти з бюджету територіальної громади й від приватного сектору: на життєзабезпечення діяльності ЗО (електро-, газо- та водо-постачання, стан автошляхів, харчування учасників освітнього процесу, підвезення учасників освітнього процесу до ЗО тощо); на формування й діяльність спільних міжтериторіальних сервісних центрів професійного розвитку педагогічних працівників освіти; спільне утримання закладів освіти, які надають професійну та позашкільну освіту; заходи з підвищення енергоефективності будівель ЗО; ресурсне оновлення освітнього простору закладів освіти; тощо.

Наше законодавство синхронізується із Європейською Хартією місцевого самоврядування, яка стратегічно визначає демократичні принципи у розбудові врядування через основоположність права і реальну здатність ОМС самостійно регламентувати значну частину гарантованих державою прав управляти нею, діючи законодавчому колі, під важелем власної відповідальності і в інтересах населення території. Органи врядування постають однією з основних підвалин сучасного демократичного ладу, а індивідуальне право громадян брати участь в управлінні державними справами постає ключовою ознакою демократичних принципів та ефективної системи управління справами громади [2, с. 216]. Як ми вже раніше відзначали, що сучасна й ефективна територіальна громада постає у новому публічному статусі – самодостатньої, розвиненої і самоврядної соціально-публічної системи, від якої залежить стан справ на території, яка відкрита, гнучка й доступна до запитів і підзвітна перед громадянами. Особливе значення у вище окреслених питаннях діяльності регіону, покладається на систему ОМС та ефективне долучення всіх громадян із загальним принципом: «громада-громадянин-результативність» [2; 3; 4].

Необхідно відзначити, що основною проблемою управлінських аспектів у розвитку стратегічної/конструктивної взаємодії влади, суб'єктів господарювання та громадськості до реалізації державної регіональної політики, протидії корупції, забезпечення ефективного врядування, доступних пропозицій для освітнього розвитку особистості.

Певна річ, що ключовим суб'єктом управління та реалізації державної політики у сфері загальної середньої освіти постає саме регіональний й місцеві органи влади. Адже, саме вони виступають засновниками ЗО, які найбільше наближені до особистості та громади. В даному контексті відзначаємо, що 86 територіальних громад Дніпропетровщини вже утворили виконавчі структурні підрозділи у галузі освіти, провели організаційні процедури з державної реєстрації ЗО, проводяться управлінські/фінансові заходи направлені на покращення ресурсного забезпечення освітнього простору дошкільних, шкільних, позашкільних та професійних закладів освіти. Традиційно в системі освіти Дніпропетровського регіону здійснюються стратегічні освітні й інноваційні соціальні проекти для покращення ресурсного забезпечення ЗО, перегляду інфраструктурної мережі життєзабезпечення та вибудовування нових моделей фінансування освітнього середовища, розвитку автономії ЗО тощо [24; 19; 7].

Структурно-функціональний зміст управління галузі освіти проходить через взаємодію суб'єкта і об'єкта, єдність стратегій діяльності й відносин, функціонування суспільної системи або підсистеми територіальної громади. Безумовно, сучасні практики з партнерства у розвитку громади постають через приклади участі у міжнародних проєктах «Громада, дружна до бізнесу» Програми «U-LEAD з Європою», «Демократична школа» тощо. Загальною стратегією проєктів постає створення демократичного середовища й бізнес-середовища у громаді, налагодження толерантного діалогу з бізнесом та взаємної підтримки, формування соціально-відповідальних суб'єктів територіальної діяльності. У 2021 році буде реалізація відібраних проєктів підготовлених двома територіями Дніпропетровщини – Зеленодольською міською та Софіївською селищною територіальними громадами [17].

Необхідно відзначити, що процес децентралізації відкрив нові шляхи і стратегії ресурсного оновлення системи освіти територіальної громади – гнучка модель мережі ЗО, нова якість освіти, демократична модель управління галуззю та формування пріоритетів розбудови освітньої галузі для сталого розвитку громадян без обмежень за віком. Отримані результати свідчать про особливу значимість для територіальних громад є питання врегулювання на місцевому рівні організаційних питань життєдіяльності мережі закладів освіти, стратегії їх розвитку,

ресурсного оновлення освітнього середовища, гнучкості освітнього процесу та чутливе ставлення до освітніх запитів громадян. Тільки за таких умов можливий сприятливий клімат для розвитку особистості.

Також відзначимо, що на другому етапі реформи з демократизації та децентралізації влади окреслились змістові потреби у вибудовуванні балансу повноважень й відкритого партнерства між центром і регіонами, ефективній і прозорій комунікації між державним управлінням, освітнім менеджментом й місцевим самоврядуванням, громадянськими інститутами та суб'єктами господарювання, розвитку спільного прагнення до поглиблення взаємної довіри і спільного бачення майбутнього територіальної громади.

Висновки

Таким чином, результати реалізації нових моделей управління і державно-приватного партнерства у сфері освіти окреслюються: практиками реформи з демократизації і децентралізації через організаційне оформлення нових стратегій інституціональній спроможності управління громадою, освітньою сферою та розвитку партнерства; окреслилась державно-приватна гнучкість моделей з моніторингу партнерства, розуміння інфраструктурних проблем та шляхів їх вирішення, спільної соціальної відповідальності й інституційної спроможності; регіональний, субрегіональний та місцевий рівні влади стали реальними регуляторами: стратегічних, організаційних, фінансових, матеріальних, людських та кадрових ресурсів територіальної громади; рівень суб'єктної комунікації почав позитивно впливати на загальні процеси управління освітньою сферою; ключовим суб'єктом регіональних/субрегіональних/місцевих процесів стає людина, її діяльність, професійна, освітня і громадська; тощо.

Список використаних джерел:

1. Людський розвиток в Україні. Модернізація соціальної політики: регіональний аспект (колективна монографія) / за ред. Е. М. Лібанової: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. К., 2015. 356 с. URL: https://www.idss.org.ua/monografii/2016_Lud_rozv_monogr.pdf
2. Бородін Є. І., Безена І. М., Марк Е. Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави.

Публічне управління та митне адміністрування. Науковий збірник. 2019. № 3 (22). 290 с.

3. Хабермас Ю. Постнациональная констелляция и будущее демократии (Die Postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, aus: Habermas, Jürgen. Die Postnationale Konstellation. Politische Essays. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1998. S. 91–163.) Перевод Б. М. Скуратова // Логос, 2003, № 4-5 (39). URL: <http://www.ruthenia.ru/logos/number/39/09.pdf>

4. Приходченко Л. Щодо сутності поняття «ефективність» в системі демократичного врядування. *Актуальні проблеми державного управління*: Збірник наукових праць ОРІДУ, Вип. 3 (31). 2007. С. 57–65.

5. Колісниченко Н. М., Войновський М. М. Інституційна та інституціональна спроможність місцевого самоврядування: сутність понять та особливості визначення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2015. Вип. 16. С. 296–309. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2015_16_22

6. Європейська Хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. Офіційний переклад. Виправлений текст офіційного перекладу Європейської хартії місцевого самоврядування відповідає тексту, опублікованому в «Офіційному віснику України» від 03.04.2015 № 24 на заміну тексту, опублікованому в «Офіційному віснику України» від 04.06.2013 № 39.

7. Енциклопедичний словник з державного управління. За редакцією Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.

8. Кукарцев О. Інституціональні аспекти політичної регіоналізації в сучасній Україні. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. Випуск 22, 2010. С. 60–65.

9. Безена И. М. «Коммуникативное действие» Юргена Хабермаса в контекстах развития современной Украины. *Norwegian Journal of development of the International Science*. № 40/2020. ISSN 3453-9875 VOL. 3. С. 60–64. URL: <http://www.nor-ijournal.com/arhiv/>

10. Хабермас Ю. Постнациональная констелляция и будущее демократии (Die Postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, aus: Habermas, Jürgen. Die Postnationale Konstellation. Politische Essays. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1998. S. 91–163.) Перевод Б. М. Скуратова // Логос, 2003, № 4–5 (39). URL: <http://www.ruthenia.ru/logos/number/39/09.pdf>

11. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

12. Bezena I. INSTITUTIONAL CAPACITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE REGIO. *Norwegian Journal of development of the International Science*. № 41/2020. ISSN 3453-9875. VOL. 2. С. 8–14.

13. Добрівський Т. Реалізація принципу субсидіарності у світлі реформи децентралізації влади. *Наукові праці. Державне управління*. Випуск 252. Том 263. 2015. С. 59–63.

14. Положення про старосту. Рішення Апостолівської міської ради від 22.08.2017 № 1072-37/VII. URL: <https://apost.otg.dp.gov.ua/ua/rada/starosti-gromad/polozhennya-pro-starost>

15. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

16. Квітка С. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні. *Аспекти публічного управління*. № 4 (18). Квітень 2015. С. 28–35. URL: <file:///C:/Users/%D0%9F%D0%9A16/Downloads/148-Article%20Text-148-1-10-20160416.pdf>

17. Децентралізація дає можливості – Дніпропетровська область: формула успіху. Сайт Дніпропетровського ЦРМС. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0562>

18. Місцеві бюджети. Сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/local-budgets>

19. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Авт. : Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. К. : 2019, 115 с.

20. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні. Наукова доповідь. Автори: Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ : Національний інститут стратегічних досліджень. К. : 2020, 153 с.

21. Про державно-приватне партнерство. Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>

22. Про управління об'єктами державної власності. Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text>

23. Про освіту. Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>

24. Дьоміна І.О. Державно-приватне партнерство як механізм розвитку сфери освіти в Україні в умовах децентралізації та глобалізації. *Вчені записки Таврійського національного*

університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління.
Том 32 (71), № 2. 2021. С. 52–58.

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-246-6-7>

Рудік О. М.,

*кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри історії та політичної теорії
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»,
м. Дніпро*

Бондарець Є. М.,

*аспірантка кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»,
м. Дніпро*

ПОЛІПШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ: ПОЛІТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТА РОЗВИТКУ І ПРАКТИЧНИЙ ДОСВІД ЄС

***Анотація.** Досліджується проблематика поліпшення державного регулювання та регуляторної політики. Актуальність дослідження обумовлена потребою у вивченні європейського практичного досвіду розроблення та імплементації концепції ефективного регулювання. В результаті дослідження з'ясовано основні аспекти політики Організації економічного співробітництва та розвитку щодо поліпшення державного регулювання та визначено практичний досвід імплементації державної регуляторної політики в ЄС та його державах-членах.*

Вступ

Тематика поліпшення державного регулювання та регуляторної політики є дуже популярною серед європейських учених, зокрема завдяки цілеспрямованій політиці «ефективного регулювання» та практичним зусиллям Європейської Комісії в цій сфері. Ще під час каденції Європейської Комісії, яку очолював Ж.-М. Баррозу, тобто в 2004–2014 рр., в межах зусиль Комісії щодо запровадження в практику європейських інститутів принципів «ефективного регулювання» особлива увага приділялась відкритому методу координації як більш гнучкому підходу до розроблення політики

з метою досягнення пріоритетів Лісабонської стратегії 2010 р., зокрема щодо «робочих місць та економічного зростання».

У зв'язку з цим, добре відомими є праці К. Радаеллі, А. Спенджарової, М. Еліантоніо, М. Доусона, П. Вербрюггена, А. Алеманно, П. Віллемса, Ч. Буса, Р. Шульца, П. Девідсона, Б. Герлоффа та інших науковців, які досліджували питання суттєвих системних наслідків зусиль ЄС з поліпшення регулювання та запровадження принципів ефективного регулювання, досвід ЄС та держав-членів щодо поліпшення регулювання та використання його сучасних інструментів, порівняльні аспекти державного регулювання на основі аналітичних досліджень ОЕСР, розроблення та практичного застосування комплексних індикаторів регуляторної політики та врядування.

Впровадження принципів ефективного регулювання почалося з прагнення інститутів ЄС підвищити якість європейського врядування та досягнення сталого розвитку процесу розроблення політики Союзу шляхом спільного дослідження його економічних, соціальних та екологічних наслідків. Європейська Комісія розглядає ефективне регулювання не як рутинну не дуже зрозумілу бюрократичну процедуру, а як професіоналізацію кожного аспекту процесу розроблення політики ЄС та підтримку його придатності до реалій сучасного світу. Ефективне регулювання стосується законодавства, коли воно є необхідним для досягнення спільних цілей, що може бути ефективно досягнуто лише шляхом спільних дій на європейському рівні. Комісія наголошує на тому, що концепція ефективного регулювання не є прихованою програмою з дерегуляції. Ефективне регулювання полягає також у розгляді альтернативних способів досягнення результатів, оскільки законодавство, як таке, ніколи не має бути самоціллю. В ЄС переконані, що дії на рівні Союзу завжди повинні мати додану вартість порівняно з тим, що можна зробити на національному, регіональному чи місцевому рівнях.

1. Політика Організації економічного співробітництва та розвитку щодо поліпшення державного регулювання

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) збирає порівняльну інформацію про державну політику в різних сферах. У тісній співпраці зі своїми державами-членами, ОЕСР

проводить порівняльний аналіз різних напрямів політики для виявлення успіхів і невдач, а також для розроблення рекомендацій щодо політики, які допомагають країнам приймати ефективну державну політику для поліпшення життя людей.

У рамках своєї діяльності в сфері державного управління ОЕСР працює з країнами над вдосконаленням підходів до кращого регулювання, які часто називають також регуляторною політикою. Регуляторна політика є запорукою ефективного регулювання. Разом із програмами оподаткування та витрачання коштів, регулювання є одним з ключових інструментів уряду для сприяння економічному зростанню, підвищенню соціального добробуту, забезпеченню інклюзивності, захисту навколишнього середовища, реагуванню на нові технологічні виклики та підвищенню загальної якості життя. В часи стрімкого розгортання четвертої промислової революції (Промисловість 4.0) [25], коли проривні (дизруптивні) технології [13] кардинально змінюють усі аспекти повсякденного життя та економічної діяльності, регуляторні реформи сьогодні, як ніколи до цього, є важливим інструментом для забезпечення того, щоб регулювання залишалося придатним для стимулювання інноваційного розвитку та сприяння економічному та соціальному добробуту. Регуляторна політика включає в себе процеси та інститути, які створені для розробки, імплементації та оцінювання інструментів регулювання, підвищення їх ефективності та результативності, а також для забезпечення їх відповідності інтересам суспільства. Регуляторна політика є справжньою горизонтальною політикою, що визначає «правила нормотворчості», які застосовуються горизонтально для всіх сфер та секторів державної політики [27].

Країни ОЕСР та інші країни за її межами визнали критичну важливість регуляторної політики в «забезпеченні обґрунтованості, хорошої якості та придатності нормативно-правових документів та нормативно-правової бази для відповідних цілей» [33]. В межах реалізації цих принципів на протязі багатьох років серед країн формувався консенсус щодо елементів регулювання високої якості, в зв'язку з чим відносно регуляторної політики та врядування було розроблено велику кількість різних стратегій, інститутів, інструментів і практик. Врешті-решт, ці зусилля привели до розробки ряду нормативно-правових документів, починаючи з Рекомендацій 1995 р. Ради з питань поліпшення якості державного регулювання, включаючи

«Зведений контрольний список Азіатсько-Тихоокеанського співробітництва (АТЕС) – ОЕСР з питань регуляторної реформи 2005 р.» і закінчуючи «Рекомендаціями Ради з питань регуляторної політики та врядування, прийнятими в 2012 р.».

В 2012 р. країни ОЕСР прийняли Рекомендацію ОЕСР щодо регуляторної політики та врядування [30]. Цей документ став першим міжнародним інструментом, який стосувався питань регуляторної політики, менеджменту та врядування як суто урядової діяльності. Рекомендація визначає заходи, які уряди можуть та повинні вживати для підтримки імплементації та просування системної регуляторної реформи з метою розроблення таких нормативних актів, які відповідають цілям державної політики та матимуть позитивний вплив на економіку та суспільство. Заходи, зазначені в Рекомендації, інтегровані у комплексний та всеохоплюючий цикл державної політики, який пов'язує розроблення нормативно-правових актів з їх імплементацією та оцінюванням, підтримуючи у такий спосіб, механізми правозастосування та відповідні інститути [36, р. 52].

Ось ці дванадцять рекомендацій [30, р. 4–5]:

1. Зобов'язання на найвищому політичному рівні проводити чітку загальнодержавну політику щодо забезпечення якості регулювання. Регуляторна політика повинна мати чіткі цілі та рамки для імплементації, щоб у разі застосування нормативно-правового документу забезпечити перевищення економічних, соціальних та екологічних вигод над витратами, врахування розподільчих наслідків та максимізація чистих вигод.

2. Дотримання принципів відкритого уряду, включаючи прозорість та участь в процесі регулювання з метою забезпечення того, щоб регулювання слугувало суспільним інтересам та враховувало законні потреби тих, хто зацікавлений в регулюванні та на кого воно впливає. Це включає в себе надання громадськості реальних (значущих) можливостей (у тому числі онлайн) брати участь в процесі підготовки проектів пропозицій нормативно-правових документів та забезпеченні якості допоміжного аналізу. Уряди повинні забезпечити, щоб нормативно-правові документи були зрозумілими та чіткими, а сторони та зацікавлені учасники могли легко зрозуміти свої права та обов'язки.

3. Створення механізмів та інститутів для активного нагляду за процедурами та цілями регуляторної політики, підтримувати та

імплементувати регуляторну політику та забезпечувати, у такий спосіб, якість регулювання.

4. Включення оцінки регуляторного впливу (ОРВ) в ранні стадії процесу розроблення політики для формулювання нових пропозицій нормативно-правових документів. Чітке визначення цілей політики та оцінка того, наскільки необхідним є регулювання та як воно може бути максимально ефективним та результативним у досягненні цих цілей. Розгляд інших, ніж регулювання, засобів, і виявлення компромісного варіанту застосування різних підходів, проаналізованих для визначення найкращого з них.

5. Проведення систематичних планових перевірок всього обсягу важливих нормативно-правових документів на наявність чітко визначених цілей політики, в тому числі з урахуванням витрат і вигод, щоб регуляторні акти залишалися актуальними, обґрунтованими, економічно ефективними, послідовними і забезпечували досягнення поставлених цілей політики.

6. Регулярна публікація звітів про виконання регуляторної політики, програм реформ та про те як державні органи застосовують нормативно-правові документи. Такі звіти також мають включати в себе інформацію про те, як інструменти регулювання, такі як оцінка регуляторного впливу (ОРВ), консультації з широкою громадськістю і перевірка існуючих нормативно-правових документів, функціонують на практиці.

7. Розроблення послідовної політики, яка охоплює роль і функції регуляторних органів, з метою підвищення впевненості в тому, що регуляторні рішення приймаються на об'єктивній, незаангажованій та послідовній основі, без конфлікту інтересів, упередженості або неприпустимого впливу.

8. Забезпечення ефективності систем перевірки законності і процесуальної справедливості нормативно-правових документів та рішень, прийнятих органами, уповноваженими накладати регуляторні санкції. Забезпечення доступу громадян і бізнесу до цих систем перевірки за розумною ціною, а також можливості своєчасно отримувати рішення.

9. У разі необхідності, застосування оцінки ризику, управління ризиком та стратегій інформування про ризик для розроблення та імплементатії нормативно-правових документів, щоб забезпечити цілеспрямованість і ефективність регулювання. Регулятори мають оцінити, яким чином нормативно-правові документи будуть

введені в дію, і повинні розробити відповідні стратегії їх імплементації і правозастосування.

10. У разі необхідності, забезпечення регуляторної узгодженості за допомогою механізмів координації між наднаціональними, національними та субнаціональними рівнями уряду. Виявлення наскрізних питань регулювання на всіх урядових рівнях, щоб забезпечити узгодженість підходів до регулювання та уникнути дублювання або суперечливості нормативно-правових документів.

11. Сприяння розбудові спроможності нормативно-правового регулювання та підвищенню ефективності роботи на субнаціональних рівнях уряду.

12. Під час розробки регуляторних заходів брати до уваги всі відповідні міжнародні стандарти і принципи співпраці в тій же сфері і, у відповідних випадках, враховувати їх можливий вплив на сторони, які знаходяться за межами юрисдикції.

Рада ОЕСР з регуляторної політики та врядування рекомендувала членам Організації вживати відповідних заходів для імплементації високих стандартів та вдосконалення регуляторних процесів, а також розумно використовувати нормативно-правові документи під час проведення економічної, соціальної та екологічної політики, а також враховувати принципи, висловлені в Рекомендаціях 2012 р., які глибше розвинуті в додатку до Рекомендацій [30, р. 6–19], який є їх невід'ємною частиною.

Приймаючи Рекомендації 2012 року, країни ОЕСР зобов'язалися регулярно контролювати її виконання. Щоб полегшити цей процес моніторингу, ОЕСР запустила серію «Огляд регуляторної політики». Ця серія представляє обґрунтований аналіз прогресу, досягнутого державами-членами ОЕСР та країнами-партнерами щодо поліпшення їх регулювання шляхом впровадження принципів, викладених у Рекомендаціях. Серія також містить огляд перспективного бачення державного регулювання та прояснює сучасні тенденції та нові виклики у сфері регуляторної політики для стимулювання обміну думками та обговорення цієї тематики між країнами. Інавгураційне видання Огляду було опубліковано в 2015 р. [26], після чого в 2018 р. вийшло друге видання [27]. Планується, що серія «Огляд регуляторної політики» буде виходити кожні три роки.

Розроблення Рекомендацій та поява серії «Огляд регуляторної політики» породило потребу в формуванні всеохоплюючої

фактологічної доказової бази для моніторингу практики країни. Ці публікації ОЕСР також продемонстрували великий розрив у спектрі існуючих показників врядування – включаючи, наприклад, Індикатори світового врядування та Індекс легкості ведення бізнесу Світового банку [44; 14], показники сталого врядування Фонду Бертелсмана [38] або Індекс верховенства права проекту «Всесвітнє правосуддя» [43] – на той час жодна організація не виробила порівняльних показників, що детально висвітлювали б процеси та інститути, що існують для проведення регуляторної політики. Отже, ОЕСР вирішила увійти на ніким не зайняту територію, створивши свій власний індикатор для відстеження розвитку регуляторної політики в державах-членах Організації у часі. Раніше ОЕСР збирала інформацію про практику проведення регуляторної політики країн за допомогою Опитувань регуляторного менеджменту, які проводились в 1998 р., 2005 р. та 2008–2009 рр. [18]. Розробники індикаторів регуляторної політики та врядування (iREG) скористались цим досвідом, поліпшивши сферу його застосування та методологію, а також спирались на практику, рекомендовану в Рекомендаціях 2012 р.

Отримані в результаті показники iREG збирають інформацію про зміст регуляторної політики, а також про вимоги та практику країн у трьох ключових сферах, визначених Рекомендаціями 2012 р.: залучення зацікавлених сторін до розроблення регуляторних актів, оцінка регуляторного впливу та ex post оцінювання нормативно-правових документів. Для більшості запитань у межах опитування було обрано такий підхід: відповіді записуються окремо для процесів, що діють для первинного законодавства, які приймаються парламентом, та для підзаконних нормативно-правових актів, які можуть бути видані безпосередньо виконавчою владою [27].

В процесі розроблення індикаторів iREG ОЕСР в зіткнулися з двома основними проблемами [36, р. 54]: насамперед, показники мали операціоналізувати визначені Рекомендаціями 2012 р. принципи політики високого рівня в конкретні та вимірювані показники вимог та практик; по-друге, iREG мав забезпечити можливість охоплювати різноманітні практики певної країни та надавати уявлення про те, як різні країни підходять до подібних вимог регуляторної політики, включаючи країни з передовою регуляторною практикою, а також зусилля країн, які нещодавно почали розробляти власну регуляторну політику, одночасно

відстежуючи поступ конкретної країни порівнянним чином впродовж певного відрізка часу.

Для задоволення цих потреб та очікувань ОЕСР провів широкі консультації з делегатами держав-членів. Консультації проводились впродовж всього процесу проектування та розроблення індикаторів iREG, починаючи від операціоналізації принципів Рекомендацій 2012 року, до розроблення форми анкети, збору даних та верифікації, а також аналізу [4]. Зокрема, Секретаріат ОЕСР значною мірою спирався на зауваження та внесок керівної групи ОЕСР щодо вимірювання ефективності регуляторної діяльності, дорадчої групи Комітету з питань регуляторної політики ОЕСР (RPC), яка консультує цей комітет з усіх проектів щодо вимірювання регуляторних показників.

Методика розроблення комбінованих індикаторів базується на найкращих методологічних практиках, а також особливостях проектування, визначених делегатами та експертами держав-членів ОЕСР. Розробники дотримувались порад делегатів стосовно того, що показники мають бути прозорими, а зміни балів впродовж певного часу повинні відображати фактичні зміни в практиці регуляторної політики країни. Крім того, структура комбінованого індикатора відповідала рекомендаціям, наданим у Посібнику ОЕСР / Спільного дослідницького центру (JRC) від 2008 р. щодо розроблення комбінованих показників [17].

Кожен комбінований показник складається з чотирьох однаково зважених категорій [36, р. 56]:

1. Систематичне прийняття, яке фіксує формальні вимоги та те, як часто ці вимоги виконуються на практиці.
2. Методологія, яка збирає інформацію про методи, що застосовуються в кожній сфері, наприклад тип оцінюваних впливів або те, як часто використовуються різні форми консультацій.
3. Нагляд і контроль якості, що фіксують роль органів нагляду та публічно доступні результати оцінювання.
4. Прозорість, яка реєструє інформацію з питань, що стосуються принципів відкритого уряду, наприклад, чи приймаються рішення уряду публічно.

Кожна категорія складається з кількох однаково зважених підкатегорій, побудованих навколо конкретних питань опитування iREG. Для забезпечення повної прозорості, дані iREG, а також вся документація щодо опитування, методології побудови комбінованих показників, результати аналізу чутливості до різних

методологічних виборів та результати аналізу на основі даних iREG, є загальнодоступними на веб-сторінці ОЕСР [19].

Ряд дослідників стверджують, що, «регулювання знаходиться в умовах кризи». Криза регулювання стала очевидно після серії подій і тенденцій останніх років. Наприклад, сектори, що підлягають жорсткому регулюванню, такі як надання послуг інфраструктури та охорона здоров'я, переживають кризу своєї традиційної «бізнес-моделі» з серйозними наслідками для способів їх регулювання. Фінансова криза 2008 р. і спричинений нею економічний спад показали потенційно руйнівні наслідки проблем в регулюванні. «Регулювання стало областю політичних суперечок. Деякі звинувачують регулювання за відсутність ресурсів і безсилість у вирішенні проблем, що виникають. Інші, сприймають регулювання як таке, що створює зайві труднощі і непотрібні перешкоди» [22, р. 4].

Згідно з результатами ряду досліджень, зокрема ОЕСР, можна виділити чотири основні проблеми в регулюванні [23, р. 13–15]. Вони підтверджуються фактичними даними, зібраними в ході дослідження.

1. Недостатність нагляду. Ця проблема пов'язана з відсутністю узгодженості та послідовності в регулюванні, а також з недостатнім правозастосуванням, що веде до виникнення невизначеності і витрат для регульованих суб'єктів. Як показує досвід, країни демонструють фрагментарний підхід до регуляторної політики. Їх інституціональна база з питань регуляторної політики включає велику кількість наглядових органів і багаторівневе управління. Цикл регуляторної політики також значною мірою є порушеним – наступні за черговістю стадії правозастосування та оцінки часто опускаються.

2. Недостатність участі. Ця проблема пов'язана зі стурбованістю щодо інклюзивності, тобто залучення зацікавлених осіб до процесу регулювання, ризиком придушення і недостатньої репрезентативності процесу взаємодії, що ставить під сумнів легітимність регулювання. Хоча ряд країн починають розуміти важливість залучення зацікавлених сторін, все ще є сильні сумніви, що це вирішить проблему недостатньої участі в регуляторній політиці. Взаємодія як і раніше найчастіше використовується занадто пізно в процесі обґрунтування прийнятих рішень. Цей процес і досі значною мірою застосовується для цілей забезпечення прозорості, а не збору

фактичних даних. Існує ризик того, що очікування, які покладає на цю сферу, не виправдаються.

3. Недостатність ефективності. Ця проблема пов'язана з директивним характером регулювання, який не забезпечує гнучкості, очікуваної регульованими суб'єктами та громадськістю загалом. Регулювання не у всіх ситуаціях є необхідним інструментом. Його використання виправдано лише в разі неефективності ринкового механізму. Проте, є дані, які свідчать про те, що країни використовують нормативно-правові документи на підтвердження своєї прихильності політиці, а не для вирішення проблем, пов'язаних з порушенням функціонування ринкового механізму. Часто регуляторні акти використовуються як адміністративна вимога, що висувається наглядовими органами, а не як реальні інструменти регуляторної політики. Їх застосування в процесі відбувається, як правило, занадто пізно, коли вже не можна змінити напрямок регулювання та застосувати інший підхід. Розгляд альтернатив регулювання все ще залишається слабкою ланкою в процесі ОРВ.

4. Недостатність гнучкості і різноманітності нормативно-правових документів. Ця проблема ставить під сумнів ефективність регулювання. Країни не інвестували достатньо коштів, щоб забезпечити придатність нормативно-правових документів для їх відповідних цілей. Експерти наголошують на тому, що країни, як правило, основну увагу приділяють розробленню, а не застосуванню регулювання – наглядові органи, наприклад, в переважній більшості фокусується на ОРВ, а не на перевірці, правозастосуванні та забезпеченні відповідності. Заключний аналіз відстає в порівнянні з іншими областями регуляторної політики.

Ці чотири проблеми регулювання частково перекривають одна одну, частково конкурують між собою. Учені вважають, що всі ці проблеми навряд чи можна вирішити однією єдиною регуляторною реформою [23, р. 15]. Наприклад, серед експертів може існувати загальна згода що регулювання страждає від надмірної регламентації та бюрократизації, однак навряд чи це приведе їх до повної згоди щодо шляхів вирішення, скажімо шляхом забезпечення більшої участі або підвищення ефективності. Саме через це всі ці проблеми мають різні перспективи в межах регуляторної реформи, тобто в кожній з них є свій порядок денний «ефективного регулювання». Проблема

недостатності нагляду, наприклад, потребує більшого залучення експертизи в процес регулювання, проблема недостатності участі – професійного обговорення та консультування як засобу підвищення якості регулювання, а проблема ефективності – підтримки інструментів, які скасовують регулювання або наголосу на ринкові альтернативи регулюванню. Нарешті, проблема недостатності гнучкості потребує використання декількох стратегій, а не покладання на одну єдину.

В Рекомендаціях 2012 року пропонується, що держави-члени «зобов'язуються на найвищому політичному рівні проводити чітку загальнодержавну політику щодо забезпечення якості регулювання» [30]. Попередні результати дослідження ОЕСР підтверджують, що в більшості країн спостерігаються ознаки прихильності чітко вираженій загальнодержавній політиці забезпечення якості регулювання. Дедалі більше країн призначають міністра або високопоставлену посадову особу, відповідальну за сприяння уряду в реалізації регуляторної реформи (в 2005 р. – 21 країна, в 2014 р. – 28, в 2017 р. – 35, у тому числі країни, які стали членами ОЕСР в 2017 р.: Колумбія, Коста-Ріка, Латвія, Литва), а також розробляють і публікують чітку регуляторну політику (в 2005 р. – 27 країн, а в 2014 р. – 30, в 2017 р. – 39, у тому числі країни, які стали членами ОЕСР в 2017 р.: Колумбія, Коста-Ріка, Латвія, Литва). Більшість країн також заснували спеціальний орган, відповідальний за просування регуляторної політики, а також за моніторинг і надання звітності з питань регуляторної реформи та забезпечення якості (в 2005 р. – 25 країн, в 2014 р. – 32, в 2017 р. – 39, у тому числі країни, які стали членами ОЕСР в 2017 р.: Колумбія, Коста-Ріка, Латвія, Литва). На практиці, в більшості країн є стандартні процедури для розробки первинного законодавства (в 2005 р. – 30 країн, в 2014 р. – 31, в 2017 р. – 37, у тому числі країни, які стали членами ОЕСР в 2017 р.: Колумбія, Коста-Ріка, Латвія, Литва) і підзаконних актів (в 2005 р. – 29 країн, а в 2014 р. – 31, в 2017 р. – 38, у тому числі країни, які стали членами ОЕСР в 2017 р.: Колумбія, Коста-Ріка, Латвія, Литва) [1; 27].

Така прихильність на найвищому політичному рівні є обнадійливою. Це свідчить про те, що держави-члени ОЕСР дійсно досягли деяких успіхів на шляху реалізації Рекомендацій 2012 р. завдяки створенню необхідних для цього умов: розроблення чіткої політики та інформування широкої

громадськості про неї, забезпечення політичного керівництва на високому рівні та просування регуляторної політики на рівні уряду, а також встановлення на практиці реальних процедур. Водночас, не дивлячись на те, що ці умови є важливими, вони можуть бути недостатніми на початковому етапі або можуть бути занадто загальними за своїм характером для забезпечення в кінцевому підсумку якості регулювання. Результати дослідження також піднімають критичне питання про наявність досить значного числа держав-членів ОЕСР, які до сих пір не мають чіткої регуляторної політики. Також є деякі приклади країн, які більше не звітують про наявність деяких з основних вимог до процесу регулювання, про які вони повідомляли в 2008–2009 рр. Однак, загалом дані дослідження, проведеного ОЕСР свідчать про призупинення, а не про відхід від реалізації [1].

В дослідженні ОЕСР зазначається, що спосіб вбудовування регуляторної політики в законодавство, як правило, є фрагментарним і суттєво відрізняється від країни до країни. Хоча більшість країн повідомляє про наявність чіткої опублікованої регуляторної політики, попередній проект або типовий юридичний текст для вбудовування регуляторної політики в закон відсутній. Практика показує, що регуляторна політика рідко виражається у вигляді єдиного документа, складеного на високому рівні. Замість цього, країни представляють широкий спектр документів, від загальних підходів до регуляторної політики (за допомогою директив уряду щодо нормативно-правового регулювання, планів імплементації регуляторної реформи або нормативно-правової бази для підвищення якості регулювання і директив з планування та аналізу регуляторної діяльності), до спеціальних документів з посиланням на конкретні інструменти регулювання, такі як ОРВ, спрощення адміністративних процедур і заключна оцінка. Вони можуть виражатися в законах, інструкціях чи керівних принципах, державних стратегіях і програмах. Згідно з результатами дослідження [1, с. 11] більшість країн повідомляють про більш ніж про один документ, і 17 країн мають 3 або більше документів.

Ці напрями політики охоплюють різні сфери управління регуляторною діяльністю. Так, в 32-х країнах регуляторна політика включає попередню оцінку регуляторного впливу. В 30-ти країнах вона включає прозорість роботи уряду та консультації, а в 27-ми країнах – заключну оцінку нормативно-

правових документів. Дотримання і правозастосування зустрічається рідше (23 країни), так само як і регулювання на основі результатів (14 країн) [1]. Це говорить про те, що багато країн все ще мають певний прогрес на стадії імплементації циклу регулювання.

2. Нові підходи до розроблення політики ЄС в контексті розбудови більш демократичного Союзу та концепції «ефективного регулювання»

Після декларації, ухваленої у березні 2017 р. главами держав-членів та урядів ЄС в Римі з нагоди 60-річчя Європейського Союзу (Римська декларація) [41], Голова Європейської Комісії Ж.-К. Юнкер ініціював публічну дискусію про майбутнє Європи до 2025 р. Основою для дискусії стали розроблені Комісією п'ять ілюстративних сценаріїв того, в якому напрямку Союз може розвиватися, залежно від прийнятих керівництвом ЄС та лідерами держав-членів рішень [42]. Комісія спеціально наголосила, що жоден з цих сценаріїв не являє собою детального плану майбутнього Європи і що кінцевий результат, безсумнівно, буде відрізнитися від будь-якого окремо взятого сценарію [9]. У вересні 2017 р. Ж.-К. Юнкер запропонував Європейському Парламенту та Раді ЄС Дорожню карту розбудови більш об'єднаного, сильного та демократичного Союзу [29], заснованого на трьох принципах, навколо яких має згуртуватись ЄС – свобода, рівність і верховенство права [35]. Фактично, Дорожня карта стала ще одним, шостим сценарієм. Водночас Комісія продовжила зусилля з деталізації, запропонованих нею сценаріїв, зокрема доволі консервативного з них, який передбачав звуження кола повноважень ЄС та зосередження його зусиль та ресурсів лише на вибраних пріоритетних сферах. З цією метою Комісія розробила шляхи зміцнення ролі принципів субсидіарності та пропорційності в процесі розроблення політики ЄС.

Європейська Комісія каденції 2014–2019 рр. зосередила зусилля на важливих питаннях, поклавши в основу своєї діяльності політику, що ґрунтується на фактичних даних (науково обґрунтована політика), і більш ефективне регулювання. Від самого початку своєї каденції вона запропонувала чітко визначені робочі програми, орієнтовані на десять пріоритетів Голови Комісії Ж.-К. Юнкера [2]. Комісія завжди підкреслює, що вона прагне бути помітною, роблячи важливі речі, і непомітною в інших випадках.

Принципи субсидіарності та пропорційності стали основними елементами порядку денного Комісії щодо ефективнішого регулювання, що виразно підкреслювало пріоритети під час підготовки нею пропозицій щодо політики. Комісія Ж.-К. Юнкера інвестувала значні ресурси в підвищення ефективності регулювання, яке, як постійно наголошувалось, було невід'ємною частиною її «генетичного коду» [40, р. 1]. Уроки, винесені з минулого досвіду, погляди та позиції зацікавлених сторін і громадянського суспільства, твердо зайняли своє місце в процесі формування політики до того, як було запропоновано нове законодавство. Зусилля Комісії нещодавно були визнані Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), яка за результатами свого огляду регуляторної політики (2018 р.) визнала Комісію лідером з точки зору здійснення належної регуляторної практики [27]. Однак Комісія не збиралася зупинитись на досягнутому і розглянула пакет реформ, що охоплюють весь цикл політики, який вона запровадила в травні 2015 р. Мета цих реформ – підвищити відкритість та прозорість в процесі прийняття рішень ЄС, поліпшити якість нових законів шляхом проведення оцінки впливу законопроектів та поправок до існуючих правових актів, а також для сприяння постійному та послідовному перегляду існуючих законів ЄС. Критичний аналіз буде зосереджено на уточненні та подальшому вдосконаленні політики ефективного регулювання, в тому числі стосовно дотримання принципу субсидіарності та пропорційності.

Такий критичний аналіз відбувався одночасно з роздумами щодо майбутнього Європи, які Комісія ініціювала в своїй Білій книзі, оприлюдненій 1 березня 2017 р. Як вже зазначалось, в ній було представлено п'ять основних сценаріїв подальшого розвитку Союзу, кожен з яких надає можливість поглянути на стан справ в Союзі в 2025 р. [42, р. 15–25]. Щоб стимулювати започатковану Білою книгою дискусію, Європейська Комісія, спільно з Європейським Парламентом і зацікавленими державами-членами започаткувала проведення в різних містах і регіонах ЄС кампанії «Дебати щодо майбутнього Європи», у межах якої відбулось понад 2 000 публічних заходів, під час яких європейці мали можливість висловити свої думки щодо майбутнього Об'єднаної Європи [40, р. 1]. Коментуючи цей процес обговорення у своєму щорічному зверненні до Європейського Парламенту щодо становища ЄС в 2017 р., Ж.-К. Юнкер представив своє бачення

більш єдиного, сильного та демократичного Союзу, заснованого на свободі, рівності та верховенстві права [29]. Для продовження цієї роботи та просування її вперед, Голова Комісії Ж.-К. Юнкер створив Цільову групу з питань субсидіарності та пропорційності з метою критичного огляду всіх сфер європейської політики та щоб переконатися, що Союз діє лише там, де він створює додану вартість, та, зокрема, більш глибокого аналізу Сценарію № 4 «Робити менше, але ефективніше», згідно з яким Союз зосередить увагу і обмежені ресурси на меншій кількості сфер спільної політики [42, р. 22].

Комісія вже досягла певного прогресу в пошуку шляхів більш ефективної імплементації політики ЄС, роблячи менше на рівні Союзу та більше на національному рівні. На сьогодні більш ніж 97% заходів надання державної допомоги (підтримки) здійснюються безпосередньо на національному, регіональному або місцевому рівнях, виходячи з чітко визначених критеріїв і без попереднього затвердження Комісією. Розширення повноважень національних органів з питань конкуренції також дозволило їм застосувати близько 85% рішень антимонопольного законодавства, прийнятого з 2004 р. [40, р. 2]. Запропоноване Комісією спрощення процесу імплементації Спільної сільсько-господарської політики (ССП) виходить з визнання нею різноманітності місцевих умов по всьому Союзі та повертає відповідальність національним органам влади для забезпечення прийняття ними ефективних та цільових рішень, спрямованих на підтримку сільського господарства та збереження навколишнього середовища.

Запроваджені Маастрихтським договором принципи субсидіарності та пропорційності лежать в основі всього того, що зараз робить ЄС. Відповідно до ст. 5 Договору про Європейський Союз (ДЄС) межі повноважень Союзу визначаються принципом надання повноважень, відповідно до якого ЄС діє в межах повноважень, наданих йому державами-членами згідно з Договорами заради досягнення визначених в них цілей. Повноваження, яких не надано Союзові згідно з Договорами, залишаються за державами-членами. Відповідно до принципу субсидіарності у сферах, що не належать до його виключної компетенції, Союз діє лише якщо та у такому обсязі, в якому держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованого заходу на центральному, регіональному або

місцевому рівнях, а натомість це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби або результати запропонованих заходів [11, р. 6–7].

Контроль за дотриманням цього принципу є по суті політичним питанням, покладеним на політичні інституції ЄС і національні парламенти держав-членів. Саме з огляду на це, Ж.-К. Юнкер у своїх Політичних керівних принципах від 15 липня 2014 р. підкреслив важливість посилення взаємодії з національними парламентами як спосіб наближення Союзу до своїх громадян [21, р. 13]. Протоколи № 1 «Про роль національних парламентів у Європейському Союзі» та № 2 «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності» Договорів визначають роль національних парламентів у Союзі та надають їм можливість контролювати дотримання Союзом принципу субсидіарності. Європейська Комісія та Європейський Парламент мають надсилати свої проекти законодавчих актів та змінені проекти, які обґрунтовуються з огляду на принципи субсидіарності та пропорційності, національним парламентам, а Рада ЄС – проекти законодавчих актів, ініційовані групою держав-членів, Судом ЄС, Європейським центральним банком або Європейським інвестиційним банком. Національні парламенти можуть протягом восьми тижнів надіслати Головам Європейського Парламенту, Ради та Комісії обґрунтований висновок із викладом того, чому вони вважають, що зазначений проект не відповідає принципу субсидіарності. У разі, коли обґрунтовані висновки національних парламентів щодо невідповідності проекту законодавчого акту принципу субсидіарності представляють щонайменше третину всіх голосів (кожен з парламентів має по два голоси), Комісія, або інші ініціатори проекту законодавчого акту, можуть вирішити зберегти, змінити або відкликати проект, обґрунтувавши таке своє рішення. У випадку, коли стосовно проекту законодавчого акту, що підлягає звичайній законодавчій процедурі, існує проста більшість голосів національних парламентів, Комісія має обґрунтувати, чому вона зберігає свою пропозицію (якщо вона не відкликає її або не вносить поправки), а Європейський Парламент і Рада повинні розглянути пропозицію на предмет її сумісності з принципом субсидіарності. Якщо проста більшість членів Європейського Парламенту або 55% членів Ради ЄС вважають, що проект законодавчого акту порушує принцип субсидіарності, він надалі не розглядається. Суд ЄС має юрисдикцію щодо позовів про

порушення принципу субсидіарності законодавчим актом, які подають держави-члени (або про які вони повідомили від імені своїх національних парламентів) або Комітет регіонів у межах своїх повноважень [11, р. 206–207].

На практиці, субсидіарність полягає у визначенні найкращого рівня врядування для розроблення та імплементації політики. Союз повинен щось робити лише там, де це необхідно, і де його дії мають очевидні переваги над заходами, які вживаються на національному, регіональному або місцевому рівнях. Потенційна додана вартість дій ЄС та ціна бездіяльності ЄС (часто називають «вартістю відсутності Європи») є тісно пов'язаними поняттями [24]. Політична оцінка того, чи може певний інструмент політики ЄС розглядатись як додана вартість, може змінюватися з часом, залежно від політичних пріоритетів, що існують на даний момент.

Відповідно до принципу пропорційності заходи Союзу за змістом та формою не виходять за межі того, що є необхідним для досягнення цілей Договорів. Протокол № 2 більш детально визначає вимоги пропорційності до проектів законодавчих актів. Будь-який фінансовий або адміністративний тягар, який покладається на Союз, національні уряди, місцеві та регіональні органи влади та економічних операторів, має бути зведений до мінімуму і бути співмірним з цілями, які необхідно досягти [11, р. 207]. Для Комісії це означає, що її амбітна політика має здійснюватися у найпростіший та найменш затратний спосіб і уникати бюрократичної тяганини. Мова йде про ретельне узгодження інтенсивності запропонованого заходу з тим, що потрібно досягти. Пропорційність є наріжним каменем політики поліпшення ефективності регулювання Комісії та її Програми з регуляторної придатності та ефективності (REFIT) [31]. Суд ЄС є кінцевим арбітром пропорційності й може припинити дії, які, як він вважає, порушують цей принцип.

Враховуючи важливість правильного застосування обох принципів і з огляду на тісні зв'язки Комісії з національними парламентами та на вимогу ст. 9 Протоколу № 2 Договорів, вона публікує щорічний звіт з обох цих питань. Річний звіт про відносини між Європейською Комісією та національними парламентами в 2017 р. та щорічний звіт про застосування принципів субсидіарності та пропорційності за 2017 р. супроводжували публікацію Повідомлення Комісії щодо зміцнення

ролі цих принципів в процесі розроблення політики ЄС від 23 жовтня 2018 р.

Отже, субсидіарність та пропорційність є основними елементами підходу Комісії до поліпшення ефективності регулювання, який ґрунтується на трьох фундаментальних процесах оцінювання, оцінки впливу та консультацій із зацікавленими сторонами. Комісія інвестувала значні ресурси в удосконалення свого підходу, що помітно поліпшило оцінку субсидіарності та пропорційності:

1. Комісія підвищила прозорість, легітимність та підзвітність своєї роботи. Веб-сторінка «Внесок до законотворчості» дозволяє зацікавленим сторонам повною мірою брати участь в роботі Комісії протягом всього циклу політики: від надання зворотного зв'язку щодо первинних ідей до коментарів стовно прийнятих Комісією пропозицій та проектів її делегованих і виконавчих актів [12].

2. Публічні консультації супроводжують всі основні ініціативи Комісії, а найважливіші з них згодом будуть доступні всіма 24-ма офіційними мовами ЄС.

3. Комісія підготувала перші комплексні керівні принципи щодо посилення ефективності регулювання в травні 2015 року та завершила їх основне оновлення в 2017 р. Ці керівні принципи та інструменти слугують керівництвом у роботі співробітників Комісії протягом всього циклу політики [7], а також оновили рекомендації щодо того, як оцінювати субсидіарність та пропорційність. Вони публікуються з метою сприяння подальшому залученню Європейського Парламенту, Ради та інших зацікавлених сторін до процесу розроблення політики Союзу.

4. Створено новий Комітет з питань регуляторного нагляду, трьох членів якого залучено поза межами європейських інституцій. Ця незалежна рада перевіряє якість проведення оцінок впливу та окремих оцінок існуючого законодавства та оприлюднює всі свої висновки. В принципі, позитивний висновок Комітету щодо оцінки впливу є необхідним, бо інакше Комісія має публічно пояснити, чому вона вирішила продовжити. Слабкі сторони аналізу субсидіарності та пропорційності (наприклад, потреба в діях ЄС є сумнівною з точки зору цих принципів, а цілі дій в сфері певної політики ЄС є нечіткими) є одними з найчастіших причин негативних висновків Комітету [34, р. 20].

5. Експерти створеної в 2015 р. Платформи REFIT допомагають Комісії в пошуку рішень для спрощення існуючого законодавства.

У межах Платформи було прийнято понад 80 висновків, якими сприяв представник Комітету регіонів.

6. В квітні 2016 р. Європейський Парламент, Рада та Європейська Комісія підписали нову Міжвідомчу угоду про поліпшення законотворчого процесу, яка охоплює всі аспекти ефективного регулювання, включаючи субсидіарність та пропорційність, прозорість законодавчої процедури, використання делегованих актів та щорічне та багаторічне програмування політичних пріоритетів.

Застосування цих інструментів підвищення ефективності регулювання сприяло розробленню Комісією більш пропорційного законодавства [10]. Ефективне застосування законодавства ЄС також є важливим для того, щоб його передбачені вигоди були впроваджені на практиці. Оцінювання та оцінка впливу допомагають забезпечити ефективну імплементацію. Вони доповнюються більш стратегічним підходом до імплементації та дотримання законодавства ЄС, в тому числі шляхом надання допомоги державам-членам у правильному застосуванні законодавства ЄС, а також шляхом зосередження процедур боротьби з порушеннями на системних проблемах, коли примусові дії Комісії можуть реально змінити ситуацію.

Як вже зазначалось, в листопаді 2017 р. Головою Європейської Комісії Ж.-К. Юнкером була створена Цільова група з питань субсидіарності, пропорційності та аналізу сценарію «Робити менше, але ефективніше» у складі членів Європейського Парламенту, національних парламентів та Комітету Регіонів (по 3 особи) та під головуванням першого заступника Голови Комісії Ф.Тіммерманса [16]. Перед Цільовою групою були поставлені завдання розробити рекомендації щодо ефективнішого застосування принципів субсидіарності та пропорційності в роботі інститутів ЄС, визначити сфери політики, в яких відповідальність або повноваження можуть бути повторно делеговані чи безумовно повернуті державам-членам, а також знайти способи активнішого залучення місцевих та регіональних органів влади в процес розроблення та імплементації політики ЄС. Протягом лише півроку Цільова група склала всебічну та цілеспрямовану відповідь на ці питання, спираючись на внесок у процес підготовки доповіді багатьох зацікавлених сторін [39].

У звіті Цільової групи від 15 липня 2018 р. було представлено дев'ять рекомендацій разом з низкою заходів, спрямованих на їх

реалізацію. Вони охоплюють процес розроблення Комісією політики ЄС, роль національних парламентів у розгляді законодавчих пропозицій Комісії та законодавчу процедуру як таку. Основними висновками звіту є такі [3, р. 4]:

- необхідно запровадити нові методи роботи протягом всього циклу політики з метою прийняття більш досконалих законів, заснованих на спільному розумінні принципів субсидіарності та пропорційності;

- потрібна «активна субсидіарність» (тобто, поліпшення взаємодії з усіма зацікавленими сторонами, місцевими та регіональними органами влади протягом всього циклу політики), яка посилює роль місцевих і регіональних органів влади та національних парламентів, а також сприяє визнанню того, що робить Союз;

- Союз повинен ефективніше використовувати свої ресурси та визначити пріоритети своїх дій, але немає жодних підстав для повторного делегування державам-членам визначених Договорами повноважень або цілих сфер політики.

Багато рекомендацій Цільової групи стосуються практичного застосування концепції поліпшення ефективності регулювання. Комісія підтримала висновок Цільової групи щодо необхідності посилення застосування принципів субсидіарності та пропорційності під час розроблення політики ЄС, як частини більш широкого порядку денного у сфері регулювання. В Комісії наголошують на важливості повнішого залучення до процесу політики ЄС 41-ї палати національних парламентів держав-членів, 74-х регіональних законодавчих зборів, 280-ти регіональних та 80-ти тис. місцевих органів влади, які знаходяться на передньому краї імплементації законодавства ЄС [40, р. 6]. Активна субсидіарність і новий спосіб співпраці з цими структурами допоможуть забезпечити належну імплементацію існуючих напрямів політики, зміцнюючи, водночас, розуміння та відповідальність за те, що робить Союз.

На даний час Комісія підбиває підсумки реалізації політики підвищення ефективності регулювання та активно з'ясовує думки всіх зацікавлених сторін [37]. Метою ініціативи із з'ясування думок є визначення того, чи можна інструменти політики поліпшення регулювання використовувати більш ефективно та результативно, включаючи посилення ролі субсидіарності та пропорційності в процесі розроблення політики ЄС.

3. Порядок денний ЄС «Ефективне регулювання для досягнення кращих результатів»: перші результати та висновки

Як вже зазначалось, на початку своєї п'ятирічної каденції Європейська Комісія Ж.-К. Юнкера була сповнена рішучості досягти кращих результатів для громадян та бізнесу ЄС, зміцнивши, тим самим, довіру до інститутів Союзу. Комісія прагнула забезпечити активну участь громадян та зацікавлених сторін у формуванні того, що робить Союз, повинен робити, має робити інакше чи більше взагалі не повинен робити. Встановивши рамки для забезпечення прозорості, підзвітності та науково обґрунтованого процесу прийняття рішень, взяті Комісією на себе зобов'язання щодо ефективного регулювання та імплементації ключових заходів, оголошених у травні 2015 р. [5], дозволили цьому інституту досягти реального прогресу у досягненні цих цілей (Рис.) [6, р. 5].



Рис. Заходи з імплементації принципів ефективного регулювання, здійснені в 2015–2018 рр.

В 2016 р. та 2017 р. Комісія оприлюднила повідомлення, в яких виклала результати, досягнуті за останні роки [6; 10], а також щорічні звіти про зменшення адміністративного навантаження, починаючи з 2017 р. [32].

В 2019 р. знову настав час підвести підсумки того, як працюють різні інструменти та процеси ефективного регулювання. Метою Комісії було визначити, що добре працює, що є проблематичним та

які основні уроки слід винести. Загалом, повідомлення, яке Комісія оприлюднила в квітні 2019 р. [8] є позитивним: ефективне регулювання поліпшило спосіб розроблення політики і, як таке, має залишатися в основі методів роботи інститутів ЄС в майбутньому. Але завжди є можливість для подальшого вдосконалення, тому Комісія визначила сфери, які необхідно як слід вивчити в більш широкому колі зацікавлених сторін на предмет майбутніх удосконалень. Вони залежатимуть від більш сильних спільних зусиль усіх, хто бере участь у розробці та імплементації рішень щодо певних напрямів політики.

Під час зазначеного критичного аналізу в Комісії розглянули наявну наукову літературу, провели публічні консультації та з'ясувати думки інших інститутів та органів, а також представників департаментів Комісії, які інтегрують принципи ефективного регулювання у свою щоденну роботу. Були враховані також висновки Цільової групи з питань субсидіарності, пропорційності та аналізу сценарію «Робити менше, але ефективніше» [39] та зобов'язань, які Комісія взяла на себе у відповідь [40].

В Повідомленні Комісії від 15 квітня 2019 р. висвітлені загальні уроки, які можна винести з досвіду імплементації концепції ефективного регулювання, а потім розглядаються деякі особливі сфери ефективного регулювання, де можна зробити подальші вдосконалення.

Отже, можемо виокремити перші уроки, винесені з досвіду імплементації ефективного регулювання [8, р. 6–7]:

1. З результатів критичного аналізу видно, що концепція ефективного регулювання отримала позитивну оцінку, більше того, існують попит на продовження практики її застосування та подальше вдосконалення. Доводи на користь ефективного регулювання сьогодні фактично є навіть сильнішими, ніж раніше. У світі «пост-фактів», де дезінформація, інформаційні бульбашки соціальних медіа та відверта пропаганда здавалося б об'єдналися, щоб підірвати саму природу демократичних дебатів та наукового авторитету, розроблення обґрунтованої політики в же не є лише пріоритетом минулого або звичайною професійною практикою сьогодні – це ключовий імператив майбутнього.

2. Принципи ефективного регулювання мають бути невід'ємною частиною інституційної культури будь-якого органу державної влади, який має тип обов'язків, що нині покладені на

Європейську Комісію. Результати критичного аналізу, особливо опитування співробітників, чітко свідчать про те, що останніми роками такі культурні зміни в Комісії відбулися. Однак ці зміни ще не є незворотними. Щоб забезпечити невідворотність змін, Європейській Комісії необхідно ще деякий час продовжувати підкреслювати внутрішню та зовнішню важливість ефективного регулювання.

3. Інструменти та процедури ефективного регулювання створені для підтримки процесу прийняття політичних рішень, а не для їх заміни. Їх ключове завдання – забезпечити найкращу можливу основу для своєчасних та обґрунтованих рішень щодо державної політики. Досягнення цього на практиці часом може бути складним, сповненим викликів, процесом, оскільки постійно виникають нові та нагальні потреби політики, а процеси ефективного регулювання потребують тривалого часу. Таким чином, на практиці виникає необхідність у певних змінах та деяких винятках з процедур ефективного регулювання, і, якщо виходити з реалій, це також буде відбуватися в майбутньому. Комісія прагнула мінімізувати винятки із загальних правил щодо необхідності оцінки, консультацій з громадськістю та оцінка впливу, обґрунтовувати винятки чітко та прозоро для зовнішнього світу, а також робити все можливе для того, щоб за конкретних обставин максимально відповідати принципам ефективного регулювання.

4. Практики ефективного регулювання не є безкоштовними. Вони передбачають інвестиції у вигляді фінансових та людських ресурсів і збільшують час, необхідний для підготовки ініціативи до прийняття, враховуючи формальні вимоги процесу політики. Ця інвестиція виправдана вигодами, які не в останню чергу виникають завдяки підтримці швидших та більш обґрунтованих рішень законодавців (Рада ЄС та Європейський Парламент) щодо пропозицій Комісії. Однак витрати повинні залишатися пропорційними. Результати критичного аналізу підказують шляхи поліпшення процесів ефективного регулювання, не підриваючи, водночас, їх цілей.

5. Критичний аналіз ще раз підтвердив, що для досягнення успіху в імплементації принципів ефективного регулювання потрібно докласти спільних зусиль. У міру вдосконалення інструментів та процесів, розроблених Комісією, подальший прогрес все більше спиратиметься на вдосконалення, яким Комісія

може сприяти, але не забезпечувати власними зусиллями. Наприклад, результати критичного аналізу чітко показали, що якість оцінювання залежить від спільного розуміння законодавців ЄС та держав-членів щодо того, коли це найкраще робити, які показники та рамки використовувати для вимірювання діяльності та як ефективно зібрати необхідну моніторингову інформацію. Корисність та актуальність оцінки впливу також залежать від того, чи оцінюється також вплив суттєвих поправок до законодавчих пропозицій Комісії, що законодавці зобов'язані робити, де це доречно та необхідно [20]. Отримання вигод від публічних консультацій залежить від активної участі інших інститутів та національного, регіонального та місцевого рівнів влади.

Ставлення європейців до регуляторної політики ЄС з'ясовують за допомогою Євробарометра – міжнародного проекту регулярних опитувань громадської думки, що здійснюються під егідою Європейської Комісії.

Останнє за часом опитування Євробарометру було проведено в березні 2017 р. [15]. Соціологічна служба TNS opinion & social network провела його в 28-ми державах-членах ЄС в період 13–23 березня 2017 р. Понад 10,5 тис. (10 614) респондентів з різних груп підприємців (ключові особи, які приймають рішення в компаніях), були опитані за допомогою телефону. До респондентів звертались місцевою мовою від імені Генерального директорату з питань міграції та внутрішніх справ Європейської Комісії. Вибірка була сформована на основі міжнародної бази даних Orbis [28]. Методологія дослідження розроблена відділом моніторингу аналізу засобів масової інформації Генерального директорату з питань комунікацій.

Основними результатами опитування є такі [15, р. 5–7]:

1. Щодо загального ставлення до законодавства ЄС, то найпоширенішою думкою, про яку згадують більше двох п'ятих (44%) компаній, полягає в тому, що загалом законодавство ЄС не є ані підтримкою, ані перешкодою для компаній. Приблизно кожна п'ята компанія (18%) вважає, що законодавство ЄС є перешкодою; і приблизно кожен десятий респондент (11%) вважає, що воно є підтримкою його компанії. Менше, ніж кожна п'ята компанія (17%) вважає, що законодавство ЄС є і підтримкою, і перешкодою. Респонденти, які сказали, що законодавство ЄС є підтримкою для їхнього бізнесу представляють компанії, які працюють у трьох та більше державах-членах ЄС (19%), поза межами ЄС (19%) та

планують розширитись до іншої держави-члена ЄС протягом найближчих двох років (17%). Компанії, які знають про походження законодавства та є активними, чи планують бути активними у наступні 2 роки також поза межами ЄС, швидше вважають законодавство ЄС підтримуючим (22%), ніж вважають його перешкодою (15%).

2. Перешкоди для подання скарг. Розмірковуючи про перешкоди, які заважають компаніям подавати скарги щодо адміністративного тягаря, що впливає із законодавства, компанії, швидше за все, зазначають, що це не матиме жодних змін (55%), що розгляд скарги триватиме надто довго (55%) та що потрібно занадто багато часу, щоб подати скаргу (51%). Менше половини всіх компаній, але все ще помітні частки, згадують про те, що не знають, до кого подати скаргу (40%), не знають, як подати скаргу (34%) та бояться негативних наслідків для їхньої компанії (32%) як перешкоди, які утримують їх від подання скарг. Приблизно кожна з 10-ти компаній (11%) не вважає, що будь-яка із зазначених причин заважатиме їм подавати скарги щодо надмірного адміністративного тягаря, пов'язаного із законодавством, що стосується їхньої компанії.

3. Щодо зміни регуляторних витрат за останній рік, то загалом, найпоширенішою відповіддю стосовно семи конкретних галузей законодавства була такою, що регуляторні витрати, які впливають із дотримання законодавства та зобов'язань щодо надання інформації, залишилися однаковими з минулим фінансовим роком. Однак існують великі розбіжності між конкретними сферами: сфери законодавства, в яких компанії, з великою ймовірністю, говорять, що збільшили витрати, є: закони про навколишнє середовище (45% заявляють, що витрати зросли; 38% – що вони залишилися колишніми); закони про енергію та клімат (45% та 36% відповідно); закони про безпеку (40% і 38%). Сферами законодавства, де більші частки компаній кажуть, що регуляторні витрати залишилися однаковими, це: ПДВ (61% заявили, що витрати залишилися колишніми; 27% – що вони зросли); закони про захист прав споживачів (50% та 30% відповідно); охорона здоров'я та безпека на робочому місці (49% та 41%) та регулювання ринку праці (47% та 35%). Дуже мало компаній (від 4% до 1%) вважають, що регуляторні витрати зменшилися за останній фінансовий рік. Значна частка підприємств не в змозі оцінити ці сфери (до 21% відповіли «не

знаю» щодо законів про безпеку, а 18% – щодо законів про захист прав споживачів).

Висновки

В рамках своєї діяльності в сфері державного управління ОЕСР працює з країнами над вдосконаленням підходів до кращого регулювання, які часто називають також регуляторною політикою. Регуляторна політика є запорукою ефективного регулювання, оскільки разом із програмами оподаткування та витрачання коштів, регулювання є одним з ключових інструментів уряду для сприяння економічному зростанню, підвищенню соціального добробуту, забезпеченню інклюзивності, захисту навколишнього середовища, реагуванню на нові технологічні виклики та підвищенню загальної якості життя. В часи стрімкого розгортання четвертої промислової революції, коли проривні технології кардинально змінюють усі аспекти повсякденного життя та економічної діяльності, регуляторні реформи сьогодні, як ніколи до цього, є важливим інструментом для забезпечення того, щоб регулювання залишалося придатним для стимулювання інноваційного розвитку та сприяння економічному та соціальному добробуту. Регуляторна політика включає в себе процеси та інститути, які створені для розробки, імплементації та оцінювання інструментів регулювання, підвищення їх ефективності та результативності, а також для забезпечення їх відповідності інтересам суспільства. Регуляторна політика є справжньою горизонтальною політикою, що визначає правила нормотворчості, які застосовуються горизонтально для всіх сфер та секторів державної політики. Держави-члени ОЕСР продовжують докладати значних зусиль, щоб прийняти комплексний державний підхід до вирішення питань регуляторної політики та зробити її критичним елементом реформи державного сектора.

У межах визначеної ОЕСР політики Європейська Комісія розробила і запропонувала цілеспрямовану та пріоритетну програму політичних ініціатив. Ключовим в цій програмі є намір Комісії діяти лише там, де це необхідно, і з тих питань, які дійсно мають значення для ЄС. Комісія дуже позитивно сприйняла важливий висновок звіту Цільової групи про те, що ЄС робить додатковий внесок (є корисним) у всіх сферах своєї діяльності. Водночас, серед інститутів та держав-членів ЄС зміцнилось розуміння того, що з тими ресурсами, які є в наявності, у певний

момент вони більше не зможуть вирішувати проблеми, які постали перед ними. З огляду на це, Комісія погодилась з Цільовою групою, що її діяльність має бути побудована на основі чітких пріоритетів, а використання ресурсів має стати ефективнішим. Цільова група також запропонувала новий спосіб роботи на основі активної субсидіарності та більш динамічного залучення всіх зацікавлених сторін і всіх урядових рівнів протягом всього циклу політики. Це ознаменувало важливу зміну в процесі розроблення політики ЄС, що сприятиме підвищенню якості та легітимності прийнятих правових актів. Комісія визначила ряд змін, які вона має намір зробити у відповідь на звіт Цільової групи, і тепер пропонує Європейському Парламенту, Європейській Раді, Раді ЄС, національним парламентам, національним урядам, місцевим і регіональним органам влади розглянути ці зміни та відреагувати на них.

Щодо практичних аспектів політики поліпшення державного регулювання, то ЄС вже давно став ключовим законодавцем та установником високих стандартів у таких сферах, як захист споживачів, конкуренція та безпека на робочому місці. Водночас, держави-члени ЄС залишаються важливими розробниками політики шляхом встановлення власних внутрішніх регуляторних актів, а також за допомогою своєї ролі у формуванні законів ЄС. Якщо ці закони та нормативно-правові акти є добре розробленими, вони можуть сприяти добробуту та стимулювати економіку. Однак погано розроблені закони перешкоджають зростанню, шкодять навколишньому середовищу та ставлять під загрозу здоров'я громадян. З огляду на це, регуляторна політика є інструментарієм, який допомагає виробникам політики йти в ногу з технологічними, суспільними та екологічними змінами. Основні інструменти цієї політики включають в себе використання науково обґрунтованих доказів та участь зацікавлених сторін в процесі розроблення та перегляду законів та регуляторних актів. В ЄС регуляторна політика розвивається й удосконалюється у межах концепції ефективного регулювання та відіграє вирішальну роль у формуванні поточних регуляторних процесів. У той же час усі держави-члени ЄС прийняли власну регуляторну політику та постійно удосконалюють її у межах концепції ефективного регулювання.

Список використаних джерел:

1. Перспективы развития регуляторной политики: первый проект // 12-е заседание Комитета по регуляторной политике 15–16 апреля 2015 г. – Париж: ОЭСР, 2015. – 110 с.
2. 10 Commission priorities for 2015–2019. – Access mode : https://ec.europa.eu/commission/priorities_en
3. Active Subsidiarity. A new way of working: Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and «Doing Less More Efficiently». – Access mode : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en.pdf
4. Arndt C. Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results / C. Arndt, A. C. Baker, T. Querbach, R. Schultz // OECD Regulatory Policy Working Papers No 1. – Paris: OECD Publishing, 2015. – 66 p. – Access mode : http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/WP1_Design-Methodology-Key-Results.pdf
5. Better regulation for better results – An EU agenda: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – Strasbourg, 19.5.2015 COM(2015) 215 final. – Access mode : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0215:FIN>
6. Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. – Brussels, 14.9.2016 COM(2016) 615 final. – Access mode: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-615-EN-F1-1.PDF>
7. Better regulation: guidelines and toolbox. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en
8. Better regulation: Taking stock and sustaining our commitment, 15 April 2019. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf
9. Commission presents White Paper on the future of Europe: Avenues for unity for the EU at 27 // European Commission – Press release. – Brussels, 1 March 2017. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-385_en.htm

10. Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – Strasbourg, 24.10.2017 COM(2017) 651 final. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf

11. Consolidated texts of the EU Treaties as amended by the Treaty of Lisbon. – Access mode : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228848/7310.pdf

12. Contribute to law-making. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_en

13. Disruptive Technology. A technology that affects the normal operation of the market or the industry. – Access mode : <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/other/disruptive-technology/>

14. Doing Business: Measuring Business Regulations. – World Bank Group, 2019. – Access mode : <http://www.doingbusiness.org/>

15. Flash Eurobarometer Report 451: Businesses perceptions on regulation. – October 2017. – Access mode : <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/yearFrom/1974/yearTo/2018/search/regulation/surveyKy/2129>

16. Future of Europe: President Juncker creates Task Force on «doing less more efficiently». – European Commission’s Press release, Brussels, 14 November 2017. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4621_en.htm

17. Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide. – OECD/European Commission/JRC, 2008. – Access mode : <https://www.oecd.org/sdd/42495745.pdf>

18. Indicators of Regulatory Management Systems: 2009 Report. – Paris: OECD Publishing, 2009. – Access mode : <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf>

19. Indicators of Regulatory Policy and Governance. – Access mode : <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm>

20. Interinstitutional Agreement of 13 April 2016 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making. – Access mode :

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG

21. Juncker Jean-Claude. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission / Jean-Claude Juncker. – Retrieved December 20, 2018, from : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf

22. Lodge M. Crowdsourcing and regulatory reviews: A new way of challenging red tape in British government? / M. Lodge, K. Wegrich // Regulation & Governance. – 2014. – P. 1–22. – Access mode : http://www.transcrisis.eu/wp-content/uploads/2015/10/Lodge_et_al-2015-Regulation_Governance.pdf

23. Lodge M. Trends and challenges in regulation and regulatory policy / M. Lodge // Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015. – Paris: OECD Publishing, 2015. – P. 11–33. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-4-en>

24. Mapping the Cost of Non-Europe, 2014 – 2019: Study / Fourth edition, December 2017. Retrieved December 20, 2018, from : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603239/EPRS_STU\(2017\)603239_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603239/EPRS_STU(2017)603239_EN.pdf)

25. Martin C. Industry 4.0: Definition, Design Principles, Challenges, and the Future of Employment / C. Martin. – Access mode : <https://www.cleverism.com/industry-4-0/>

26. OECD 2015 Regulatory Policy Outlook. – Paris: OECD Publishing, 2015. – Access mode : <http://www.oecd.org/gov/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm>

27. OECD Regulatory Policy Outlook 2018. – Paris : OECD Publishing, 2018. – 255 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>

28. Orbis: Powering the business of certainty. – Access mode : <https://www.bvdinfo.com/en-us/our-products/data/international/orbis>

29. President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017, Brussels, 13 September 2017. – Retrieved December 20, 2018, from : http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm

30. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. – Paris: OECD Publishing, 2012. – Access mode : <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>

31. REFIT – making EU law simpler and less costly. – Access mode : <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and->

improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en

32. Regulatory Fitness and Performance Programme. REFIT Scoreboard Summary 24 October 2017. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/regulatory-fitness-and-performance-programme-refit-scoreboard-summary_en_6.pdf

33. Regulatory Policy in Korea. Towards Better Regulation. – OECD, 2017. – 154 p. DOI:<https://dx.doi.org/10.1787/9789264274600-en>

34. Regulatory Scrutiny Board: Annual Report 2017. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb-report-2017_en.pdf

35. Roadmap for a more United, Stronger and more Democratic Union. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/roadmap-soteu-factsheet_en.pdf

36. Schultz R. Better indicators for better regulation: the OECD iREG experience / R. Schultz, C. Arndt-Basacle, P. Davidson, B. Gerloff. – Access mode : <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Better-indicators-for-better-regulation.pdf>

37. Stocktaking of the Commission's «better regulation» approach. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2332204_en

38. Sustainable Governance Indicators. – Bertelsmann Stiftung, 2018. – Access mode : <http://www.sgi-network.org/2018/>

39. Task force on subsidiarity, proportionality and doing less more efficiently. – Access mode : https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en#report

40. The principles of subsidiarity and proportionality: Strengthening their role in the EU's policymaking: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – Strasbourg, 23.10.2018 COM(2018) 703 final. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-principles-subsidiarity-proportionality-strengthening-role-policymaking_en.pdf

41. The Rome Declaration. Declaration of the leaders of 27 member states and of the European Council, the European Parliament and the European Commission. – Access mode : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>

42. White paper on the future of Europe and the way forward «Reflections and scenarios for the EU27». – European Commission

COM(2017)2025 of 1 March 2017. – Access mode : https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_en

43. World Justice Project (WJP) Rule of Law Index 2017 – 2018. – Access mode : <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-lawindex/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018>

44. Worldwide Governance Indicators. – World Bank Group, 2019. – Access mode : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

РОЗДІЛ 4. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-246-6-8>

Хожило І. І.,

*доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри державного управління
і місцевого самоврядування*

*Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»,
м. Дніпро*

ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ РОЗБУДОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Анотація. У сфері публічного управління та адміністрування в умовах сучасних викликів суспільного розвитку, які формуються як наслідки процесів глобалізації, інтеграції та впливу пандемії COVID-19, надзвичайно актуальним постає питання пошуку ефективних інструментів в реалізації державної політики у сфері громадського здоров'я. Зазначена проблема охоплює практично всі рівні управління – від локального до національного, а навіть і глобального управління громадським здоров'ям. Сьогодні в Україні мова йде не просто про організаційно-функціональну перебудову вже створеної та функціонуючої інфраструктури системи охорони здоров'я в рамках реалізації медичної реформи. Вперше з часів здобуття незалежності українська держава повинна побудувати абсолютно нову національну модель охорони громадського здоров'я. І тут надзвичайно пріоритетними напрямками політики у зазначеній сфері є готовність депутатського корпусу до розробки та реалізації програм громадського здоров'я на рівні територіальних громад та

готовність національної системи освіти до підготовки фахівців у сфері громадського здоров'я.

Вступ

Розбудова національної системи охорони громадського здоров'я в Україні є одним із найголовніших напрямків Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, що закріплено як завдання трансформації вітчизняної медичної галузі [1]. Створення цієї моделі та розбудова ефективної системи публічного управління громадським здоров'ям – це міжнародні зобов'язання української держави перед Європейським Союзом щодо відповідності європейським стандартам безпеки, доступності та якості надання медичних послуг та підвищення якості й тривалості життя для громадян України.

Нині в умовах значних трансформацій системи публічного управління (реформа державного управління, місцевого самоврядування), а також низки галузевих реформ (медична, освітня, земельна реформа та ін.) в Україні спостерігається зміцнення демократичних основ діяльності органів місцевого самоврядування. Ці процеси, з одного боку, значною мірою знаходять відображення у запровадженні різних форм активної участі громадян у місцевому самоврядуванні. А з іншого боку, реформа місцевого самоврядування виявила певні протиріччя між задекларованими намірами щодо організаційно-функціональної перебудови системи управління та отриманими результатами децентралізації на її перших етапах. Тому, на наш погляд, зазначені протиріччя знаходиться у площині проблеми розмежування повноважень органів влади різних рівнів і забезпечення їх відповідним обсягом ресурсів.

Найбільшій актуалізації зазначена проблема набула у сфері охорони здоров'я з початком пандемії COVID-19 [2]. Вказана неузгодженість значною мірою ускладнює виконання завдань, які стоять перед органами місцевого самоврядування, зокрема й перед депутатами місцевих рад, адже саме вони представляють інтереси територіальної громади, виборців своїх виборчих округів, у тому числі, інтереси виборців у сфері охорони здоров'я.

Слід наголосити, що медична реформа належить до найбільш важливих реформ [3], з успішністю якої керівництво української держави та громадяни пов'язують свої очікування щодо

підвищення якості та рівня життя громадян до рівня європейських країн.

Архітектура публічно-управлінської діяльності має три взаємопов'язані складові: державно-управлінська сфера та сфера діяльності установ приватного і громадського сектору. Діяльність установ державно-управлінської сфери здійснюється від імені держави, має владно-розпорядчий характер і забезпечується з боку держави за допомогою примусу. В той час як громадські організації та підприємницькі структури виступають як суб'єкти недержавної форми власності, а відтак вони діють самоврядні структури. В суспільних відносинах вони виступають виключно від свого імені, а в правовому полі вони обмежені правом вирішення питань, які закріплені в їх статутах та установчих документах. Тож з цих позицій можна вважати, що публічне управління у сфері громадського здоров'я – це взаємодія державно-управлінської, бізнесової та громадської складових з метою досягнення цілей державної політики у сфері громадського здоров'я [4].

1. Програми у сфері охорони громадського здоров'я як управлінська функція

Зазначимо, що державна політика України у сфері громадського здоров'я формується та реалізується, переважно, інститутами виконавчої влади. Так, на національному рівні відповідальним суб'єктом публічного управління за реалізацію програм у сфері громадського здоров'я несе відповідальність український уряд. Задля досягнення належних результатів уряд здійснює управління на основі застосування комплексного механізму економічного, правового та організаційного впливу на об'єкти управління, тобто на медичні заклади та установи державно/комунальної сфери та заклади, які утворені й функціонують як установи громадського чи приватного сектору. Серед основних завдань уряду у сфері управління громадським здоров'ям, насамперед, слід назвати такі:

- забезпечення ефективної діяльності системи охорони здоров'я на національному рівні;
- сприяння розвитку мережі закладів громадського здоров'я;
- укладання міжурядових угод і координація міжнародного співробітництва з питань громадського здоров'я, а також здійснення інших повноважень та функцій (у т.ч. функції контролю), реалізація яких відбувається у сфері громадського

здоров'я та в зоні відповідальності центральних органів виконавчої влади.

Центральні органи виконавчої влади в межах своєї компетенції розробляють відповідні програми і прогнози у сфері громадського здоров'я, визначають єдині науково обґрунтовані державні стандарти, критерії та вимоги, що мають сприяти охороні здоров'я населення, здійснюють державний нагляд та контроль, іншу виконавчо-розпорядчу діяльність у зазначеній сфері.

Виконавчі органи сільських, селищних та міських рад здійснюють управління медичними закладами, організацію їх матеріально-технічного, кадрового та фінансового забезпечення відповідно до закону [4].

На відміну від системи державного управління, сфера публічно-управлінської діяльності має більш широкий формат суб'єктів управління. Сфера публічно-управлінської діяльності охоплює своїм управлінським впливом функціонування системи органів державної влади разом з органами місцевого самоврядування. Публічно-управлінська діяльність має більш широкі межі горизонту охоплення та співпраці з іншими суб'єктами (підприємства, установи та організації приватного й громадського сектору), які залучаються до взаємодії, розробки та реалізації державної політики у сфері громадського здоров'я в особі, які залучаються до.

Виходячи з цих позицій важливо акцентувати на тому, що державна політика у сфері громадського здоров'я, у свою чергу, повинна мати чітко визначені:

- цілі політики;
- відповідні органи управління, які реалізують функції щодо забезпечення визначених цілей державної політики;
- інформаційно-комунікативну систему, за допомогою якої формується інформаційний образ об'єкта регулювання, достатній для реалізації повноти функцій управління;
- необхідні інструменти політики, управління та підтримки (наприклад, валідну систему моніторингу та оцінювання), за допомогою яких органи публічної влади в межах виконання своїх функцій впливають на стейкхолдерів (організації), а також внутрішнє й зовнішнє середовище політики [5].

Постійно зростаючі суспільні вимоги до діяльності осіб, які служать публічним інтересам, особливо гостро відчуваються на рівні місцевого самоврядування. А формування місцевої політики

щодо забезпечення ефективного функціонування мережі інфраструктурних об'єктів у сфері охорони здоров'я, надання якісних медичних послуг в межах повноважень місцевого самоврядування належить до основних напрямів депутатської діяльності, що передбачає наявність низки відповідних компетентностей депутатів місцевих рад з питань охорони здоров'я. Такі компетентності є надзвичайно затребуваними особливо в період пандемії, адже саме місцева влада приймає низку важливих рішень для громади з питань охорони громадського здоров'я, як-то оголошує карантин та водить обмежувальні заходи, переводить освітні заклади на дистанційну форму навчання, відкриває пункти вакцинації тощо. І тому пропонуємо розглянути цю проблематику крізь призму двох таких аспектів: основні напрямки підвищення кваліфікації представників депутатського корпусу, які є відповідальними за розробку місцевої політики у сфері громадського здоров'я та готовність регіональної системи освіти у запровадження відповідних програм підготовки фахівців у цій сфері.

Насамперед, потребує уважного аналізу національна система професійного навчання у галузі знань «Публічне управління та адміністрування», зокрема, що стосується задоволення освітніх потреб саме депутатів місцевих рад та включення їх в процес неперервної освіти.

Різні аспекти, пов'язані з навчанням депутатів місцевих рад, знаходять висвітлення в сучасних роботах багатьох дослідників. Так, дослідники В. Бебик, В. Куйбіда здійснили обґрунтування професійного підходу до депутатської діяльності та необхідності для цього відповідних знань, умінь та навичок [6].

У наукових працях С. Газарян висвітлено проблематику професійної підготовки представників державних органів та органів місцевого самоврядування на основі інноваційності, гуманістичних цінностей, навчання упродовж життя [7].

Проблематику гуманітарного виміру розвитку публічної служби та професійного навчання у цій сфері досліджували С. Серьогін, Н. Липовська, Є. Бородін [8].

Професор І. Шпекторенко звертає особливо увагу на професіологічний, діяльнісний, компетентнісний підходи в навчанні, підвищенні кваліфікації депутатського корпусу місцевих рад та актуалізації самоосвіти [9].

Дослідниця О. Полякова, вивчаючи стан сучасної системи правової освіти виокремила низку державно-управлінських проблем, розв'язання яких у цій сфері слід здійснити виключно на загальнонаціональному рівні. Дослідниця зазначає, що найбільш актуальними з них є такі: непослідовність органів публічного управління у розробленні та здійсненні освітньої політики щодо поширення правових знань серед населення; необхідність здійснення своєчасного перегляду, уточнення та/або оновлення змісту правової освіти, програм та правових дисциплін у закладах вищої освіти; відсутність узгодження в питаннях упровадження навчальних програм (курсів) на всіх рівнях освіти для всіх вікових груп населення; відсутність системності в підготовці/перепідготовці та підвищенні кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних кадрів, задіяних у поширенні правових знань; здійснення моніторингу якості та результатів надання правових знань; реформування юридичної вищої освіти тощо [10].

Як зазначає вітчизняна дослідниця О. Поступна, сучасне виробництво не завжди забезпечується підготовленими спеціалістами, які володіють необхідними знаннями та мають достатній практичний досвід. Існуюче освітнє середовище знаходиться весь час під впливом трансформаційних процесів. А це позначається змінами техніко-економічного, організаційно-соціального та управлінського характеру. Тому, на її думку, розвиток регіональних освітніх систем (далі – РОС), адекватних особливостям освітніх потреб і специфіки регіонального ринку праці, є значним ресурсом інноваційних змін у розвитку національної системи освіти [11]. Дослідниця пропонує розглядати регіональні освітні системи як цілеспрямовані системи, що здатні до самозбереження та самоорганізації, фундаментом яких виступають є безмежні можливості та переваги сучасного інформаційного суспільства. Особливого значення розвиток регіональної освітньої інфраструктури набуває в умовах необхідності забезпечення оперативного реагування на виклики сьогодення, що постають перед регіонами (зокрема, забезпечення права на освіту осіб, які зазнали негативних наслідків збройного конфлікту, та осіб з тимчасово окупованих територій України, які приїжджають до інших її регіонів; швидке реагування та прийняття рішень місцевою владою щодо організації освітнього процесу в умовах карантинних обмежень з приводу COVID-19 та ін.).

Серед низки пріоритетних проблем до вирішення, насамперед слід наголосити на таких як: віднести брак ініціативи, досвіду, компетентності, відповідальності за прийняті рішення у представників місцевої публічної влади. Без подолання цих проблем поглиблення децентралізації є практично неможливим. Адже всі ці фактори забезпечують стабільність суспільного розвитку та вектор незворотності соціально-економічних змін в Україні. Тому визначені особливості публічного управління освітою як на національному, а особливо на регіональному рівнях, вказує дослідниця, у сфері цієї зазначеної проблематики у сфері освіти має не тільки суто теоретичне, але й практичне значення для інституту публічно-управлінської сфери.

Враховуючи все вищезначене, особливий дослідницький інтерес викликає вивчення можливості щодо застосування інформальної освіти для формування необхідних компетентностей депутатів місцевих рад у сфері громадського здоров'я та умов валідації здобутих ними знань.

При виконанні дослідження застосовано такі методи дослідження. Кабінетне дослідження (desk research) на основі застосування методу традиційного аналізу законодавчих документів, інформативно-цільового аналізу щодо інформації про діяльність комісій обласних рад з питань охорони здоров'я, що містяться на офіційних сайтах Дніпропетровської, Запорізької, Київської, Львівської, Одеської та Харківської обласних рад. Метод контент-аналізу застосовувався для з'ясування кількісно-якісного складу депутатів профільних комісій та вивчення можливостей інформальної освіти з питань реалізації медичної реформи.

Також, за спеціально розробленою анкетною проводилось соціологічне дослідження методом анонімного опитування щодо стилю управління та ефективності управління у період реалізації медичної реформи. До генеральної вибірки було включено 91 респондент з числа управлінських кадрів системи охорони здоров'я (Дніпропетровська та Запорізька область). Усі опитані (100%) мали вищу медичну освіту, 2 особи – другу вищу юридичну освіту. Респонденти із різних регіонів за віком і статтю вірогідно ($p > 0,10$) не розрізнялись. Середній стаж на керівних посадах – $12,3 \pm 8,4$ роки.

Особливістю депутатської діяльності на місцевому рівні є прийняття більш конкретних, порівняно з депутатами парламенту, рішень із вирішення проблем максимально

наближених до населення. В Україні статус депутата місцевої ради розповсюджується на депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної та обласної ради [12]. Відповідно існує й специфіка їх діяльності на місцевому та регіональному рівнях згідно до повноважень органів місцевого самоврядування на різних рівнях місцевого самоврядування.

Поряд із значущістю місії депутатів місцевих рад щодо представлення та захисту інтересів територіальної громади, виборців виборчого округу є досить низькі показники їх участі у навчальних заходах, організованих навчальними закладами, асоціаціями місцевого самоврядування, проектами/програмами міжнародної технічної допомоги. Так, за результатами дослідження потреб у професійному навчанні представників органів місцевого самоврядування України, що проводилось у рамках Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» з вересня 2018 р. по лютий 2019 р. виявлено, що упродовж 2018 р. лише близько 11% депутатів місцевих рад брали участь у навчанні кілька разів на квартал проти 74% керівників органів місцевого самоврядування та керівників структурних підрозділів та близько 60% спеціалістів органів місцевого самоврядування.

Водночас опитування виявило наступний перелік компетентностей депутатів місцевих рад, що потребують розвитку: загальні права та обов'язки депутата; компетенція органів місцевого самоврядування; уміння вести конструктивний діалог, переговори, приймати узгоджені рішення; регламент місцевої ради; бюджетний процес; стратегічне планування; нормотворчість місцевих рад.

Акцент на професійному підході розвитку системи навчання депутатів місцевих рад зумовлюється змістом їх діяльності з визначення суспільних норм поведінки громадян, що безумовно потребує відповідних знань, вмінь та компетентностей. Українські дослідники також акцентують увагу на значній ролі неформальної освіти у стимулюванні громадянської відповідальності, реалізації соціальної політики та демократизації суспільства (А. Гончарук, Н. Горук, В. Давидова, Ю. Деркач, С. Зінченко, М. Лещенко, О. Огієнко та ін.).

З метою належного врахування інноваційних підходів до розвитку професійного навчання державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих

рад особливе значення набуває інформальна освіта як складова цілісної безперервної освіти. Поняття інформальної освіти знайшло своє відображення в європейському освітньому просторі (Меморандум безперервної освіти Європейського Союзу 2000 р.) та українському законодавстві (Закон України «Про освіту» 2017 р. [12]). У Меморандумі виокремлено три види освітньої діяльності: формальна, неформальна та інформальна, де інформальна освіта визначається як індивідуальна пізнавальна діяльність, що супроводжує наше повсякденне життя, яка не обов'язково має цілеспрямований характер [13].

Законодавство України інформальну освіту розглядає як самоосвіту та освіту, «яка передбачає самоорганізоване здобуття особою певних компетентностей, зокрема під час повсякденної діяльності, пов'язаної з професійною, громадською або іншою діяльністю, родиною чи дозвіллям». Як бачимо, українське освітнє законодавство у визначенні цього терміну звертається до поняття компетентностей та конкретизації видів повсякденної діяльності людини.

У сучасних публікаціях виокремлюються наступні переваги інформальної освіти перед формальною та неформальною:

- орієнтація на самореалізацію, зосередженість на особистісному зростанні та управлінні власним освітнім простором;
- врахування особистих інтересів, потреб та можливостей;
- міжособистісна взаємодія;
- гнучкість, мобільність, загальнодоступність, незалежність від статті, віку, здатність задовольнити особистісні та професійні інтереси, спираючись на власний або чужий досвід, який є джерелом навчання;
- високий ступінь мотивації та саморегуляції.

Розглядаючи інформальну освіту депутатів місцевих рад, також враховуємо такі характеристики цієї форми освіти як те, що вона збагачує формальну та неформальну освіту. Крім того, вона уособлює індивідуальну пізнавальну діяльність індивіда, супроводжує сучасну людину упродовж всього життя, а найголовніше у цьому супроводі є те, що саме завдяки інформальній освіті у свідомості набувача знань закріплюються професійні цінності та настанови. Саме у комплексі з формальною та неформальною освітою інформальна освіта дозволяє

забезпечити підготовку людини (у нашому випадку депутата) до життя та діяльності в умовах постійних змін.

До ціннісних характеристик, які забезпечують ефективність інформальної освіти, також слід віднести такі як: рівність і демократію; діалогічність; доброзичливість; особиста відповідальність; взаємодопомога як передумова досягнення спільних цілей; свобода вибору; відсутність нав'язування певних думок та способів діяльності; активність життєвої і громадянської позиції.

Зазначимо, що робота депутатського корпусу є специфічною формою діяльності, оскільки вимагає не тільки професійних знань, але й здатності до творчого підходу у їх застосуванні та постійному збагаченні (актуалізації) у період стрімкого розвитку суспільства знань та цифрових технологій, а також внутрішніх та зовнішніх викликів [14].

Вимогою часу для прийняття виважених політичних рішень є наявність професійних знань, що дозволяють у короткий час фахово опрацювати великі масиви інформації, використовувати сучасні IT-технології та медіа-сервіси, здатність до критичного мислення, розвинені навички ефективного взаємодія та комунікації, творчий підхід до справи.

На думку А. Міронової, у період соціально-економічних реформ інформальна освіта дорослих у політичному аспекті виконує на національному рівні надзвичайно важливу функцію, що полягає у формуванні усвідомленого ставлення, прийняття, підтримки та сприйняття усього масиву реформ [15]. У соціальному аспекті, як зазначає дослідниця, інформальна освіта залучає дорослих до формування активної соціальної політики на засадах соціальної мобільності та активної участі у збереженні і створенні соціальних цінностей, найвищої серед яких, відповідно до Конституції України, є людське життя та здоров'я. А тому можемо говорити, що інформальна освіта виконує здоров'язберігаючу функцію.

У контексті формування соціально-професійної структури українського суспільства трансформаційного періоду саме інформальна освіта сприяє засвоєнню сучасних знань, передових технологій і методів виробництва та сучасного управління в умовах цифровізації всіх сфері життєдіяльності суспільства.

На думку Н. Горук у зарубіжних країнах (США), досвід яких може бути цікавим і для України, розрізняють два напрямки організації неформального навчання практично для всіх категорій населення:

- *просвітницький* (поширення знань, інформації, компетенцій);
- *реформістський* (зміна соціальних явищ та поліпшення життєвого рівня населення).

Тому в умовах сьогодення для України є найбільш актуальним саме реформістський напрям перебудови національної системи освіти.

З метою вивчення стану фахової підготовки депутатського корпусу щодо поглиблення медичної реформи на регіональному рівні в умовах розгортання пандемії коронавірусної фнекції ми вибірково проаналізували у ретроспективі рівень фахової освіти членів постійних профільних комісій обласних рад. Необхідність постійної актуалізації знань депутатів місцевих рад через різні форми інформальної освіти з метою підвищення рівня професіоналізму у прийнятті важливих рішень надзвичайно яскраво демонструє ситуація з випадком поширення корона вірусу (COVID-19). Темпи його епідемічного поширення слід розглядати як зовнішній чинник національної загрози, який вже зареєстровано у понад 212 країнах світу [2]. Тож з метою прийняття своєчасних управлінських рішень про заходи протиепідемічної безпеки уряд України в 2020 році поновив скасовану раніше посаду головного санітарного лікаря України.

В період значного навантаження викликів пандемії COVID-19 на регіональному рівні депутати обласних рад стають активними учасниками вирішення соціальних проблем саме через систему здобуття нових знань в рамках інформальної освіти. Адже як зазначають дослідники, існує прямий кореляційний зв'язок між інформованістю громади (у нашому дослідженні – рівнем затребуваності й поширення інформальної освіти серед депутатського корпусу) та розвитком демократії як ключової громадянської цінності.

Для аналізу ситуації дослідницькою групою було відібрано ті обласні ради, на території відання яких зафіксовані найвищі показники загальної кількості населення та функціонує найбільш розгалужена мережа медичних закладів у порівнянні з іншими регіонами. На підставі контент-аналізу змісту офіційних веб-порталів, дослідницька група дійшла висновку про те, що найвищий рівень фаховості знань з питань реформування медичної сфери регіону простежується у комісії Дніпропетровської обласної ради (табл. 1).

Це пояснюється тим, що саме цей регіон був обраним в 2011 р. як регіон-пілот по реформуванню первинної ланки системи охорони здоров'я в Україні [16]. Пілотний проєкт регіону був успішно завершений, а його модель управління організаційними змінами системи охорони здоров'я на регіональному рівні було експліковано на інші регіони нашої держави. Проведений аналіз показав, що загальний показник фахової орієнтації депутатського корпусу в обраних регіонах щодо організаційної перебудови медичної галузі є доволі низьким (26%). Цей факт відкриває значні можливості для упровадження різних форм інформальної освіти для представників депутатського корпусу з метою досягнення визначених цілей реформування у сфері охорони здоров'я України.

Також було проаналізовано інформацію на веб-сторінках обласних рад про стан готовності територій до протиепідемічних заходів у зв'язку з поширенням коронавірусної інфекції. Результати моніторингу депутатської рефлексії на виклики епідемії COVID-19 наведено у табл. 2.

Як бачимо за результатами моніторингу досліджуваних обласних рад (табл. 2) переважна їх більшість (66%) публічно демонструє рефлексію на виклик епідемії та інформує своїх виборців про вжиті протиепідемічні заходи.

Зазначимо, що в Україні реформа системи охорони здоров'я відбувається практично з моменту проголошення незалежності. У своєму розвитку вона пройшла декілька етапів та спроб. Та складнощі її реалізації значною мірою пов'язані з тим, що змінити організацію управління охороною здоров'я без зміни моделі фінансування медичних закладів є практично неможливим завданням. У просуванні медичної реформи в Україні ще залишається багато проблемних питань. Особливо відчутними проблеми організаційної перебудови медичної сфери є на місцевому рівні.

У нашому дослідженні було опитано 91 особа з числа керівників закладів охорони здоров'я та органів управління охороною здоров'я, які відзначили серед найбільш вагомих проблем реформування такі як:

– невизначеність методології реформування системи надання госпітальної медичної допомоги на місцевому рівні (1);

Таблиця 1

Аналіз професіонального складу постійних комісій з питань охорони здоров'я у розрізі окремих обласних рад України

Назва обласної ради/ загальна кількість населення	Повна назва постійної комісії	Кількісний склад комісії	Якісний склад комісії (медична освіта)	Персональний звіт депутата про діяльність
Дніпропетровська обласна рада (3176,6 тис. ос)	3 питань охорони здоров'я, дитинства і материнства	9	8 (88%)	2 (22%)
Запорізька обласна рада (1687,4 тис. ос)	3 питань охорони здоров'я, дитинства і материнства	7	2 (28%)	відсутній
Київська обласна рада (1781,0 тис. ос)	3 питань охорони здоров'я, материнства, дитинства, соціального захисту населення та пенсіонерів	3	1 (33%)	відсутній
Львівська обласна рада (2512,1 тис. ос)	3 питань охорони здоров'я, материнства, соціального захисту	9	7 (77%)	відсутній
Одеська обласна рада (2377,0 тис. ос)	3 питань охорони здоров'я та соціальної політики	6	1 (16%)	відсутній
Харківська обласна рада (2658,5 тис. ос)	3 питань соціальної політики, охорони здоров'я, реабілітації учасників бойових дій та АТО	11	7 (63%)	відсутній
Всього		45	26%	

Таблиця 2

Актуальна інформація про стан протиепідемічних заходів на веб-сторінках окремих обласних рад України (моніторинг станом на 03.03.2020 р.)

Назва обласної ради	Наявність/відсутність публічної інформації про вжиті протиепідемічні заходи
Дніпропетровська Київська Львівська Харківська обласні ради	Наявна
Запорізька обласна рада Одеська обласна рада	Відсутня

- непрозорі підходи до формування цінової політики з оплати спеціалізованих та високоспеціалізованих медичних послуг (2);
- відсутність науково обґрунтованої урядової стратегії щодо формування госпітальних округів (3).

До управлінських проблем медичної реформи на регіональному рівні також можна віднести недосконале кадрове забезпечення, низьку якість менеджменту, низький рівень інформатизації медичної галузі та недостатнє інформаційно-комунікаційне забезпечення.

Реалізація медичної реформи на місцевому рівні передбачає наявність належного рівня компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад з питань реформування сфери охорони здоров'я, що включає основи нормативно-правового, організаційного, економічного, комунікативно-інформаційного забезпечення системних змін в галузі охорони здоров'я.

Так, аспекти нормотворчої діяльності депутатів обласної ради з питань провадження медичної реформи на регіональному рівні передбачають обґрунтування та розробку низки проектів нормативно-правових актів, до яких відносяться: структура та потужність медичного закладу, система оплати праці, колективний договір, можливий перелік платних послуг та

обрахунок їх собівартості, договори державно-приватного партнерства з надання медичної допомоги пацієнтам тощо.

Аспекти прийняття управлінських рішень обласною радою як суб'єктом управління та власником мережі медичних закладів, що перебувають у комунальній власності громади, і підлягають реорганізації, вимагають від депутатів місцевої ради застосування певного алгоритму щодо прийняття рішень: про припинення діяльності медичного закладу – бюджетної установи та його перетворення в неприбуткове комунальне підприємство; про затвердження комісії і її голови з реорганізації медичного закладу; про встановлення порядку і терміну заявок кредиторів до медичного закладу, який реорганізовується.

Аспекти комунікативно-інформаційного забезпечення системних змін у галузі охорони здоров'я є надзвичайно важливими у процесі підготовки організаційних змін в управлінні наданням медичної допомоги. Адже він має на меті формування цільових груп комунікативного впливу та закріплення суб'єктів по роботі з кожною цільовою групою впливу. Тож на регіональному рівні однією із цільових груп комунікативного впливу є саме депутати місцевих рад, які приймають рішення про організаційні зміни в системі охорони здоров'я. На важливості застосування електронної системи надання інформації населенню про діяльність профільної комісії обласної ради зазначила більшість респондентів з числа учасників нашого соціологічного опитування (74,5%).

Крім того, до цільової групи комунікативного впливу належать представники засобів масової інформації, які мають доносити до населення об'єктивну інформацію про майбутні зміни у сфері надання медичної допомоги населенню.

Отже, як бачимо, на практиці найбільш затребуваною формою інформальної освіти виступають інформаційно-комунікативні технології. Разом із тим, важливими є й такі форми неформального навчання: навчальні програми і курси (за вибором), тренінги, проекти, лекції, літні сесії, освітні семінари, засідання клубів, освітні конференції, музейні експозиції, читацькі гуртки, творчі майстерні, презентації. Серед методів неформального навчання широкої популярності набувають наративи, автобіографії, розповіді з особистого життя, есе, кейс-метод, рольові ігри і симуляції, письмові рефлексії, фотопрезентації, ведення щоденників, польових записок упродовж певної діяльності.

Завершуючи першу частину дослідження, що присвячена вивченню необхідності та можливості застосування інформальної освіти для депутатів місцевих рад з питань реформування охорони здоров'я та відповідних умов валідизації здобутих знань, можемо сформулювати такий перелік проблемних питань та запросити до продовження наукової дискусії за такими напрямками:

1. Освітнє законодавство України з питань інформальної освіти потребує подальшого розвитку та конкретизації.

2. Інформальна освіта в Україні набуває дедалі більшого поширення та популяризації в рамках євроінтеграційного курсу держави.

3. Для представників депутатського корпусу місцевих рад України інформальна освіта є важливим інструментом формування громадянської позиції та компетентностей щодо забезпечення соціально-економічних реформ, зокрема, медичної реформи.

4. Найбільш затребуваними формами здобуття інформальної освіти є такі, що засновані на сучасних інформаційно-комунікативних технологіях (навчання з будь-якої точки IT-доступу, дистанційно, у будь-який час).

5. Валідизація інформальної освіти для депутатів місцевих рад можлива в рамках запровадження спеціальної освітньої E-платформи (за профілем постійної комісії) та упровадження освітнього портфоліо депутата.

6. Інформальна освіта за своєю сутністю орієнтована на індивідуальну пізнавальну діяльність, самоорганізацію процесу здобуття необхідних знань, формування вмінь і навичок, а тому є надзвичайно важливим доповненням до формальної та неформальної освіти для представників місцевого самоврядування всіх рівнів.

2. Кадрова політика в системі управління громадським здоров'ям

Другу частину нашого дослідження доцільно присвятити більш ґрунтовному розгляду системи підготовки менеджерів у галузі охорони громадського здоров'я, адже актуалізації саме цього напрямку в національній системі освіти не викликає жодних сумнівів через довготривалу пандемію коронавірусної інфекції. А тому питання розбудови національної системи охорони

громадського здоров'я потребує сьогодні, як ніколи, розбудови підготовки управлінських кадрів саме для сфери охорони громадського здоров'я. Тобто питання менеджменту в медичній галузі постають надзвичайно гостро у зв'язку не тільки з упровадженням реформи національної системи охорони здоров'я [3], але й мають зв'язок з децентралізацією влади. Тому, насамперед, слід зазначити що важливим з практичної точки зору видається підхід щодо здійснення аналізу кадрового забезпечення медичної галузі в умовах сучасних викликів (системної трансформації, децентралізації та пандемії).

Підготовка управлінських кадрів для медичної галузі повинна мати належний правовий базис. Тож розглянемо це питання більш докладно. Наказом МОЗ України від 31 жовтня 2018 р. № 1977 затверджено зміни до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників, за якими керівник закладу охорони здоров'я – директор чи генеральний директор виконуватиме виключно управлінські функції та займатиметься адміністративною роботою. При цьому виконання всіх медичних функцій керівника покладається на медичного директора [17].

Нормативним документом профільного міністерства визначено, що починаючи з 2022 року претенденти, які не мають управлінської або менеджерської освіти у галузі знань «Публічне управління та адміністрування», повинні будуть додатково її здобути. А це означає, що в Україні активно почав розвиватися інститут підготовки сучасних управлінських кадрів в галузі охорони здоров'я.

В цілому ж, національна система підготовки управлінців для галузі охорони здоров'я передбачає проведення освітньої діяльності в трьох напрямках:

1. Галузева спеціалізація та удосконалення лікарів за спеціальністю «Організація та управління охороною здоров'я».
2. Підготовка магістрів державного управління, орієнтованих на галузь охорони здоров'я.
3. Підготовка менеджерів, орієнтованих на галузь охорони громадського здоров'я.

Крім того, незважаючи на потужну правову базу підготовки медичних кадрів для традиційної системи охорони здоров'я, напрям же охорони громадського здоров'я тільки розпочинає створювати та удосконалювати правове поле підготовки кадрів. Так, Постанова КМУ «Про схвалення Стратегії розвитку медичної

освіти в Україні» від 27 лютого 2019 р. № 95-р. регламентує одну із цілей стратегії – як інтеграцію зусиль закладів вищої медичної освіти та класичних університетів у розвитку медичної кадрової політики відповідно до нових суспільних запитів у сфері охорони здоров'я [18].

Наказ Міністерства освіти і науки України від 4 серпня 2020 р. № 1000 «Про затвердження стандарту вищої освіти за спеціальністю 229 «Громадське здоров'я» для першого (бакалаврського) рівня вищої освіти» надав можливість ВНЗ немедичного профілю відкривати нову спеціальність та готувати спеціалістів за бакалаврськими програмами [19]. Цей Стандарт вищої освіти вступив у дію з 2020–2021 навчального року. За даними Центру Громадського Здоров'я МОЗ України найближчим часом планується завершити розробку й затвердити стандарти для третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти – PhD, за яким українські виші будуть здійснювати підготовку фахівців для сфери громадського здоров'я.

Підготовка керівників медичних закладів за спеціальністю «Організація та управління охороною здоров'я» в Україні здійснюється за принципом етапності:

- дипломна підготовка на медичних факультетах у ЗВО III-IV рівнів акредитації за навчальними планами, орієнтованими на підготовку лікаря загальної практики;
- інтернатура за однією з передбачених лікарських спеціальностей;
- практичний досвід роботи в лікувально-профілактичному закладі на посаді керівника структурного підрозділу (завідувач відділенням, службою);
- спеціалізація за циклом підготовки «Організація і управління охороною здоров'я».

Програма підготовки майбутніх керівників медичних закладів, а сьогодні це – комунальні неприбуткові/казенні підприємства складається з шести блоків: соціальна медицина; менеджмент в охороні здоров'я; культура управління; економічні основи менеджменту; правові основи менеджменту; управління підсистемами охорони здоров'я (у т.ч. мова йде про підсистему громадського здоров'я).

Підготовка магістрів публічного управління в галузі охорони здоров'я проводиться на базі ВНЗ III-IV рівнів акредитації немедичного профілю. Програма підготовки спрямована на

здобуття слухачами знань з державної політики і стратегії в галузі охорони здоров'я, сучасного публічного управління, враховує всі рівні управління та сучасні аспекти охорони здоров'я, які включають підвищення ролі первинної медико-санітарної допомоги та місцевого самоврядування для її забезпечення, сприяння здоров'ю (Health promotion) та формування здорового способу життя (Health life style).

Розвиток інституту підготовки менеджерів, у сфері охорони громадського здоров'я на базі ВНЗ немедичного профілю. Найчастіше програми підготовки таких фахівців реалізуються за напрямом менеджмент організацій. Так, у Національному університеті «Києво-Могилянська академія» магістерську програму за спеціальністю «Менеджмент організації і адміністрування в охороні здоров'я» було запроваджено ще в 2004 році. Програму було розроблено спільно з фахівцями Маастрихтського університету (Нідерланди) для підготовки медичних менеджерів на базі немедичної освіти. Інтеграція різних модулів в освітньо-професійній програмі (аналіз політики в ОЗ, епідеміологія, статистика, логістика та операційний менеджмент, фінансовий менеджмент, економіка в охороні здоров'я тощо) гарантує підготовку фахівців, які мають сучасне бачення розвитку галузі охорони здоров'я. Особливістю Програми є те, що в літньому триместрі слухачі виконують проекти в закладах охорони здоров'я України різних форм власності. Магістерська програма з менеджменту в охороні здоров'я, запроваджена НУ «Києво-Могилянська академія», унікальна тим, що вона дає комплексне системне бачення управління на рівні як медичної галузі в цілому, так і на рівні окремого медичного закладу.

Специфіка підготовки фахівців з медичного менеджменту в Міжрегіональній академії управління персоналом полягає у формуванні академічних груп із числа абітурієнтів, які на момент вступу вже мають диплом молодшого спеціаліста з напрямку «Медицина» і бажають продовжити навчання за спеціальністю «Менеджмент організацій». Тобто, ще до вступу й початку навчання у Міжрегіональній Академії управління персоналом, студенти мають певну суму теоретичних знань та практичних навичок для роботи в галузі охорони здоров'я. Як правило, обсяг попередньо здобутих фахових знань охоплює такі напрямки:

- уявлення про основні нозологічні одиниці хвороб, їх етіологію, патогенез, клініку, принципи лікування та профілактики;
- оволодіння принципами надання медичної допомоги в амбулаторних та стаціонарних умовах у різних галузях медицини: терапія, хірургія, педіатрія, акушерство та гінекологія, неврологія, медицина катастроф та інші;
- організація належного догляду за хворими, лікувального харчування, застосування методів лікувальної фізкультури, фізіотерапевтичного лікування та масажу;
- обізнаність про основні групи лікарських засобів, принципи медикаментозного забезпечення лікувально-профілактичних установ, вітчизняний та міжнародний ринок лікарських препаратів.

В Національній академії державного управління при Президентіві України та її регіональних інститутах (Харків, Дніпро, Одеса, Львів) з 1999 по 2020 рр. здійснювалась підготовка магістрів за спеціальністю 8.150000 «Державне управління» (спеціалізація «Управління охороною здоров'я»). На сьогодні підготовка магістрів за цією спеціалізацією проводиться за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Серед основних модулів, наприклад, у Харківському інституті державного управління, такі: «Управління охороною громадського здоров'я», Публічне управління охороною здоров'я», «Політика у сфері охорони здоров'я», «Стратегічне управління в охороні здоров'я», «Економічні засади державного регулювання охорони здоров'я» [20].

Після трансформації Національної академії державного управління при Президентіві України у 2021 році Дніпропетровський регіональний інститут державного управління (раніше – ДРІДУ НАДУ – прим. автор) став складовою частиною Національного технічного університету «Дніпровська політехніка», отримавши статус у навчально-наукового інституту державного управління. Інститут і надалі продовжує підготовку магістрів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», в рамках якої слухачам пропонується низка навчальних дисциплін за вибором, зміст яких охоплюють дисципліни спеціального спрямування: «Державне управління охороною громадського здоров'я», «Теорія і практика державного

управління охороною здоров'я», «Державна політика у сфері охорони здоров'я», «Основи управління проектами у сфері охороною громадського здоров'я», «Управління медичними закладами на регіональному рівні» [21]. Науково-педагогічні працівники інституту за останні 5 років підготували понад 300 магістрів публічного управління та адміністрування, які обіймають посади керівників органів управління охорони здоров'я, керівників медичних закладів та керівників структурних підрозділів закладів охорони здоров'я. І тому вони впевнені, що в умовах поглиблення медичної реформи та пролонгації пандемії COVID-19 в Україні загалом, та у Дніпропетровській області, зокрема, у 2022–2023 н.р. буде існувати великий суспільний запит на підготовку фахівців з громадського здоров'я.

З метою нагального задоволення суспільної потреби у фахівцях для ланки практичної медицини та сфери соціального захисту в інституті розроблена освітньо-професійна програма за спеціальністю 229 «Громадське здоров'я» (бакалаврський рівень). Формат нової освітньої програми передбачає підготовку фахівців з медико-соціальної роботи (у т.ч. для роботи з контингентом бійців АТО, осіб з інвалідністю тощо) та фахівців з медичного супроводу (пост-ковідна реабілітація пацієнтів, для закладів хоспісного типу та закладів сфери соціального забезпечення тощо).

За програмами такого спрямування в Україні в 2021–2022 навч. році. вже декілька ВНЗ немедичного профілю успішно здійснили набір слухачів на нову спеціальність (табл. 1.3).

Слід зазначити, що медичні заклади вищої освіти України також активно почали готувати майбутніх медичних працівників у напрямку управлінської діяльності.

Так, наприклад, на кафедрі громадського здоров'я та управління охороною здоров'я Харківського національного медичного університету при підготовці магістрів з «Публічного управління» та магістрів з «Громадського здоров'я» викладається понад 20 навчальних дисциплін управлінського циклу [22].

Серед них спеціалізований блок представлено такими дисциплінами: «Управління охороною громадського здоров'я», «Державне управління в системі охорони здоров'я», «Організація медичного забезпечення населення», «Економіка і фінансування в сфері охорони здоров'я», «Публічне управління у сфері охорони здоров'я».

Таблиця 1.3

Моніторинг вступу на спеціальність 229 «Громадське здоров'я» у ВНЗ України немедичного профілю рівень підготовки – бакалавр, 2021–2022 н.р.

№ з/п	Назва ВНЗ	Освітня програма	Кількість заяв на вступ	Форма підготовки
1	2	3	4	5
1.	Сумський державний педагогічний університет імені А. С. Макаренка	Громадське здоров'я	13	Відкрита (пріор.)
2.	Національний університет фізичної виховання і спорту України	Громадське здоров'я	40	Відкрита (пріор.)
3.	Одеський аграрний державний університет	Громадське здоров'я	9	небюджетна
4.	Національний університет «Острозька академія»	Громадське здоров'я	24	Відкрита (пріор.)
5.	Заклад вищої освіти міжнародний «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»	Громадське здоров'я	3	небюджетна
6.	Міжнародний гуманітарний університет	Громадське здоров'я	9	небюджетна
7.	Західноукраїнський національний університет	Громадське здоров'я та фізична реабілітація	20	Відкрита (пріор.)
8.	Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара	Громадське здоров'я	23	Відкрита (пріор.)
9.	Національний університет біоресурсів і природокористування України	Нутріціологія здорового харчування	61	Відкрита (пріор.)
	Всього:		202	

Висновки

Узагальнюючи викладене вище, слід зазначити, що розбудова інституту підготовки менеджерів у галузі охорони громадського здоров'я в Україні – це вимога часу, актуальність чого доводять як науковці, так і практики з органів влади та системи охорони здоров'я.

Існування низки нормативно-правових актів стосовно регулювання галузі та системи підготовки кадрів в зазначеній сфері також підтверджують нагальність цих питань. Зважаючи на те, що серед здобувачів магістерського рівня вищої освіти, які навчаються і навчатимуться за такими програмами, є і випускники медичних закладів вищої освіти, і фахівці без медичної освіти (юристи, економісти тощо), необхідною умовою є введення «курсу вирівнювання» – початкового курсу (за варіативними напрямками) для отримання базових знань медичного та економічного спрямування. Такий підхід, звісно потребує суттєвого збільшення терміну навчання, проте для слухачів не будуть дублюватися курси, які вони вже опанували в інших закладах освіти.

Узагальнення змісту типових програм навчання в різних закладах та зіставлення їх з реаліями розвитку ринків медичної галузі дозволяє дійти висновків, що розвиток співпраці вітчизняних компаній з міжнародними організаціями й фондами, а також відкриття на території України спільних клінік, низки зарубіжних представництв фармацевтичних фірм, філій з продажу медичного обладнання, інструментарію тощо виявив необхідність у маркетологах та менеджерах із продажу, обізнаних на специфіці галузі охорони здоров'я. Тому до переліку дисциплін, що вивчаються, доцільно додати основи міжнародної економічної діяльності.

На сам кінець слід додати, що зусилля окремих навчальних закладів неспроможні вирішити проблему такого масштабу, як дефіцит менеджерів в охороні здоров'я в Україні. Тож назріла необхідність упровадження нових науково обґрунтованих підходів до організації підготовки для сфери громадського здоров'я як на бакалаврському та магістерському рівні, так і на третьому (освітньо-науковому) рівні вищої освіти – доктор філософії (PhD).

Список використаних джерел:

1. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовт. 2017 р. № 1106 URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-z-odniyeyi-storoni-ta-yevropejskim-soyuzom-yevropejskim-spivtovaristvom-z-atomnoyi-energiyi-i-yihnimi-derzhavami-chlenami-z-inshoyi-storoni>
2. WHO. Report. Coronavirus. URL: <https://www.who.int/health-topics/coronavirus>
3. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Про систему громадського здоров'я : проєкт закону України від 22 верес. 2020 р. № 4142. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70025
6. Bebik, V. et al. (2017). Deputies' activity in the system of public governance : textbook. tool. / Valery Bebik, Vasily Kuybida. Kiev : NADU, 2017. P. 254–257.
7. Gazarian, S. (2018). New high-quality professional training in public administration. URL: http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2018-2/doc/3/3_1.pdf
8. Humanization of Public Service in Ukraine: Scientific and Practical Basics: Collection. monogram / S. M Seryogin, E. I Borodin, N. A. Lipovskaya [and others]. D. : DRIDU NADU, 2015. 253 p.
9. Shpektorenko, I. (2019). Deputy activity in local councils of Ukraine: professional, activity and competent approaches. *Public Administration and Local Government*, 2019, issue 2(41). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2019/2019_02\(41\)/20.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2019/2019_02(41)/20.pdf)
10. Сучасний стан функціонування системи правової освіти в Україні: публічноуправлінський аспект / Полякова О. С. Хожило І. І. *Наукові перспективи*. Вип. 2(8) 2021. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/163>
11. Поступна О. В. Зміст комплексного механізму публічного управління регіональними освітніми системами в Україні. *Наукові перспективи*: журнал. (Серія «Державне управління», Серія

«Право», Серія «Економіка», Серія «Медицина»). Київ, 2021. № 2 (8). С. 212–223.

12. Про освіту : Закон України від 5 верес. 2017 р. № 2145-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

13. A Memorandum on Lifelong Learning. Commission of the European Communities Brussels, 30.10.2000 Sec (2000) 1832. URL: http://adukatar.net/wp-content/uploads/2009/12/Adu_8_Pages_24-27.pdf

14. Статус депутата місцевого самоврядування. – Режим доступу: <http://ipo.org.ua/Статус-місцевого-депутата/>

15. Myronova, A. (2013). Modeling a professional self-growth in the educational process in higher education]. Visti TulHU. Humanitarni nauky. News of the Tula SU. Humanitarian sciences, 3-1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/modelirovanie-professionalnogo-samorazvitiya-v-usloviyah-uchebnogo-protssessa-v-vuze/viewer>

16. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві: закон України від 07.07. 2011 № 3612-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3612-17#Text>

17. Про внесення змін до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників, за якими керівник закладу охорони здоров'я : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 31 жовтня 2018 р. № 1977. URL: <https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-31102018--1977-pro-vnesennja-zmin-do-dovidnika-kvalifikacijnih-harakteristik-profesijpracivnikiv-vipusk-78-ohorona-zdorovja>

18. Про схвалення Стратегії розвитку медичної освіти в Україні: постанова КМУ від 27 лютого 2019 р. № 95-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/95-2019-%D1%80#Text>

19. Про затвердження стандарту вищої освіти за спеціальністю 229 «Громадське здоров'я» для першого (бакалаврського) рівня вищої освіти : наказ МОН України від 4 серпня 2020 р. № 1000. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdeni%20standarty/2020/08/05/229-gromadske-zdorovyja-bakalavr.pdf>

20. Баєва О. В. Формування напряму та стратегії підготовки менеджерів для галузі охорони здоров'я / О. В. Баєва. *Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України*. 2003. Вип. 1. С. 233–236.

21. Офіційний сайт ДПІДУ НАДУ. URL: <http://www.dridu.dp.ua>

22. Офіційний сайт Харківського національного медичного університету. URL: <http://www.knmu.kharkov.ua/index.php?lang=uk>

РОЗДІЛ 5. РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-246-6-9>

Ковальов В. Г.,

*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління
та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів,
м. Дніпро*

СИСТЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ

Анотація. В роботі проведено аналіз системи забезпечення транспортної безпеки держави як складової системи забезпечення національної безпеки. Визначено зовнішню мету діяльності системи забезпечення транспортної безпеки держави. Система забезпечення транспортної безпеки держави, розглядається як єдина загальнодержавна система, що складається з сукупності органів державної влади, які регулюють та контролюють питання транспортної безпеки, громадських об'єднань, які, з одного боку, є замовниками та споживачами транспортної безпеки, з іншої активні об'єкти транспортної безпеки, для яких потрібно встановлювати зрозумілі та прозорі правила гри. Розроблено пропозиції з формування цільової Програми забезпечення транспортної безпеки й шляхи її впровадження. Визначено основні цілі програми, індикатори виконання, шляхи їх реалізації. Визначено що забезпечення транспортної безпеки являє собою стратегічну діяльність із цілевизначення, формування, підтримки сприятливих умов для відтворення єдиної транспортної системи держави, створення загального комунікативного простору держави, реалізації її транзитного потенціалу, інтеграції до світової та європейської транспортної системи, гарантування реалізації

потреб громадян і держави в переміщенні, безпечної експлуатації транспортних засобів та інфраструктури, задоволення соціальних та економічних потреб в переміщенні. У такий спосіб вона забезпечує розширення інституційних та організаційних можливостей держави у вирішенні проблем транспортного забезпечення та формування комунікаційного простору держави.

Вступ

Розглядаючи функціонування системи забезпечення зовнішньо економічної діяльності не можемо оминати її транспортне забезпечення. Адже в глобалізованому світі на перше місце виходить здатність взаємодіяти з оточуючим середовищем, підлаштовуватися під динамічні зміни, удосконалення та оптимізацію власних структур.

Транспортна безпека важлива складова національної безпеки, що відображає стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в транспортному комплексі. Неприпустимо вважати, що головною метою забезпечення транспортної безпеки є захист від актів незаконного втручання, адже реалізація подібного сценарію призведе до того, що держава зі своїм апаратом управління вимушена реагувати на окремі перманентно виникаючі загрози, не маючи можливості вирішувати проблему стратегічно та захищати від реальних загроз. До того ж поза увагою залишається великий шар проблем, пов'язаних з діями посадових осіб, відповідальних за технічний стан об'єктів інфраструктури, рівень професійної підготовки персоналу і т.п.

На сучасному етапі становлення злий жарт з категорією «Транспортна безпека» грає інертність людської думки трактування на інтуїтивно-побутовому рівні з точки зору світогляду та досвіду індивідуума, що її чує та робить спроби оперувати терміном. Дуже поширеним є випадок, коли почувши вислів «Транспортна безпека», оператор підсвідомо трансформує його в більш зручне та розповсюджене «Безпека транспорту», або і взагалі зводить до примітивного «Безпека руху». Так, наведені терміни є складовими «Транспортної безпеки», але повністю вони не визначають її. В інститутів державної влади і суспільства в цілому й досі несформовано адекватного розуміння місця і ролі транспортної безпеки в загальній системі національної безпеки, а вирішення проблеми відбувається в інерційному режимі. Отже,

характеризуючи внутрішньодержавний стан транспортної безпеки актуально до загроз соціогенного характеру (терактів), додавати загрози техногенного та природного характеру, а посилення транспортної безпеки має політичний, економічний і соціальний характер. Якщо сформулювати безпеку як стан, при якому ризик нанесення шкоди персоналу або збитків обмежений достатнім рівнем прийнятного ризику, то можлива реалізація двох підсистем, що розглядають два принципи оцінки досягнутого рівня загроз:

- підсистема контролю якості функціонування за критеріями ризику на основі принципу аудиту системи відповідно до чинної нормативно – правової бази;
- підсистема, що оцінює фактичні значення ризиків й управління ризиками та надійністю (менеджер ризиків).

При цьому рівень транспортної безпеки залежить від трьох відносно самостійних факторів:

- техніко –технологічних (safety);
- антитерористичних (security);
- організаційно-управлінських (preparedness).

1. Цільові програми як механізм забезпечення системи транспортної безпеки України

Реалізація ефективного державного управління системою забезпечення транспортної безпеки держави передбачає використання понятійно-категорійного апарату, що реалізує взаємовідображення та зв'язок суб'єктів та об'єктів, їх динамічне взаємопроникнення та взаємодію, розробка та впровадження якого дозволить вирішувати питання систематизації, класифікації, визначення внутрішньої ієрархії, закономірності розвитку певних явищ та окремих категорій. Як продовження проблеми, можемо акцентувати увагу, на відсутності методичного підходу до розробки концептуальних документів, що визначають загальну стратегію розвитку. У результаті проведеного аналізу документів у сфері, яка фактично відповідає за систему забезпечення транспортної безпеки держави, можна дійти висновку, що документи, які покликані гармонійно реалізовувати функцію державного управління та забезпечувати поступальний розвиток, навпаки, між собою неузгоджені та суперечать не тільки одне одному, а навіть самі собі; відсутня структурованість та розподіл сфер та засобів впливу на загальний стан безпеки. Звідси випливає

неврегульованість щодо питання використання обмежених ресурсів, якості відповідальності та визначення критеріїв безпеки, індикаторів прийнятності та екстремального функціонування, потенційних та перебільшених викликів тощо.

Нами запропоновано розробка та формування цільової Програми забезпечення транспортної безпеки й шляхи її впровадження

Цільові програми готуються відповідно до основних принципів розроблення державних цільових програм, зазначених у Законі України «Про державні цільові програми» [1], Наказі Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України «Про затвердження тимчасових методичних рекомендацій щодо розроблення державних цільових програм» [2], Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» [3], Наказі Міністерства економіки України «Про Порядок обміну інформацією між виконавцями державних цільових програм та координації цієї роботи» [4].

Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем.

Державна цільова програма розробляється за сукупності таких умов:

- існування проблеми, розв'язання якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління та потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- відповідності мети програми пріоритетним напрямкам державної політики;
- необхідності забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків технологічно пов'язаних галузей та виробництв;
- наявності реальної можливості ресурсного забезпечення виконання програми [2].

Кожна програма має власну мету та зміст, виділяє певні проблеми суспільства та вказує на шляхи та ресурси їх вирішення.

Метою програми є створення сучасної та саморегульованої системи забезпечення транспортної безпеки України. Цілеспрямоване й послідовне забезпечення транспортної безпеки має ґрунтуватися на чіткому уявленні про особливості та перспективи розвитку українського суспільства з урахуванням як тенденцій еволюції світового співтовариства, так і національних інтересів, геополітичних, економічних та соціальних особливостей. Забезпечення транспортної безпеки полягає в об'єднанні зусиль суб'єктів розвитку транспортної галузі, ефективній взаємодії державних органів, міждержавних об'єднань, громадських об'єднань та організацій задля формування та реалізації цілеспрямованих спільних дій усіх зацікавлених сторін у форматі соціального діалогу. Таким чином, забезпечення транспортної безпеки являє собою стратегічну діяльність із цілевизначення, формування, підтримки сприятливих умов для відтворення єдиної транспортної системи держави, створення загального комунікативного простору держави, реалізації її транзитного потенціалу, інтеграції до світової та європейської транспортної системи, гарантування реалізації потреб громадян і держави в переміщенні, безпечної експлуатації транспортних засобів та інфраструктури, задоволення соціальних та економічних потреб в переміщенні. У такий спосіб вона забезпечує розширення інституційних та організаційних можливостей держави у вирішенні проблем транспортного забезпечення та формування комунікаційного простору держави.

Найважливішими ціннісними орієнтирами системи забезпечення транспортної безпеки є створення передумов для виконання основних завдань транспортної безпеки, що полягають в:

- формуванні єдиної транспортної системи, ідеології розвитку системи забезпечення транспортної безпеки держави;
- розроблення національної стратегії транспортної безпеки відповідно до пріоритетів розвитку суспільства та європейських стандартів, її програмне забезпечення;
- розбудова єдиної транспортної системи України та системи забезпечення транспортної безпеки держави, орієнтування їх відповідно до потреб соціально-економічного розвитку суспільства, гарантування прав і свобод громадянина, свободи вибору професійної діяльності та місця проживання особи та доступу громадян до соціальних благ;

- створення умов для розвитку соціального партнерства, сприяння соціальному діалогу всіх суб'єктів системи забезпечення транспортної безпеки;
- створення умов для транспортного забезпечення зовнішньоекономічної діяльності підприємств України;
- створення умов для оборони країни та можливості використання транспорту під час надзвичайних подій;
- створення умов для реалізації транзитного потенціалу України;
- сприяння професійній соціалізації людей, інтеграції до професійних та культурних спільнот, створення інфраструктури для соціальної адаптації, всебічного розвитку особистості.

Правовим підґрунтям Програми є Конституція України, транспортне, адміністративне право, інші нормативно-правові документи, відповідно до яких держава створює умови для повнішої реалізації громадянами права на безпечні і комфортні умови перевезення як людини, так і вантажів, здійснює програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, що відповідають за безпеку перевезень, ліцензійні умови діяльності та право допуску до ринків перевезень.

Робота над програмою починається з виділення проблем, що виникають. Проблеми системи забезпечення транспортної безпеки України багатогранні та походять від особливостей функціонування транспортного комплексу.

Якість транспортних послуг, ефективність використання транспорту під час створення та розподілу матеріальних цінностей, наявність розвинутої інфраструктури, що забезпечує доступ на ринки сировини, виробництва, споживання та робочої сили, можливість отримання компенсацій та оплати за користування транзитними шляхами, недопущення або мінімізація ризиків використання транспорту з метою вчинення злочинів, як економічних, так і кримінальних, включаючи терористичні акти, зменшення екологічного навантаження транспортних засобів на навколишнє середовище, зменшення кількості загиблих в результаті транспортних пригод, залежить від формування адекватної вимогам часу системи забезпечення транспортної безпеки. Забезпечення транспортної безпеки можемо розглядати як інструмент досягнення функціональної спроможності транспортного потенціалу країни.

Система транспортної безпеки України характеризується значними проблемами, зумовленими як економічними реформами та реформами в соціогуманітарній сфері, так і певними помилками та прорахунками при реалізації державного регулювання транспортної системи. Необхідно відмітити, що в Україні до цього часу відсутні національна концепція та програма забезпечення транспортної безпеки. Нерозвиненим залишається нормативно-правове забезпечення транспортної безпеки, відсутні чіткі орієнтири та цілі проведення міжнародного співробітництва в цій галузі.

За цих умов актуалізується вирішення таких проблем, як створення загальнодержавної системи забезпечення транспортної безпеки та її складових, що відповідають за – національний рівень, галузевий рівень, регіональний рівень та місцевий рівень, орієнтованих на пріоритети розвитку відповідних рівнів відповідно до компетенції; розроблення та впровадження системи моніторингу за параметрами (індексом) людського розвитку ООН, у тому числі транспортної складової; зміцнення системи захисту професійних інтересів та прав працівників шляхом залучення профспілок, асоціацій роботодавців, трудових колективів до розробки та реалізації заходів транспортної безпеки (транспортне обслуговування та забезпечення соціальних потреб); детінізація ринку маршрутних перевезень, подолання зловживань під час проведення тендерів та розподілу маршрутів, створення власного торговельного флоту (підняття престижу українського прапора), доступ різних операторів до перевезень залізничним транспортом, розвиток національної мережі повітряного транспорту, створення сучасної інфраструктури з обслуговування транзитних перевезень (інтермодальні перевезення, організація діяльності вантажних митних комплексів та запровадження допусків до створення безпечних ланцюгів постачання, зокрема розбудова інституту уповноваженого економічного оператора, імплементація в українське законодавство вимог режиму спільного транзиту (NCTS)).

Крім внутрішніх системних проблем, необхідно зважати на істотні впливи глобальних факторів, таких як інформаційно-комп'ютерна революція та економічна інтеграція (світова глобалізація), а в останній час і світова пандемія COVID-19. Перша призводить до кардинальної зміни структури транспортної роботи порівняно з етапом індустріального суспільства –

спостерігається істотне скорочення чисельності осіб, зайнятих безпосередньо в процесі фізичного контакту з товарами та пасажерами (перевезення), й одночасне збільшення чисельності кадрів у сферах обслуговування, управління, освіти, включаючи підвищення кваліфікації. Особливу групу складають фахівці з комп'ютерної техніки, програмного забезпечення, аналізу та обробки інформації. Відбувається якісна зміна змісту й характеру праці в напрямі зростання частки інтелектуально-творчої складової.

За умов глобалізації постає проблема спільної експлуатації транспортної інфраструктури України та безперешкодний доступ до інфраструктури інших країн, врахування прогресивного досвіду в управлінні транспортною галуззю, особливо лідерів світової економіки. Докладання зусиль у напрямі поглиблення європейської інтеграції спонукає будувати систему забезпечення транспортної безпеки відповідно до європейських стандартів. Така спрямованість буде реалізовувати національні інтереси України лише тоді, коли супроводжуватиметься дбайливим ставленням держави до власних розробок і проектів, широким застосуванням програмно-цільового та функціонального підходів до їх підтримки, розвитку, використання та збереження. Нині проблеми, пов'язані із забезпеченням дедалі більшої відкритості Української держави, нерозробленість засобів заохочення до інвестування в транспортну галузь призводить до деякої транспортної периферійності України, відмови участі у привабливих транспортних проектах тощо.

Актуальною є проблема подолання транспортної неоднорідності території України і, передусім забезпечення можливості користуватись соціальними благами. Особливо гостро постає питання в сільській місцевості у зв'язку з відсутністю доріг з твердим покриттям, у великих мегаполісах надмірна автомобілізація призводить до неможливості в години пік користуватись послугами швидкої допомоги, пожежних тощо.

Назріла нагальна потреба зміни управлінської парадигми у сфері державного управління забезпеченням транспортної безпеки, вироблення моделі стабільної, ефективної системи забезпечення транспортної безпеки, упровадження нових транспортних технологій. Серед проблем, які потребують невідкладного вирішення, постають, насамперед, такі:

- по-перше, невідповідність системи забезпечення транспортної безпеки вимогам трансформаційних процесів у країні й світі. Система транспортної безпеки держави не готова до роботи в динамічному середовищі з постійною зміною орієнтирів, цілей, виявлення та аналізу нових загроз та викликів. Майже не врахована робота на перспективу, насамперед з огляду на нездатність аналізувати, розробляти, відстоювати, реалізовувати, вчасно коригувати управлінські рішення, повною мірою відповідати за доручену справу. Робота зводиться до реагування на вже проявлені небезпеки та виконання формальностей пов'язаних з ліцензуванням;

- по-друге, недосконалість законодавчої бази, яка чітко не розділяє процеси прийняття управлінських рішень і контролю за їх виконанням, не надає управлінським процесам в системі забезпечення транспортної безпеки правової обґрунтованості, урегульованості та захищеності, не враховує європейський і світовий досвід управління в створенні системи забезпечення транспортної безпеки;

- по-третє, відсутність стратегічного управління щодо підготовки кадрів у масштабах держави, яке передбачало б кваліфіковане здійснення прогнозування, планування, постійне оцінювання кадрової ситуації в країні. Необхідно впроваджувати системний підхід до управління всіма ланками кадрової сфери, починаючи від профорієнтації молоді, відбору, підготовки і закінчуючи технологіями професійного розвитку на робочому місці. Реалії сьогоденної системи – це підготовлені кадри, вимушені працювати за кордоном, особливо морська, авіаційна галузі, відсутня система контролю за кваліфікацією та професійною придатністю кадрів, особливо маршрутні перевезення в містах. Парадокс: систему безперервної фахової освіти і стимулювання підвищення кваліфікації впроваджують підприємства, що належать до транснаціональних компаній, або мають закордонного власника;

- по-четверте, нерозвиненість транспортної системи, непорядкованість, слабка функціональна визначеність транспортних структур, відсутність чіткого та продуманого орієнтованого на перспективу бачення ролі та місця кожного виду транспорту в єдиній транспортній системі держави призводить до неефективності, неузгодженості підходів у транспортному менеджменті на всіх рівнях. Замість співпраці отримуємо

безсистемне та непривабливе транспортне середовище. Такий стан заважає активному розвитку багатьох видів економічної діяльності, самореалізації людей практично в усіх сферах суспільного життя. Забезпечення транспортної безпеки має спиратися на потужну єдину транспортну систему, сучасні транспортні технології в будівництві і експлуатації транспортної інфраструктури, безпечні та комфортні способи доставки пасажирів і вантажів, включаючи й за одним транспортним документом на декількох видах транспорту, високошвидкісні та інформатизовані канали транзиту та переробки вантажів, підготовку висококваліфікованих кадрів, розуміння пріоритетності розвитку транспортної галузі та формування системи забезпечення транспортної безпеки;

- по-п'яте, недостатньо розвинуте транспортне середовище, що позначається на можливості доступу громадянина до соціальних благ, мобільності осіб з особливими потребами, якості транспортного забезпечення зовнішньоекономічної діяльності підприємств, реалізації конкурентних переваг, що впливають з вигідного географічного розташування в процесі реалізації транзитного потенціалу;

- по-шосте, недостатнє застосування наукових підходів, результатів наукових досліджень під час формування системи забезпечення транспортної безпеки. Сфера наукового знання є дуже динамічною, тому наукове обґрунтування має бути постійним, невід'ємним процесом здійснення державного управління, зокрема у сфері функціонування системи забезпечення транспортної безпеки.

Під час розробки засобів реалізації програми забезпечення транспортної безпеки, ми враховуємо те, що вона має задовольняти загальносуспільні потреби. Програма містить не тільки план дій для державного сектора, але й певні регуляторні дії щодо приватного та громадського секторів. Міра втручання держави в діяльність суб'єктів приватного та громадського секторів базується на принципах соціального партнерства та відповідає характеристикам: власність зобов'язує та «хто користується, той і платить» (окрім гарантованого державою соціального мінімуму), законодавчо визначається державою та контролюється громадськістю.

У контексті соціального партнерства у сфері забезпечення транспортної безпеки виділяються такі суб'єкти, як органи

державної влади, включаючи центральні, галузеві та регіональні органи; органи місцевого самоврядування; професійні спілки, роботодавці; міждержавні об'єднання та громадські організації. Суть соціального діалогу та партнерства щодо забезпечення транспортної безпеки полягає в постійних конструктивних консультаціях сторін, узгодженні позицій та спільному вирішенні такої важливої проблеми, як створення єдиного транспортного простору на шляху реалізації пріоритетних національних інтересів та, з цією метою, подальшого розвитку транспортного, включаючи транзитний, потенціалу держави. Обмін інформацією, відслідковування дії регуляторних актів (зворотній зв'язок), представлення позицій є основним та обов'язковим елементом даного процесу.

Актуальними на сьогодні є питання приєднання до міжнародних транспортних об'єднань та конвенцій, створення умов, включаючи правове забезпечення, технічне сприяння та технологічне обслуговування міжнародних транспортних коридорів, створення в портах потужних вантажних митних комплексів (логістичних центрів); створення та впровадження механізмів взаємодії установ системи вищої та професійної освіти і роботодавців з метою залучення додаткових матеріальних, фінансових, інтелектуальних ресурсів, особлива увага приділяється грантам на дослідження від європейських та світових фондів. Функціонування системи забезпечення транспортної безпеки передбачає розробку та впровадження механізмів державно-приватного партнерства, зокрема шляхом формування інноваційно-активних територій і кластерів, створення центрів трансферту технологій на базі установ академічної науки, державного стимулювання капіталізації інтелектуального потенціалу науково-освітніх установ, а також промислових підприємств; запровадження фінансових та організаційно-економічних інструментів (концесія, оренда, лізинг, контракти на управління, аутсорсинг тощо) в транспортній інфраструктурі.

2. Етапи реалізації програми забезпечення транспортної безпеки

Розроблення програми забезпечення транспортної безпеки має базуватись на загальних принципах:

- дотримання права людини на вільний вибір професії, місця проживання та виду трудової діяльності, забезпечення можливості користуватись соціальними благами осіб з особливими потребами;
- універсальності стандартів транспортної безпеки для всіх її суб'єктів;
- запровадження активного соціального діалогу й партнерства для всіх зацікавлених осіб, що виробляють, споживають, забезпечують, або управляють транспортною роботою;
- узгодженості цілей та пріоритетів забезпечення транспортної безпеки в усіх ланках системи народного господарства;
- спільної відповідальності всіх суб'єктів системи забезпечення транспортної безпеки за розвиток транспортного, включаючи транзитний, потенціалу країни;
- невід'ємності громадського контролю у прийнятті та реалізації рішень у сфері забезпечення транспортної безпеки.

Реалізація Програми забезпечення транспортної безпеки передбачає:

- постійну координаційну діяльність в інтегрованому полі державної політики, передусім у секторах транспортної політики, інвестиційної політики, митної політики, промислової політики, політики на ринках праці, освіти й науки, охорони здоров'я, культури;
- створення правової бази розбудови єдиної транспортної системи та системи забезпечення транспортної безпеки, соціального діалогу й партнерства у сфері забезпечення транспортної безпеки;
- формування організаційних механізмів взаємодії суб'єктів системи забезпечення транспортної безпеки та відповідної організаційної інфраструктури;
- ресурсне забезпечення реалізації забезпечення транспортної безпеки.

Розглядаючи стадії розроблення та виконання державних цільових програм, в межах нашого дослідження зупинимось на ст. 5 Законі України «Про державні цільові програми», а саме розроблення проекту програми – визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї. Ми пропонуємо включити два завдання, які на нашу думку мають пріоритетне значення.

Завдання І. Підвищення рівня безпеки транспортної системи країни як засіб забезпечення сталого розвитку та конкурентноздатної економіки

Проблеми які обумовлюють формулювання першого завдання

Забезпечення транспортної безпеки має враховувати проблеми, обумовлені транспортною неоднорідністю країни, специфічними особливостями галузей транспорту: залізничного, автомобільного, повітряного, водного річкового та морського, а також надвелику заполітизованість процесів державного регулювання трубопровідного транспорту та особливі технологічні умови роботи ліній електропередач.

Транспортний комплекс продовжує перебувати в стані, коли різні галузі не доповнюють одне одного, а ведуть постійну конкурентну війну, девіз якої – кожен сам за себе. Держава втручається в цю боротьбу дуже рідко і виступає не в ролі арбітра, а лобіює інтереси тієї чи іншої галузі.

Особливо відсутність співпраці помітна в транспортному обслуговуванні пасажирів. Органи місцевого самоврядування намагаються не втручатись в ситуацію, що склалась, і виходить, що громадяни, які прибули в місто досить пізно, але в великій кількості, залишені напризволяще та дають можливість заробити таксистам. Система транспортного руху в містах давно працює за законами саморегуляції, без належного науково-методичного обґрунтування регулювання транспортних потоків. Роль органів місцевого самоуправління зводиться до періодичної заборони руху по місту вантажівок та проведення тендерів на розподіл транспортних маршрутів. Питанням безпеки перевезень, безпеки інфраструктури, кваліфікаційній відповідності перевізників увага приділяється тільки після резонансних випадків, що мали фатальний характер. Відсутня робота з пропаганди правил поведження з транспортом в дитячих навчальних закладах, висвітлення в ЗМІ (щоденно в Україні гине в ДТП понад 10 осіб).

Відсутні державні програми з комплексного вивчення стану системи транспортної безпеки держави. Підготовка фахівців для галузі не відповідає потребам ринку. Молоді спеціалісти або вимушені працювати не за фахом, або проходити додаткове навчання на робочому місці, або їм взагалі немає місця на ринку праці в Україні. Програми проходження практик не відповідають потребам часу і в багатьох випадках залишаються формальністю.

Транспортна інфраструктура перетворилась з комунікацій, що поєднують країну в прибутковий та загадковий бізнес, в якому залучення бюджетних коштів, з неможливістю їх відслідкувати призводить до корупційних схем, що ускладнює державний контроль в цій сфері. В той же час незадовільний стан транспортних комунікацій стає причиною до 30% дорожнього транспортних пригод (в новому проекті правил дорожнього руху на стан дороги пропонують не звертати уваги під час проведення фіксацій порушень дорожніх правил).

Мета та завдання програми на цьому рівні можемо сформулювати наступним чином.

Мета підвищення рівня безпеки транспортної системи країни – реалізація потреб громадянина суспільства і держави в прогнозованому безпечному та комфортному переміщенні, як вантажів, так і пасажирів; випереджаючий розвиток транспортної інфраструктури, що відповідає найсучаснішим вимогам; створення системи, де держава гарантує базові умови транспортного забезпечення, надання подальших послуг відбувається за рахунок користувачів, але під контролем органів державної влади, до компетенції яких належить забезпечення транспортної безпеки держави.

Підвищення рівня безпеки транспортної системи країни передбачає реалізацію наступних завдань:

- розробка нових стандартів щодо безпеки інфраструктури відповідно до сучасних вимог, з врахуванням світового досвіду;
- вдосконалення системи контролю за виконанням приписів, що регулюють безпеку (правила руху, як дорожнього так і за видами транспорту, вимоги до безпечної експлуатації транспортних засобів, вимоги до конструкції транспортних засобів тощо);
- розроблення стимулюючих механізмів фінансування витрат на підготовку та перепідготовку кадрів на підприємствах усіх форм власності;
- створення передумов для подолання транспортної неоднорідності території України;
- розроблення стимулюючих механізмів фінансування витрат на підвищення безпеки транспортної інфраструктури;
- модернізація рухомого складу транспортної галузі, розробка і впровадження програм, спрямованих на омолодження

транспортних засобів, включаючи ті, що використовуються в технологічному циклі підприємств;

- синхронізація графіків руху та врахування сезонності під час складання графіків руху, різних видів транспорту;
- резервування частки експортних вантажів для перевезення вітчизняним торговельним флотом;
- розробка заходів для збільшення зручності українського прапора на ринку морських перевізників;
- просування на ринки світу українських виробників транспортних засобів, створення режиму найбільшого сприяння для інвестицій в підприємства, орієнтовані на наукоємкі технології.

Необхідні кроки

Підвищення рівня безпеки транспортної системи країни передбачає такі заходи:

- розробка та впровадження системи державного гарантування розвитку транспортної галузі;
- впровадження плану (стратегії) розвитку транспортної системи;
- на підставі стратегії розвитку транспортної системи розробка та впровадження стратегії розвитку за видами транспорту;
- запровадження механізму сприяння виробникам транспортних засобів, їх підтримка як державними замовленнями, так і розробка заходів підтримки через надання податкових та митних преференцій;
- розробка системи моніторингу стану аварійності транспортних комунікацій, незалежного та об'єктивного розслідування надзвичайних подій, розробка рекомендацій щодо їх попередження, проведення досліджень стану транспортної інфраструктури та мінімізації ризиків, пов'язаних з її використанням;
- визначення окремих умов для транспортування небезпечних вантажів;
- розроблення комплексу заходів для мінімізації використання транспортних засобів з метою скоєння кримінальних злочинів та адміністративних правопорушень;
- перегляд умов проведення реєстрації транспортних засобів в судновому реєстрі України;

- проведення додаткового розслідування законності зміни власників судами Українського торгівельного флоту;
- розробка заходів з метою недопущення накладання арешту на транспортні засоби як застави по позовам до державних органів України.

Етапи реалізації

1 етап: до кінця 2022 р.

- Розробити стратегію розвитку транспортної системи держави;
- Проаналізувати відповідність нормативно-правових актів з питань транспортної політики сучасному стану та потребам розвитку транспортної галузі;
- Розробити нормативно-правові механізми впливу держави на відповідність діяльності керівного складу підприємств всіх форм власності вимогам безпечної експлуатації елементів транспортної системи;
- Розробити програми стимулювання національних виробників транспортних засобів.

2 етап: 2022–2023 рр.

- На базі прийнятої стратегії розвитку транспортної системи держави, розробити стратегії розвитку за видами транспорту та галузями діяльності, задля концентрації ресурсів та виконання найбільш перспективних проєктів;
- Проаналізувати зміни в роботі виробників транспортних засобів, провести корегування нормативних актів з метою недопущення зловживань;
- Запровадити механізми стимулювання фінансування витрат, спрямованих на покращення стану транспортної інфраструктури та заходи, пов'язані із забезпеченням безпечних умов перевезень.

3 етап: 2023–2025 рр.

- Забезпечення державно-приватного партнерства у питаннях будівництва транспортної інфраструктури, модернізації рухомого складу, підтримання задовільного стану безпеки під час виконання транспортної роботи;
- Створити систему планової роботи єдиної транспортної системи та автоматичного управління в умовах надзвичайних ситуацій;
- Створити систему мотивації роботодавців до співпраці з навчальними закладами.

Індикатори успіху

- зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод, а також кількості загиблих та поранених в них;
- створення нових робочих місць та працевлаштування випускників транспортних закладів освіти;
- підвищення стандартів транспортного забезпечення населення України, потреб промисловості та зовнішньоекономічної діяльності;
- розвиток українського торговельного флоту, збільшення суден під прапором України;
- зростання ВВП.

Завдання II. Реалізація транзитного потенціалу України як одна з основ підвищення стандартів життя

Проблеми

Особливості політики транспортної безпеки в цій сфері зумовлюється тим, що вона має вирішувати складні і інколи взаємовиключаючі завдання. Транспортна система, що обслуговує транзитні перевезення, досить гостро реагує на будь які зміни кон'юнктури ринків ресурсів, виробництва та споживання. Особлива увага приділяється змінам ринку енергоносіїв та тенденціям реалізації не просто переміщення, а переміщення точно в строк, точно в місце, відслідковування процесу переміщення в режимі реального часу тощо. Найвні проблеми у забезпеченні транспортної безпеки в процесі реалізації транзитного потенціалу зумовлені порушеннями під час здійснення основних управлінських функцій: планування, організації, мотивації та контролю.

Зокрема:

- відсутня Цільова програма забезпечення становлення України як транзитної держави на короткострокову, середньострокову, довгострокову перспективу;
- залишаються не визначеними, або недостатньо методично розробленими такі поняття як «транзит», «вантажний митний комплекс», «уповноважений економічний оператор», що призводить до неузгодженості, як в середині країни, так і під час співпраці з європейськими та світовими транзитними операторами;
- невідповідність форм і методів гарантування доставки товарів в Україні, Європі, країнах СНД, а звідси необхідність додаткових видів гарантування доставки в митницю призначення,

участь у міжнародних гарантійних об'єднаннях, або приєднання до діючих угод, щодо спрощення митного контролю, або його застосування до окремих предметів;

- невідповідність інфраструктурі вимогам, європейських операторів;
- відсутність справедливого відшкодування, або компенсації шкоди, що завдається від транзитних перевізників;
- відсутність дієвого впливу на порушників правил дорожнього руху нерезидентів;
- складність процедури проведення легалізації транзитного товару під час зміни транспортного засобу не на кордоні, а всередині країни;
- відсутність новітніх технологій перевантаження, логістичного обслуговування консолідованих вантажів та дрібних товарних відправок.

Мета та завдання

Мета та завдання функціонування системи забезпечення транспортної безпеки, спрямованої на реалізацію транзитного потенціалу, передбачає створення передумов розвитку міжнародних транспортних коридорів і відповідної інфраструктури (вантажних митних комплексів, пункти пропуску), гармонізацію правового забезпечення процесу переміщення через територію України з нормами країн Європи та СНД, відсутність загроз національній безпеці.

Досягнення цієї мети передбачає реалізацію низки завдань:

- провести ревізію транспортного законодавства України, проаналізувати основні відмінності в регулюванні транспортних процесів в Україні та ЄС, провести експертизу на доцільність застосування європейського законодавства (захищеність національних інтересів, забезпечення базових, тих, що гарантуються державою, можливостей доступу до процесу переміщення тощо), привести у відповідність до європейського законодавства питання, що стосуються умов транзиту;
- проаналізувати умови заохочення інвесторів до модернізації транспортної інфраструктури, приведення її у відповідність до світових стандартів;
- розробити новітні технологічні схеми пропуску транзитних вантажів через митний кордон, враховуючи можливість використання декількох видів транспорту, оптимізувати

процедури здійснення гарантії доставки товарів до митниці призначення;

- участь у міжнародних програмах з облаштування кордонів, забезпечення їх необхідною оглядовою технікою, перехід від тотального контролю до проведення пост-митного аудиту, та впровадження систем ризиків, що спираються на аналіз товару, який переміщується транзитом, історію перевізника, репутацію виробника та отримувача, тобто формування безпечних ланцюгів постачання;

- провести у відповідність до світових стандартів систему відшкодувань та компенсацій, транспортній інфраструктурі та навколишньому середовищу, шкоди завданої транзитними перевізниками;

- створення умов для закріплення зменшених тарифних ставок на перевезення, якщо вони розпочинаються або завершуються в українських портах;

- узгодження з іншими країнами – транзитерами загальних умов проведення транзиту та наскрізних транзитних тарифних ставок;

- використання новітніх інформаційних технологій для відслідкування положення транзитного товару в режимі реального часу (як для відповідних органів державної влади, так і для власників товару, або замовника перевезень).

Необхідні кроки

Реалізація транзитного потенціалу України передбачає:

- ревізію міждержавних угод і договорів щодо спрощення митного контролю та оформлення транспортних засобів, що використовуються виключно для переміщення через митний кордон товарів, предметів і громадян;

- створення ефективної системи контролю за предметами, що тимчасово ввозяться на територію України, включаючи транзит, і необхідні для проведення комерційних операцій, хоча самі не є предметом комерційної операції;

- формування системи міжнародних транспортних коридорів, що проходять територією України, аналіз завантаженості транспортних магістралей та перерозподіл транспортних потоків;

- створення можливостей контрольованого доступу різних транспортних операторів, включаючи закордонних, до використання залізничної інфраструктури;

- створення ефективних систем транспортування, зберігання, накопичення, перерозподілу транзитних вантажів, під митним контролем, зі зміною виду транспорту, за одним перевізним документом;
- проведення політики залучення нових вантажопотоків;
- проведення екологічної експертизи будь яких проєктів, пов'язаних з будівництвом, модернізацією транспортної інфраструктури;
- запровадження новітніх технологій транспортування, пов'язаних з контейнеризацією, використанням мультимодальних перевезень;
- створення системи спрощеного митного контролю та оформлення транспортних засобів, що використовують транспортну інфраструктуру України лише з метою поповнення запасів споживання;
- створення системи технічного обслуговування та регламентованого доступу до Української транспортної системи операторів нерезидентів.

Етапи реалізації

1 етап: до кінця 2022 р.:

- Розробити заходи контролю, що будуть використовуватись під час аналізу виконання програм, стратегій та концепцій розвитку і становлення України як транзитної держави;
- Розробити головні напрямки реалізації транзитного потенціалу із закріпленням їх на рівні прийняття законодавчих актів;
- Розробити зміни до Закону України «Про єдиний митний збір, що здійснюється в пунктах пропуску через митний кордон України».

2 етап: до кінця 2023 р.:

- Розробити та затвердити стратегії розвитку транзитного потенціалу України на середньо та довгострокову перспективу;
- Розробити та затвердити у відповідних міністерствах план заходів в рамках реалізації стратегії розвитку і транзитного потенціалу України;
- Внести зміни до законодавства з питань взаємодії держави та приватного капіталу в транспортній галузі, надавши можливість органам місцевого самоврядування виступати ініціаторами створення потужних вантажних митних комплексів, авто терміналів тощо.

3 етап: до кінця 2024 р.:

- Проаналізувати отримані результати, провести корекцію нормативних актів;
- Розробити подальші кроки для реалізації транзитного потенціалу України.

Індикатори успіху:

- збільшення об'ємів транзитних вантажів, збільшення об'ємів перевалки вантажів в портах, включаючи контейнерні термінали;
- збільшення об'єму надходжень в бюджети всіх рівнів від відрахувань, пов'язаних з обслуговуванням транзитних вантажопотоків;
- збільшення інвестицій в транспорту інфраструктуру, отримання нових робочих місць за рахунок відкриття нових ВМК та іншої транспортної інфраструктури;
- включення системи МТК до національної транспортної мережі, розвантаження «вузьких місць» перерозподіл транспортних потоків.

Таким чином, розробка і реалізація заходів впровадження цільової програми забезпечення транспортної безпеки дозволить підвищити конкурентоздатність транспортної системи та слугуватиме розвитку українського суспільства.

Державна політика забезпечення транспортної безпеки має спиратись на чітке гармонічне і зрозуміле відображення сутності механізмів державного управління, що закріплюється та легалізується системою відповідних офіційних документів як загальнополітичної направленості, таких як стратегії, концепції, доктрини, так і правового забезпечення, таких як закони, програми, й нарешті оперативної реалізації таких як плани. Погоджуючись з думкою А.А. Кокошина, який вважає, що необхідно проводити повномасштабне врахування як прямих, так і зворотних зв'язків між політикою та стратегією, їхнього взаємовпливу та взаємодії, дослідження бажано проводити в трикутнику «ідеологія–політика–стратегія» [5, с. 205]. Спираючись на висновок В. Богдановича та А. Семенченко: «Впровадження стратегій та інших документів стратегічного рівня й призначення є однією з найважливіших функцій державного управління забезпеченням національної безпеки й має здійснюватися на стратегічному, оперативному і тактичному рівнях» [6, с. 63]. В запропонованій нами цільовій програмі розвитку транспортної безпеки України розглянуто лише декілька

питань забезпечення транспортної безпеки України, проте потребують вирішення і інші питання, нажаль обмеженість дослідження дозволяє нам зупинитись тільки на окремих, базових питаннях. Ці питання повинні бути розглянуті в проекті програмного документа, що має стати базовим в процесі забезпечення транспортної безпеки України й дозволить реалізувати одну з основних функцій системи державного управління.

Для початку необхідно визначитись з основними завданнями, які мають бути реалізовані в процесі подальшого розвитку транспортної галузі. До таких завдань (ціль) ми пропонуємо віднести:

- зменшення транспортних видатків в процесі економічної діяльності;
- розробка заходів для використання Єдиної транспортної системи України під час надзвичайних випадків та інших загроз природного, техногенного, або соціального характеру;
- забезпечення мобільності населення;
- доступність транспортних перевезень для діяльності промислового комплексу країни;
- створення умов для використання транзитного потенціалу та інтеграція до загальноєвропейського транспортного простору;
- збільшення конкурентоспроможності транспортних систем;
- ефективно та безпечно використання транспорту.

До основних завдань, що потребують вирішення, можуть, на нашу думку, бути віднесені:

- формування ринку транспортних послуг (мається на увазі не війна всіх проти всіх за виконання разової роботи, а конкурентне регульоване і прозоре комплексне обслуговування);
- інтеграція до загальносвітової транспортної системи, як інституційна, так і технічна і технологічна інтеграція (отримання компенсацій за використання території для транзиту, логістичне обслуговування транзитних вантажів, транспортне забезпечення зовнішньоекономічної діяльності, експорт послуг переміщення);
- формування законодавчо-правової й нормативних баз таким чином, аби забезпечити ефективну взаємодію ринків (мається на увазі ринок ресурсів, ринок товарів, ринок послуг, включаючи транспортні послуги, ринок праці);
- виконання транспортом соціальної місії;

- розвиток новітніх транспортних технологій направлених не тільки на покращення умов переміщення вантажів, а й на пріоритетний розвиток систем що й більш безпечними, екологічними тощо;

- розвиток транспортної інфраструктури шляхом підтримки проектів направлених на будівництво логістичних транспортно-розподільчих вузлів, транспортних терміналів (вантажних комплексів);

- створення умов для розвитку транспортної взаємодії з суміжними державами (малий прикордонний рух).

Особливості управлінського процесу, зокрема, пов'язаного з реалізацією функції органів влади в сфері забезпечення транспортної безпеки та необхідність створення стратегічних документів політично-правового характеру має базуватись на наступних положеннях:

- комплексний підхід до транспортної галузі. Коли конкурують не види транспорту між собою, а комплексний кінцевий продукт. Переваги для окремих видів транспорту, що мають пріоритетне значення, не створюються адміністративно, а розвиток отримують змішані форми та за рахунок економічних й інших стимулів отримують розвиток пріоритетні, а значить більш соціальні, екологічні, науково та промисловоємні, а завдяки цьому найбільш конкурентоздатні в світовому економічному просторі;

- визначені та закріплені сфери відповідальності держави, її можливості адміністративного впливу та оперативного корегування. Як правило, це розробка правил гри, арбітраж, але контроль може бути віддано і незалежній, включаючи комерційну, організації. Забезпечення прийнятного рівня безпеки процесу транспортування вантажів і пасажирів. Розвиток інфраструктури транспорту та підтримання науково інвестиційних проектів. Будівництво системи пасажирського транспорту загального користування тощо;

- всі роботи, які передбачається проводити з використанням коштів державного бюджету проходять експертизу не тільки на економічну доцільність, а й екологічну і соціальну можливість використання. Затвердження таких робіт можливе тільки після підтвердження наявності бюджетних ресурсів. Самі роботи мають статус цільових програм;

- правова визначеність, держава створює правове поле, та проводить політику захисту інтересів національних перевізників

на міжнародному рівні, та розмішуючи замовлення на перевезення державних вантажів (стратегічної частки в перевезеннях зовнішньоекономічних вантажів), виконання соціально значимих перевезень, можливе при цьому використання диференціації податків та зборів, встановлення преференції тощо;

- іноваційність, держава виступає основним замовником процесу підготовки висококваліфікованих фахівців, включаючи управлінців, для транспортної галузі. Передусім це пов'язано з атестацією навчальних закладів, участь у розробці навчальних програм, розробка системи проходження практик, підвищення кваліфікації та безперервної фахової освіти. Держава створює умови для реалізації результатів науково технічного прогресу (НТП).

Впровадження документу такого стратегічного рівня також має базуватись на розробці системи цілей та показників їх досягнення, що вираженні в формалізованій формі. Зрозуміло що цифрові значення показників є предметом окремого дослідження, що ж стосується їх порогового вираження, або критичного значення, або тих значень, які планується досягти, то вони мають бути затверджені після всебічного обговорення науковців, практичних працівників транспортної галузі та представників органів державної влади та місцевого самоврядування. Ми поки що зупинимось на своєму баченні цих показників. Показники можливо застосовувати майже до всіх елементів системи забезпечення транспортної безпеки, але ми, в межах нашого дослідження, застосуємо їх тільки до основних цілей розвитку стратегії транспортної безпеки.

ціль: зменшення транспортних видатків в процесі економічної діяльності.

показники:

питома вага витрат у вартості готової продукції (прийнятний рівень витрат в розвинутих країнах складає – 7–10%);

коефіцієнт використання пробігу з вантажем;

коефіцієнт використання вантажепідємності;

зменшення енергоємності, металоємності транспортних засобів та інфраструктури;

збільшення комерційної швидкості руху товарних потоків;

оптимізація документального забезпечення та обліку товаропотоків перехід з паперового на електронне (враховуючи програми електронна митниця тощо);

зменшення термінів знаходження товарів на шляху між кінцевими точками споживання та виробництва, а також зменшення структури складських запасів (виробництво працює по схемі «з коліс» запаси гарантування товарного виробництва складають 1 – 3 добові норми споживання);

збільшення часу знаходження товарів в безперервному русі.

ціль: розробка заходів для використання Єдиної транспортної системи України під час надзвичайних випадків та інших загроз природного, техногенного, або соціального характеру.

показники:

збільшення густоти транспортної мережі;

забезпечення резервів збільшення пропускної і провізної спроможності транспортної мережі, розробка запасних та дублюючих напрямків переміщення різними видами транспорту;

зменшення загальної довжини ділянок транспортної інфраструктури, що обмежують провізну і пропускну здатність (для різних видів транспорту за різними критеріями, тобто для залізничного відношення довжини ділянок що мають певні обмеження, до загальної довжини мережі, для автомобільного транспорту відношення довжини ділянок, що експлуатуються з перевантаженням до загальної довжини мережі, для водного транспорту відношення довжини ділянок, що мають певні обмеження по експлуатаційним властивостям до загальної експлуатаційної довжини, тощо);

співвідношення населених пунктів, що мають можливість використовувати одну, або більше транспорту магістраль без її перевантаження, або з можливістю експлуатації в запроєктованих показниках;

кількість аеродромів цивільної авіації, можливість використання польових аеродромів для виконання робіт пов'язаних з евакуацією населення тощо;

створення правового поля для проведення та координації робіт, пов'язаних з забезпеченням безпечних та комфортних умов евакуації населення, проведення навчань з координації роботи різних органів державної влади і місцевого регулювання з підприємствами різної форми власності;

досягнення швидкостей переміщення по транспортним комунікаціям України на рівні розвинутих країн світу.

ціль: забезпечення мобільності населення.

показники:

забезпечення населених пунктів цілорічною можливістю використання транспортної інфраструктури;

зростання транспортної рухомості населення;

створення та підтримання транспортної мережі загального користування, що відповідає вимогам соціальності та адаптивності до потреб людей з різними вадами (співвідношення рухомого складу автомобільного транспорту міського та приміського сполучення, залізничного транспорту міжміського сполучення, міського наземного електричного транспорту, що дозволяє здійснювати комфортне та безпечне перевезення мало мобільних громадян);

співвідношення частки транспортних засобів пасажирської системи загального користування в загальній кількості перевезених пасажирів;

частка витрат в бюджеті родини пов'язана з отриманням транспортних послуг, включаючи доставку до місця роботи, місць відпочинку, з екскурсійними маршрутами тощо.

ціль: доступність транспортних перевезень для діяльності промислового комплексу України.

показники:

рівень пакетизації та контейнеризації вантажів в регіональному, міжрегіональному та міжнародному сполученні;

розвиток транспортно-логістичних технологій;

підвищення продуктивності праці в транспортному комплексі;

час знаходження вантажів в процесі перевезення;

використання НТП направлено на:

1. Прискорене нарощування пропускної та провізної спроможностей магістральних видів транспорту (портів, аеропортів, залізничної колії, автомобільних доріг, транспортної інфраструктури).

2. Зменшення питомої частки енергоспоживання на всіх видах транспорту. Досягається за рахунок проектування нових більш економічних та безпечних двигунів та рушіїв, модернізація та оптимізація використання наявних потужностей тощо.

3. Розробка комплексного продукту переміщення (комбінований транспорт тощо).

4. Посилення спеціалізації перевезень.

5. Підвищення надійності перевезень, їх функціональності та системності.

комерційна швидкість руху магістральних товарних потоків;

оновлення парків рухомого складу;
рівень рентабельності всіх видів транспортної діяльності;
співвідношення частки перевезень транспортом загального використання в приведеному об'ємі перевезення вантажів (тільки для автомобільного транспорту)

ціль: створення умов для використання транзитного потенціалу.

показники:

збільшення експорту транспортних послуг;
збільшення обсягів транзитних перевезень;
критична частка вітчизняних перевізників в забезпечені зовнішньоекономічної діяльності;

участь в міжнародних транспортних об'єднаннях та вплив на прийняття рішень цими організаціями;

частка дедвейту суден під українським прапором до загально світового дедвейту;

частка міжнародного трансферту через українські аеропорти;
збільшення перевезень в міжнародному транспортному сполученні;

збільшення перевезень з використанням новітніх технологій.

ціль: збільшення конкурентоспроможності транспортних систем.

показники:

зростання пропозицій на ринку транспортних послуг, особливо щодо надання комплексного продукту з використанням новітніх технологій;

постійне оновлення рухомого складу;
зменшення частки витрат на транспортування в вартості готового продукту;

уніфікація принципів регулювання тарифної та податкової політики.

ціль: ефективне та безпечне використання транспорту.

показники:

кількість ДТП до яких призводять дорожні умови та нераціональність використання регулювання;

кількість ДТП до яких призводить технічний стан транспортних засобів та інфраструктури;

кількість осіб що загинули в наслідок ДТП на автомобільному транспорті віднесені до 1000 автомобілів, що знаходяться в експлуатації;

кількість авіакатастроф на регулярних авіаперевезеннях віднесених до загальної кількості годин знаходження в польоті;

кількість актів незаконного втручання в роботу транспортної галузі;

кількість спроб проведення незаконного затримання транспортних засобів, окремо вдалих спроб;

кількість актів використання транспортних засобів в антиправній і терористичній діяльності;

рівень безпеки об'єктів транспортної інфраструктури;

рівень підготовки та кваліфікація кадрів що забезпечують діяльність транспортної галузі;

частка транспорту в забрудненні навколишнього середовища (моніторинг за видами транспорту, та особливостями експлуатації);

енергоємність роботи транспортного комплексу (моніторинг за видами транспорту, та особливостями експлуатації);

частка транспортних засобів, що використовують для роботи альтернативні енергоносії, або використовують відновлювальні джерела енергії у відношенні до загального парку транспортних засобів, або відношення транспортної роботи з переміщення пасажирів та вантажів з використанням цих транспортних засобів до загальної частки виконаної роботи;

кількість шкідливих речовин що потрапляють до навколишнього середовища під час проведення робіт з підтримання експлуатаційного стану транспортних засобів;

кількість шкідливих речовин що потрапляють до навколишнього середовища під час аварій катастроф тощо з участю транспортних засобів;

питомий розмір використання пального на одиницю виконаної роботи за різними видами транспорту;

шумове навантаження на навколишнє середовище від роботи різних видів транспорту в різних експлуатаційних режимах.

Висновки

Окрім показників рівня транспортної безпеки нами запропоновано специфічні зони ризику за видами транспорту, що дозволить розробляти заходи для пом'якшення наслідків небезпек, пов'язаних з цими ризиками та враховувати їх під час подальшої розробки цільових програм в галузі забезпечення транспортної безпеки. Проведення подібної структуризації

дозволяє вирішити завдання визначення ресурсної бази та органу державної влади, що має виступати основним під час розробки заходів із забезпечення прийнятного рівня транспортної безпеки.

Список використаних джерел:

1. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>
2. Про затвердження тимчасових методичних рекомендацій щодо розроблення державних цільових програм: наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 08.05.2003 р. № 114 Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0114569-03>
3. Порядок розроблення та виконання державних цільових програм: постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-п>
4. Про Порядок обміну інформацією між виконавцями державних цільових програм та координації цієї роботи: наказ Міністерства економіки України від 04.12.2009 №1367 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1251-09>
5. Кокошин А. А. Политика и социология военной стратегии. М. : Ком. Книга, 2005. 616 с.
6. Богданович В. Ю. Підхід до розробки теоретичних засад стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки держави. *Стратегічна панорама*. 2006. № 2. С. 57 – 69.

НОТАТКИ

НОТАТКИ

Наукове видання

**МОДЕРНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ
ГЛОБАЛЬНИХ ЗМІН СВІТОВОГО ПРОСТОРУ**

Колективна монографія

Підписано до друку 22.12.2021. Формат 60×84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Cambria. Цифровий друк.
Ум.-друк. арк. 14,76. Наклад 100.
Ціна договірна. Віддруковано з готового оригінал-макета.

Надруковано: ТОВ «ЛІГА-ПРЕС»
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6423 від 04.10.2018 р.
Україна, м. Львів, 79012, вул. Кастелівка, 9
Польща, м. Торунь, 87-100, вул. Лубіцка, 44
Тел. +38 (050) 758 14 36