



Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Аспекти публічного управління

www.aspects.org.ua

2019 ТОМ 7 № 8

Видається з вересня 2013 року

12 разів на рік

Дніпро

Видавництво «Грані»

2019



Аспекти публічного
управління

Науковий журнал

2019 Том 7 № 8

Засновник:

Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

Свідоцтво про реєстрацію
КВ № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

Відповідно до Наказу Міністерства освіти і
науки України від 15.04.14 р. надано статус
фахового видання
з державного управління

Друкується за рішенням Вченої ради
Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного
управління при Президентіві України
(протокол № 08/228 від 29.10.2019).

ISSN 2311-6420 (Print)
ISSN 2413-8231 (Online)

Індексується:

DOAJ
IndexCopernicus
ERIH PLUS
Google Scholar
Vernadsky National Library of Ukraine
CrossRef
eLibrary
Ulrichs web

Видавець:

Видавництво «Грані»
Україна, 49000, Дніпро
вул. Старокозацька, 12д, к. 8
+38(056)794-54-63
aspects.dnipro@gmail.com
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 2131 від 23.05.2005

Індекс журналу в каталозі
передплатних видань України – 86192

Відповідальність за достовірність фактів, цитат,
власних імен, географічних назв, підприємств,
організацій, установ та ін. інформації
несуть автори статей.

Висловлені у цих статтях думки можуть не
збігатися з точкою зору редакційної колегії і не
покладають на неї ніяких зобов'язань.

Передруки і переклади дозволяються лише за
згодою автора та редакції.

© «Аспекти публічного управління» 2019

Редакція

Головний редактор: Квітка Сергій

Заступники головного редактора: Іванова Світлана,
Серьогіна Тетяна, Сорокіна Наталя, Рудік Олександр
Технічний редактор: Лобода Руслана

Коректор української / російської мови: Левщанова Ольга

Коректор англійської мови: Комлева Юлія

Редакційна колегія

Серьогін Сергій	голова, д. держ. упр., проф.
Бородін Євгеній	заступник голови, д.і.н., проф.
Квітка Сергій	секретар, д. держ. упр., доц.
Аврейцевич Ян	д.т.н., проф. (Польща)
Андріанов Ігор	д. ф-м. н., проф. (Німеччина)
Антонова Ольга	д. держ. упр., доц.
Баштанник Віталій	д. держ. упр., проф.
Бобровська Олена	д. держ. упр., проф.
Гончарук Наталья	д. держ. упр., проф.
Каховська Олена	д. е. н., проф.
Іванова Світлана	к. філол.н., доцент
Кравченко Віктор	к. юр. наук, проф.
Крушельницька Таїсія	д. держ. упр., проф.
Кузнецовенє Йоланта	д.ф.н., проф. (Литва)
Липовська Наталья	д. держ. упр., проф.
Огданський Кирило	к. е. н., доц.
Маматова Тетяна	д. держ. упр., проф.
Матвеева Ольга	к. держ. упр., проф.
Молоканова Валентина	д. т. н., проф.
Письменний Ігор	д. держ. упр., проф.
Прокопенко Леонід	д. держ. упр., проф.
Старушенко Галина	к. т. н., доцент
Тарасенко Тетяна	к. держ. упр., доцент
Чикаренко Ірина	д. держ. упр., доц.
Абельсеїтова Світлана	к. тех. н., доц. (Казахстан)
Бачинський Ярема	д. юр. н. (США)
Гао Тяньмін	к. екон. н., доц. (КНР)
Гугнін Олександр	д. філос.н., проф. (Польща)
Кравченко Богдан	д. держ. упр., проф. (Киргизька Республіка)
Ружевїчус Юзас	д. екон. н., проф (Литва)
Серафінас Далюс	д.н. із соц. ком., проф. (Литва)



Public Administration
Aspects

Scientific journal

7 (8) 2019

Founder:

Dnipropetrovsk regional institute for public
administration of National academy for public
administration under
the President of Ukraine

Registration license
KB № 20424 - 10224 P, issued 28.11.13

Order № 642 of 26 May 2014 by the
Ministry of Education and Science of Ukraine
was given the status of specialized publication on
public administration

Published by the decision of Academic council
of Dnipropetrovsk regional institute of public
administration of National academy for public
administration under
the President of Ukraine
(protocol № 08/228 dated 29.10.2019)

ISSN 2311-6420 (Print)
ISSN 2413-8231 (Online)

Indexed:

DOAJ
IndexCopernicus
ERIH PLUS
Google Scholar
Vernadsky National Library of Ukraine
CrossRef
eLibrary
Ulrichs web

Publisher:

Publishing house «Grani»
12d, Starokosatska St., office 8
Dnipro, Ukraine, 49000
+38(056)794-54-63
aspects.dnipro@gmail.com
Publishing license:
ДК № 2131 dated 23.05.2005

Subscription index in Ukraine – 86192

Responsibility for facts, quotations, private
names, enterprises and
organizations titles, geographical locations etc. to
be bared by the authors.

The editorial office and board do not always share
the views and thoughts expressed in published
articles.

Reprints and translations are allowed on the
written consent with the editorial office and the
author.

© «Public administration aspects» 2019

Editorial office

Editor in Chief: Kvitka Sergiy

Deputy Chief Editor: Ivanova Svitlana, Serohina Tetiana,
Sorokina Natalia, Rudik Oleksandr

Technical Editor: Loboda Ruslana

Corrector of Ukrainian / Russian language: Levshchanova Olha

Corrector of English language: Komleva Yulia

Editorial board

Serohin Sergiy

head of editorial board,
Full Prof. Dr.

Borodin Yevhenii

deputy head, Full. Prof., Dr.
secretary, Assoc. Prof., Dr.

Kvitka Sergiy

Full Prof. Dr. (Poland)

Awrejcewicz Jan

Full Prof. Dr. (Germany)

Andrianov Igor

Assoc. Prof., Dr.

Antonova Olha

Full Prof. Dr.

Bashtannyk Vitalii

Full Prof. Dr.

Bobrovska Olena

Full Prof. Dr.

Honcharuk Natalia

Full Prof. Dr.

Kakhovska Olena

Full Prof. Dr.

Ivanova Svitlana

Assoc. Prof. PhD

Kravchenko Viktor

Full Prof. PhD

Krushelnytska Taisiia

Full Prof. Dr.

Lypovska Natalia

Full Prof. Dr.

Ohdanskyi Kyrylo

Assoc. Prof. PhD

Mamatova Tetiana

Full Prof. Dr.

Matveieva Olha

Full Prof. PhD

Molokanova Valentyna

Full Prof. Dr.

Pysmennyi Ihor

Full Prof. Dr.

Prokopenko Leonid

Full Prof. Dr.

Starushenko Halyna

Assoc. Prof. PhD

Tarasenko Tetiana

Assoc. Prof. PhD

Chykarenko Iryna

Assoc. Prof., Dr.

Abelseitova Svitlana

Assoc. Prof. PhD (Kazakhstan)

Bachynskyi Yarema

J. D. (USA)

Hao Tianmin

Assoc. Prof. PhD (PRC)

Huhnin Oleksandr

Full Prof. Dr. (Poland)

Kuznecoviene Jolanta

Full Prof. Dr. (Lithuania)

Kravchenko Bohdan

Full Prof. Dr.

Ruzhevichus Yuzas

(Kyrgyz Republic)

Serafinas Dalius

Full Prof. Dr. (Lithuania)

Full Prof. Dr. (Lithuania)

Зміст

- C. 5
Андрій Баранов
Сучасний стан розвитку публічного управління в Україні
- C. 13
Наталія Грабовенко
Людиноцентристські пріоритети державного управління якістю освіти
- C. 20
Марина Сорока
Смарт-спеціалізація у стратегічному плануванні на регіональному та місцевому рівнях: витоки підходу та перспективи для України
- C. 30
Оксана Яремчук
Напрями сучасної політики у сфері охорони здоров'я
- C. 37
Олексій Онуфрієнко
Архітектоніка електронного врядування у США: концептуалізація та реалізація ініціативи «е-уряд» президентською адміністрацією ДЖ. Буша-Мол.
- C. 60
Оксана Соколовська, Костянтин Сомсіков
Проведення громадських обговорень проектів регуляторних актів як дієвий механізм запобігання корупції в органах місцевого самоврядування
- C. 69
Петро Присяжнюк
Проект закону про публічні консультації в контексті модернізації правового забезпечення комунікації між суспільством та державою
- C. 76
Ольга Матвеева
Аналіз тенденцій розвитку галузі охорони здоров'я Дніпропетровської області України

Contents

- P. 5
Andriy Baranov
The current state of public administration development in Ukraine
- P. 13
Natalia Hrabovenko
People-centered priorities of public quality management
- P. 20
Maryna Soroka
Smart specialization in strategic planning regional and local levels: the sources of the approach and the prospects for Ukraine
- P. 30
Oksana Yaremchuk
Areas of modern health policy
- P. 37
Oleksii Onufriienko
Architectonic of e-governance in the USA: conceptualisation and implementation of "e-government" initiative by president's G.W. Bush administration
- P. 60
Oksana Sokolovska, Kostiantyn Somsikov
Holding public debates on draft regulatory acts as an effective mechanism for preventing corruption in local governments
- P. 69
Petr Prisyajnyuk
Draft bill on public consultation in the context of the modernization of legal provision of communication between the community and the state
- P. 76
Olga Matveieva
Analysis of trends in health care in Dnipropetrovsk oblast of Ukraine

Сучасний стан розвитку публічного управління в Україні

Андрій Баранов, Східно-європейський слов'янський університет

Встановлено, що у західних демократіях наголошується на публічному адміністративному управлінні (Public Administration) або публічному адмініструванні. Справа в тому, що публічне управління зазвичай підкорялося політичній владі. Тому відношення між управлінням і політикою завжди досить складні, але переважно для їх вирішення зі зростаючою кількістю суперечностей застосовуються сучасні інформаційно-комунікативні технології. При цьому, отримавши особливу технологічну компетенцію, адміністративний апарат претендує на більш активне входження у сферу політики, але виявляється нездатним до домінування через зростаючу складність і комплексність публічного управління.

З'ясовано, що в Енциклопедичному словнику з державного управління публічне адміністрування визначається як теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосуванням інструментів демократичного врядування, упорядкуванням суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян. В Україні публічне адміністрування набуло офіційного визнання як освітня спеціальність. Водночас багато науковців, переважно з державного управління, мають власну думку щодо визначення публічного управління. При цьому важко встановити жорсткі рамки публічного управління та пов'язаного з цим адміністрування. Авторами розглядаються окремі аспекти публічного управління, водночас не з'ясовані суб'єкти та об'єкти, а головне – принципи побудови управління. Можливо, саме виходячи з такого підходу, складно в законодавчій системі визначити публічне управління, як таке.

Запропоновано визначити сучасний стан розвитку публічного управління в Україні як взаємодію інституцій державної влади, місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства, що організовані на правових засадах з метою реалізації інтересів суспільства та держави на засадах нових та вдосконалення наявних концепцій, теорій, принципів і методів.

Для розвитку сучасного публічного управління в Україні характерним залишається використання принципів, які були впроваджені в систему державного управління та управління в цілому, і які виступають базисом формування, організації, функціонування органів державного управління та відображають сутність і реальність процесів державного управління.

Ключові слова: розвиток, публічне управління, розвиток публічного управління, публічне управління в Україні

The current state of public administration development in Ukraine

Andriy Baranov, The East European Slavic University

It is established that in Western democracies public administration (Public Administration) is noted. The fact is that public administration was subordinate to political power, therefore the relationship between management and politics is always quite complicated, but to solve them, the growing majority of contradictions are handled by modern information and communication technologies. At the same time, having received special technological competence, the administrative apparatus claims to be more active in the sphere of politics, but is unable to dominate through the increasing complexity and complexity of public administration.

It has been established that in the encyclopedic dictionary of public administration public administration is defined as the theory and practice of public administration, which is characterized by the implementation of administrative procedures through public activities, the use of democratic governance tools, streamlining public activities and the provision of administrative services as a means of realizing the rights and freedoms of citizens. In Ukraine, public administration has gained official recognition as an educational specialty. At the same time, many scientists, mainly in public administration, have their own opinions on the definition of public administration. At the same time, it is difficult to establish a rigid framework for public administration and related administration. The authors consider certain aspects of public administration, while the subjects

and objects are not clarified, and most importantly, the principles of building governance. Perhaps it is precisely on the basis of such an approach that it is difficult in the legislative system to define public administration as such.

It is proposed to determine the current state of public administration in Ukraine as the interaction of state power institutions, local self-government and civil society institutions, organized on a legal basis with the aim of realizing the interests of society and the state on the basis of new ones and improving existing concepts, theories, principles and methods.

For the development of modern public administration in Ukraine, the use of principles that have been introduced into the public administration system and management as a whole, and which serve as the basis for the formation, organization, functioning of public administration bodies and reflect the essence and reality of public administration processes, remains characteristic.

Keywords: development, public administration, development of public administration, public administration in Ukraine

Современное состояние развития публичного управления в Украине

Андрей Баранов, Восточно-европейский славянский университет

Установлено, что в западных демократиях отмечается публичное административное управление (Public Administration) или публичное администрирование. Дело в том, что публичное управление подчинялось политической власти, поэтому отношения между управлением и политикой всегда достаточно сложные, но в основном для их решения с растущим большинством противоречий справляются современные информационно-коммуникативные технологии. При этом получив особую технологическую компетенцию, административный аппарат претендует на более активное вхождение в сферу политики, но оказывается неспособен к доминированию через возрастающую сложность и комплексность публичного управления.

Установлено, что в энциклопедическом словаре государственного управления публичное администрирование определяется как теория и практика государственного управления, которая характеризуется реализацией административных процедур путем публичной деятельности, применения инструментов демократического управления, упорядочение общественной деятельности и предоставления административных услуг как средства реализации прав и свобод граждан. В Украине публичное администрирование приобрело официальное признание как образовательная специальность. В то же время многие ученые, преимущественно по государственному управлению, имеют собственное мнение по определению публичного управления. При этом трудно установить жесткие рамки публичного управления и связанного с этим администрирования. Авторами рассматриваются отдельные аспекты публичного управления, при этом не выяснены субъекты и объекты, а главное – принципы построения управления. Возможно, именно исходя из такого подхода, сложно в законодательной системе определить публичное управление, как таковое.

Предложено определить современное состояние публичного управления в Украине как взаимодействие институтов государственной власти, местного самоуправления и институтов гражданского общества, организованные на правовых началах с целью реализации интересов общества и государства на основе новых и совершенствование существующих концепций, теорий, принципов и методов.

Для развития современного публичного управления в Украине характерным остается использование принципов, которые были внедрены в систему государственного управления и управления в целом, и которые выступают базисом формирования, организации, функционирования органов государственного управления и отражают сущность и реальность процессов государственного управления.

Ключевые слова: развитие, публичное управление, развитие публичного управления, публичное управление в Украине

Вступ
Публічне управління для сучасної України нове і ще не сформоване у свідомості суспільства явище, яке потребує визначення об'єктивних основ його виникнення. Визначаючи сучасний стан

розвитку публічного управління в Україні в умовах, першою чергою суспільних змін, треба зазначити, що відбувається трансформація державного управління і перехід до публічного управління на засадах нових та вдосконалення наявних концепцій, теорій,

принципів і методів.

Виклад основного матеріалу

Передусім розглянемо, що являє собою «управління» в широкому науковому розумінні.

Так на думку видатного вченого П. Друкера, управління є особливим видом діяльності, що перетворює неорганізований натовп в ефективну цілеспрямовану та продуктивну групу. Перефразовуючи іншого з найвідоміших представників науки управління А. Файоля, можна сказати, що управляти державою – це ведення її до цілей з максимально можливим використанням усіх наявних ресурсів. Підтвердження цієї думки також знаходимо у Г. Райта, яким управління трактується як організація і спрямування ресурсів з метою досягнення бажаного результату [7, с. 17].

Одним з найзначніших досягнень ХХ сторіччя є визнання управлінської праці як окремого виду діяльності і запровадження наукового аналізу для визначення способів ефективного розв'язання управлінських проблем. Засновником наукового управління вважається американський вчений Ф. Тейлор. Поняття «наукове управління» введено Л. Брандейсом у 1910 р. Серед найбільш відомих, визнаних світом зарубіжних представників науки управління є: М. Вебер, Н. Вінер, Ф. Гілбрет, В. Глушков, П. Друкер, Д. Дункан, У. Ешбі, Е. Мейо, М. Мескон, Г. Саймон, А. Файоль, М. Фоллет, Д. Форрестер та інші.

Лауреат Нобелівської премії Г. Саймон, визначаючи місце і роль науки управління серед інших наук, охарактеризував її «як частину акумульованого і визнаного знання, що систематизоване й сформульоване у відповідності з встановленими загальними істинними та закономірностями і є не тільки поєднанням багатьох дисциплін, але й новою самостійною наукою у сфері соціології. Це всеохоплююче, глибоке та філософське знання». За висловом відомого американського вченого Д. Дункана, наука управління – це, передусім інтелектуальна революція, новий світогляд та нова методологія вирішення проблем. Наука управління спирається на використання наукового методу, системну орієнтацію та використання моделей.

Як зазначено у Енциклопедичному словнику з державного управління, це функція організованих систем (біологічних, соціальних, технічних), яка забезпечує реалізацію мети і підтримку режиму діяльності, сталість і розвиток певних структурних елементів. Соціальне управління є властивістю будь-якого суспільства, що пов'язана з його системною природою, розподілом праці, необхідністю спілкування у процесі роботи і життя, обміном результатами матеріальної і духовної діяльності. Змістом соціального управління є процес цілеспрямованої діяльності з прийняття та реалізації рішень або виконання управлінських функцій з метою організації ефективної взаємодії об'єкта і суб'єкта в певній системі з урахуванням змін стану зовнішнього середовища. Суб'єкт і об'єкт управління відрізняються за роллю у процесах ухвалення та реалізації управлінських рішень та виконання основних функцій, до яких належать планування, організація, мотивація і контроль. Керуючим є суб'єкт, але специфіка побудови його структури та технологія діяльності визначаються особливостями об'єкта (керованої підсистеми). Рівень ефективності функціонування системи значною мірою визначається ступенем її співпраці. Управління є складним явищем, тому в науковій літературі часто трапляються дослідження окремих його аспектів: функціонального, процесуального, суб'єктно-об'єктного, загального. Їх узагальнення дає можливість створити певне уявлення про сутність управління [2, с. 722-723].

Таким чином в широкому науковому розумінні «управління» передбачає широке використання на всіх його рівнях і ланках наукових досягнень, передусім, результатів досліджень у сфері політології, права, філософії, соціології, економіки та інформатики; сприяння розвитку наукових досліджень з актуальних проблем управління, зокрема, розробленню нових управлінських технологій та впровадженню їх досягнень у практику; залучення науковців до аналітичної роботи; підвищення рівня забезпеченості системами підтримки прийняття управлінських рішень на

базі сучасної управлінської методології та використання засобів інформатизації і комп'ютеризації. В умовах складності і масштабності проблем управління застосування наукових підходів і сучасних методів їх вирішення набувають особливого значення.

Перспективне прогнозування, стратегічне планування, вибір раціональної структури органів державної влади та її кадрового забезпечення, забезпечення інноваційного, якісного управління, створення високоефективних мотиваційних підходів, розроблення сучасних методів контролю, комунікацій, прийняття рішень – це лише кілька завдань з багатьох, вирішення яких неможливе без розвитку відповідної галузі науки.

В Україні історично сформувалася окрема наукова галузь «Державне управління», яка з погляду системного підходу спрямована на вивчення процесу цілеспрямованого впливу суб'єкта державного управління, що представляє державну владу у вигляді спеціально утворених органів та їх системи, на об'єкт управління, яким є все суспільство або його частина, внаслідок якого задовольняються потреби держави і суспільства. Що являє, на думку В. Цветкова, складну динамічну самокеровану систему, а управління ним як соціальну функцію, що виявляється у владно-організаційній діяльності, яка забезпечує узгодженість спільної праці і побуту людей для досягнення суспільно значущих цілей та завдань [10].

При розгляді державного управління як системи діяльності дуже важливим є розуміння одного з найважливіших системних принципів, а саме, що така система не просто утворюється складенням усіх управлінських зусиль, а набуває якісно нових властивостей.

В умовах, першою чергою, суспільних змін відбувається трансформація державного управління і перехід до публічного управління на засадах нових та вдосконалення наявних концепцій, теорій, принципів і методів.

Засновником публічного управління вважається Вудро Вільсон, який у 1887 р.

в своїй статті «Дослідження адміністрації» визначає «публічне управління» як предмет адміністративного дослідження, щоб виявити, по-перше, те, що уряд правильно і успішно може зробити, і, по-друге, як можна зробити ці правильні речі з максимально можливою ефективністю і при мінімально можливій вартості або грошей, або енергії [13].

Пізніше англійським автором Д. Кілінгом у 1972 р. публічне управління визначається як «пошук найкращих способів використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей держави: публічне управління спрямоване на реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб і передбачає якнайповніше застосування владою принципу публічності – відкритості та прозорості діяльності її апарату, право впливу у громадян на діяльність органів влади, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату тощо». До суб'єктів публічного управління належать органи державної влади, зокрема, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також інші суб'єкти у разі делегування їм публічних повноважень [9].

Історичний розвиток та становлення американської системи публічного управління відбувався, виходячи з процесів і функцій управління в спектрі повноважень держави (що включає законодавчу, виконавчу і судову гілки влади), одночасно в поєднанні з приватними інституціями на відміну від європейської, де публічне управління розглядається як підгалузь права.

У західних демократіях наголошується на публічному адміністративному управлінні (Public Administration) або публічному адмініструванні. Справа в тому, що публічне управління зазвичай підкорялося політичній владі. Тому відношення між управлінням і політикою завжди досить складні, але для їх вирішення зі зростаючою кількістю суперечностей застосовуються сучасні інформаційно-комунікативні технології. При цьому, отримавши особливу технологічну компетенцію, адміністративний апарат претендує на більш

активне входження у сферу політики, але виявляється нездатним до домінування через зростаючу складність і комплексність публічного управління.

В Енциклопедичному словнику з державного управління публічне адміністрування визначається як теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосуванням інструментів демократичного врядування, упорядкуванням суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян. В Україні публічне адміністрування набуло офіційного визнання як освітня спеціальність [8].

Водночас багато науковців, переважно з державного управління, мають власну думку щодо визначення публічного управління.

Зокрема, С. Чернов визначає публічне управління як організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, базуючись на владній силі, яка обмежує дієвий суспільний контроль [12].

У своєму визначенні публічного управління О. Оболенський робить акцент на тому, що це здійснення сукупності раціональних впливів на функціонування та розвиток колективу людей на основі програми управління та інформації поведінку та стан об'єкта управління, спрямованих на підтримку, поліпшення та розвиток об'єкта управління для досягнення наперед визначеної сукупності цілей. Звідси логічним є висновок, що публічне управління має бути спрямоване на реалізацію цінностей суспільства [4].

Більш вдале визначення, на наш погляд, дали О. Амосов і Н. Гавкалова, які підкреслили, що в сучасній організації суспільного життя управлінські дії здійснюються, окрім спеціальних інститутів держави, також органи місцевого самоврядування, громадські та приватні організації. Адміністрування передбачає особливий вид діяльності, а саме ухвалення нормативних документів і розпоряджень, що

видаються повноважними органами в умовах демократії, коли існує багатобічність взаємозв'язків між політичними й суспільними інститутами [1].

З наведених вище визначень важко встановити жорсткі рамки публічного управління та пов'язаного з цим адміністрування. Авторами розглядаються окремі аспекти публічного управління, водночас не з'ясовані суб'єкти та об'єкти, а головне – принципи побудови управління. Можливо, саме виходячи з такого підходу, складно в законодавчій системі визначити публічне управління, як таке. Але треба зазначити, що відповідно до переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266, визначена галузь знань «Публічне управління та адміністрування», а також спеціальність «Публічне управління та адміністрування».

Тобто у підзаконних актах вже є «Публічне управління та адміністрування», а в законах України, зокрема у спеціальних законах, таких як «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інших цього немає.

Звернемося до Основного Закону України. Так, згідно з Конституцією України Стаття 5 наголошує про те, що «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [3].

У публікації О. В. Червякової «Перехід до парадигми механізмів трансформації державного управління» сучасна модель публічного управління в Україні визначається як взаємодія інституцій державного управління, місцевого самоврядування та громадянського суспільства на засадах організаційно-правового механізму управління, який встановлений Конституцією України, законами та іншими нормативно-правових актами [11].

Так, інституції державного управління представлені органами державної влади (в Україні – це Президент України, Верховна

Рада України, Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади, місцеві адміністрації та інші органи державного управління в адміністративно-територіальних одиницях України; Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції; правоохоронні органи та силові органи) [11].

Місцеве самоврядування в Україні в межах Конституції і законів України – гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення [6]. Також законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено систему місцевого самоврядування, яка включає [6]: територіальну громаду, сільську, селищну, міську раду, сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, старосту, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, органи самоорганізації населення.

До інституції громадянського суспільства відносять: громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації, інші невідприємницькі товариства та установи, легалізовані відповідно до законодавства, які мають функції громадського контролю за діяльністю державного органу, сприяння у формування та реалізації державної політики. (Постанова КМУ № 996, остання редакція) [5].

Взаємодія інституцій державної влади, місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства створила можливість суб'єкт-суб'єктних відносин між ними. Тобто публічне управління (на відміну від державного управління, де методологічні аспекти державотворення будувалися на суб'єкт-об'єктних відносинах між владою та суспільством) пропонує

впровадження нового підходу, де методологічні аспекти державотворення визначаються на взаємодії і рівноправності як органів влади (інституцій державної влади), так і суспільства (інституцій громадянського суспільства) в цілому [11].

Висновки

За результатами проведеного аналізу сучасного стану розвитку публічного управління в Україні встановлено, що у західних демократіях наголошується на публічному адміністративному управлінні (Public Administration) або публічному адмініструванні. Справа в тому, що публічне управління зазвичай підкорялося політичній владі. Тому відношення між управлінням і політикою завжди досить складні, але переважно для їх вирішення зростаючою кількістю суперечностей застосовують сучасні інформаційно-комунікативні технології. При цьому, отримавши особливу технологічну компетенцію, адміністративний апарат претендує на більш активне входження у сферу політики, але виявляється нездатним до домінування через зростаючу складність і комплексність публічного управління.

З'ясовано, що в Енциклопедичному словнику з державного управління публічне адміністрування визначається як теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосуванням інструментів демократичного врядування, упорядкуванням суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян. В Україні публічне адміністрування набуло офіційного визнання як освітня спеціальність. Водночас багато науковців, переважно з державного управління, мають власну думку щодо визначення публічного управління. При цьому важко встановити жорсткі рамки публічного управління та пов'язаного з цим адміністрування. Авторами розглядаються окремі аспекти публічного управління, водночас не з'ясовані суб'єкти та об'єкти, а головне – принципи побудови управління. Можливо, саме виходячи з такого підходу, складно в законодавчій системі визначити публічне управління, як таке.

Запропоновано визначити сучасний стан розвитку публічного управління в Україні як взаємодію інституцій державної влади, місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства, що організовані на правових засадах з метою реалізації інтересів суспільства та держави на засадах нових та вдосконалення наявних концепцій, теорій, принципів і методів.

Для розвитку сучасного публічного управління в Україні характерним залишається використання принципів, які були впроваджені в систему державного управ-

ління та управління в цілому і виступають базисом формування, організації, функціонування органів державного управління та відображають сутність і реальність процесів державного управління.

Таким чином, сучасне публічне управління в Україні можна розглядати як взаємодію інституцій державної влади, місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства, що організовані на правових засадах з метою реалізації інтересів суспільства та держави на засадах нових та вдосконалення наявних концепцій, теорій, принципів і методів.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Амосов О., Гавкалова Н. Публічне адміністрування в Україні: зв'язок з архетипами та пріоритети розвитку // Публічне управління: теорія та практика. – 2014. – № 2 (18). – С. 7-13.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – Київ : НАДУ, 2010. – 820 с.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
4. Оболенський О. Ю. Провісники нового публічного управління // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали науково-практичної конференції. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 3-8.
5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова КМУ від 3.11.2010 р. № 996. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
7. Родченко Л.М., Родченко І.Ю., Червякова О.В. Розвиток механізмів самовпорядкування в системі державного управління: Монографія. – К. : ТОВ «НВП» Інтерсервіс», 2019. – 176 с.
8. Сурмін Ю.П., Трощинський В.П. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – Київ : НАДУ, 2010. – С. 605.
9. Трощинський В.П. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – Київ : НАДУ, 2010. – С. 605.
10. Цветков В. В. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : монографія. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. – 298 с. – Режим доступу: <http://kul.kiev.ua/praci-2001-roku/cv-tkov-v.v.-gorbatenko-v.p.-demokratija-upravlinnja-bjurokratija-v-konteksti-modernizacij-ukrajinskogo-suspilstva-monografija.-k.-institut-dergavi-i-prava-im.-v.m.-koreckogo-nan-ukrajini.html>.
11. Червякова О. В. Перехід до парадигми механізмів трансформації державного управління // Проблеми модернізації України. – Київ : ДП «Видавничий дім «Персонал», 2017. – Вип.5. – С. 17-19.
12. Чернов С. І., Гайдученко С. О. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування». – Харків : ХНУМГ, 2014. – С. 7.
13. Woodrow, Wilson. June, 1887. The Study of Administration, Political Science Quarterly. – Vol. 2. – № 2 (Jun., 1887). – P. 197–222. – Режим доступу: http://www.commentary.com/admin_thoughts_1887.pdf

REFERENCES

1. Amosov, O., Havkalova, N. (2014). Publichne administruvannia v Ukraini: zviazok z arkhetypamy ta priorytety rozvytku [Public Administration in Ukraine: Relationship with Archetypes and Development Priorities]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, 2 (18), 7-13 [in Ukrainian].

2. Kovbasiuka, Yu.V., Troshchynskoho, V. P., Surmina, Yu. P. (Eds). (2010). *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]*. Kyiv : NADU [in Ukrainian].
3. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR [Constitution of Ukraine: Law of Ukraine of 28.06.1996 No. 254k/96-VR]. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=254%EA%2F96-%E2%F0> [in Ukrainian].
4. Obolenskyi, O. Yu. (2009). *Provisnyky novoho publichnoho upravlinnia [Harbingers of the new public administration]. Rozvytok publichnoho administruvannia na zasadakh menedzhmentu: yevropeyskyi kontekst: materialy naukovo-praktychnoi konferentsii*. Dnipropetrovsk : DRIDU NADU [in Ukrainian].
5. Pro zabezpechennia uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky: Postanova KMU vid 3.11.2010 r. № 996 [On ensuring public participation in the formation and implementation of public policy: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 3.11.2010 No. 996]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> [in Ukrainian].
6. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR [On local self-government in Ukraine: Law of Ukraine of 21.05.1997 No. 280/97-VR]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
7. Rodchenko, L.M., Rodchenko, I.Iu., Cherviakov, O.V. (2019). *Rozvytok mekhanizmiv samovporiadkuvannia v systemi derzhavnoho upravlinnia: Monohrafiia [Development of self-governance mechanisms in the public administration system: Monograph]*. Kyiv: TOV “NVP” Interservis” [in Ukrainian].
8. Surmin, Yu.P., Troshchynskyi, V.P. (2010). *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]*. Kyiv : NADU, 2010 [in Ukrainian].
9. Troshchynskyi, V.P. (2010) *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]*. Kyiv : NADU [in Ukrainian].
10. Tsvietkov, V. V. (2001). *Demokratiia – Upravlinnia – Biurokratiia: v konteksti modernizatsii ukrainskoho suspilstva : monohrafiia [Democracy – Governance – Bureaucracy: in the context of modernizing Ukrainian society: a monograph]*. Kyiv : In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretstskoho. Retrieved from: <http://kul.kiev.ua/praci-2001-roku/cv-tkov-v.v.-gorbatenko-v.p.-demokratija-upravlinnja-bjurokratija-v-konteksti-modernizaciji-ukrajinskogo-suspilstva-monografija.-k.-institut-dergavi-i-prava-im.-v.m.-koreckogo-nan-ukrajini.html> [in Ukrainian].
11. Cherviakov, O. V. (2017). Perekhid do paradyhmy mekhanizmiv transformatsii derzhavnoho upravlinnia [Transition to the paradigm of mechanisms of transformation of public administration]. *Problemy modernizatsii Ukrainy*. Kyiv : DP “Vydavnychiy dim “Personal”, 5, 17-19 [in Ukrainian].
12. Chernov, S. I., Haiduchenko, S. O. (2014). *Tekst lektsii z dystsypliny «Publichne administruvannia» [Text of lectures in the discipline “Public Administration”]*. Kharkiv : KhNUMH [in Ukrainian].
13. Woodrow, Wilson. (1887). The Study of Administration, *Political Science Quarterly*, 2 (2), 197-222. Retrieved from: http://www.commentary.com/admin_thoughts_1887.pdf.

Баранов Андрій Павлович

Викладач

Східно-європейський слов'янський університет
88000, м. Ужгород, вул. Гагаріна, 42/1**Baranov Andriy**

Lecturer

Eastern European Slavic University
42/1, Gagarin Str., Uzhgorod, 88000, UkraineEmail: ap_baranov@ukr.net

ORSID: 0000-0003-0633-0994

Цитування: Баранов А. П. Сучасний стан розвитку публічного управління в Україні / А. П. Баранов // *Аспекти публічного управління*. – 2019. – Т. 7 – № 8. – С. 5-12.Citation: Baranov, A.P. (2019). Suchasnyi stan rozvytku publichnoho upravlinnia v Ukraini [The current state of public administration development in Ukraine]. *Public administration aspects*, 7(8), 5-12.

Стаття надійшла / Article arrived: 05.07.2019

Схвалено до друку / Accepted: 10.08.2019

Людиноцентристські пріоритети державного управління якістю освіти

Наталія Грабовенко, Міжрегіональна Академія управління персоналом

У статті розглянуто державно-управлінський аспект людиноцентристської парадигми реформування освіти та освітньої діяльності в Україні, підвищення її якості.

Визначено мету освіти як соціального інституту на даному етапі розвитку суспільства – забезпечення входження людини в соціальний світ, її продуктивна адаптація у цьому світі. Доведено, що загальною основою сучасної стратегії розвитку освіти виступає гуманістична концепція, суть якої полягає у визнанні людини як найвищої цінності, пріоритету її прав на вільний розвиток і повноцінну реалізацію здібностей та інтересів; формування компетентнісного підходу.

Показано, що об'єктивна логіка розгортання сучасного соціально-політичного і культурного життя перетворює гуманізм у новий тип світогляду – людиноцентризм, який розглядається як актуалізація гуманістичних тенденцій, відхід від раціоналізованих прагматичних імперативів.

Доведено необхідність з боку органів державної влади у принципово новому підході до освіти як до надскладної системи, яка самоорганізується і взаємодіє з іншими соціальними системами. Визначено пріоритетні напрями державного управління якістю освіти в сучасних умовах. Нова модель державного управління має бути представлена у вигляді системи управління якістю освіти, її розвитком, спираючись на світоглядну парадигму людиноцентризму.

Визначено основні аспекти розвитку якості освіти: соціоцентристський, культуроцентристський, людиноцентристський змістовний.

Ключові слова: *принципи, функції, публічна служба, державна служба, державне управління, публічне управління, публічні особи, технології публічної служби*

People-centered priorities of public quality management

Natalia Hrabovenko, Interregional Academy of Personnel Management

The article discusses the state and administrative aspects of the human-centered paradigm of reforming education and educational activities in Ukraine, improving its quality.

The goals of education as a social institution at this stage of the development of society are defined - ensuring a person's entry into the social world, his productive adaptation in this world. It is proved that the basis of the modern strategy for the development of education is the humanistic concept, the essence of which is the recognition of a person as the highest value, priority of rights to free development and the full realization of abilities and interests; formation of a competency-based approach.

It is shown that the objective logic of the unfolding of modern sociopolitical and cultural life turns humanism into a new type of worldview - human centrism, which is seen as the actualization of humanistic tendencies, a departure from rationalized pragmatic imperatives.

It substantiates a fundamentally new approach of public authorities to education as a complex, self-organizing system that interacts with other social systems. Priority areas of state management of the quality of education in modern conditions are identified. A new model of public administration should be presented in the form of a system for managing the quality of education and its development, based on the worldview paradigm of human centrism.

The main aspects of the development of the quality of education are identified: sociocentric, culture-centric, and human-centered content.

Keywords: *human-centrism, quality of education, state management of the quality of education, competence, development*

Человекоцентристские приоритеты государственного управления качеством образования

Наталья Грабовенко, Межрегиональная Академия управления персоналом

В статье рассмотрены государственно-управленческие аспекты человекоцентристской парадигмы реформирования образования и образовательной деятельности в Украине, повышения его качества.

Определены цели образования как социального института на данном этапе развития общества – обеспечение вхождения человека в социальный мир, его продуктивная адаптация в этом мире. Доказано, что основой современной стратегии развития образования выступает гуманистическая концепция, сущность которой заключается в признании человека как высшей ценности, приоритета прав на свободное развитие и полноценную реализацию способностей и интересов; формирование компетентностного подхода.

Показано, что объективная логика развертывания современной социально-политической и культурной жизни превращает гуманизм в новый тип мировоззрения – человекоцентризм, который рассматривается как актуализация гуманистических тенденций, уход от рационализированных прагматических императивов.

Обосновывается принципиально новый подход органов государственной власти к образованию как к сложной, самоорганизующейся системе, которая взаимодействует с другими социальными системами. Определены приоритетные направления государственного управления качеством образования в современных условиях. Новая модель государственного управления должна быть представлена в виде системы управления качеством образования, его развитием, опираясь на мировоззренческую парадигму человекоцентризма.

Определены основные аспекты развития качества образования: социоцентристский, культуроцентристский, человекоцентристский содержательный.

Ключевые слова: человекоцентризм, качество образования, государственное управление качеством образования, компетентность, развитие

Постановка проблеми

Сьогодні в усіх передових країнах світу освіта розглядається як ключовий фактор стабільності і розвитку суспільства. Інвестиції в освіту вважаються найперспективнішими через її як економічну, так і соціальну значущість. Оновлення та розвиток освіти пов'язані з підвищенням її якості, яка, у свою чергу, визначає якість життя людини і суспільства. Отже, актуальність проблематики статті зумовлена двома факторами: по-перше, значущістю соціального інституту освіти – у зв'язку з ухваленням нового законодавства відповідно з'явився і новий порядок державного регулювання освітніх і тісно пов'язаних з ними інших суспільних відносин, зокрема, впроваджуються інновації в галузі державного управління системою освіти, тому, необхідні подальші наукові дослідження проблем та особливостей здійснення даного регулювання і управління. По-друге, важливістю державного управління освітою як одного із засобів забезпечення її якості.

Аналіз досліджень і публікацій

Сутність, теоретико-методологічні засади та різноманітні аспекти державного управління вивчали у своїх працях Г. Атаманчук, В. Бакуменко, О. Луньов, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Романюк, Ю. Тихомиров та інші дослідники. Питання підвищення ефективності державного управління досліджували Т. Безверхнюк, Н. Діденко, В. Луговий, В. Майборода, С. Майборода, О. Поважний та інші. Окремі аспекти державного управління якістю освіти висвітлювали Ж. Делор, В. Хутмакер, Т. Шамова, А. Шляйхер. Однак проблема створення цілісної системи державного управління якістю освіти у вітчизняному науковому середовищі ще не здобула належного теоретичного обґрунтування.

Мета дослідження – державно-управлінський аспект людиноцентричної парадигми реформування освіти та освітньої діяльності в Україні, підвищення її якості.

Теоретичну та методологічну основу

даної проблематики становлять основні принципи соціальної філософії, історико-порівняльні моделі суспільного розвитку, розроблені представниками політичної, історичної та філософської науки.

Виклад основного матеріалу

Якість освіти – поняття багатоаспектне. Закон України «Про освіту» № 2145-VIII від 05.09.2017 надає таке визначення цього поняття: «Якість освіти – це відповідність результатів навчання вимогам, встановленим законодавством, відповідним стандартом освіти та/або договором про надання освітніх послуг» [9]. Т. Хлебнікова зосереджується на тому, що в статистичному плані якість освіти – це ступінь відповідності конкретного освітнього результату ідеальній моделі результату діяльності [11]. Крім того, якість освіти розглядається ще і як сукупність властивостей освіти [6], що визначають її здатність задовольняти відповідні потреби особистості, суспільства, держави відповідно до призначення освіти. Найбільш точним у концептуальному розумінні, на нашу думку, є визначення якості освіти, сформульоване Е. Коротковим: «Якість освіти – це комплекс характеристик освітнього процесу, що визначають послідовне та практично ефективне формування компетентності та професійної свідомості» [5].

На наш погляд, поняття якості освіти не може і не повинно розглядатися тільки на основі власне освітніх параметрів, оскільки освіта – це широка соціально-економічна і соціально-культурна категорія. Це одна з найбільш важливих сфер суспільства і держави, яка визначає економічний, інтелектуальний та моральний потенціал країни. Тому цілком очевидно, що оцінюватися якість освіти має, зокрема, і за допомогою критеріїв, які перебувають поза сферою освіти. У цьому сенсі якість освіти корелює з такими глобальними категоріями, як рівень життя, економічний потенціал країни, динамізм суспільства, його здатність адаптуватися до умов, що змінюються в світі тощо.

Загальна основа сучасної стратегії розвитку освіти – гуманістична концепція, суть якої – беззастережне визнання людини

як найвищої цінності, пріоритету її прав на вільний розвиток і повноцінну реалізацію здібностей та інтересів. Для гуманістичної системи цінностей є характерним пріоритет виховних цілей над цілями навчання, що відповідає глибинним витокам національної педагогічної культури, для якої «будівництво внутрішнього світу людини», її душі, морального стрижня в історії України було значно важливішим, ніж володіння певним багажем знань. Об'єктивна логіка розгортання сучасного соціально-політичного і культурного життя перетворює гуманізм у новий тип світогляду – людиноцентризм, який розглядається як актуалізація гуманістичних тенденцій, відхід від раціоналізованих прагматичних імперативів.

Щоб позбутися гуманізму абстрактного, декларативного, спекулятивного, необхідно спиратися на гуманістично орієнтований прогноз і соціально-педагогічне проектування в масштабах регіону, міста, району та закладу освіти; забезпечити розвиток системи загалом і кожного суб'єкта цієї системи, кожної людини зокрема. Правильно організована децентралізація управління освітою, як показує досвід передових країн, дозволяє підвищити відповідальність і розвинути новаторський потенціал кожного закладу освіти.

Людиноцентричні пріоритети реформи освіти розвивають і культивують поліфонічний тип пізнання, який долає наукоцентризм (прагматизм) людського буття. Основною методологією сучасного типу мислення виступають знання і творчість.

Історично традиційна практика життєдіяльності людини будувалася за методом спроб і помилок. Можна було зробити кілька невдалих спроб, перш ніж знайти правильне рішення. Сучасні масштаби людського життя є такими, коли кожне рішення, реалізоване у життя, незворотнім чином може змінити початковий стан навколишнього середовища.

У попередні історичні періоди майбутнє уявляло собою збільшену або зменшену копію сьогодення, тобто майбутнє будувалося із матеріалу історії засобами сьогодення. На сучасному етапі розвитку

суспільства майбутнє виступає об'єктом свідомого соціального проектування, в основу якого закладаються певні тенденції, що діють у сьогоденні.

Якщо традиційний підхід до майбутнього людства визначався винятково технологічними можливостями сьогодення, прагматичними цілями, технократичним підходом, то в сучасних умовах різко зростає роль етичної та людиноцентричної концепцій, що лежать в основі життєдіяльності суспільства і є визначальними в ухваленні рішень. Традиційна система діяльності орієнтувалася на стійку систему знань, умінь і навичок. В сучасних умовах, коли період актуальності знань в окремих галузях скоротився до 3–5 років, знання в традиційному сенсі вже не можуть виступати в якості результатів навчання здобувача освіти. Виникає питання пошуку нового кванта знання, що має підвищену стійкість стосовно змін, що відбуваються.

Традиційна система життєдіяльності людини була пов'язана із розмноженням раніше знайдених рішень, творча компонента в ній була присутня в незначній мірі. Сьогодні необхідно побудувати таку модель освітнього процесу, яка в масовому порядку дозволяла б людям розкривати і розвивати свій творчий потенціал.

Усі перераховані ознаки і вимоги в минулій практиці людства сьогодні вимагають кардинального перегляду всієї системи традиційних уявлень про прогрес і про роль освіти в ньому. Осмислення цих уявлень на сучасному етапі здійснюється в ході розробки національної стратегії і програми розвитку освіти, забезпечення її якості, які задають напрямки державної освітньої політики.

Оновлення змісту освіти відбувається в умовах децентралізації державного управління, широкої автономізації закладів освіти, розвитку варіативності освітніх послуг і диференціації навчання, підвищення зацікавленості педагогів у дослідницькій, експериментальній діяльності. Посилюється тенденція створення нових типів і видів освітніх установ; розширення спектра освітніх послуг з урахуванням соціального замовлення.

На думку науковців [2], успіху реформ у галузі освіти сприятиме взаємодія і узгод-

женість цілей і очікуваних результатів між трьома основними суб'єктами освітньої діяльності, а саме: місцевих громад, зокрема батьків, керівників підприємств та педагогів; органів державної влади; міжнародного співтовариства. Недостатньо активна участь будь-кого із вищезгаданих партнерів у галузі освіти призводить до неефективності або провалу реформ, що запроваджуються. Активна участь громадськості, постійний діалог держави і місцевих громад щодо вирішення питань, пов'язаних з реформуванням освіти, підвищенням її якості з використанням засобів масової інформації, проведенням дискусій всередині громади, просвітою батьків; впровадження передового міжнародного досвіду із врахуванням національних освітніх традицій і цінностей є гарантом розвитку освіти загалом.

Нові вимоги сьогодні пред'являються і до змісту підготовки викладачів усіх рівнів освіти: доступність до безперервної освіти впродовж життя, підвищення статусу освітян, і перш за все, які працюють у галузі базової освіти; активна увага педагогів до життя малозабезпечених соціальних верств і маргінальних сімей, сприяння більш успішному залученню молоді до життя в суспільстві.

Позитивні загалом процеси реформування системи освіти в даний час мають і негативні наслідки, а саме: порушення збалансованості змісту освіти, перенавантаження здобувачів освіти, зниження якості освіти тощо. Ситуація ускладнюється економічною нестабільністю, нерегулярним і неповним фінансуванням системи освіти, що призводять до занепаду матеріально-технічної бази освітніх закладів, відтоку педагогічних та науково-педагогічних кадрів, ускладнення організації їх підготовки і перепідготовки тощо. Виникає неузгодженість очікувань між закладами освіти та споживачами послуг стосовно якості освіти. Тому реформа освіти в Україні серед пріоритетів передбачає підвищення її якості.

Сьогодні з боку органів державної влади з'являється необхідність у принципово новому підході до освіти як до надскладної системи, яка самоорганізується і взаємодіє з іншими соціальними системами. У цих умо-

вах необхідно чітко визначити цілі і завдання освіти, усвідомити принципи і напрями її розвитку, обґрунтувати заплановані організаційні, соціально-економічні та змістовні інновації, проводити фундаментальні дослідження в поєднанні з педагогічною практикою.

Комплексне вирішення вищенаведених завдань передбачає створення єдиної, розрахованої на тривалу перспективу стратегії розвитку освіти, забезпечення її якості.

Отже, державне управління якістю освіти в сучасних умовах є зорієнтованим, перш за все, на вирішенні таких питань:

- формування такої якості освіти, яка б задовольняла освітні потреби громадян України у XXI столітті;

- забезпечення доступності до якісної освіти на всіх рівнях освіти;

- забезпечення освітнього процесу всіх рівнів освіти якісними засобами навчання: книгами, підручниками, методичною літературою; сучасним обладнанням;

- створення сприятливого для розвитку особистості культурного та економічного середовища в закладах освіти;

- розробка гнучких навчальних та освітніх програм, спрямованих на формування та розвиток здібностей, притаманних здобувачам освіти [1; 2].

На нашу думку, саме якість освіти має стати метою державної освітньої політики. А нова модель державного управління має бути представлена у вигляді системи управління якістю освіти, її розвитком, спираючись на світоглядну парадигму людиноцентризму.

Як відомо, розвиток – це процес закономірних, необоротних якісних змін у системі, і характеризувати результати розвитку можна тільки, використовуючи категорію якості освіти як соціально-педагогічну. Більш конкретно якість освіти має відповідати:

- потребам розвитку соціуму, економіки і суспільства, якості населення, якості життя (соціоцентристський аспект);

- вимогам відтворення національної культури, формування в просторі освіти «людини культури», відтворення кадрового потенціалу культури (культуроцентристський аспект);

- запитам особистості, «моделі якості

людини», створеної українською культурою та історією, якості патріотичного, культурно-духовно-морального виховання в системі освіти (людиноцентристський аспект);

- якості змісту вищої освіти, що відбиває рівень фундаментальної та професійно-спеціалізованої підготовки (змістовний аспект) [12].

Вирішення даної проблематики можливе лише із залученням у систему державного управління ідей наукового осмислення проблеми якості освіти, усвідомлення того, що сьогодні вирішальну роль відіграє професіоналізм, професійна свідомість, орієнтована на якість.

Метою освіти як соціального інституту сьогодні виступає, перш за все, забезпечення входження людини в соціальний світ, її продуктивна адаптація у цьому світі. Тому останнім часом відбувається різка переорієнтація оцінки результату освіти з понять «освіченість», «вихованість» на поняття «компетентність».

Останнє поняття формує компетентнісний підхід в освіті замість класичного підходу, орієнтованого на ЗУНи (знання, уміння, навички). Освіта, орієнтована на компетентності (competence-based education – CBE), сформувалася в 70-х рр. у США [3].

У доповіді Міжнародній комісії з освіти для XXI століття «Освіта: прихований скарб» французький політичний діяч Ж. Делор, сформулювавши «чотири стовпи», на яких ґрунтується освіта: навчитися пізнавати, навчитися робити, навчитися жити разом, навчитися жити, визначив у такий спосіб основні глобальні компетентності [2].

Науковець В. Хутмакер виокремлює п'ять ключових компетентностей (key competencies), опанування якими, на його думку, надає людині, перш за все, відповіді на запитання «знаю, як», а не «знаю, що», а саме:

- політичні та соціальні компетентності (здатність брати відповідальність, брати участь в ухваленні групових рішень, розв'язувати конфлікти ненасильницьким шляхом, брати участь у підтримці і поліпшенні демократичних інститутів);

– компетентності, пов'язані із життям у багатокультурному суспільстві. Для того щоб попереджати прояви расизму і ксенофобії, нетолерантності, освіта має «збагатити» молодих людей міжкультурними компетенціями, такими як прийняття відмінностей один одного, повага до інших людей і здатність жити із представниками інших культур, мов і релігій;

– компетентності, які належать до володіння усною та письмовою комунікаціями з акцентом на те, що тим людям, які не володіють ними, загрожує соціальна ізоляція;

– компетентності, пов'язані із зростанням інформатизації суспільства. Володіння цими технологіями формує критичне мислення стосовно інформації, яка поширюється мас-медійними засобами та рекламою;

– здатність навчатися впродовж життя в контексті як особистісного професійного, так і соціального [4].

Отже, ключові компетентності визначають соціокультурний аспект якості освіти в сучасному суспільстві, дозволяють реалізувати засобами стандарту освіти особистісну орієнтацію освіти, її діяльнісно-практичну та культурологічну складову, зберігши традиційну фундаментальність і універсальність. Такий людиноцентристський підхід розглядає освіту як спосіб становлення, реалізації нової людини, розвиток якої базується на загальності, багатогранності, багатстві всіх її здібностей, можливостей, талантів, ресурсів і потенцій.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Белова Л. О. Якісна освіта як запорука якості життя населення // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. – Вип. 4 (54). – С. 8-17.
2. Делор Ж. Образование: сокрытое сокровище. – UNESCO, 1996. – С.37. – Режим доступу : <https://www.ifap.ru/library/book201.pdf>.
3. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України; голов. ред. В. Г. Кремень. – Київ: Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.
4. Hutmacher, Walo. Key competencies for Europe // Report of the Symposium Berne, Switzerland 27-30 March, 1996. Secondary Education for Europe Project. Council for Cultural Cooperation (CDCC), Strasburg, 1997. - P.11.
5. Коротков Е. Концепція якості освіти. – Режим доступу: <http://ru.osvita.ua/school/method/1342/>.
6. Моніторинг в управлінні навчальним закладом / О. М. Касьянова. Управлінський супровід моніторингу якості освіти / Т. Б. Волобуєва. – Х.: Основа, 2004. – 96 с. – (Бібліотека журналу «Управління школою»; вип. 1 (13).
7. Поступна О. В. Університетська освіта: навч. посіб. і термінол. слов. для студ. вищ.навч. закладів екон. спрямування. – Харків: НУЦЗУ; Міська друкарня, 2011. – 310 с.
8. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25 черв. 2013 р. № 344/2013. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>.
9. Про освіту: Закон України від 5 верес. 2017 р. № 2145-VIII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
10. Створено Державну службу якості освіти України – рішення уряду. – Режим доступу: <https://mon.gov.ua/ua/18>

Соціально успішна людина постає як критерій і мета системи освіти. Побудова ідеальної моделі майбутньої людини базується на аналізі перспектив розвитку суспільства загалом і вимог, які воно буде ставити перед людиною. Узагальнюючи, можна назвати риси так званого «ідеального образу» людини, які має сформувати освіта: відкритість до експериментів, інновацій і змін; вміння знаходити і обробляти інформацію; здатність критично мислити і приймати самостійні рішення; уміння планувати майбутні дії для досягнення прогнозованих цілей як у громадському, так і в особистому житті; добре сформовані якості комунікації; нематеріальна мотивація. Це ідеальна модель сучасної освіченої людини є критерієм, за яким формується зміст, організаційна система і методологія освіти. Сучасний суб'єкт освітнього процесу повинен мати можливість вибірково отримувати знання на основі тільки йому властивих мотиваційних стратегій. Освіта має сприяти перетворенню людини в суб'єкт сучасного історичного процесу.

Висновки

Відсутність теоретико-методологічного вирішення проблеми державного управління якістю освіти спричинює невирішеність проблем у практичних розробках цього питання.

До перспектив подальших розвідок у цьому напрямі ми відносимо концептуальне обґрунтування процесу державного управління якістю освіти.

news/stvorenoderzhavnu-sluzhbu-yakosti-osviti-ukrayini-rishennya-uryadu.

11. Хлебнікова Т. М. Кваліметричний підхід до вивчення якості вищої освіти // Теорія та методика управління освітою. – Київ: Ун-т менеджменту освіти НАПН України, 2011. – Вип. 5. – Режим доступу: <http://tme.umo.edu.ua/docs/5/11hleqhe.pdf>.

12. Хуторской А.В. Определение общепредметного содержания и ключевых компетенций как характеристика нового подхода к конструированию образовательных стандартов. – Режим доступа: <http://www.eidos.ru/journal/2002/0423.htm>.

13. Шамова Т. И. Управление образовательными системами : учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений / Т. И. Шамова, П. И. Третьяков, Н. И. Капустин. – М. : ВЛАДОС, 2002. – 320 с.

REFERENCES

1. Bjelova, L. O. (2016). Jakisna osvita jak zaporuka jakosti zhyttja naselelnja [Quality education as a key to the quality of life of the population]. *Teorija ta praktyka derzhavnogho upravlinnja.*, 4 (54), 8-17. Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU “Maghistr” [in Ukrainian].

2. Delor, Zh. (1996). *Obrazovanie: sokrytoe sokrovishche [Education: hidden treasure]*. UNESCO. Retrieved from: <https://www.ifap.ru/library/book201.pdf> [in Russian].

3. Kremenj, V. Gh. (Ed.). (2008). *Encyklopedija osvity [Encyclopedia of Education]*. Kyiv: Jurinkom Inter [in Ukrainian].

4. Hutmacher, Walo. (1997). Key Competencies for Europe. *Report of the Symposium (Berne, Switzerland, March 27-30, 1996)*. A Secondary Education for Europe Project. Secondary Education for Europe. Strasbourg.

5. Korotkov, E. *Koncepcija jakosti osvity [Education quality concept]*. Retrieved from: <http://ru.osvita.ua/school/method/1342/> [in Ukrainian].

6. Kasjjanova, O. M., Volobujeva T. B. (2004). *Monitoryng v upravlinni navchalnym zakladom [Monitoring in the management of the educational institution]*. Kharkiv: Osнова [in Ukrainian].

7. Postupna, O. V. (2011). *Universytetsjka osvita: navch. posib. i terminol. slov. dlja stud. vyssh.navch. zakladiv ekon. sprjamuvannja [University education]*. Kharkiv: NUCZU; Misjka drukarnja [in Ukrainian].

8. *Pro Nacionaljnu strategiju rozvytku osvity v Ukrajinі na period do 2021 roku: Ukaz Prezydenta Ukrajinjy vid 25 cherv. 2013 r. № 344/2013* [On the National Strategy for the Development of Education in Ukraine until 2021: Decree of the President of Ukraine from June 25, 2013 No. 344/2013]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/344/2013> [in Ukrainian].

9. *Pro osvitu: Zakon Ukrajinjy vid 5 veres. 2017 r. № 2145-VIII* [On education: Law of Ukraine of Septemer 06, 2017 No. 2145-VIII]. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> [in Ukrainian].

10. *Stvoreno Derzhavnu sluzhbu jakosti osvity Ukrajinjy – rishennja urjadu [The State Service for Quality of Education of Ukraine was created - the decision of the government]*. Retrieved from: <https://mon.gov.ua/ua/news/stvorenoderzhavnu-sluzhbu-yakosti-osviti-ukrayini-rishennya-uryadu> [in Ukrainian].

11. Khljebnikova, T. M. (2011). Kvalimetrychnyj pidkhid do vyvchennja jakosti vyshhoji osvity [Qualimetric approach to the study of the quality of higher education]. *Teorija ta metodyka upravlinnja osvitoju*, 5. Kyiv: Un-t menedzhmentu osvity NAPN Ukrajinjy. Retrieved from: <http://tme.umo.edu.ua/docs/5/11hleqhe.pdf> [in Ukrainian].

12. Khutorskoj, A.V. *Opredelenye obshhepredmetnogho soderzhanyja y kljuchevkh kompetencyj kak kharakterystyka novogho podkhoda k konstruirovannyju obrazovatelnykh standartov [Defining subject-matter content and key competences as a characteristic of a new approach to the design of educational standards]*. Retrieved from: <http://www.eidos.ru/journal/2002/0423.htm> [in Russian].

13. Shamova, T. Y. (2002). *Upravlenye obrazovateljnymy systemamy : ucheb. posobyje dlja stud. vyssh. ucheb. zavedenyj [Management of educational systems]*. M. : VLADOS [in Russian].

Грабовенко Наталія Валеріївна

Кандидат педагогічних наук, доцент
Міжрегіональна Академія управління персоналом
03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2

Email: natagrabovenko@ukr.net

Hrabovenko Natalia

Ph.D. of Pedagogic Sciences, Assoc. Prof.
Interregional Academy of Personnel Management
2, Frometivska Str., Kyiv, 03039, Ukraine

ORSID: 0000-0001-8896-1292

Цитування: Грабовенко Н. В. Людиноцентристські пріоритети державного управління якістю освіти / Н. В. Грабовенко // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 8. – С. 13-19.

Citation: Hrabovenko, N.V. (2019). Liudynotsentrystyski priorytety derzhavnogho upravlinnia yakistiu osvity [People-centered priorities of state quality management of education]. *Public administration aspects*, 7 (8), 13-19.

Стаття надійшла / Article arrived: 10.07.2019

Схвалено до друку / Accepted: 12.08.2019

DOI: 10.15421/151938

УДК: 352:353:005.2

Смарт-спеціалізація у стратегічному плануванні на регіональному та місцевому рівнях: витоки підходу та перспективи для України

Марина Сорока, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У статті здійснено огляд витоків підходу смарт-спеціалізації у стратегічному плануванні на регіональному та місцевому рівнях, яке визначено у «Методиці розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації» та Постанові Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932 «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів». Визначено, що розумна спеціалізація повинна бути розроблена на основі низки ключових елементів, які мають бути чітко відображені в документах S3 і вичерпно пояснені розробниками. Акцентовано на тому, що застосування підходу смарт-спеціалізації у стратегічному управлінні на регіональному та місцевому рівнях в Україні потребує системних наукових досліджень у галузі науки публічного управління з метою розроблення комплексу наукових положень і методико-технологічного забезпечення окреслених процесів. Проаналізовано концепцію розумної спеціалізації, яка передбачає взаємозв'язок між наукою, освітою і економікою, хоча у контексті регіонального розвитку скоріше можна говорити про відносини між бізнесом, наукою і громадською сферою, відмінності в термінах спеціалізації, що присутні на регіональному рівні, підкреслюючи важливість утилізації рівня NACE 3 і 4. Виокремлено приклади пріоритетів у стратегіях смарт-спеціалізації трьох регіонів Європи. Автором сформульовано наукову проблему, що потребує вирішення найближчим часом, а також подано загальну характеристику трьох пілотних регіонів України як основи вибору смарт-спеціалізації. Виявлено, що науково-методичне забезпечення процесів упровадження смарт-спеціалізації залишається недостатнім, бракує як спеціалізованих прикладних наукових досліджень, так адресної допомоги конкретним регіонам і територіальним громадам.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, територіальна громада, стратегічне планування, стратегічне управління, публічне управління, смарт-спеціалізація, розумна (інтелектуальна) спеціалізація

Smart specialization in strategic planning regional and lokal levels: the sources of the approach and the prospects for Ukraine

Maryna Soroka, Dnepropetrovsk regional institute of public administration National academy for public administration under the President of Ukraine

The article presents the results of the classification gradation of forced migration from the conflict zone in the Donbas (previously-the ATO zone, then-the zone of OOS). Forced migration is migration flows caused by threats to life and well-being due to natural, man-made or political (for example, wars and ethnic conflicts) causes. The article makes use of signs classification gradation of forced internal migration in Ukraine: legal status of migrants, way of implementing the move, the number of migrants, the frequency of occurrence of acts of crossing, distance of migration, duration of stay in the new place of residence, voluntary and/or forced relocation, the reasons and goals of migration. The author came to the conclusion that the concept of "internally displaced persons" (IDPs) from a General point of view is not quite correct, since it describes quite heterogeneous groups of migrants who participate in different processes, with different goals, while it includes a passive parameter "displaced", which indicates the "object" role of migrants themselves and the active role of a third entity, which does not actually exist. We think it is more correct to use the concept of "forced internal migrants" in relation to immigrants from the ATO zone and/or the OOS, which is generally recognized in the world scientific community. It is established that forced internal migration in Ukraine has a "hybrid" character, at the same time being a group and clan (family), partly permanent (some migrants do not want to return to the places where they lived before the military conflict), partly temporary (some migrants returned in less than six

months), partly pendulum (some migrants periodically return to the conflict zone to work, and then again go to a new place of residence); migration from the conflict zone in Eastern Ukraine is political, military and economic, the main causes of which are the fighting, the economic crisis and the lack of work in the conflict zone.

Keywords: *decentralization, local self-government, territorial community, strategical planning, strategical management, public administration, smart specialization, intellectual specialization*

Смарт-специализация в стратегическом планировании на региональном и местном уровнях: истоки подхода и перспективы для Украины

Марина Сорока, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье сделан обзор истоков подхода смарт-специализации в стратегическом планировании на региональном и местном уровнях, которое определено в «Методике разработки, проведения мониторинга и оценки результативности реализации региональных стратегий развития и планов мероприятий по их реализации» и Постановлении Кабинета Министров Украины от 11 ноября 2015 г. № 932 «Об утверждении Порядка разработки региональных стратегий развития и планов мероприятий по их реализации, а также проведение мониторинга и оценки результативности реализации указанных региональная стратегий и планов мероприятий». Определено, что разумная специализация должна быть разработана на основе ряда ключевых элементов, которые должны быть четко отражены в документах S3 и исчерпывающе объяснены разработчиками. Акцентировано на том, что применение подхода смарт-специализации в стратегическом управлении на региональном и местном уровнях в Украине требует системных научных исследований в области науки публичного управления с целью разработки комплекса научных положений и методико-технологического обеспечения определенных процессов. Проанализирована концепция разумной специализации, которая предусматривает взаимосвязь между наукой, образованием и экономикой, хотя в контексте регионального развития можно скорее говорить об отношениях между бизнесом, наукой и общественной сферой, различиях в сроках специализации, присутствующих на региональном уровне, подчеркивая важность утилизации уровня NACE 3 и 4. Выделены примеры приоритетов в стратегиях смарт-специализации трех регионов Европы. Автором сформулирована научная проблема, которая требует решения в ближайшее время, а также представлена общая характеристика трех пилотных регионов Украины как основы выбора смарт-специализации. Выявлено, что научно-методическое обеспечение процессов внедрения смарт-специализации остается недостаточным, не хватает как специализированных прикладных научных исследований, так адресной помощи конкретным регионам и территориальным общинам.

Ключевые слова: *децентрализация, местное самоуправление, территориальная община/громада, стратегическое управление, стратегическое планирование, публичное управление, смарт-специализация, разумная (интеллектуальная) специализация*

Постановка проблемы

Починаючи з 2015 р., в Україні на державному рівні визначено необхідність упровадження «смарт-спеціалізації» [3; 7]. Як визначено у «Методиці розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації», «впровадження смарт-спеціалізації у стратегічне планування розвитку регіону здійснюється з метою: забезпечення сталого розвитку регіону; підвищення ефективності управління інно-

ваційними процесами у регіоні; створення сприятливого середовища для інноваційної діяльності; підвищення рівня інноваційної та інвестиційної активності регіону» [15].

У Постанові Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932 «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» визначено, що «не менше ніж одна стратегічна ціль регіональної страте-

гії визначається на засадах смарт-спеціалізації та передбачає інноваційний розвиток пріоритетних видів економічної діяльності регіону, підвищення рівня конкурентоспроможності регіону» [3]. Зазначений підхід є визнаним і широко апробованим у Європейському Союзі: у 12 країнах на регіональному та національному рівнях розроблено понад 120 стратегій смарт-спеціалізації [5].

У 2016 р. Платформа S3 (Smart Specialisation Platform) [15] розпочала пілотний проект на тему «Розумна спеціалізація та організаційний розвиток у країнах-учасниках розширення та Н2020» (у межах заходів з розширення та інтеграції, E&IA), що формально є частиною JRC WP 2017 [14]. Загальною метою цього пілотного проекту є аналіз та підтримка можливостей стратегічного управління в Україні з особливим наголосом на картографуванні та процесі відкриття підприємницької діяльності.

Ця діяльність покликана забезпечити основу для застосування «Стратегії інтелектуальної спеціалізації» у розробці інноваційної політики як на національному, так і на регіональному рівні. Проект спрямований на здійснення попереднього аналізу економічного, інноваційного та наукового потенціалу трьох пілотних регіонів України: Харківської, Одеської та Запорізької областей. Аналіз і візуалізація цих вимірів ретранслює статистичні дані в NACE-код 4, Nuts 2 для всіх відповідних регіонів. Проте виникла низка проблем, зокрема, обмежена доступність даних та відсутність окремих груп даних у наявних звітах Національного бюро статистики України і міжнародних базах даних вільного доступу. Як наслідок, завершення попереднього аналізування уповільнюється необхідністю верифікації даних, а також змінення окремих груп статистичних даних якісними відгуками, що мають бути підготовлені ключовими національними та регіональними експертами, суб'єктами регіонального та місцевого розвитку, регіональними та місцевими органами влади [3].

Таким чином, актуалізується проблема, яка характеризується протиріччям між загальною потребою застосування підходу смарт-спеціалізації у стратегічному управлінні в Україні на регіональному та місцевому рівнях і недостатністю концептуального та методичного забезпечення цих процесів.

Аналіз досліджень і публікацій

Питанням регіонального розвитку на засадах смарт-спеціалізації приділяли увагу Я. Бжуска [1], В. Белявцева [2], С. Грошев [4], С. Горблюк [5], І. Дунаєв [6], Т. Косенкова [7], Т. Маматова [11], Д. Хрипунова [2], М. Федяєва [9], Т. Черепова [10], І. Чикаренко [11], О. Яцюк [12] та інші.

На думку В. Белявцевої та Д. Хрипунової, «на основі дослідженого досвіду впровадження RIS3 у регіонах європейських країн серед основних викликів виділено такі як: пріоритизація регіональної політики, створення інноваційних систем та створення інституційних рамок для впровадження смарт-спеціалізацій. На основі розглянутих викликів можна запропонувати механізми їх подолання, враховуючи особливості регіональної економічної політики та наявний потенціал локальних територіальних утворень в Україні. В рамках викликів найбільш значимою проблемою щодо впровадження смарт-спеціалізації є невідповідність планування та реалізації» [2].

У дослідженні Т. Косенкової [7] розумна спеціалізація не означає революції у розвитку політики Європейського Союзу. Це концепція вдосконалення наявних методів стимулювання економічного розвитку шляхом зростання конкуренції та інноваційного підприємництва.

І. Чикаренко і Т. Маматова у монографії [11] зазначають, що конкурентоспроможність регіону безпосередньо залежить від успішності діяльності місцевого самоврядування та конкурентоспроможності територіальних громад, що мешкають на цій території та користуються усіма її суспільними благами, а також обґрунтовують методоло-

гічний базис забезпечення конкурентоспроможності територіальної громади, зокрема, на основі смарт-спеціалізації відповідної регіональної стратегії розвитку.

На думку Т. Косенкової, у межах пошуку форм і методів модернізації економіки та прискорення інноваційного розвитку регіонів України в умовах децентралізації управління доцільно вивчити досвід європейських країн щодо розробки регіональних стратегій розумної спеціалізації, дослідити інституціональні аспекти впровадження цього підходу в стратегічному управлінні регіональним розвитком в Україні, з використанням можливостей приєднання до Європейської Платформи для підтримки розробки стратегії розумної спеціалізації. Наявні формальні і неформальні кластери можуть бути залучені як на етапі розробки, так і при реалізації стратегій розумної спеціалізації. Для цього необхідно виявити в регіонах ці кластери, провести їх бенчмаркінг, результати якого можуть бути використані для визначення регіональних моделей спеціалізації і оцінки потенціалів різних видів економічної діяльності в регіонах [7].

Таким чином, в експертних колах триває дискусія щодо методологічних аспектів та можливих підходів щодо адаптації європейських практик смарт-спеціалізації в Україні. Зазначене зумовлює необхідність подальших наукових досліджень у сфері поширення та забезпечення успішності даного підходу. Зважаючи на це, **метою статті** є здійснення огляду витоків підходу смарт-спеціалізації у стратегічному плануванні на регіональному та місцевому рівнях та окреслення перспектив впровадження смарт-спеціалізації в Україні.

Виклад основного матеріалу

Термін «смарт-спеціалізація» в українському законодавстві вперше з'явився в 2018 р. Так, відповідно до змін, внесених до «Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніто-

рингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів» [8], а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації Стратегії і виконання плану заходів, зокрема, на засадах смарт-спеціалізації.

«Смарт-спеціалізація – підхід, що передбачає аргументоване визначення суб'єктами регіонального розвитку в рамках регіональної стратегії окремих стратегічних цілей та завдань щодо розвитку видів економічної діяльності, які мають інноваційний потенціал з урахуванням конкурентних переваг регіону та сприяють трансформації секторів економіки в більш ефективні» [8].

Концепція розумної спеціалізації передбачає взаємозв'язок між наукою, освітою і економікою, хоча у контексті регіонального розвитку можна швидше говорити про відносини між бізнесом, наукою і громадською сферою. Відповідно до цих відносин мета розумної спеціалізації – це оптимальне використання потенціалу окремих регіонів і країн через найбільше пристосування можливих напрямів розвитку науки і освіти у цих регіонах або країнах до їх конкретних соціально-економічних умов. Тобто спрямування державного втручання у такі ініціативи, заходи і проекти, які уможливають спеціалізацію у цьому регіоні або країні, або розвиток базових технологій чи продуктів і послуг з використанням цих технологій. Суспільна роль уряду не є вибором тієї чи іншої спеціалізації, участь у залученні різних партнерів у процесі формування спеціалізації, виявленні додаткових інвестицій у нові спеціалізації та розширення ділових контактів у межах технологій та загальне застосування різними партнерами [1].

Відповідно до «Реформованої Політики єдності Європейської Комісії» Стратегія розумної спеціалізації повинна бути розроблена на основі низки ключових елементів, які мають бути чітко відображені в документах S3 і вичерпно пояснені розробниками [15].

Інтелектуальна спеціалізація – це місце-

вий підхід, який означає, що він будується на активах і ресурсах, доступних регіонам і державам-членам, і на їх специфічних соціально-економічних викликах, щоб визначити унікальні можливості для розвитку і зростання.

Мати стратегію – означає зробити вибір для інвестицій. Держави-члени і регіони повинні підтримувати лише обмежену кількість чітко визначених пріоритетів для інвестицій на основі знань та/або кластерів. Спеціалізація означає зосередження на конкурентних силах та реалістичних потенціалах зростання, що підтримуються критичною масою діяльності та підприємницькими ресурсами.

Визначення пріоритетів не повинно бути процесом «зверху вниз», «вибираючи переможця». Це має бути інклюзивний процес залучення зацікавлених сторін, орієнтований на «відкриття підприємницької діяльності», який є інтерактивним процесом, в якому ринкові сили та приватний сектор відкривають та виробляють інформацію про нові заходи, і уряд оцінює результати та надає можливість цим суб'єктам реалізацію цього потенціалу.

Стратегія повинна охоплювати широке уявлення про інновації, підтримку технологічних, а також практичних та соціальних інновацій. Це дозволить кожному регіону та державам-членам формувати політичний вибір відповідно до їх унікальних соціально-економічних умов.

Належна стратегія повинна містити надійну систему моніторингу та оцінки, а також механізм перегляду для оновлення стратегічного вибору.

Розробники стратегії повинні також враховувати, що причиною, чому S3 стала попередньою умовою для інвестицій ЄФРР у дослідження та інновації, було забезпечення коштів ЄФРР:

– вписуватися в загальну науково-дослідну та інноваційну політику (як зазначено у флагамані Інноваційного союзу);

– «особливості ефективних національних та регіональних науково-інноваційних систем»;

– доповнити наявне національне або регіональне фінансування та управління і правові заходи, які є частиною їхньої політики;

– підтримувати ефективні заходи, що забезпечують стимули для приватних інвестицій у дослідження та інновації [15].

Стратегії інтелектуальної спеціалізації полягають у тому, щоб дозволити регіонам перетворити свої потреби, сильні сторони та конкурентні переваги на ринкові товари та послуги. Вони мають на меті визначити пріоритетність державних інвестицій у дослідження та інновації через підхід «знизу вгору» для економічної трансформації регіонів, спираючись на регіональні конкурентні переваги та полегшення ринкових можливостей у нових міжрегіональних та європейських ланцюгах цінностей. Вони допомагають регіонам передбачати, планувати і супроводжувати процес економічної модернізації (табл. 1).

Стратегії на основі смарт-спеціалізації часто містять традиційні сектори, такі як: сільське господарство, лісове господарство, туризм і текстиль, які розвиваються за рахунок додаткових інновацій. Але вони також містять сектори, пов'язані з розгортанням ключових технологій, інновацій у сфері послуг та ефективних рішень у сфері енергетики, транспорту, навколишнього середовища, кругової економіки, нанотехнологій та здоров'я, які можуть створити абсолютно нові ринки та галузі. Стратегії будуються на спільному процесі, який полегшує інновації, що керуються попитом, і колективні рішення [13].

Результати показують, що економіка України охоплює як «легкі», трудомісткі підсектори, такі як: текстильне та агропромислове виробництво, деревообробка, гума та пластмаса; і «важкі», капітальні та технологічні підсектори: переробку або виробництво літаків.

Таблиця 1

Приклади пріоритетів у стратегіях смарт-спеціалізації трьох регіонів Європи

Країна	Регіон	Потреба або проблема	Приклад пріоритету смарт-спеціалізації
Іспанія	Естремадурі	Відсутність спроможності задовольнити ринковий попит під час пікового сезону	Розвиток високотехнологічного землеробства через спільну участь фермерів і дослідників у спеціалізованій європейській мережі
Італія	Емілія-Романья	Забезпечення здоров'я та благополуччя	Розвиток ключових технологій біомедицини для розроблення спеціальних прецизійних присадок та імплантатів
Фінляндія	Лапландія	Забезпечення сталого розвитку і створення робочих місць	Забезпечення провідних позицій регіону в експлуатації та комерціалізації природних ресурсів Арктики

Джерело: підготовлено автором за матеріалами [13].

Згідно з недавнім дослідженням, проведеним Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій на національному рівні, якщо «легкі» галузі промисловості мають меншу вагу в національній економіці, хоча в середньому ці підсектори зростали швидше, ніж важкі до 2013 р., з'являються нові сфери потенційного економічного розвитку. Промисловість у 2013 р. складала 26 % промислових продажів і є найбільшим підсектором національної промисловості: цей підсектор демонструє значну вагу в усіх регіонах України, перетворюючись на міжрегіональний, швидкозростаючий сектор спеціалізації. Крім традиційної сільськогосподарської діяльності, харчова промисловість становила 26 % промислових продажів у 2013 р. і є найбільшим підсектором національної промисловості: цей підсектор демонструє значну вагу у всіх регіонах України, перетворюючись на міжрегіональний, швидкозростаючий сектор спеціалізації. Іншим

підсектором, який також є «міжрегіональним», є машинобудівний. У 2013 р. цей сектор становив у середньому 10–15 % продажів у всіх регіонах [3].

Більш детальний аналіз вказує на наявність відмінностей у термінах спеціалізації, що присутні на регіональному рівні, підкреслюючи важливість утилізації рівня NACE 3 і 4. Так три аналізовані пілотні регіони демонструють «спільне коріння» та подібні риси порівняно з глобальною національною економікою, але можна визначити і субсекторальні спеціалізації (табл. 2).

Результати аналізування вказують на те, що спільну базу представляють металургійна та хімічна промисловість, виробництво обладнання, харчова промисловість (особливо для Харкова та Одеси, транспортний сектор). Водночас, у кожному регіоні існує відповідна специфіка, яка може стати основою «смарт-спеціалізації».

Таблиця 2

Загальна характеристика трьох пілотних регіонів України як основа вибору
смарт-спеціалізації

Пілотний регіон	Спільні характеристики	Субсекторальні спеціалізації
Харків	Проміслова промисловий регіон України. Регіональна економіка концентрує традиційну важку промисловість, напр. виробництво металу та транспорту (військові транспортні засоби та спортивні судна), металів (зокрема, дорожні метали) та інших виробництв неметалежних корисних копалин, а також легких галузей, таких як агропродовольча, текстильна та у деревному секторі.	Обладнання, хімікати, пластмаси, фармацевтичні та медичні підсектори також представляють регіональні напрями спеціалізації як з точки зору економічного, так і інноваційного потенціалу. Активно спеціалізується на видобутку природного газу, виробництві фармацевтичної продукції, виробництві оптичних приладів, виробів та обладнання, а також оптичних волокон.
Одеса	Один з найбільш експортуючих регіонів України. Традиційно сильними є машинобудівельна галузь, хімічна промисловість, а також сільськогосподарська діяльність, харчова промисловість	Завдяки Одеському порту економіка багата і диверсифікована: регіон має сильну спеціалізацію у виробничій та харчовій промисловості, у секторі устаткування, у виробництві хімічних продуктів виробництво неметалежних виробів, транспорт (виробництво, ремонт і технічне обслуговування суден), у текстильній промисловості та промисловості деревних виробів, виробництво побутових електронних приладів, виробництво волоконно-оптичних кабелів, виробництво оптичних приладів і фотографічного обладнання, виробництво ігор та ігор, сектор охорони здоров'я та промисловість обробки небезпечних відходів.
Запоріжжя	Ключовий промисловий регіон України, регіональна економіка орієнтована на традиційні важкі сектори, такі як виробництво електроенергії та металу, хімічна продукція, транспортний сектор (повітряні та космічні літаки, автомобілі) та виробництво електроенергії.	Що стосується легкої промисловості, то в регіоні спостерігається значний рівень спеціалізації в галузі будівництва обладнання, у виробництві сільськогосподарської та лісогосподарської техніки, деревних виробів (вуглецевий напір і декількомілі, виробництво дерев'яної тари), а також виробництво робочого одягу та технічного текстилю. Морський промисел також є сектором спеціалізації для регіону

Джерело: підготовлено автором за матеріалами [3].

Висновки та перспективи подальших досліджень

1. На сучасному етапі розвитку нашої держави на регіональному та місцевому рівнях активізуються процеси забезпечення сталого розвитку, підвищення ефективності управління інноваційними процесами, створення сприятливого середовища для інноваційної діяльності, підвищення рівня інноваційної та інвестиційної активності. Результативність та ефективність зазначених процесів може бути підвищена, якщо не менше ніж одна стратегічна ціль стратегії регіонального/ місцевого розвитку буде визначена на засадах смарт-спеціалізації, яка зумовлює конкурентоздатність даної території.

2. Стратегії регіонального та місцевого розвитку, що розроблені на основі смарт-спеціалізації, є потужним інструментом, який допомагає перевести пріоритети політики, що вироблена на рівні наднаціональних об'єднань та національному рівні, на регіональний та місцевий рівень, створюючи зв'язки в межах більш широких інноваційних екосистем та заохочуючи соціальні інновації. Вони сприяють підвищенню конкурентоспроможності та стійкості економіки території до глобалізації, а також забезпеченню генерування ресурсів, що необхідні для забез-

печення переваг інноваційного розвитку.

3. Науково-методичне забезпечення процесів упровадження смарт-спеціалізації залишається недостатнім, бракує як спеціалізованих прикладних наукових досліджень, так адресної допомоги конкретним регіонам і територіальним громадам.

4. Водночас існують апробовані практики Європейського Союзу, а також практики територій-учасниць пілотного проекту в Україні (Харківська, Одеська та Запорізька області), які вже почали накопичувати досвід використання підходу смарт-спеціалізації. Цей досвід потребує ретельного вивчення задля трансферу в інші території України.

5. У статті сформульовано наукову проблему, що потребує вирішення найближчим часом, а також подано загальну характеристику трьох пілотних регіонів України як основи вибору смарт-спеціалізації.

Подальше застосування підходу смарт-спеціалізації у стратегічному управлінні на регіональному та місцевому рівнях в Україні потребує системних наукових досліджень у галузі науки публічного управління з метою розроблення комплексу наукових положень і методико-технологічного забезпечення окреслених процесів.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Бжуска Я., Пика Я. Розумна спеціалізація регіону // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Логістика. – 2012. – № 749. – С. 362-366. – Режим доступу: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/25853/1/65-362-366.pdf>.
2. Белявцева В. В. Хрипунова Д. М. Ключові виклики реалізації стратегії смарт-спеціалізацій в Україні // Розвиток підприємництва в Україні : безпека здійснення господарської діяльності : матеріали круглого столу. – Режим доступу: http://ndipzir.org.ua/conference/2018/12/14/Beliavtseva_Khrupunova.pdf.
3. Впровадження методик смарт-спеціалізацій для України. – Режим доступу: <https://investment.zoda.gov.ua/uk/vprovadgennya-metodiki-smart-speci-alizaciy-dlya-ukraini>.
4. Горблюк С. Процес розробки стратегії формування регіональної інноваційної системи // Evropský politický a právní diskurz. – 2017. – Svazek 5. – 2. vydání. – С. 48-53.
5. Грошев С. В. Управління смарт-спеціалізацією фермерських господарств як стратегічний напрям підвищення ефективності використання земельних ресурсів // Український журнал прикладної економіки. – 2018. – Том 3. – № 2. – С. 217-225.
6. Дунаев І. В. Ціннісні цілі модернізації регіональної економіки крізь призму принципу «розумної спеціалізації» // Аналітика і влада. – 2014. – № 9. – С. 260-266.
7. Косенкова Т. В. Перспективи розвитку SMART-спеціалізації у Харківській області // Соціальна економіка. – Вип. 53 (1). – Харків, 2017. – С. 76-80.
8. Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її

реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листоп. 2015 р. № 931. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/931-2015>.

9. Федяєва М. С. «Розумна» спеціалізація як інструмент трансформації національної економіки (теоретичний аспект) // Наук. журнал : Причорноморські економічні студії. – Одеса, 2018. – Вип. 26 (1). – С. 87-92.

10. Черепова Т. Smart-спеціалізація як новий інструмент регіональної політики // VEZHA. – Режим доступу: <https://vezha.net.ua/economy/smart-specializaciya-yak-novij-instrument-regionalnoyi-politiki/>.

11. Чикаренко І. А., Маматова Т. В. «Розумна спеціалізація» як цільовий орієнтир стратегічного розвитку територіальних громад // Strategic Management: Global Trends and National Peculiarities. – Collective monograph. – Poland: Publishing House «Baltija Publishing», 2019. – С. 406-420.

12. Яцюк О.С. Smart-спеціалізація розвитку регіону як важливий напрям підвищення його конкурентоспроможності та інноваційної активності // Науковий вісник Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу. Серія: Економіка та управління в нафтовій і газовій промисловості. – 2018. – № 2. – С. 54-60. – Режим доступу: <http://elar.nung.edu.ua/bitstream/123456789/7015/1/54.pdf>.

13. Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions Strengthening Innovation in Europe's Regions: Strategies for resilient, inclusive and sustainable growth COM (2017) 376 final. Retrieved from: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/com_2017_376_2_en.pdf.

14. JRC 2016-2017 Work Programme. Retrieved from: <http://eu-isci.es/wp-content/uploads/2016/03/JRC-WP-detallado-2016-2017.pdf>

15. Smart Specialisation Platform – Europa EU. Retrieved from: <http://s3.platform.jrc.ec.europa.eu/>.

REFERENCES

1. Bzhuska, Ya., & Pyka, Ya. (2012). Rozumna spetsializatsiia rehionu [Smart specialization of the region]. *Proceeding of the National University «Lviv Polytechnic»*, 749, 362-366 [in Ukrainian].

2. Beliaitseva, V. V., & Khrypunova, D. M. (2018). Kliuchovi vyklyky realizatsii stratehii smart-spetsializatsii v Ukraini [Key Challenges for the Implementation of the Smart Specialization Strategy in Ukraine]. *Proceedings from Round Table: Entrepreneurship development in Ukraine: security of economic activity*. Retrieved from: http://ndipzir.org.ua/conference/2018/12/14/Beliaitseva_Khrypunova.pdf [in Ukrainian].

3. Vprovadzhennia metodyky smart-spetsializatsii dlia Ukrainy [Implementation of smart specialization methodology for Ukraine]. Retrieved from: <https://investment.zoda.gov.ua/uk/vprovadzhennia-metodyky-smart-spetsializatsii-dlya-ukrainy> [in Ukrainian].

4. Horbliuk, S. (2017). Protses rozrobky stratehii formuvannia rehionalnoi innovatsiinoi systemy [Process of developing a strategy on formation of regional innovation system]. *Evropský politický a právní diskurz [European political and law discourse]*, 5 (2), 48-53 [in Czech].

5. Hroshev, S. V. (2018). Upravlinnia smart-spetsializatsiieiu fermerskykh hospodarstv yak stratehichniy napriam pidvyshchennia efektyvnosti vykorystannia zemelnykh resursiv [Management of farms smart specialization as the strategic line for increasing efficiency of land resources using]. *Ukrainian Journal of Applied Economics*, 3 (2), 217-225 [in Ukrainian].

6. Dunayev, I. V. (2014). Tsinnisni tsili modernizatsii rehionalnoi ekonomiky kriz pryizmu pryntsyphu “rozumnoi spetsializatsii” [Value goals of modernization of the regional economy in the light of the principle of “smart specialization”]. *Analytics and power*, 9, 260-266 [in Ukrainian].

7. Kosenkova, T. V. (2017). Perspektyvy rozvytku SMART-spetsializatsii u Kharkivskii oblasti [Prospects for SMART specialization development in Kharkiv region]. *Social economics*, 53 (1), 76-80 [in Ukrainian].

8. Pro zatverdzhennia Poriadku rozroblennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku Ukrainy i planu zakhodiv z yii realizatsii, a takozh provedennia monitorynhu ta otsinky rezultatyvnosti realizatsii zaznachenykh Stratehii i planu zakhodiv : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 lystop. 2015 r. № 931 [On approval of the Procedure for development of the State Strategy for Regional Development of Ukraine and the plan of measures for its implementation, as well for monitoring and evaluation of the effectiveness of the implementation of the said Strategy and plan of measures : Resolution of the Cabinet of Ministers of November 11, 2015 No. 931]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/931-2015> [in Ukrainian].

9. Fediaieva, M. S. (2018). «Rozumna» spetsializatsiia yak instrument transformatsii natsionalnoi ekonomiky (teoretychnyi aspekt) [“SMART” specialization as an instrument for transformation of the National economy (theoretical aspects)]. *Black Sea Economic Studies*, 26 (1), 87-92 [in Ukrainian].

10. Cherepova, T. *Smart-spetsializatsiia yak novyi instrument rehionalnoi polityky [Smart specialization as a new tool of regional policy]*. VEZHA. Retrieved from: <https://vezha.net.ua/economy/smart-specializaciya-yak-novij-instrument-regionalnoyi-politiki/> [in Ukrainian].

11. Chykarenko, I. A., & Mamatova, T. V. (2019). «Rozumna spetsializatsiia» yak tsilovyi oriientyr stratehichnoho rozvytku terytorialnykh hromad [«Smart specialization» as a target guideline for strategic development of territorial communities]. *Strategic Management: Global Trends and National Peculiarities: collective monograph. Poland: Publishing House «Baltija Publishing»* [in Poland].

12. Yatsiuk, O. S. (2018). Smart-spetsializatsiia rozvytku rehionu yak vazhlyvyi napriam pidvyshchennia yoho konkurentospromozhnosti ta innovatsiinoi aktyvnosti [Smart-specialization of regional development as an important direction of improvement its competitiveness and innovative activity]. *Scientific Bulletin of Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas (Series: Economic and Management in the Oil and Gas Industry)*, 2, 54-60. Retrieved from: <http://elar.nung.edu.ua/bitstream/123456789/7015/1/54.pdf> [in Ukrainian].

13. Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions Strengthening Innovation in Europe's Regions: Strategies for resilient, inclusive and sustainable growth COM (2017) 376 final. Retrieved from: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/com_2017_376_2_en.pdf.
14. JRC 2016-2017 Work Programme. Retrieved from: <http://eu-isciii.es/wp-content/uploads/2016/03/JRC-WP-detallado-2016-2017.pdf>
15. Smart Specialisation Platform – Europa EU. Retrieved from: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/>.

Сорока Марина Анатоліївна

Аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Soroka Maryna

PhD student

Dnipropetrovsk regional institute for public administration National academy for public administration under the President of Ukraine
29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Email: marupsoroka@gmail.com

Цитування: Сорока М. А. Смарт-спеціалізація у стратегічному плануванні на регіональному та місцевому рівнях: витоки підходу та перспективи для України/ М. А. Сорока // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 8. – С. 20-29.

Citation: Soroka, M.A. (2019). Smart-spetsializatsiia u stratehichnomu planuvanni na rehionalnomu ta mistsevomu rivniakh: vytoky pidkходу ta perspektyvy dlia Ukrainy [Smart specialization in strategic planning regional and lokal levels: the sources of the approach and the prospects for Ukraine]. *Public administration aspects*, 7(8), 20-29.

Стаття надійшла / Article arrived: 15.07.2019

Схвалено до друку / Accepted: 18.08.2019

Напрями сучасної політики у сфері охорони здоров'я

Оксана Яремчук, Львівський інститут медсестринства та лабораторної медицини ім. А. Крупинського

У статті досліджено напрями сучасної політики у сфері охорони здоров'я, детально проаналізований кожний із них. Визначено особливості фінансування вітчизняної медицини та здійснено порівняльний аналіз видатків із державного бюджету на реалізацію політики держави в системі охорони здоров'я. На основі аналізу досліджено систему факторів, що негативно впливають та гальмують впровадження дій держави у вітчизняну медицину. Основна ціль статті полягає в дослідженні напрямів сучасної політики у сфері охорони здоров'я.

Проблема державного управління в сфері охорони здоров'я є чи не найважливішою на сьогодні. Адже медична реформа була і залишається в центрі уваги українців. Однак, попри всі зміни, які здійснені, та намагання вдосконалити вітчизняну медичну систему, все ж існує безліч проблемних питань сучасної політики в сфері охорони здоров'я.

Теоретичною та методологічною основою статті є фундаментальні праці і розробки провідних вітчизняних і зарубіжних учених з проблем сучасної політики у сфері охорони здоров'я, законодавчі та нормативно-правові акти країни. У процесі дослідження застосовувались такі методи: діалектичний та абстрактно-логічний (при узагальненні теоретичних та методичних засад охорони здоров'я), графічний (при висвітленні видатків державного бюджету на охорону здоров'я), аналітичний (при дослідженні проблем і розробленні перспективних шляхів вирішення проблемних питань сучасної політики в сфері охорони здоров'я), статистичні (при побудові динаміки видатків державного бюджету на охорону здоров'я) та ін.

Інформаційною базою дослідження виступають офіційні статистичні та оперативні дані Державної служби статистики України, Міністерства охорони здоров'я, нормативно-правова база, інформація із глобальної мережі Інтернет, розробки наукових та медичних організацій, учених і фахівців України та інших країн, а також результати власних досліджень і розрахунків.

Ключові слова: медицина, сфера охорони здоров'я, політика, напрями політики, держава, медична реформа, нормативно-правова база

Areas of modern health policy

Oksana Yaremchuk, A. Krupinsky Institute of Nursing and Health laboratory medicine of Lviv

The article explores the directions of modern health policy and analyzes each of them in detail. The peculiarities of financing domestic medicine were identified and a comparative analysis of expenditures from the state budget for the implementation of the state policy in the health care system was carried out. On the basis of the analysis, the system of factors that negatively influence and inhibit the implementation of state actions in domestic medicine is investigated. The main purpose of the article is to explore the directions of modern health policy.

The problem of public administration in the field of health care is perhaps the most important today. After all, medical reform has been and remains the focus of Ukrainians. However, despite all the changes that have been made and the efforts to improve the domestic medical system, there are still a number of pressing issues in current health care policy.

Theoretical and methodological basis of the article are the fundamental works and developments of leading domestic and foreign scientists on the problems of modern health policy, legislative and regulatory acts of the country. In the course of the study the following methods were used: dialectical and abstract-logical (with generalized theoretical and methodological principles of health care), graphical (with coverage of state expenditures on health care), analytical (when researching problems and developing promising ways to solve problems) issues of modern health policy), statistical (when constructing the dynamics of state budget expenditures on health care), etc.

The official base of the research is the official statistical and operational data of the State Statistics

Service of Ukraine, the Ministry of Health, regulatory framework, information from the global Internet, the development of scientific and medical organizations, scientists and specialists of Ukraine and other countries, as well as the results of their own research and calculations.

Keywords: *medicine, healthcare, politics, policy directions, state, medical reform, regulatory framework*

Направления современной политики в сфере здравоохранения

Оксана Яремчук, Львовский институт медсестринства и лабораторной медицины им. А. Крупинского

В статье исследованы направления современной политики в сфере здравоохранения, подробно проанализирован каждый из них. Определены особенности финансирования отечественной медицины и осуществлен сравнительный анализ расходов из государственного бюджета на реализацию политики государства в системе здравоохранения. На основе анализа исследована система факторов, негативно влияющих и тормозят внедрение действий государства в отечественную медицину. Основная цель статьи заключается в исследовании направлений современной политики в сфере здравоохранения.

Проблема государственного управления в сфере здравоохранения является едва ли не самой важной на сегодня. Ведь медицинская реформа была и остается в центре внимания украинском. Однако, несмотря на все изменения, которые осуществлены, и попытки усовершенствовать отечественную медицинскую систему, все же существует множество проблемных вопросов современной политики в сфере здравоохранения.

Теоретической и методологической основой статьи являются фундаментальные труды и разработки ведущих отечественных и зарубежных ученых по проблемам современной политики в сфере здравоохранения, законодательные и нормативно-правовые акты страны. В процессе исследования применялись следующие методы: диалектический и абстрактно-логический (при обобщенные теоретических и методических основ здравоохранения), графический (при освещены расходов государственного бюджета на здравоохранение), аналитический (при исследовании проблем и разработке перспективных путей решения проблемных вопросов современной политики в сфере охраны здоровья), статистические (при построении динамики расходов государственного бюджета на здравоохранение) и др.

Информационной базой исследования выступают официальные статистические и оперативные данные Государственной службы статистики Украины, Министерства здравоохранения, нормативно-правовая база, информация из глобальной сети Интернет, разработки научных и медицинских организаций, ученых и специалистов Украины и других стран, а также результаты собственных исследований и расчетов.

Ключевые слова: *медицина, сфера здравоохранения, политика, направления политики, государство, медицинская реформа, нормативно-правовая база*

Постановка проблеми

Запорукою міцної держави є здорова нація. Тому в кожній країні в центрі уваги перебувають питання щодо медицини. Що стосується вітчизняної системи охорони здоров'я, вона потребує суттєвого реформування та особливої участі держави у цьому, оскільки характеризується низкою проблем. Як бачимо, дана тема і на сьогодні залишається актуальною.

Вітчизняна політика держави в галузі охорони здоров'я – це система заходів та загальноприйнятих дій держави, реалі-

зація яких має на меті забезпечити зміцнення психологічного, фізичного та соціального благополуччя як кожної людини, так і всього суспільства, враховуючи потреби як сучасних, так і майбутніх поколінь з метою збереження генофонду української нації.

В основі сучасної моделі державної політики України у сфері охорони здоров'я повинно бути розуміння того, що здоров'я людини – це соціально-економічна цінність, а пріоритет держави – це реалізація її дій для забезпечення здоров'я кожної людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблему державної політики у медицині досліджували багато науковців-медиків, зокрема: Т. Бахтеєва, Т. Грузєва, З. Гладун, Л. Жаліло, Д. Карамішев, О. Кучеренко, В. Москаленко, В. Лобас, В. Трошинський, Н. Ткачова, В. Бакуменко, О. Кілієвич, О. Рудік, М. Вовк, Я. Радиш, Ю. В. Вороненко, О. В. Устимчук, І. І. Хожило та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Однак, зважаючи на такі численні дослідження, на сьогодні більш детального вивчення потребують напрями сучасної політики у сфері охорони здоров'я.

Формулювання мети статті.

Основна мета статті полягає в дослідженні напрямів сучасної політики у сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу дослідження

За останні 10 років ухвалено 45 загальнодержавних програм та 10 затверджених на урядовому рівні комплексних заходів, спрямованих на покращення і продовження середньої тривалості очікуваного життя громадян, що певною мірою дублюють або лише доповнюють одне одного. Так, стосовно стимулювання народжуваності і формування здорового покоління їх ухвалено 15, щодо профілактики і лікування СНІД – 5, ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС – 5, боротьби із туберкульозом – 4, розвитку медицини катастроф – 3, здоров'я літніх людей – 3, боротьби з наркоманією – 3. У той же час спостерігалось вкрай недостатнє ресурсне забезпечення з метою ефективного виконання задекларованих програм, оскільки 4 % з них взагалі не фінансувались, фінансування 6 % було обмеженим на третину, 10 % – майже на половину, 26 % програм було профінансовано частково. Наслідком цього стала надзвичайно низька ефективність реалізації державних цільових програм, метою яких повинно було стати суттєве покращення здоров'я українського народу [4, с. 13].

Держава здійснює свою політику в сфері охорони здоров'я відповідно до нор-

мативно-правової бази, в основі якої лежить Конституція України. Головна мета держави при здійсненні такої політики – забезпечити громадян доступною та ефективною медициною.

Варто сказати, що сьогодні така політика в медичній галузі проводиться не лише органами державної влади, а й органами місцевого самоврядування. Адже саме така взаємодія створює цілісну модель ефективної політики в сфері охорони здоров'я. Усе це пов'язано із реформою децентралізації, яка передбачає надання фінансової автономії та більших повноважень в ухваленні певних рішень на місцях. Однак найважливішим є зростання активності громадян. Окремі етапи даної реформи вже реалізовані. Тобто самі громади визначають фінансове асигнування для лікарень комунальної власності, однак, не виявлено, як будуть утримуватися ті медичні заклади, які не мають державного замовлення та бюджетного фінансування. Що стосується лікарень, їхня доля лежить у руках самих територіальних громад. На нашу думку, такі напрями політики держави в сфері охорони здоров'я є позитивними, оскільки це дозволить щонайменше чітко контролювати процес та уникнути небажаних для громади результатів. Більше того, ця можливість суттєво підвищить якість життя в громадах.

У 2017 році Верховна Рада України проголосувала за Закон 2168-VIII «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» і таким чином дала «зелене світло» реформі фінансової системи медицини. Вже з січня 2018 року Міністерство охорони здоров'я розпочало впровадження змін в охороні здоров'я, стартували перші ефективні кроки і напрями сучасної політики в сфері охорони здоров'я.

Важливим напрямком сучасної політики охорони здоров'я є створення цілісної системи медицини, тобто впроваджено три рівні медичної допомоги, а саме:

- первинна допомога;
- вторинна допомога;
- третинна допомога.

Важливим є те, що такий розподіл не прикріплений до територіальних громад,

а залежить від госпітальних округів та покладається на госпітальні ради.

Наступним сучасним напрямом політики у сфері охорони здоров'я є створення єдиного центру управління реформуванням і налагодження плідної взаємодії між головними суб'єктами цього процесу. Так, 30 березня 2018 року була створена Національна служба здоров'я України — центральний орган виконавчої влади, який реалізує основний принцип медреформи «гроші йдуть за пацієнтом» — оплачує вартість реально наданих медичних послуг. Цей механізм оплати нарешті запровадив в Україні цього року, поступово замінюючи неефективну радянську модель оплати ліжко-місць [8].

Українці вперше мають змогу вільно обирати лікаря, укласти з ним декларацію та отримувати безкоштовну допомогу, адже фінансування проводить Національна служба. А це більш ніж достатньо для лікарів первинної ланки, які сьогодні отримують утричі більшу заробітну плату, ніж до реформи.

Наступний напрям політики — це електронний документообіг: рецепти на «Доступні ліки», медична картка пацієнта та інші. Тобто лікар повністю працюватиме без паперу. Даний напрям

повинен бути реалізований до кінця 2019 року. На даний час впроваджений лише частково.

Крім того, важливо, щоб медицина інноваційно розвивалась. Тому для цього держава в своїй політиці здійснює такі кроки:

- запровадження системи медичного страхування;
- підвищення ефективності системи організації медичної допомоги;
- інформатизація системи охорони здоров'я;
- розвиток медичної науки та інновацій у сфері охорони здоров'я, підвищення кваліфікації медичних працівників і створення системи посилення мотивації до якісної праці;

– ефективне впровадження в практичну площину «Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я – 2020: український вимір» на 2012–2020 роки» [7].

На сьогодні, в основі державної політики у сфері медицини лежить сучасна новітня модель охорони здоров'я, яка передбачає відхід від радянських норм і орієнтацію на ринкові умови. Дана модель передбачає основні напрями сучасної політики у сфері охорони здоров'я (табл. 1)

Таблиця 1

Основні напрями сучасної політики у сфері охорони здоров'я

№	Напрями	Характеристика
1	Ресурсне забезпечення охорони здоров'я	Інноваційне фінансування медичних
		Державний реєстр цін на лікарські засоби
		Державне фіксування цін на соціальних категоріях лікарських засобів
		Моніторинг надань у медицині, який оцінює ефективність державних надань не за статистичною звернень до медичних закладів, а за якісними наслідками для здоров'я суспільства
		Розвиток партнерських відносин між державними та приватними закладами охорони здоров'я
2	Підвищення якості послуг у системі охорони здоров'я	Формування системи лікарських засобів та контроль за нею
		Посилення ролі громадської ради Міністерства охорони здоров'я України
		Введення в дію ознаєчників клінічних стандартів та клінічних практичних надань медичної допомоги на основі доказової медицини
		Розроблення мотиваційна модель підвищення якості надання медичних послуг, зростання заробітної плати лікарів до 25 %
		Запровадження контрактної державної закупівлі медичних послуг.
		Збільшено витрати за централізовану закупівлю ліків для важкохворих на 2 млрд грн

3	Введення добровільного медичного страхування	Впровадження лікарських кас
4	Оптимізація законодавчого забезпечення в системі охорони здоров'я	На законодавчому рівні проведено медичні послуги, які гарантовані державою Розроблено проєкт Концепції реформи фінансування охорони здоров'я. У жовтні 2017 року Верховна Рада ухвалила закон «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» Ухвалено закон про захист прав пацієнтів
5	Підвищення якості кадрового забезпечення системи охорони здоров'я	Довгострокове протипанування медичного персоналу Піднята підготовка та кваліфікаційна лікарів сімейної медицини
6	Створення національної моделі охорони здоров'я	Оптимізація збору статистичних матеріалів медицини Аналіз світових моделей охорони здоров'я Упровадження системи оцінки якості надання послуг

Джерело: складено автором

Крім зазначеного в таблиці, слід згадати важливий стратегічний документ – Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», схвалену Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. Стратегія визначає контур низки реформ, які істотним чином змінюють пріоритети державної соціальної й, відповідно, медичної політики в Україні, зокрема: реформа системи соціального захисту; пенсійна реформа; реформа системи охорони здоров'я; програма здорового способу життя та довголіття [1, с. 47].

Очевидно, що виявлення сутності та тенденцій цих змін є найважливішою передумовою реформування чинної моделі медичного обслуговування в цілому. На наше переконання, головними напрямками реформи у контурі Стратегії в перспективі мають стати:

- підвищення особистої відповідальності громадян за власне здоров'я, забезпечення для них вільного вибору постачальників медичних послуг належної якості;
- надання для цього адресної допомоги найбільш соціально незахищеним верствам населення;
- створення бізнес-дружнього середовища на ринку послуг з охорони здоров'я [5, с. 11].

Як бачимо, держава реалізувала багато позитивних напрямів своєї політики в системі охорони здоров'я. Однак кожен крок у цій політиці повинен бути профінансованим. Адже запорукою ефективної політики в сфері медицини є належне фінансування. Проведемо порівняльний аналіз видатків на медицину за 2018–2019 роки (рис.1).

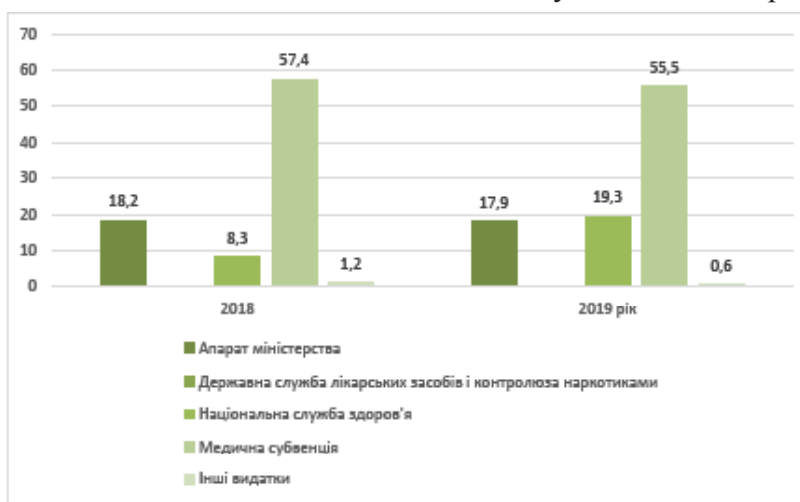


Рис. 1 Видатки державного бюджету на охорону здоров'я, млрд грн
Джерело: складено автором з використанням джерела [2].

Як бачимо, видатки з державного бюджету на справді вагомі та ефективні дії в 2019 році зросли. Наприклад, фінансування Національної служби здоров'я зросло з 8,3 млрд грн до 19,3 млрд грн., а це, у свою чергу, позитивно вплинуло на діяльність даної служби. У 2020 році фінансування охорони здоров'я планується збільшити на 25 млрд грн.

На сьогодні пріоритетними напрямками державної політики в сфері охорони здоров'я України є:

- підвищення доступності медичних послуг;
- підвищення якості медичних послуг;
- поліпшення ефективності використання наявних ресурсів галузі;
- створення мережі сучасних перинатальних центрів;
- спрощення дозвільної системи;
- оптимізація адміністративних послуг;
- зміна підходів до здійснення державного нагляду;
- приведення системи санітарних та фітосанітарних стандартів у відповідність із законодавством ЄС;
- приведення у відповідність із потребами галузі організацію навчально-методичного процесу вищої медичної та фармацевтичної освіти;
- зниження кадрового дефіциту в галузі;
- удосконалення системи післядипломної освіти;
- здійснення заходів щодо профілактики і боротьби із захворюваннями, передусім соціально значущими, шляхом реалізації низки державних цільових програм;
- забезпечення профілактичного спрямування охорони здоров'я та посилення уваги до пропагування здорового способу життя.

Отже, як показало дослідження, медична реформа принесла багато позитивних змін у вітчизняну медичну систему. Так, на рівні держави було ухвалено чимало ефективних рішень та реалізовано декілька програм розвитку національної медицини, внесено зміни в законодавчі акти та модернізовано вітчизняну нормативно-правову базу відповідно до європейських вимог. Однак, попри це, українці сучасну політику в сфері охорони здоров'я характеризують негативно. Усе ж залишаються старі, раніше не розв'язані проблеми та виникають нові труднощі.

Висновки

Однак для того щоб населення справді було фізично, психологічно, морально та соціально здоровим, одних дій держави недостатньо. Потрібно, щоб кожна людина сама дбала про себе і стан свого здоров'я. Не правильно буде покладатися лише на допомогу держави чи лікаря, кожен громадянин має стати соціально відповідальним за своє життя та життя всього суспільства. Це варто усвідомити кожному українцеві. І лише тоді, коли прийде це розуміння, вітчизняна система охорони здоров'я зможе по-справжньому розвиватися і зміцнюватися. А це, у свою чергу, вплине на соціально-економічний розвиток країни. Адже стан здоров'я нації впливає на рівень продуктивності праці в суспільстві.

Подальші напрями політики у сфері охорони здоров'я повинні бути спрямовані на:

- вдосконалення нормативно-правової бази і приведення її до норм та вимог Європейського Союзу;
 - фінансову підтримку наукових досліджень у галузі охорони здоров'я;
 - підвищення вимог до підготовки наукових кадрів;
 - створення ефективної системи державного управління приватної медицини.
- Проте важливо пам'ятати, що в сучасних складних політично-економічних умовах важко реалізувати політику в будь-якій сфері. Адже існує безліч ризиків неефективного її проведення. Так, при реалізації політики варто врахувати низку факторів, що негативно впливають, а саме:
- недостатність бюджетного фінансування передбачених заходів;
 - політична та економічна нестабільність;
 - зміна напрямів державної політики в медицині.

Тільки врахувавши всі ці ризикові фактори, проаналізувавши кожен із них, можна буде отримати позитивні результати реалізованої політики. Крім того, для ефективної політики в сфері охорони здоров'я вона повинна реалізуватись не лише органами державної влади, а й до цього варто залучати органи місцевого самоврядування та самих громадян. Також при розробці основних засад політики та її реалізації варто враховувати досвід європейських країн.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Вороненко Ю. В., Радиш Я. Ф. Історія виникнення, становлення та розвитку правового регулювання медичної діяльності на теренах України // Укр. мед. часопис. – 2007. – № 1. – С. 45-49.
2. Економічна правда. Медична, пенсійна та освітня реформи: чи є у них шанс у рік виборів. – Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/11/8/642447/>.
3. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»: указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
4. Радиш Я. Ф. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. / Я. Ф. Радиш, М. М. Білінська. – К. : НАДУ, 2013. – Ч. 1. – 396 с.
5. Устимчук О.В. Аналіз нормативно-правових засад регулювання сфери надання медичних послуг в Україні // Аспекти публічного управління. – 6(10). – С. 5-13.
6. Хожило І. І. Здоровий спосіб життя як сучасна домінанта державної молодіжної політики в Україні // Аспекти публічного управління. – 2014. – № 3-4. – С. 75-80.
7. Шевчук В.В. Підходи до реалізації механізмів державного регулювання інноваційного розвитку системи охорони здоров'я України. – Режим доступу: <http://official.chdu.edu.ua/article/view/28278/25203>.
8. Що змінилося за рік після прийняття закону про медичну реформу. – Режим доступу: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/scho-zminilosja-za-rik-pislja-prijnjattja-zakonu-pro-medichnu-reformu-->.

REFERENCES

1. Voronenko, Yu.V., & Radysh, Ya.F. (2007). Istorii vynyknennia, stanovlennia ta rozvytku pravovoho rehuliuвання medychnoi diialnosti na terenakh Ukrainy [History of the emergence, establishment and development of legal regulation of medical activities in the territory of Ukraine]. *Ukr. med. chasopys*, 1, 45-49 [in Ukrainian].
2. Medical, pension and educational reforms: whether they have a chance in the year of elections. (2018). *Economic truth*. [Retrieved from]: <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/11/8/642447/> [in Ukrainian].
3. Pro Stratehiiu staloho rozvytku "Ukraina-2020": Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sich. 2015 r. No 5/2015 [On the Strategy for sustainable development "Ukraine-2020": Decree of the President of Ukraine from 20.01.2015, No. 5/2015]. Retrived from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].
4. Radish, Ya. F. and Bilinskaya, M. M. (2013). *Derzhavna polityka u sferi okhorony zdorov'ia* [Public health policy]. Kyiv, Ukraine [in Ukrainian].
5. Ustymchuk, O. (2018). Analiz normatyvno-pravovykh zasad rehuliuвання sfery nadання medychnykh posluh v Ukraini. [Analysis of regulatory frameworks for regulation of healthcare services in Ukraine]. *Public administration aspects*, 6, 5-13 [in Ukrainian].
6. Hozhilo, I. I. (2014). Zdorovyi sposib zhittya yak suchasna dominanta derzhavnoyi molodizhnoi politiki v Ukraini. [Healthy lifestyle as a modern dominant of the state youth policy in Ukraine]. *Public administration aspects*, 3-4, 75-80 [in Ukrainian].
7. Shevchuk, V.V. (2014). *Approaches to realization of mechanisms of state regulation of innovation development of the health care system of Ukraine*. Retrieved from: <http://official.chdu.edu.ua/article/view/28278/25203> [in Ukrainian].
8. What has changed a year after the adoption of the law on medical reform. (2018). Retrieved from: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/scho-zminilosja-za-rik-pislja-prijnjattja-zakonu-pro-medichnu-reformu> [in Ukrainian].

Яремчук Оксана Василівна

Викладач

Львівський інститут медсестринства та лабораторної медицини ім. А. Крупинського
79000, м. Львів, вул. Петра Дорошенка, 70

Yaremchuk Oksana

Lecturer

A. Krupinsky Institute of Nursing and Health
laboratory medicine of Lviv
70, Doroshenka Str., Lviv, 79000, Ukraine

Email: 210500@ukr.net

Цитування: Яремчук О. В. Напрями сучасної політики у сфері охорони здоров'я / О. В. Яремчук // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 8. – С. 30-36.

Citation: Yaremchuk, O.V. (2019). Napriamy suchasnoi polityky u sferi okhorony zdorovia [Areas of modern health policy]. *Public administration aspects*, 7 (8), 30-36.

Стаття надійшла / Article arrived: 19.07.2019

Схвалено до друку / Accepted: 20.08.2019

Архітектоніка електронного врядування у США: концептуалізація та реалізація ініціативи «е-уряд» президентською адміністрацією ДЖ. Буша-Мол.

Олексій Онуфрієнко, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У пропонованій статті охарактеризовано сучасний стан й основні тенденції модернізації публічного управління та публічної служби США в контексті ініціативи «Е-уряд» Президентської адміністрації Дж. Буша-мол. Узагальнено наявні доктринальні, правові та політичні джерела, присвячені різним аспектам реалізації «Е-уряду» в США. На основі здобутих результатів ініціативи «Електронний уряд» інтерпретовано як важливий етап розвитку е-урядування в контексті розв'язання завдання щодо утворення фундаментально нової моделі державотворення. Простежено специфіку імплементації «Е-уряду» за допомогою складної архітектоніки джерел у відповідності до актуальних запитів інформаційного суспільства.

Зокрема, доведено, що у США зберігатиметься наявна тенденція до конвергенції публічної служби із громадянським суспільством як один з основних трендів еволюції публічного управління на тлі реалізації концепції е-урядування.

Обґрунтовано, що «Е-уряд» як ініціатива адміністрації Президента США Дж. Буша-мол. – це система урядових інформаційних технологій для надання даних та забезпечення роботи е-сервісів, котра зумовлює підвищення ефективності діяльності державних агенцій і здійснюється в умовах трансформації форм та смислів соціальної взаємодії між громадянами, бізнесом та органами публічного управління. Визначено контекст реалізації цієї ініціативи в США: проблематика інформаційної безпеки (кібербезпеки); кіберзлочинність та нові виклики до систем захисту державної інформації; важливе завдання щодо збереження таємниці приватного життя та приватної інформації в постіндустріальному суспільстві. Процес накопичення та ускладнення архітектоніки джерел (доктринальних, політичних, правових тощо) ініціативи «Е-Уряд» у США співвідноситься з етапами концептуального становлення моделі е-урядування навколо стрижневого архітектонічного принципу – принципу конвергенції громадянського суспільства, бізнесу та держави.

Ключові слова: архітектоніка джерел, реформування публічної служби, громадянське суспільство, конвергенція громадянського суспільства та держави, е-уряд, е-урядування

Architectonic of e-governance in the USA: conceptualisation and implementation of “e-government” initiative by president’s G.W. Bush administration

Oleksii Onufriienko, Dnipropetrovsk regional institute for public administration National academy for public administration under the President of Ukraine

In proposed paper the modern state and main trends of public management and public service modernization in the USA in the context of the “E-Government” initiative by President G.W. Bush administration have been described. The current legal and political sources dealing with various aspects of “E-Government” implementation in the USA has been generalised. On the basis of the received results “E-Government” initiative has been interpreted as important stage of development of e-governance in the USA in the context of solving problem of fundamentally new model of state-building’s creation. Specifics of “E-Government” implementation by complex architectonics of sources according to valid demands of information society have been traced.

In particular, it’s scientifically proven that in the USA the current trend to the convergence with civil society as one of the main trends of the public management evolution against the background of e-governance conception’s implementation is likely to persist.

“E-government” as President G. W. Bush administration’s initiative has been substantiated as system of government information technologies used for data provision and e-services functionality support, which leads to improvement of government agencies effectiveness and carried out in the conditions

of transformation of forms and meanings of social interaction between citizen, business and public administration bodies. Context of this initiative implementation in the USA has been determined: information security (cyber-security), cybercrime and emerging challenges for systems protecting State information; important mission regarding privacy and confidential information protection in post-industrial society. Process of accumulation and sophistication of architectonics of sources (doctrinal, legal, political etc) relating to “E-government” initiative in the USA corresponds with phases of conceptual emergence of e-governance model surrounding the core architectonic principle – principle of convergence between civil society, business and the State.

Keywords: *architectonics of sources, public service reformation, civil society, convergence of civil society and the State, e-government, e-governance*

Архитектоника электронного управления в США: концептуализация и реализация инициативы «Э-правительство» президентской администрацией Дж. Буша-мл.

Алексей Онуфриенко, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В предлагаемой статье охарактеризовано современное состояние и основные тенденции модернизации публичного управления и публичной службы в США в контексте инициативы «Э-правительство» Президентской администрации Дж. Буша-мл. Обобщены существующие правовые и политические источники, посвященные разным аспектам реализации «Э-правительства» в США. На основе полученных результатов инициатива «Электронное правительство» интерпретирована как важный этап развития э-управления в США в контексте разрешения задачи по созданию фундаментально новой модели государственного строительства. Прослежена специфика имплементации «Э-правительства» в контексте сложной архитектоники источников в соответствии с актуальными запросами информационного общества.

В частности, доказано, что в США сохранится тенденция к конвергенции публичной службы с гражданским обществом как один из основных трендов эволюции публичного управления на фоне реализации концепции э-управления.

Обосновано, что «Электронное правительство» как инициатива администрации Президента США Дж. Буша-мл. – это система правительственных информационных технологий для представления данных и обеспечения работы э-сервисов, которая обуславливает повышение эффективности деятельности государственных агентств и осуществляется в условиях трансформации форм и смыслов социального взаимодействия между гражданами, бизнесом и органами публичного управления. Определен контекст реализации этой инициативы в США: проблематика информационной безопасности (кибербезопасности); киберпреступность и новые вызовы к системам защиты государственной информации; важное задание касательно сохранения тайны частной жизни и приватной информации в постиндустриальном обществе. Процесс накопления и усложнения архитектоники источников (доктринальных, правовых, политических и др.) инициативы «Электронное правительство» в США соотносится с этапами концептуального становления модели электронного управления вокруг стержневого архитектурного принципа – принципа конвергенции гражданского общества, бизнеса и государства.

Ключевые слова: *архитектоника источников, реформирование публичной службы, гражданское общество, конвергенция гражданского общества и государства, э-правительство, э-управление*

Постановка проблеми

Завдання модернізації вітчизняного публічного адміністрування в цілому та публічної служби зокрема безумовно співвідноситься з актуаль-

ними суспільними запитами щодо розбудови української держави та подальшого реформування державних інститутів, удосконалення та підвищення ефективності їх інструментарію, здійснення позитивного

впливу на правову та, власне, управлінську культуру державних службовців тощо.

Ступінь розуміння таких запитів політичними елітами, їх інтерпретація та запровадження конкретних кроків щодо їх задоволення відображаються, зокрема, й у чинних нормативно-правових актах та законотворчих проектах. Вимушено дотримуючись безальтернативної рецепційної парадигми (якій все ж таки нерідко бракує системності, методичності, послідовності, незалежності від одномоментної політичної кон'юнктури, а іноді й конкретної концептуальної мети), спрямованої на запозичення з практики та доктрини розвинених країн (і передусім держав-членів ЄС) ефективних адміністративних механізмів, рішень, інструментів та нормативно-правової бази, яка їх закріплює, українське суспільство нерідко стає полем спроб застосування моделей та окремих актів лінійної модернізації. Їй, запущеній «згори донизу», з одного боку, не вистачає необхідної політичної волі та енергії, а з іншого – повного та глибокого розуміння складного зарубіжного соціально-політичного контексту, адміністративних та правових традицій різних держав, у межах яких було спродуковано об'єкти рецепції. У цьому сенсі не випадково такий концептуальний і дійсно стратегічний за траєкторією та масштабами пропонованих реформ документ, як «Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки» (далі – «Стратегія 2016–2020», або Стратегія), схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р [8], цілком узгоджується з положеннями саме ранньої теорії модернізації. Грунтуючись на ідеї лінійного прогресу від певного початкового стану, який визнається архаїчним або таким, що не відповідає сучасним вимогам до публічного управління, й до бажаного рівня як результату

системного оновлення, один із найважливіших елементів Стратегії передбачає реалізацію на вітчизняному ґрунті концепції електронного врядування.

Виходячи з цього, дослідження іманентної логіки виникнення та еволюції концепції електронного врядування та її інструментарію в «родових» суспільствах, у державах з дійсно піонерським досвідом у цій сфері (і передусім у США, які незмінно називаються одними зі світових лідерів у сфері реалізації е-урядування), із з'ясуванням цілепокладаючих, інституційних, інструментальних, правових та політичних аспектів цих процесів, є **цілком актуальним**, оскільки дозволить у перспективі з'ясувати та описати додаткові фактори, що знижують ефективність модернізаційних спроб у сфері впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у публічне управління за вітчизняних умов трансформованого суспільства, та усунути чи принаймні знизити їх негативний вплив.

Розуміння цього зумовлює формулювання комплексної **мети пропонованої статті**, а саме: проаналізувати зміст моделі організації публічного управління «Е-уряд», реалізованої в межах основних ініціатив адміністрації Президента США Дж. Буша-мол, як важливий етап концептуалізації та реалізації е-урядування в США, що визначив основну парадигму північноамериканського державотворення на початку ХХІ ст., та простежити специфіку імплементації «Відкритого уряду» в контексті складної архітектоніки доктринальних, політичних та правових джерел у відповідності до запитів розвинутого інформаційного суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Системні засади тематичного напряму наукових досліджень у суспільствознавстві, які, до речі, нерідко проявляються й

на рівні сучасного категоріально-ідейного апарату програмних документів американських можновладців та текстів нормативно-правових актів США, закладено фундаторами концепцій постіндустріального та, власне, інформаційного суспільства (соціолог та футуролог Д. Белл [2], економіст Ф. Махлуп [18], антрополог Т. Умесао, соціолог та футуролог Й. Масуда [19] та ін.). Проблеми та перспективи реалізації концепції електронного врядування як важливого аспекту системного реформування публічного управління та публічної служби (зокрема й в Україні) розглядаються в комплексних працях як вітчизняних науковців (під редакцією Ю. Ковбасюка [6], С. Серьогіна [7] та ін.), так і зарубіжних фахівців (О. Барабашев, Д. Боссарт, О. Ноздрачев, О. Оболонський, Дж. Сейферт [23; 24] та Дж. Фаунтін [14] та ін.). Системні компаративні дослідження сучасного стану публічного управління та еволюції національних моделей публічної служби в країнах ЄС, зокрема й стану реалізації в них моделей електронного врядування, представлено у працях відомих європейських учених, зокрема, Крістофа Демме [12], Крістофера Поллітта та Геерта Букера [21], Ж. Зіллера; Ф. Безе й Ж. Жано [9] аналізують хід адміністративної реформи останніх десятиріч у Франції, приділяючи увагу й питанням цифровізації публічної служби тощо.

Спеціальні дослідження проблематики впровадження інформаційно-комунікаційних технологій на рівні публічного управління, зокрема узагальнення зарубіжного досвіду впровадження електронного врядування, здійснено під керівництвом відомого вітчизняного науковця С. А. Чукут (авт. колектив НАДУ – Т. Камінська, А. Камінський, М. Пасічник тощо) [4], інституційні та організаційні засади впровадження електронного врядування тощо. Системне дослідження ін-

формаційних технологій як інновацій у державному управлінні запропоновано колективом науковців Інституту держави і права РАН (І. Л. Бачило, Е. В. Алфьорова, С. І. Семілетов та ін.) [5].

Головний масив емпіричних джерел утворюють нормативно-правові акти США, предметом регулювання яких є різні аспекти е-урядування, свободи інформації та інформаційної безпеки на всіх рівнях ієрархії: Конституція США 1787 р., статутне право (федеральні закони), президентські меморандуми, підзаконні акти (передусім меморандуми та циркуляри адміністративно-бюджетного управління (АБУ), модельно-рекомендаційні документи, правореалізаційна та правоінтерпретаційна діяльність. Проаналізовано й тематичні програмні політичні документи кількох послідовних президентських адміністрацій, що, зокрема, дозволило простежити в них циклічні закономірності, спадкоємність і, навпаки, мінливість та розриви традиції.

Останніми десятиріччями спостерігається стрімке зростання інтересу вітчизняного наукового загалу до різних аспектів цифровізації, пов'язаних із концептуалізацією та практичним впровадженням е-урядування в публічному управлінні в Україні та іноземних державах, що результує у видання монографічних досліджень, науково-методичних розробок, публікацію наукових статей у всіх галузях сучасного суспільствознавства.

Серед усього строкатого багатоманіття сучасної англійської наукової літератури маємо також відзначити наукові праці Дж. Фаунтін, яка є автором цілої низки фундаментальних досліджень щодо становлення е-урядування у США [14] та інших державах, зокрема й інституціональних аспектів е-урядування (із зміщенням акцентів до політичного контексту цих про-

цесів). Досвід реалізації е-уряду та е-урядування в різних державах ЄС, звичайно, у компаративному сенсі, вивчають, зокрема, швейцарські спеціалісти П. Россель та М. Фінгер [22], фахівці Об'єднаного Дослідницького Центру Єврокомісії Ж.-К. Бургельман, Р. ван Бавель [10] та ін. У США останніми десятиріччями спостерігається підвищення уваги до здійснення компаративних досліджень стосовно національних практик реалізації е-урядування в публічному управлінні, зокрема фундаментально різному розумінні його призначення, власне, у Сполучених Штатах та інших розвинених демократичних державах та, зокрема, в КНР, із визнанням того факту, що загальні та стандартизовані інформаційно-комунікаційні технології можуть бути використані як для підвищення ефективності взаємодії громадян, бізнесу та держави, так і для покращення та зміцнення «вертикалі влади» у вигляді контролю центральних органів влади над місцевими [24, с. 3]. Це відображає, зокрема, й природне тяжіння влади до «вбудови» універсальних інформаційних технологій у національні політичні та адміністративні традиції. Результатом таких досліджень є, зокрема вельми корисне для сучасної західної наукової думки, розуміння неоднаковості сприйняття стандартизованих інструментів інформаційної епохи незахідними та квазізахідними суспільствами, що з різною ефективністю поєднують інновації з власними традиціями.

Проблематика упровадження інформаційно-комунікаційних технологій у публічному управлінні утворює один із магістральних напрямів сучасної науки публічного адміністрування. Втім, спостерігаються суттєві відмінності у характері наукового дискурсу з прив'язкою до національної специфіки: зокрема у суспільствах, що знаходяться на стадії трансформації,

науковий інтерес дослідників пов'язаний передусім з усебічним вивченням успішного іноземного досвіду реалізації концепції електронного врядування задля доктринального забезпечення програм модернізації національних систем публічного управління. Навпаки, наука публічного управління в розвинених країнах, базуючись на високому рівні вже досягнутої цифровізації публічного управління, схиляється до обґрунтування прогностичних сценаріїв з урахуванням найактуальніших тенденцій розвитку постіндустріального інформаційного суспільства. Значна увага приділяється проблематиці інформаційної безпеки та оцінюванню нових викликів та загроз, визначенню методик захисту вразливих місць публічного управління в умовах упровадженої актуальної моделі електронного врядування: незаконний доступ до інформації в цілому та персональних даних громадян зокрема, втручання в роботу автоматизованих та програмних систем, незаконний вплив на системи та механізми електронної демократії, системи підрахунку голосів тощо. Традиційно важливою залишається бюджетна проблематика та можливість подальших скорочень публічних службовців за рахунок оптимізації електронного врядування.

Українська наука публічного управління (як і вітчизняне суспільствознавство загалом) не стоїть осторонь окреслених процесів. Останніми роками спостерігається формування нової масивної хвилі наукового інтересу до тематичної проблематики, при чому на рівні як вітчизняної наукової періодики, так і монографічних праць, дисертаційних робіт, науково-дидактичних видань. Предметом наукового пошуку стає весь комплекс проблематики, пов'язаний із концептуальною розробкою та практичною реалізацією інструментарію цифровізації: концептуально-категоріальні засади елек-

тронного врядування як концепції публічного управління, моделі електронної демократії, електронного уряду та електронної держави та їх співвідношення, публічне (державне) управління розвитком інформаційного суспільства, нормативно-правове забезпечення концепції електронного врядування, налагодження системи адміністративних електронних послуг тощо. Емпіричною основою для досліджень стає широкий досвід упровадження електронного врядування в практику публічного управління розвинених зарубіжних країн та східноєвропейських держав. У фокусі тематичних досліджень незмінно перебуває історія розвитку електронного врядування в розвинених зарубіжних країнах у цілому та у США зокрема; відчувається тягіння до компаративних досліджень, особливо з урахуванням східноєвропейського регіонального наукового доробку. Проте зміст та логіка становлення е-урядування у США в останні два десятиріччя (1999–2019 р.), особливо у формі ініціативи «Е-уряд» президентської адміністрації Дж. Буша-мол., ініціативи «Відкритий уряд» президентської адміністрації Б. Обама та її подальшої еволюції, що явно чи неявно підтримується й адміністрацією чинного президента Д. Трампа (зосередженої, щоправда, на інших аспектах внутрішньої та зовнішньої політики), залишаються недостатньо дослідженими вітчизняною наукою публічного управління, а великою мірою – навіть неописаними, що вмотивовує актуальність його усебічного вивчення за допомогою сучасної методології та оригінальних першоджерел у всій їх складній архітектоніці.

У той же час в Україні проблема реалізації концепції електронного врядування нерідко сприймається політичними елітами і значною частиною суспільства в цілому як другорядна чи периферійна, значно

поступаючись (як на рівні громадських обговорень, так і на рівні публічної риторики можновладців та тематичних наукових досліджень) проблематиці корупційних явищ у сфері державного управління, питанням формування особистісних якостей державних службовців, структурним та інституційним реформам, проблематиці децентралізації та бюджетної політики тощо. Наведене особливим чином актуалізує дослідження ініціативи «Е-уряд» Президентської адміністрації Дж. Буша-мол., складної архітектоніки її джерел та специфіки її реалізації у США, узятій як логічний елемент безперервної еволюції північноамериканського державотворення та модернізації практики публічного адміністрування в сучасному інформаційному суспільстві.

Основний матеріал дослідження

В основі пропонованого нами підходу до розуміння сутності та специфіки розгортання моделі е-урядування в США, який видається нам менш вузьким та контроверсійним, ніж наявні у науковій літературі політичний та техніко-юридичний підходи, котрі акцентують увагу відповідно на змісті політичних ініціатив стосовно діджиталізації публічного управління та основних нормативно-правових актів, на основі яких здійснюються реформи, – побудова складної еволюційної архітектоніки джерел електронного врядування як інноваційного етапу розвитку публічного управління. Основний емпіричний матеріал, необхідний для цього, подано в доктринальних, політичних та, нарешті, чинних нормативно-правових джерелах США, що регулюють становлення та розвиток моделі е-урядування в цій країні. Цю архітектонічну систему (на рівні суто правових джерел) організовано відповідно до кількох чітко визначених та сприйнятих сучасним суспільствознавством параметрів: предмет регулювання норматив-

но-правового акту, юридична сила джерел права, специфіка законодавчого розуміння е-урядування як моделі публічного управління, що реалізується на практиці. При цьому вказані параметри використовуються з урахуванням як загальної специфіки державотворення, правової системи та реалій публічного управління США, так і суто хронологічного перебігу подій, і, на решті, конкретної практики оперування власною джерельною базою важливої державної агенції США – АБУ (актуальні посилання на правові джерела на урядовому сайті [20]).

Термін «архітектоніка» у нашому випадку обрано не випадково. По-перше, він узгоджується із власне північноамериканською специфічною традицією використання терміна «архітектура» у найменуваннях складних концептуальних та стандартизованих урядових ініціатив, оформлених актами переважно програмно-рекомендаційного характеру (на кшталт *A federal enterprise architecture framework (FEAF)*), яку, своєю чергою, було концептуально запозичено з бізнесової практики, де поняття «Enterprise architecture (EA)» як «архітектура підприємства» чи «бізнес-архітектура», чи «архітектура бізнес-ініціатив» звичайно позначає «системний документ, що розробляється на основі місії, стратегії та довгострокових бізнес-цілей розвитку банку та визначає необхідну організаційну структуру, структуру каналів продаж і функціональну модель банку, а також документи, що використовуються у процесі розробки та реалізації продуктів і описі бізнес-процесів» [1, с. 68].

По-друге, термін «архітектоніка» (давньогрец. ἀρχι (archi) — «головний» і давньогрец. τεκτον (tektos) — «будувати, зводити»), який первинно було спродуковано в межах архітектури як гібридної науки-мистецтва, де він позначав головний

принцип побудови та загальну систему зв'язків між окремими частинами композиції художнього цілого, останніми роками широко використовується не тільки у живописі, літературі, музиці, але й у гуманітарних та суспільствознавчих науках, цілком узгоджуючись із загальною тенденцією до конвергенції знань, здійснення комплексних мультиінструментальних міжгалузевих досліджень, термінологічного взаємообміну між різними науками та їх галузями, загальними та окремими науковими теоріями. Концептуально означений термін (як і похідне від нього терміносполучення «архітектонічні пласти») певною мірою співвідноситься з «археологічним методом», запропонованим видатним французьким філософом, істориком, теоретиком науки М. Фуко (див. «Археологія знання» та попередні праці). На наш погляд, можливість терміна «архітектоніка» та відповідного йому поняття використовуються сучасним суспільствознавством передусім для подальшої розбудови загальнонаукового системного підходу (та теорії систем) в його застосуванні до аналізу складної соціальної дійсності. Архітектоніка в будівництві (архітектурі) — найважливіша властивість загальної композиційності будови, що наочно демонструє питому вагу та призначення основних конструктивних частин й окремих матеріалів, з яких зведена кожна конкретна будівля. Архітектоніка проявляє себе передусім через чітко виражене членування (грані форми) і співвідношення частин цілого твору або будови: як зовнішніх, так і конструктивних [3, с. 25]. Розвиваючи та доповнюючи категоріальний апарат системного підходу у застосуванні до явищ соціальної дійсності, поняття «архітектоніка» дозволяє сформулювати модель еволюційного розгортання певного суспільного феномену з повноцінним охопленням

багатоманіття соціокультурних передумов, що зумовили його «визрівання» в площині суспільної дійсності врахуванням різноякісних (доктринально-концептуальних, політичних, правових тощо) джерел, за допомогою яких цей феномен було оформлено, унормовано та інституалізовано, їх взаємного впливу, та, нарешті, взаємодії різних елементів досліджуваних процесів.

Таким чином, поняття «архітектоніка е-урядування в США» ілюструє поступове розгортання моделі електронного урядування в цій державі як своєрідної розбудови публічного управління в межах традиційно відкритої моделі публічної служби, що одночасно з цим утворює оновлену та доповнену ітерацію дійсного суспільного договору, який зафіксовано Конституцією США. Етапи цього розгортання визначаються як суто хронологічно, так і відповідним ступенем концептуальної оформленості ідеї використання інформаційно-комунікаційних технологій у публічному управлінні й межами її практичної реалізації у конкретних історичних умовах відповідно до політичної волі, що співвідноситься із запитом інформаційного суспільства. Інструментарій розбудови є гетерогенним і налічує концептуально-доктринальні джерела, що переважним чином спродуковані в межах американської інтерпретації «Нового публічного управління» як економіко-адміністративної інституційної концепції та теорії постіндустріального суспільства, одночасно відповідаючи традиціям маркетингу суспільних відносин у США; програмні політичні документи та промови кількох послідовних президентських адміністрацій (передусім президентів В. Клінтона, Дж. Буша-мол., Б. Обами, значно меншою мірою – Д. Трампа); складну ієрархію нормативно-правових актів – статутного права, підзаконних джерел, модельного законодавства тощо.

Факт обрання 2001 р. нового, 43-го,

Президента США – республіканця Дж. Буша-мол. – великою мірою зумовлює появу на цьому етапі нових фундаментальних джерел політичного характеру, причому мова йде не стільки про формулювання принципів нових завдань, скільки про бажання «привласнити» тематичну проблематику новообраним президентом та його адміністрацією, можливо, оформивши в нові документальні й процедурні способи, та продовження й одночасний розвиток ідей електронного урядування, закладених та реалізованих у хронологічно попередніх джерельних пластах, як розумна реакція влади на чітко сформульовані запити суспільства, котре невпинно набуває ознак суспільства інформаційного.

Архітектонічна композиція цього пласту демонструє якщо не поглиблення розуміння проблематики е-урядування, то його вагоме горизонтальне розширення, утворюючись як новими політичними, так і доктринальними й, безумовно, нормативно-правовими джерелами.

Так, 2001 року Президент Дж. Буш-мол. започатковує нову традицію, починаючи власну каденцію з оприлюднення «President's Management Agenda» («Порядку денного Президента в галузі управління») – ініціативи, спрямованої на підвищення ефективності федерального уряду [29]. У преамбулі, адресованій Конгресу США, наголошується на фактичному здійсненні реформ, а не на їх проголошенні, підкреслюється важливість категорій «результати» та «ефективність/результативність» стосовно оцінювання урядової діяльності [29, с. 1]. Стратегічна програма, викладена у «Порядку денному», налічує 14 «сфер вдосконалення», на яких планувала сфокусувати власні зусилля президентська адміністрація. Очевидно, що загалом такі положення продовжують, а іноді і дублюють риторику та цілепокладання адміністрації

Президента В. Клінтона 90-х рр. ХХ ст., концептуально відповідаючи обраному ще тоді напряму оновлення публічного управління та сходзячи до головних ідей «НПУ».

Серед п'яти власне загальноурядових ініціатив провідне місце займала програма розширення електронного уряду, причому ця ініціатива фактично подавалася через критику досягнень попередньої адміністрації демократів. Так, головною проблемою у сфері реалізації моделі е-урядування було названо наявність істотної диспропорції між позитивним впливом інформаційних технологій у приватному секторі (до 40 відсотків зростання продуктивності) та відповідними показниками публічного сектору. Причини цього зводилися до 4-х чинників:

- практики оцінювання ІТ-систем у державних агенціях з точки зору їх власних потреб, а не інтересів громадян;

- застосування урядовими агенціями ІТ-систем для автоматизації вже наявних процесів замість розроблення нових та більш ефективних рішень: «саме так, як у 80-ті роки приватні компанії використовували комп'ютери переважно для заміни друкарських машинок та калькуляторів» [29, с. 23];

- виникнення ситуації, коли, незважаючи на те, що ІТ пропонують нагоду для зламу застарілих бюрократичних структур, державні агенції навіть перспективи цього сприймають як загрозу для власного існування та витрачають енергію і ресурси на збереження адміністративних інстанцій та ієрархій, що втратили власний сенс вже роки тому;

- практика державних агенцій щодо незначної пріоритетизації проблеми взаємодії між власними ІТ-системами (іноді така взаємодія є фактично неможливою) [29, с. 23-24].

Порівняння змістів «Порядку денного»

та програмної доповіді віце-президента США А. Гора «Від бюрократизму до результатів: створюючи уряд, що працює краще, а коштує менше» [26], яка була визначальним політичним документом первинної моделі е-уряду в 90-ті рр. ХХ ст., дозволяє простіше помітити спільне, ніж виявити фундаментальні відмінності, особливе. Скажімо, переорієнтація на потреби громадян, дебюрократизація, пошук нових ефективних рішень та інформаційно-технологічні можливості для покращення взаємодії між державними агенціями – це все загальні положення, що стосувалися сутності «уряду нового типу» з доповіді А. Гора. Враховуючи акценти, виставлені у преамбулі «Порядку денного» президента Дж. Буша-мол., слід визнати, що автори документа передусім наголошують на низькій результативності попередніх ініціатив, а не аналізують їх концептуальний вимір. Є вельми іронічним, що критика ефективності попередньої адміністрації фактично означає відсутність фундаментально нових е-ідей у республіканців, проте одночасно підкреслює політичну послідовність та спадкоємність у питаннях інформаційних технологій у публічному секторі.

Що стосується виокремлених адміністрацією Дж. Буша-мол. факторів не-ефективності ІТ публічного сектору, то означені проблеми впливають скоріше із природних відмінностей державних та приватних інституцій, ніж дозволяють назвати невдалими реформи 90-х рр. ХХ ст. На порубіжжі віків ще спостерігалася відома ейфорія як від ідей «Нового публічного управління», так і від загального досвіду реформ публічного управління у Сполученому Королівстві та США (з поправкою на унікальність адміністративної практики цих держав). Пізніше як дослідники, так і можновладці з'ясували й можливі межі

приватизації публічного сектору, і його негативні наслідки на кшталт послідовного процесу «спустошення держави», фундаментального зменшення можливостей впливу публічного сектору на суспільні процеси. Розчарування в ідеї послідовної приватизації публічного сектору в країнах континентальної Європи результувало, зокрема, у створення доктринальної концепції «Неоверберівської держави», що ґрунтується, зокрема, на сучасному переосмисленні інституціоналізму М. Вебера та всьому широкому спектрі сучасних суспільствознавчих неоінституціоналістських моделей [21]. У цьому сенсі цілком природним виявляється загальне відставання державних структур від приватного сектору у сфері ІТ-технологій, їх інертність, оскільки ця диспропорція великою мірою зумовлена різними цільовими, інструментальними та інституціональними показниками і насамперед – державними/публічними інтересами та прибутком відповідно. Формалізований і певною мірою бюрократизований публічний сектор не є і не може бути тотожним мінливому, гнучкому та не завжди соціально відповідальному бізнесу. Сфера застосування тих самих інформаційно-комунікаційних технологій є різною та відбиває різницю між приватним та публічним секторами. Зняття протиріч фундаментального характеру можливе передусім за рахунок створення гібридних органів на кшталт квазіавтономних неурядових організацій (кванго) на тлі універсального зближення держави і громадянського суспільства (але уникаючи ситуації спустошення держави). Тим самим подальший розвиток демократичної моделі уможлиблюється за рахунок інституціональної гібридизації системи публічного управління, а проблематика державотворення, з огляду на означені процеси, інноваційно переосмислюється на рівні

науки публічного управління, яка у цьому сенсі переймає традиційну пальму першості в теорії держави і права та політології, котрі останніми роками зосередилися на поняттєво-категоріальній схоластиці або занурилися у занадто вузькогалузеву проблематику.

«Порядок денний» як програмний політичний документ передбачав розв'язання окреслених проблем у сфері реалізації моделі е-урядування у різні способи: утворення для громадян єдиних пунктів доступу до урядових е-сервісів, які легко знайти; зниження навантаження на бізнес в частині звітування перед державними агенціями, якщо надмірна кількість звітів зумовлена тим, що державні органи не прагнуть відповідно використовувати вже отриману інформацію чи не користуються комерційними протоколами е-транзакцій; підсилення процесів обміну інформацією між федеральним урядом та урядами штатів та органами місцевого самоврядування, а також іноземними урядами та інституціями; автоматизація внутрішніх процесів у федеральних органах задля зниження видатків шляхом розповсюдження кращого досвіду серед усіх державних агенцій [29, с. 24].

Окреслені вище способи підвищення ефективності державних агенцій також важко назвати інноваційними. Усі вони так чи інакше підживлюються тими самими ідеями «НПУ» 90-х рр. ХХ ст. про сервісний характер діяльності органів публічного управління в контексті маркетизації відносин у системі «держава – громадяни», необхідністю подальшого зниження видатків чи про необхідність активізації інформаційного обміну між державними інститутами і, зокрема, за рахунок переходу до електронного документообігу. Втім, «Порядок денний» президента Дж. Буша-мол. очевидно ґрунтувався вже й на досвіді

здійснених реформ, зокрема й негативно-му, – саме внаслідок цього в аналізованому документі набуває пріоритету проблема надмірного навантаження приватного сектору у сфері е-звітування перед державними органами та вказується на наявність диспропорції між е-ефективністю різних державних агенцій унаслідок неефективного обміну кращим досвідом між ними.

Слід також урахувати зміну макроекономічного контексту ініціатив нової адміністрації: традиційне для республіканців погіршення економічних показників на тлі агресивної зовнішньої політики робить проблематику контролю витрат публічним сектором значно більш актуальною, ніж у попередній період, навіть при збереженні тієї ж самої політичної риторики. Невипадково роль АБУ продовжує підсилюватися і передусім у сфері контролю бюджетної політики стосовно інвестицій агенцій в ІТ.

Окреслені тенденції проявляються й на рівні заявлених у «Порядку денному» очікуваних результатів пропонованих ініціатив: здійснювати високоякісну підтримку клієнтів незалежно від того, як контактують громадянин та агенція (телефоном, особисто, або за допомогою Інтернету); знизити видатки та зменшити складність ведення бізнесу з урядовими структурами; знизити урядові операційні витрати; забезпечити громадянам полегшений доступ до урядових сервісів; покращити доступ осіб з інвалідністю до веб-сайтів агенцій та веб-додатків (веб-застосунків) е-уряду; нарешті, зробити уряд більш прозорим та відповідальним [29, с. 25].

Отже, і в цьому випадку демонструється повна спадкоємність із політичними програмами першої половини 90-х рр. ХХ ст. Причому це стосується як змісту пропозицій (з відомою поправкою на критичну оцінку наявних результатів попередніх реформ), так і загальної стилістики докумен-

та, який – традиційно для політичної риторики США – адресований «пересічному» американському виборцю, котрий недовірко ставиться до органів влади, особливо на федеральному рівні, песимістично оцінює їх ефективність та відповідність урядових витрат результатам їх роботи, однак при цьому, за даними соціологічних досліджень, звичайно не стикається з явищами порушення чи обмеження його прав чи, тим більше, із відвертою корупцією. Полегшений доступ громадян до е-сервісів, що підтримуються урядовими структурами (агенціями), – ледь не основна тема «Порядку денного» стосовно е-урядування. Таким чином, програмний політичний документ нової президентської адміністрації аналізованого періоду, демонструючи неабияку спадкоємність (якщо не пряме «привласнення» проблематики, ідей та навіть мовних зворотів та кліше) стосовно стратегії розвитку е-уряду адміністрації попередньої, майже не розвиває їх, лише частково оновлюючи вживану термінологію та критично оцінюючи наявні здобутки попередників.

Втім, на відміну від президентських меморандумів 1999 р. «Про електронний уряд» (Memorandum on Electronic Government) та «Про використання інформаційної технології для вдосконалення нашого суспільства» (Memorandum on the Use of Information Technology To Improve Our Society) [27; 28], які запропонували фундаментально нове розуміння е-уряду в США, котре ґрунтувалося на ідеї принципового оновлення механізмів взаємодії між державою, бізнесом та громадянським суспільством за допомогою широкого використання інформаційно-комунікаційних технологій у публічному управлінні, у «Порядку денному» 2001 р. спостерігається своєрідний концептуальний «відкат» до більш ранніх ідей стосовно е-урядуван-

ня, певна примітивізація та вульгаризація проблематики, скорочувальне редагування суспільно значущого змісту реформ та звуження горизонту перспектив інноваційного розвитку публічного сектору.

Натомість концептуальний розвиток е-урядування відбувається на іншому архітектонічному рівні, що охоплює тематичні ідейно-теоретичні джерела. При цьому відбувається трансформація наукової доктрини, що сприяла реформам опосередковано, пропонуючи ідеї та рішення з «переднього краю» сучасної науки. З'являються комплексні експертно-аналітичні дослідження, покликані безпосередньо програмувати реформування публічного сектору, підтримані відповідними емпіричними соціологічними дослідженнями чи принаймні результатами системного опитування широких верств громадян. Серед впливових джерел такого роду слід насамперед навести дослідження Пітера Д. Харта під егідою вже згадуваної Ради з підвищення ефективності уряду – «Е-уряд: наступна Американська революція» 2001 р. [16]. Автор, зокрема, констатував факт реальності е-трансформації суспільного життя, заперечуючи теоретичний чи тим більше уявний характер становлення інформаційного суспільства у США, що, зокрема, передбачає принципово нові форми взаємодії держави та громадськості. Водночас постулюється необхідність трансформації державного механізму за допомогою е-уряду, що забезпечить рух від простої автоматизації наявної управлінської практики і до зміни самого способу діяльності державної машини [5, с. 148].

Після підкреслено приземленої, занадто політично традиційної та навіть реверсивної риторики «Порядку денного» Президента Дж. Буша-мол. у концептуальному документі «Е-уряд: наступна Американська революція» спостерігаємо тріумфаль-

не повернення ідеології президентських меморандумів В.Клінтона 1999 р. та їх подальший розвиток. Особливо цінним виявляється факт здійснення соціологічних досліджень у контексті підготовки цього документа Радою з підвищення ефективності уряду. Так, П. Хартом було опитано більше 1000 громадян, 150 публічних службовців на всіх рівнях (федеральний, рівень штату, місцевий рівень), 155 так званих «інституціональних клієнтів» уряду, що репрезентують бізнес та неурядові організації. Серед питань, що цікавили соціологів, – думка респондентів стосовно переваг е-уряду та необхідної швидкості його розвитку, їх занепокоєння стосовно цифрової нерівності (цифрового бар'єру) тощо [11, с. 2]. До найбільш затребуваних е-сервісів респонденти віднесли такі: доступ до медичної інформації Національних інститутів охорони здоров'я США (80 %), доступ до даних про результати голосувань (77 %), сайт з коментованим законодавством (71 %) тощо. Респонденти акцентували основні переваги е-уряду таким чином: підвищення відповідальності уряду перед громадянами (36 %), ширший доступ громадськості до інформації (23 %), більш ефективний з точки зору витрат уряд (21 %) [11, с. 5]. Одним з найцікавіших і несподіваних результатів саме цього опитування стало фундаментально різне ставлення громадян та власне публічних службовців до оцінки швидкості розбудови е-взаємодії: якщо останні висловилися за пошквдження змін, то широка громадськість схилилася до більш поступального руху, переважним чином переймаючись проблемами захисту приватної інформації та загальною інформаційною безпекою [11, с.5]. Подальші події, пов'язані із розвитком е-урядування та цифровізацією держави, довели, що такі побоювання були цілком обґрунтованими.

Серед соціологічних досліджень цього періоду зазначимо наймасштабніші: доповідь дослідницької групи Моментум (Momentum Research Group), дослідження Інституту телекомунікацій та політики (Telecommunications and Policy Institute), реалізовані ініціативи окремих штатів, зокрема програма офісу урядових інновацій губернатора Каліфорнії (Governor's Office of Innovation in Government), опитування громадян агенцією урядових інформаційних технологій (Government Information Technology Agency (GITA)) у штаті Арізона, соціологічні дослідження за результатами впровадження окремих е-сервісів у штатах Юта, Індіана, Техас [11] та ін.

Узагальнення цілої серії соціологічних досліджень цього періоду, здійснених як урядовими структурами окремих штатів, так і дослідницькими організаціями національного рівня, дозволяє нам сформулювати перелік найбільш затребуваних соціумом е-сервісів у визначений період (ранжовано у низхідній послідовності при збереженні відносно високого ступеня затребуваності кожного сервісу), який не суттєво, але дещо відрізняється від результатів опитування П. Харта:

- е-оновлення посвідчення водія;
- е-реєстрація виборця;
- інформація стосовно парків, розташованих у штатах та резерваціях;
- е-голосування;
- доступ до єдиного порталу урядових е-послуг;
- е-замовлення сертифікатів (зокрема про народження, шлюб, смерть);
- електронна сплата податків;
- е-замовлення ліцензій на полювання та рибну ловлю;
- доступ до медичної інформації Національних інститутів охорони здоров'я.

Продовжують публікуватися і суто аналітичні дослідження, звичайно, з

обґрунтованими прогностичними оцінками. Зокрема, дослідження Е. Лі та Р. Аткінсона «Руйнуючи бюрократичні бар'єри: наступна фаза е-уряду», підготовлене під егідою Інституту прогресивної політики у 2001 р., подає власну оцінку авторів сучасного на той момент стану е-уряду в США та пропонує розглядати системну інтеграцію як фундамент наступного етапу його розвитку, зокрема інтеграцію урядових структур за допомогою е-взаємодії і передусім за рахунок інтеграції всіх е-сервісів різних агенцій в межах одного порталу е-послуг уряду, відхід від суто інформаційних сайтів, що не пропонують е-послуг, об'єднання кращих практик приватного та публічного секторів на тлі ефективної інноваційної діяльності та ін. [17, с. 8-10]. Незважаючи на загалом прикладний характер рекомендацій та традиційний для цих років вплив ідей «НПУ» та «УНП», важливим результатом є, зокрема, виокремлення та додаткове обґрунтування трьох основ «цифрового уряду» – доступність, безпека та недоторканість приватного життя [17, с. 23], демонструючи очевидне зміщення акцентів на проблематику інформаційної безпеки, яка згодом стане ледь не домінуючою на рівні державної політики.

Осмилення отриманих результатів дозволило американським науковцям емпірично обґрунтувати висновок про те, що рух до е-уряду означає зміну способу взаємодії громадян та бізнесу з урядовими структурами [17, с. 6-7]. Зусилля мають бути спрямовані на з'ясування того, що саме (у контексті означених змін) суспільство очікує, прагне отримати і, навпаки, не бажає або з приводу чого має занепокоєння [17, с. 6-7]. Ці завдання, на думку Е. Лі та Р. Аткінсона, мають бути розв'язані у тісному контакті з громадськістю та за допомогою найсучасніших соціологічних методів.

Подальший розвиток е-урядування як у США, так і в інших країнах, свідчить, що такі суспільні запити до урядових е-сервісів утворюють своєрідний золотий стандарт ранніх етапів е-урядування, який має бути прийнятий до уваги державами, що модернізують власні системи публічного управління та бажають врахувати позитивний іноземний досвід. Зрозуміло, що в цих процесах мають бути застосовані відомі поправки на соціокультурну, правову та політичну специфіку, державотворчі тенденції та адміністративні традиції.

Втім, слід зазначити, що на цьому архітектонічному пласті спостерігаються істотні диспропорції між змістом політичного програмного документа президентської адміністрації та доктриною, що в кінцевому рахунку ґрунтується на соціологічних опитуваннях, які відомою мірою відбивають реальні суспільні запити та розуміння реформ публічного сектору різними верствами громадськості, що (географічно) репрезентують як різні штати США, так і державу в цілому. По-перше, «Порядок денний» президента Дж. Буша-мол. у цілому і стосовно е-урядування зокрема так і не виходить за межі звичної риторики «НПУ» 90-х рр. минулого століття стосовно підвищення ефективності роботи уряду на тлі незмінного завдання скорочення витрат (що частково пояснюється консерватизмом республіканців, особливо стосовно внутрішньої політики держави). У той же час доктринальні джерела підхоплюють та розвивають ідеї про принципово нову модель відносин між державою, бізнесом та громадянським суспільством за допомогою активного та творчого використання інформаційно-комунікаційних технологій та цифровізації суспільного життя, що утворює фундаментально новий рівень розуміння та сприйняття тематичної проблематики. По-друге, дані актуаль-

них на той момент соціологічних опитувань, узагальнені доктриною, свідчать про відсутність у президентській адміністрації Дж. Буша-мол. реальних відомостей про настрої суспільства стосовно е-взаємодії з державою, принаймні на момент створення «Порядку денного» (чи про їх ігнорування відповідно до інших пріоритетів). Дійсно, згаданий політичний документ великою мірою фокусується на критиці результатів роботи попередньої адміністрації, зокрема, підкреслюючи низьку результативність здійснених ініціатив у сфері е-урядування й наголошуючи на необхідності пришвидшення е-реформування публічного сектору, який значно відстає від сектору приватного в цьому сенсі. Втім, дані соціологічних досліджень свідчать про те, що суспільного запиту на занадто швидке впровадження е-урядування не існувало, а респонденти були стурбовані реальними та потенційними загрозами їх приватності та інформаційній безпеці.

Думається, що не випадково актуальні доктринальні джерела з їх розвиненим концептуально-ідеологічним розумінням е-урядування та його перспектив у контексті проблематики взаємодії держави та громадянського суспільства вплинули на подальшу законотворчу діяльність. Законодавчий рівень цього архітектонічного пласту утворюється передусім таким важливим нормативно-правовим актом, як федеральний Закон «Про електронний уряд» 2002 р. (E-Government Act of 2002) [13].

У розділі 2 Закону, який фактично виконує функцію традиційної преамбули, розкриваючи мотивацію законодавця, телеологічні та інструментальні аспекти ініціатив, втілених у законі, постулюється, зокрема, наступне. Конгрес США визнає, що використання комп'ютерів та Інтернету швидко трансформує соціальні взаємодії та взаємовідносини між громадяна-

ми, бізнесом та урядом [13, с. 2]. У той же час спостерігається нерівномірність ступенів успішності Федерального Уряду у застосуванні інформаційних технологій для покращення урядових функцій та сервісів, досягнення більшої ефективності, забезпечення підвищення доступності урядової інформації та розширення участі громадян у діяльності уряду [13, с. 2]. Зокрема, Конгрес називає такі проблеми актуального рівня розвитку е-урядування в державі: більшість інтернет-сервісів Федерального Уряду розробляються та втілюються окремо, відповідно до юрисдикційних повноважень та обмежень окремих департаментів чи агенцій, замість того, щоб бути взаємоінтегрованими, відповідно до функції чи предмету відання. Одночасно з цим інтернет-сервіси уряду, що передбачають кооперацію між державними агенціями, є найбільш складними для розроблення та впровадження, зокрема внаслідок браку дієвих механізмів фінансування такої кооперації. Іншими словами, традиційні бюрократичні форми (але бюрократичні не в континентально-європейському, «веберівському» розумінні, а відповідно до реалій відкритої емпіричної публічної служби в США) великою мірою унаслідуються, а не трансформуються урядовими е-сервісами. Дійсно нові форми е-взаємодії між агенціями мають знижені параметри ефективності внаслідок певної застарілості суто бюджетних інструментів їх фінансування. Водночас з урахуванням окреслених проблем Конгрес визнає е-уряд безумовно «критичним елементом» [13, с. 2] публічного управління, що має бути імplementований як частина цілої системи заходів, що враховують також фінансові, кадрові, закупівельні стратегії, пов'язані з відповідними викликами до держави.

Телеологічна частина розділу 2 окреслює стислий перелік завдань, які за-

конодавець планує розв'язати цим нормативно-правовим актом. Перше з них – це забезпечення ефективного керівництва зусиллями Федерального Уряду щодо розроблення, впровадження та просування сервісів і процесів е-уряду за допомогою створення посади Адміністратора нового Офісу Електронного Уряду (Office of Electronic Government) у структурі АБУ [13, с.2]. Серед більш абстрактних завдань – сприяти використанню Інтернету та інших інформаційних технологій для розширення можливостей участі громадян у діяльності уряду, взаємодії між агенціями у справі забезпечення урядових е-сервісів, підтримувати застосування інформаційно-комунікаційних технологій для надання інформації та сервісів, орієнтованих на потреби громадян та зниження витрат і навантаження на бізнес та урядові установи, сприяти більшій прозорості й відповідальності Федерального Уряду, трансформувати діяльність агенцій шляхом використання, де це можливо, найкращого досвіду з публічного та приватного секторів, при цьому зважаючи на вимоги чинного законодавства стосовно охорони приватного життя, державної безпеки, зберігання документації тощо (с. 3).

Вагомим концептуальним та нормуючим внеском цього Закону було дефінування поняття е-уряду, під яким законодавець розумів використання Урядом веб-застосунків та інших інформаційних технологій, поєднаних із процесами, що втілюють ці технології для:

1) надання (якщо доступ був відсутній) чи вдосконалення доступу до урядової інформації та сервісів для громадськості, агенцій та інших урядових установ;

2) забезпечення необхідних позитивних зрушень у діяльності Уряду, що може включати підвищення ефективності, продуктивності, покращення якості сервісів

чи трансформаційні зміни традиційних функцій [13, с. 4].

Таке визначення, із подальшими уточненнями стосовно означених пунктів, на рещті, стало вагомим здобутком термінологічної стандартизації е-урядування в США щодо розкриття концептуального змісту цієї моделі організації публічного управління у цифрову епоху. Позитивний внесок цього нормативно-правового акту – встановлення тезаурусу е-урядування – продовжують відзначати і нині, зокрема, у доктринальних джерелах (і не тільки американських авторів) та на рівні аналітичних доповідей дослідницької служби Конгресу США [5, с. 150].

Узагальнюючи та аналізуючи положення Закону в цій частині, зазначимо, що цей нормативний акт в ідейно-концептуальній площині має дійсно системний характер, несуперечливо підсумовуючи та розвиваючи як попередні програмні політичні документи двох послідовних президентських адміністрацій, так і положення відповідних чинних нормативно-правові акти, спираючись на доктрини інформаційного суспільства та е-урядування і, безумовно, враховуючи дані останніх соціологічних досліджень. Дійсно, демонструючи відому спадкоємність стосовно цитованих президентських меморандумів президента В. Клінтона 1999 р., Конгрес у тексті цього закону офіційно інтерпретує комп'ютеризацію та інформатизацію, зокрема засобами Інтернет, як дієвий чинник трансформування форм і змісту взаємодії у тріаді головних учасників чинного суспільного договору: громадян та їх об'єднань, бізнесових та урядових структур. При цьому пропонується законодавцем модель не редукується до абстрактної фасадної формули. Навпаки, принцип взаємодії держави і громадянського суспільства, взаємодії окремих державних органів між собою та

підвищення її ефективності за допомогою е-інструментів так чи інакше проявляється у змісті більшості ініціатив у межах моделі е-уряду. Так, наявні проблеми у сфері розбудови е-урядування подаються в тексті Закону крізь призму оцінки ефективності взаємодії на рівні державних агенцій із висновком про її недостатній рівень, про недостатній рівень е-кооперації між агенціями та про відсутність уніфікованої системи е-послуг загальнодержавного рівня.

На відміну від «Порядку денного» президента Дж. Буша-мол., який занадто негативно оцінював результати дій попередньої адміністрації, аналізований Закон коректно пов'язує означені проблеми передусім із неефективною бюджетною політикою, з ще недостатньо адаптованими до реалій інформаційного суспільства державними фінансовими важелями. Конгрес звертає увагу на проблематику інформаційної безпеки, що з'являється вже в преамбулі Закону і розвивається в його окремих структурних частинах.

Цілепокладаючі (телеологічні) аспекти взаємодії держави та суспільства, обґрунтовані в преамбулі Закону, надалі доповнюються її інструментальним аспектом у найзагальнішому вигляді, що загалом відповідає ідеям НПУ про необхідність застосування в діяльності державних агенцій у сфері опанування та використання е-технологій кращого досвіду приватного сектору. Таким чином, модель конвергентної взаємодії держави і суспільства [7] продовжує послідовно і логічно розгортатися: відбувається послідовний рух від її ціннісних та телеологічних аспектів до інституціональних та інструментальних, яким присвячено наступний розділ Закону «Про електронний уряд».

У повній відповідності до цілепокладаючої частини преамбули Закону розгортається його змістова структура. Так,

секція 101 під назвою «Сервіси е-уряду адміністративно-бюджетного управління» (§3602. Office of Electronic Government) містить правові норми, відповідно до яких утворюється Офіс Електронного Уряду (ОЕУ) у складі АБУ на чолі з Адміністратором, що призначається Президентом. На Адміністратора ОЕУ покладался обов'язок допомагати дирекції АБУ у встановленні стратегічного напрямку для імплементації електронного уряду у відповідності до чинного законодавства (статутів), зокрема Privacy Act, the Government Paperwork Elimination Act, та the Federal Information Security Management Act of 2002 [13, с. 4-5]. Серед інших обов'язків Адміністратора ОЕУ – співпрацювати з іншими офісами АБУ задля нагляду над імплементацією програмних положень е-уряду стосовно контролю інвестицій в інформаційні технології, розробка загальноорганізаційних архітектур, а також стосовно інформаційної безпеки, проблеми забезпечення приватності, доступу, розповсюдження і збереження урядової інформації та проблеми доступу до ІТ-послуг осіб з інвалідністю [13, с. 5]. Закон зобов'язував Адміністратора виконувати функції е-уряду безпосередньо, а саме: 1) консультувати стосовно ресурсів, необхідних для розробки та ефективного здійснення ініціатив програми е-уряду; 2) рекомендувати зміни, що мають відношення до загальноурядових стратегій та пріоритетів стосовно е-уряду; 3) здійснювати загальне керівництво для виконавчої гілки влади стосовно ініціатив е-уряду; 4) сприяти інноваційному застосуванню ІТ державними агенціями; 5) наглядати за розподіленням коштів Фонду е-уряду (що встановлювався цим законом) та забезпечувати належне управління й координацію ресурсами Фонду; 6) координувати разом з Адміністратором Служб Загального Призначення (Administrator of

General Services) стосовно програм, що здійснюються Управлінням Служб Загального Призначення (General Services Administration (GSA)) для сприяння е-уряду та ефективного використання інформаційних технологій агенціями; 7) очолити та керувати діяльністю Ради Головних Директорів з інформаційних технологій (Chief Information Officers Council), яка створювалася відповідно до цього Закону; 8) сприяти встановленню рамкових правил щодо ІТ-стандартів Уряду, які розробляються Національним Інститутом Стандартів та Технологій (National Institute of Standards and Technology (NIST)); 9) координувати зусилля разом з Адміністратором Федеральної Політики Закупівель для забезпечення ефективної реалізації ініціатив електронних закупівель; 10) допомагати федеральним агенціям у забезпеченні стандартів доступності е-сервісів тощо [13, с. 5-6].

Параграф §3603 Закону під назвою «Chief Information Officers Council» встановлював (точніше – кодифікував на рівні статуту, оскільки цей орган було утворено Виконавчим Наказом Президента США 13011 «Federal Information Technology» [15]) Раду Головних Директорів з інформаційних технологій як «основний міжурядовий форум», покликаний покращити діяльність агенцій, пов'язану з дизайном, надбанням, розробленням, модернізацією, використанням, функціонуванням, обміном та ефективністю (продуктивністю) інформаційних ресурсів Федерального Уряду [13, с. 7-8]. У цьому ж параграфі Закону було визначено перелік функцій Ради: розробка рекомендацій стосовно управлінських політик та вимог у сфері інформаційних ресурсів, обмін досвідом, ідеями, кращим досвідом та інноваційними підходами, пов'язаними з управлінням інформаційними ресурсами, допомога Адміністра-

тору у справах визначення, розроблення та координації міжагенційних проектів для підвищення ефективності Уряду за допомогою використання інформаційних технологій та ін. [13, с. 8].

У параграфі §3604 «E-Government Fund» містились норми, які встановлювали у складі Міністерства фінансів США (Treasury of the United States) Фонд Е-Уряду, що мав підтримувати проекти розвитку щодо здатності Уряду функціонувати з активним використанням інформаційно-комунікаційних технологій [13, с. 8-9], наділяючи Адміністратора низкою повноважень стосовно процедур фінансування означеного напрямку ініціатив.

Секція (розділ) 202 Закону «Федеральне управління та сприяння сервісам Е-Уряду» (Federal Management and Promotion of Electronic Government Services) покладала низку обов'язків на агенції стосовно виконання цього закону в цілому та надання відповідних е-сервісів зокрема [13, с. 14]. Секція 203 Закону встановлювала норми стосовно уніфікації підходів агенцій до використання електронних підписів [13, с. 14-15], Секція 204 Закону регулювала утворення та функціонування Федерального інтернет-порталу [13, с. 15] тощо.

Таким чином, ретельний змістовий аналіз тексту закону дозволяє пересвідчитись у тому, наскільки послідовно і несуперечливо ціннісні, телеологічні аспекти е-взаємодії держави та суспільства, ідейно-концептуальний фундамент моделі е-уряду, закладені у преамбульній частині цього нормативно-правового акту, втілюються у життя та розвиваються за допомогою системи інституціональних та інструментальних новацій. Іншими словами, програмна модель реалізовувалася за допомогою низки конкретних державотворчих ініціатив. При цьому новий орган виконавчої влади – Офіс Електронного

Уряду (ОЕУ) із добре прописаними повноваженнями-інструментами – доповнюється дорадчим органом (Радою Головних Директорів з інформаційних технологій), покликаним передусім підсилити міжагенційну взаємодію у площині е-ініціатив, та спеціально забезпечується фінансування за допомогою утвореного відповідно до цього ж закону Фонду Е-Уряду у складі Міністерства фінансів США. Враховуючи це та пам'ятаючи той факт, що ОЕУ утворювався як адміністративний структурний елемент адміністративно-бюджетного управління, відзначимо великий ступінь фінансової підтримки державотворчих ініціатив, органічну «вписаність» інституціональних нововведень у бюджетну політику держави.

Титул III (Секція 301) під назвою «Інформаційна безпека» («INFORMATION SECURITY») містить масив правових норм, які утворюють Закон «Про управління федеральною інформаційною безпекою» 2002 р. (The Federal Information Security Management Act of 2002 (FISMA, 44 U.S.C. § 3541) [13, с. 48], встановлюючи основи державної системи захисту інформації та інформаційних систем (зокрема дефінуючи цілу низку важливих понять) від несанкціонованого доступу, використання, розкриття (розголошення), дезорганізації, модифікації та знищення з метою забезпечення цілісності інформації, яка передбачає її автентичність, конфіденційності, що передбачає захист таємниці приватного життя та, нарешті, її доступності (§3542) [13, с. 49].

Проблематика інформаційної безпеки в цілому та окремих її аспектів (як і відповідні нормативно-правові акти та тематична управлінська практика), звичайно, не потрапляє до поля зору дослідників становлення е-уряду та е-урядування в США та інших зарубіжних країнах. Нерідко вона

зводиться до суто технічних аспектів, що видаються другорядними або такими, що стосуються не стільки теорії та практики публічного управління, скільки відповідних підгалузей кримінального права, що встановлюють відповідальність за кіберзлочини тощо. Втім, іманентна логіка розгортання моделі е-урядування в США, проілюстрована складною архітектонікою джерел, не дозволяє винести проблеми інформаційної безпеки «за дужки» при дослідженні практики упровадження інформаційно-комунікаційних технологій у публічному управлінні цієї держави. Дійсно, проблеми захисту урядової, бізнесової та персональної інформації, збереження таємниці приватного життя громадян, інструментарій та гарантії інформаційної безпеки – це незмінна складова частина і широких дискусій, і конкретних ініціатив стосовно реалізації моделі е-уряду як надбудови публічного управління у цифрову епоху, присутня на доктринальному рівні, рівні політичних програм, державотворчих проєктів та чітко виражена у суспільних запитах, що підтверджуються результатами соціологічних опитувань.

Більше того, на важливість інформаційної безпеки для відповідальної реалізації е-урядування в США, особливо в сучасну епоху, вказує не тільки складна архітектоніка джерел цього архітектонічного пласту, але й факт ухвалення федерального Закону «Про управління федеральною інформаційною безпекою» як Титулу III Закону «Про електронний уряд» (з кодифікаційною формулою «a United States federal law enacted in 2002 as Title III of the E-Government Act of 2002») та факт наведення закону «Про управління федеральною інформаційною безпекою» серед основних правових актів, що регулюють актуальну діяльність Офісу Е-уряду та інформаційних технологій у складі АБУ

[20] (за станом на 2019 р. включно). Варто зазначити, що в подальшому тематика кібербезпеки як частини державної політики у США тільки підсилуватиметься, що відповідатиме загальносвітовим трендам у цій царині.

На рівні підзаконних актів важливу роль у розбудові моделі е-уряду в США на цьому етапі знову передбачувано зіграли меморандуми АБУ. Так, програмний меморандум 01-28 «Е-Уряд, орієнтований на громадян (громадяноцентричний е-уряд): розробляючи план дій» (Memoranda 01-28 (Citizen-Centered E-Government: Developing the Action Plan)) [25] був прийнятий на виконання стратегічних політичних програм Президента Дж. Буша-мол., починаючи з «Порядку денного» у частині ініціатив, що стосуються е-уряду. На основі приписів цього меморандуму АБУ було утворено міжагенційну робочу групу під керівництвом Марка Формана, новопризначеного (на той момент) Заступника Директора АБУ з інформаційних технологій та е-уряду, для з'ясування пріоритетних напрямків дій, які б забезпечували досягнення стратегічних успіхів у чотирьох сферах е-взаємодії [25]: е-сервіси для громадян, е-сервіси для бізнесу, внутрішньоурядові справи, проблеми внутрішньої ефективності та результативності. Тим самим було унормовано ніщо інше, ніж форми (напрями) е-урядування, що пізніше стали своєрідним стандартом у цій сфері, визначаючи відносини у системах «уряд-громадяни» (G2C, Government-to-Citizens), «уряд-бізнес» (G2B, Government-to-Business), «уряд-уряд» (G2G, Government-Government). Опрацьовані цією робочою групою рекомендації були розглянуті та затверджені президентською Радою з управління (President's management council, PMC) та оформлені відповідним нормативним документом [5, с. 152].

Висновки

Головний архітектонічний принцип аналізованого архітектонічного пласту зводимо до наступного. Е-уряд як ініціатива адміністрації Президента США Дж. Буша-мол. – це система урядових інформаційних технологій для надання даних та забезпечення роботи е-сервісів, котра обумовлює підвищення ефективності діяльності держаних агенцій та здійснюється в умовах трансформації форм та смислів соціальної взаємодії між громадянами, бізнесом та органами публічного управління. Контекст реалізації принципу в США – проблематика інформаційної безпеки, кіберзлочинність та нові виклики до систем захисту державної інформації, важливе завдання щодо збереження таємниці приватного життя та приватної інформації в постіндустріальному суспільстві тощо.

Процес накопичення та ускладнення архітектоніки джерел ініціативи «Е-Уряд» у США співвідноситься з етапами концептуального становлення моделі е-урядування навколо стрижневого архітектонічного

принципу – принципу конвергенції громадянського суспільства, бізнесу та держави. Використання категорії «архітектоніка» у пропонованому розумінні дозволяє, зокрема, простежити взаємопов'язані етапи оформлення принципу конвергенції у США в інтегративному контексті: послідовно рухаючись від аналізу змісту соціологічних, економічних досліджень футурологічного характеру фундаторів теорії інформаційного суспільства, звернувши при цьому увагу на співвідношення доктрини з реаліями становлення постіндустріального суспільства та прогнозами щодо його подальшого розвитку, до ілюстрації впливу доктринальних ідей, підтриманих запитом суспільства, котре модернізується у формі діджиталізації, на відповідні програмні політичні документи (адміністрацій президентів В. Клінтона, Дж. Буша-мол., Б. Обама, Д. Трампа) та, нарешті, відстежити специфіку їх реалізації у ході конкретних державотворчих реформ та впровадження публічно-адміністративних інновацій, оформлених нормативно-правовими актами різного рівня.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Банківська енциклопедія / С.Г. Арбузов, Ю.В. Колобов, В.І. Міщенко, С.В. Науменкова. – К. : Центр наукових досліджень Національного банку України : Знання, 2011. – 504 с. – Режим доступу: <https://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=112997>.
2. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. – М.: Academia, 2004. – 944 с.
3. Власов В.Г. Иллюстрированный художественный словарь. – СПб.: Икар, 1993. – 272 с.
4. Інституційні та організаційні засади впровадження електронного урядування: кращі зарубіжні практики / авт. кол.: П. Радченко, Т. Соболева, О. Берникова, Д. Курилюк, В. Стаднік, С. Сметанін, О. Жмеренецький; за заг. ред. С.А. Чукут, О.В. Загвойської. – К.: НАДУ, 2011. – 172 с. – Режим доступу: http://ktru.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Institutsijni-ta-organizatsijni-zasadi-vprovadzhennya-e_uryaduvannya.pdf.
5. Информационные технологии: инновации в государственном управлении: Сб. науч. трудов / РАН; ИГП. Сектор информ. права; ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отдел правоведения; отв. ред. Е.В. Алферова, И.Л. Бачило. – М., 2010. – 238 с.
6. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2013. – 120 с.
7. Публічна служба: системна парадигма: кол. монограф; за заг. ред. С.М. Серьогіна. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. – 256 с.
8. Стратегія реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року N 474-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/print1481047961954255>.
9. Bezes, Ph., Jeannot, G. (2013). Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives.

Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS): www.cocops.eu.

10. Centeno, C., Van Bavel, R., Burgelman, J. (2005). A prospective view of e-government in the European Union. *The Electronic Journal of e-Government*, 3 (2), 59-66. Retrieved from: https://www.researchgate.net/publication/228587398_A_prospective_view_of_e-government_in_the_European_Union.

11. Cook E., Meghan. (2000). What Citizens Want From E-Government. *Current Practice Research*. Center for Technology in Government University at Albany, SUNY. Retrieved from: https://www.ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/what_citizens_want.pdf.

12. Demmke, Ch. (2010). Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. *EIPASCOPE*, 2, 5-11. Retrieved from: http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936_Eipascope_2010_2_Article1.pdf.

13. E-Government Act of 2002. Public law 107–347 (2002). 116 STAT. 2899. Retrieved from: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ347/PLAW-107publ347.pdf>.

14. Fountain, J.E. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

15. General Services Administration (GSA). (2019). Chief Information Officers Council (CIOC). Washington, DC. Retrieved from: <https://www.gsa.gov/about-us/organization/office-of-governmentwide-policy/office-of-shared-solutions-and-performance-improvement/chief-information-officers-council-cioc>.

16. Hart D., Peter. (2001). *Council for Excellence in Government: E-Government: The Next American Revolution*.

17. Leigh, A. & Atkinson, R.D. (2001). *Breaking Down Bureaucratic Barriers. The Next Phase of Digital Government*. Washington, D.C.: Progressive Policy Institute. Retrieved from: [http://andrewleigh.org/pdf/Digital%20government%20report%20\(PPI\).pdf](http://andrewleigh.org/pdf/Digital%20government%20report%20(PPI).pdf).

18. Machlup, F. (2014). *Knowledge: Its Creation, Distribution and Economic Significance*. Vol. I: Knowledge and Knowledge Production. Princeton: Princeton Univ. Press.

19. Masuda, Y. (1980). *The Information Society as Post-Industrial Society*. Transaction Publishers.

20. Office of E-Government & Information Technology (2019). Office of Management and Budget. Reports and Documents Resources. Washington, DC. Retrieved from: <https://www.whitehouse.gov/omb/management/egov/#B2>.

21. Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Second Edition. Oxford: Oxford University Press.

22. Rossel, P., Finger, M. (2007). Conceptualizing e-Governance. ICEGOV '07 Proceedings of the 1st international conference on theory and practice of electronic governance. Macao, China. December 10–13, 399-407. Retrieved from: <https://dl.acm.org/citation.cfm?id=1328141>.

23. Seifert, J. W. (2002). Government information technology management: Past and future issues (The Clinger-Cohen Act) (Congressional Research Service Report RL30661). Washington, DC: Congressional Research Service.

24. Seifert, J., Chung, J. (2009). Using E-Government to Reinforce Government–Citizen Relationships. Comparing Government Reform in the United States and China. *Social Science Computer Review*, Volume 27, Number 1, 3-23. Retrieved from: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan043654.pdf>.

25. U.S. Office of Management and Budget (OMB). (2001, July 18). Citizen-Centered E-Government: Developing the Action Plan (OMB Memorandum M-01-28). Washington, DC. Retrieved from: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/2001-M-01-28-Citizen-Centered-E-Government-Developing-the-Action-Plan.pdf>.

26. U.S. Office of the Vice President. (1993). *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better & Costs Less*. Report of the National Performance Review. Washington, DC. Retrieved from: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED384294.pdf>.

27. The White House. (1999). Memorandum for the heads of executive departments and agencies, electronic government. Washington, DC. Retrieved from: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/WCPD-1999-12-27/pdf/WCPD-1999-12-27-Pg2641.pdf>.

28. The White House. (1999). Memorandum for the heads of executive departments and agencies, the Use of Information Technology to Improve our Society. Washington, DC. Retrieved from: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/WCPD-1999-12-27/pdf/WCPD-1999-12-27-Pg2639.pdf>.

29. The White House. (2002). *The President's management agenda*. Washington, DC. Retrieved from <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>.

REFERENCES

1. Arbuzov, S.H., Kolobov, Yu.V., Mishchenko, V.I. & Naumenkova, S.V. (2011). *Bankivska entsyklopediia [Banking Encyclopedia]*. Kyiv: Tsentr naukovykh doslidzhen Natsionalnoho banku Ukrainy, Znannia [in Ukrainian].

2. Bell, D. (2004). *Gryadushchee postindustrialnoe obshchestvo. Opyt sotsialnogo prognozirovaniya [The coming of*

- post-industrial society: A venture of social forecasting*]. Moscow: Academia [in Russian].
3. Vlasov, V.G. (1993). *Illyustrirovannyi khudozhestvennyi slovar* [Illustrated Art Dictionary]. Saint-Petersburg: Ikar [in Russian].
 4. Radchenko, P., Soboleva, T., Bernykova, O., Kuryliuk, D., Stadnik, V., Smetanin, S., Zhmerenetskyi, O. (2011). *Instytutsiini ta orhanizatsiini zasady vprovadzhennia elektronnoho uriaduvannia: krashchi zarubizhni praktyky* [Institutional and Organizational Framework for E-Governance: Best Foreign Practices]. In S.A. Chukut, O.V. Zahvoiska (Eds). Kyiv: NADU. Retrieved from http://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Instytutsijni-ta-organizatsijni-zasadi-vprovadzhennia-e_uryaduvannia.pdf [in Ukrainian].
 5. Alferova, Ye.V., Bachilo, I.L., Semiletov, S.I. (2010). *Informatsionnye tekhnologii: innovatsii v gosudarstvennom upravlenii: Sb. nauch. trudov* [Information technology: innovations in public administration]. Moscow: RAN [in Russian].
 6. Kovbasiuk, Yu. V., Vashchenko, K. O., Surmin, Yu. P. (2013). *Modernizatsiia derzhavnoho upravlinnia ta yevropeiska intehratsiia Ukrainy : nauk. dop* [Public Administration Modernization and European Integration of Ukraine]. In Yu. V. Kovbasiuka (Ed.). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
 7. Antonova, A.V., Borodin, Ye.I., Botvinov, R.H., Vashchenko, K.O., Lypovska, N.A., Pysmennyi, I.V., Serohin, S.M., Sorokina, N.H., ... Shpektorenko, I.V. (2017). Publichna sluzhba: systemna paradyhma: kol. monohraf [Public service: a systemic paradigm]. In S.M. Serohin (Ed.). *Public Administration Modernization and European Integration of Ukraine*. Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
 8. Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na 2016–2020 roky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 chervnia 2016 r. N 474-p [Strategy of reforming the public administration of Ukraine for 2016–2020: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of June 24, 2016 No. 474-p]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/print1481047961954255> [in Ukrainian].
 9. Bezes, Ph., Jeannot, G. (2013). *Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives*. Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS): www.cocops.eu.
 10. Centeno, C., Van Bavel, R., Burgelman, J. (2005). A prospective view of e-government in the European Union. *The Electronic Journal of e-Government*, 3 (2), 59-66. Retrieved from: https://www.researchgate.net/publication/228587398_A_prospective_view_of_e-government_in_the_European_Union.
 11. Cook E., Meghan. (2000). *What Citizens Want From E-Government. Current Practice Research*. Center for Technology in Government University at Albany, SUNY. Retrieved from: https://www.ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/what_citizens_want.pdf.
 12. Demmke, Ch. (2010). Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. *EIPASCOPE*, 2, 5-11. Retrieved from: http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936_Eipascope_2010_2_Article1.pdf.
 13. E-Government Act of 2002. Public law 107–347 (2002). 116 STAT. 2899. Retrieved from: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ347/PLAW-107publ347.pdf>.
 14. Fountain, J.E. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
 15. General Services Administration (GSA). (2019). *Chief Information Officers Council (CIOC)*. Washington, DC. Retrieved from: <https://www.gsa.gov/about-us/organization/office-of-governmentwide-policy/office-of-shared-solutions-and-performance-improvement/chief-information-officers-council-cioc>.
 16. Hart D., Peter. (2001). *Council for Excellence in Government: E-Government: The Next American Revolution*.
 17. Leigh, A. & Atkinson, R.D. (2001). *Breaking Down Bureaucratic Barriers. The Next Phase of Digital Government*. Washington, D.C.: Progressive Policy Institute. Retrieved from: [http://andrewleigh.org/pdf/Digital%20government%20report%20\(PPI\).pdf](http://andrewleigh.org/pdf/Digital%20government%20report%20(PPI).pdf).
 18. Machlup, F. (2014). Knowledge: Its Creation, Distribution and Economic Significance. *Vol. I: Knowledge and Knowledge Production*. Princeton: Princeton Univ. Press.
 19. Masuda, Y. (1980). *The Information Society as Post-Industrial Society*. Transaction Publishers.
 20. Office of E-Government & Information Technology (2019). Office of Management and Budget. Reports and Documents Resources. Washington, DC. Retrieved from: <https://www.whitehouse.gov/omb/management/egov/#B2>.
 21. Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Second Edition. Oxford: Oxford University Press.
 22. Rossel, P., Finger, M. (2007). Conceptualizing e-Governance. *ICEGOV '07 Proceedings of the 1st international conference on theory and practice of electronic governance. Macao, China. December 10–13*, 399-407. Retrieved from: <https://dl.acm.org/citation.cfm?id=1328141>.
 23. Seifert, J. W. (2002). *Government information technology management: Past and future issues (The Clinger-Cohen Act)* (Congressional Research Service Report RL30661). Washington, DC: Congressional Research Service.

24. Seifert, J., Chung, J. (2009). Using E-Government to Reinforce Government–Citizen Relationships. Comparing Government Reform in the United States and China. *Social Science Computer Review*, Volume 27, Number 1, 3-23. Retrieved from: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan043654.pdf>.
25. U.S. Office of Management and Budget (OMB). (2001, July 18). *Citizen-Centered E-Government: Developing the Action Plan (OMB Memorandum M-01-28)*. Washington, DC. Retrieved from: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/2001-M-01-28-Citizen-Centered-E-Government-Developing-the-Action-Plan.pdf>.
26. U.S. Office of the Vice President. (1993). *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better & Costs Less. Report of the National Performance Review*. Washington, DC. Retrieved from: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED384294.pdf>.
27. The White House. (1999). *Memorandum for the heads of executive departments and agencies, electronic government*. Washington, DC. Retrieved from: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/WCPD-1999-12-27/pdf/WCPD-1999-12-27-Pg2641.pdf>.
28. The White House. (1999). *Memorandum for the heads of executive departments and agencies, the Use of Information Technology to Improve our Society*. Washington, DC. Retrieved from: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/WCPD-1999-12-27/pdf/WCPD-1999-12-27-Pg2639.pdf>.
29. The White House. (2002). *The President's management agenda*. Washington, DC. Retrieved from <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>.

Онуфрієнко Олексій Володимирович

Кандидат юридичних наук, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Onufriienko Oleksii

PhD in Law, Assoc. Prof.
Dnipropetrovsk regional institute for public administration National academy for public administration under the President of Ukraine
29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Email: onufriienko.ov@gmail.com

Цитування: Онуфрієнко О. В. Архітектоніка електронного врядування у США: концептуалізація та реалізація ініціативи «е-уряд» президентською адміністрацією ДЖ. Буша-Мол./ О. В. Онуфрієнко // *Аспекти публічного управління*. – 2019. – Т. 7 – № 8. – С. 37-59.

Citation: Onufriienko, O.V. (2019). Arkhitektonika elektronnoho vriaduvannia u ssha: kontseptualizatsiia ta realizatsiia initsiatyvy «e-uriad» prezydentstvoiu administratsiieiu DZh. Busha-Mol. [Architectonic of e-governance in the USA: conceptualisation and implementation of “e-government” initiative by president’s G.W. Bush administration]. *Public administration aspects*, 7(8), 37-59.

Стаття надійшла / Article arrived: 23.07.2019

Схвалено до друку / Accepted: 20.08.2019

Проведення громадських обговорень проектів регуляторних актів як дієвий механізм запобігання корупції в органах місцевого самоврядування

Оксана Соколовська, Костянтин Сомсіков, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У статті досліджуються особливості проведення громадських обговорень проектів регуляторних актів, взаємодія органів місцевого самоврядування та громадськості щодо реалізації принципів державної регуляторної політики. Розглянуто проблеми, які виникають на місцевому рівні щодо необхідності додаткового нормативного врегулювання процедури документування (оформлення, протоколювання, фіксації) дій регуляторних органів з дотриманням встановленої законом ключової процедури прийняття та обов'язкового розгляду всіх громадських зауважень і пропозицій до оприлюднених проектів регуляторних актів, наведення аргументації і обґрунтування у разі їх відхилення.

Визначено особливості проведення громадських обговорень проектів регуляторних актів органами місцевого самоврядування у контексті боротьби з корупцією.

Як показує практика, для підвищення ефективності публічне обговорення із зацікавленими особами повинно проводитися на найбільш ранньому етапі. Якщо проект регуляторного акта фактично підготовлений і його концепція сформована, результати аналізу думки зацікавлених осіб не будуть мати значення для розробника. Своєю чергою, підготовлені з урахуванням результатів аналізу проведеного публічного обговорення проекти актів більш прозорі та об'єктивні.

Таким чином, проведення публічного обговорення та подальшого аналізу вигод і витрат, а також ризиків, пов'язаних з встановлюваним регулюванням, підвищує ймовірність того, що в процесі відкритого громадського обговорення проекту регуляторного акта будуть досягнуті цілі його прийняття без нав'язування надлишкових адміністративних обмежень для діяльності господарюючих суб'єктів та можливе зменшення проявів корупції при ухваленні рішень органами місцевого самоврядування.

Так, на нашу думку, публічне обговорення є ефективним та дієвим інструментом запобігання та протидії корупції, налагодження відкритого діалогу бізнесу і влади в питанні оперативного збору експертних думок.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, регуляторний орган, регуляторний акт, громадський контроль, публічний захід, опосередкований (непублічний) захід, суб'єкти громадського обговорення, корупція

Holding public debates on draft regulatory acts as an effective mechanism for preventing corruption in local governments

Oksana Sokolovska, Kostiantyn Somsikov, Dnipropetrovsk regional institute for public administration National academy for public administration under the President of Ukraine

The article explores the peculiarities of conducting public discussions on draft regulatory acts, the interaction of local self-government bodies and the public in implementing the principles of state regulatory policy. Attention is drawn to the problems that arise at the local level regarding the need for additional regulatory regulation of the procedure of documenting (registration, protocoling, fixing) the actions of regulatory bodies to comply with the key procedure of adoption and mandatory consideration of all public comments and proposals to the published draft regulatory acts argumentation and justification in case of rejection.

The article defines the peculiarities of public discussion of draft regulatory acts by local governments in the context of the fight against corruption.

As practice shows, public consultation with stakeholders should be conducted at the earliest stage of

the rulemaking process to increase efficiency. If the draft legal act is actually prepared and its concept is formed, the results of stakeholder analysis will not matter to the developer. In turn, the draft acts prepared in the light of the results of the analysis of the public discussion were more transparent and objective.

Thus, public discussion and further analysis of the benefits and costs, as well as the risks associated with established regulation, increase the likelihood that in the course of an open public discussion the draft regulatory act will be met without imposing unnecessary administrative constraints on activities of business entities and possible reduction of corruption manifestations in local government decision making.

Thus, in our opinion, public discussion is an effective and effective tool for preventing and combating corruption, establishing an open dialogue between business and government in the matter of prompt collection of expert opinions.

Keywords: : *local self-government bodies, regulatory body, draftsman of the regulatory act, responsible structural unit, comments and proposals, public event, indirect (non-public) event, subjects of public discussion, corruption*

Проведение общественных обсуждений проектов регуляторных актов как действенный механизм предотвращения коррупции в органах местного самоуправления

Оксана Соколовская, Константин Сомсиков, Днепропетровский региональный институт государственного управления, Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье исследуются особенности проведения общественных обсуждений проектов регуляторных актов, взаимодействие органов местного самоуправления и общественности по реализации принципов государственной регуляторной политики. Рассмотрены проблемы, возникающие на местном уровне о необходимости дополнительного нормативного урегулирования процедуры документирования (оформление, протоколирование, фиксации) действий регуляторных органов с соблюдением установленной законом ключевой процедуры принятия и обязательного рассмотрения всех общественных замечаний и предложений обнародованным проектом регуляторных актов, приведение аргументации и обоснования в случае их отклонения.

Определены особенности проведения общественных обсуждений проектов регуляторных актов органами местного самоуправления в контексте борьбы с коррупцией.

Как показывает практика, для повышения эффективности публичное обсуждение с заинтересованными лицами должно проводиться на самом раннем этапе. Если проект регуляторного акта фактически подготовлен и его концепция сформирована, результаты анализа мнения заинтересованных лиц не будут иметь значения для разработчика. В свою очередь, подготовленные с учетом результатов анализа проведенного публичного обсуждения проекты актов более прозрачные и объективные.

Таким образом, проведение публичного обсуждения и дальнейшего анализа выгод и затрат, а также рисков, связанных с устанавливаемым регулированием, повышает вероятность того, что в процессе открытого общественного обсуждения проекта регуляторного акта будут достигнуты цели его принятия без навязывания избыточных административных ограничений для деятельности хозяйствующих субъектов и возможно уменьшение проявлений коррупции при принятии решений органами местного самоуправления.

Так, по нашему мнению, публичное обсуждение является эффективным и действенным инструментом предотвращения и противодействия коррупции, налаживания открытого диалога бизнеса и власти в вопросе оперативного сбора экспертных мнений.

Ключевые слова: *органы местного самоуправления, местное самоуправление, регуляторный орган, регуляторный акт, общественный контроль, публичное мероприятие, опосредованный (непубличный) мероприятие, субъекты общественного обсуждения, коррупция*

Постановка проблеми

Актуальність залучення громадськості до здійснення державної регуляторної політики, у напрямку вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування з реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності зумовлена, насамперед, значним впливом органів місцевого самоврядування на формування сприятливого клімату для розвитку підприємництва на території, а відтак і на наповнення місцевого бюджету. Відкрита, прозора, загальнодоступна регуляторна політика є запорукою розвитку економіки та залучення інвестицій. Прозорість регуляторної політики також є вагомою складовою в боротьбі з корупцією, адже там, де все прозоре та доступне, корупції важко існувати та прогресувати.

Відсутність системних ринкових реформ в Україні призвела до того, що у багатьох рейтингах країна справедливо займає останні місця, що є сигналом стосовно наявності неефективної системи державного управління і системної корупції. А це, своєю чергою, спотворює ідею державного регулювання — замість служіння суспільним інтересам, свідомо створює адміністративні перешкоди задля незаконного перерозподілу ресурсів на персональну користь.

Якщо характеризувати корупцію найпростішими словами, то це явище можна визначити як зловживання посадовою особою органу влади своєю посадою (можливістю впливу на суб'єктів господарювання) задля отримання особистої користі або користі для іншої особи чи групи осіб. Корупцію становлять як дії посадової особи, яка приймає або вимагає незаконної винагороди, так і дії представника бізнесу, який пропонує винагороду з метою обминути вимоги закону задля отримання переваг, наприклад, у конкурсному процесі, або особистої вигоди.

Можна вважати тенденційною відсутність в опублікованих повідомленнях про оприлюднення проектів регуляторних актів інформації про застосування органами влади додаткових (паралельних) форм

їх громадського обговорення – громадських слухань, відкритих зборів або інших форм відкритих обговорень, що можна кваліфікувати як формалізацію громадського обговорення й порушення законодавства щодо здійснення державної регуляторної політики, відповідно до якої оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій не може бути перешкодою для проведення громадських слухань та будь-яких інших форм відкритих обговорень цього проекту регуляторного акта.

У цьому питанні існує очевидна проблема інформаційної асиметрії, адже самі розробники проектів регуляторних актів, користуючись монополією на отриману в процесі обговорення інформацію, можуть просто не розкривати обґрунтовані, але не вигідні для їхніх корпоративних інтересів громадські зауваження й пропозиції. Тоді як громадськість, зі свого боку, не має альтернативного способу оприлюднення й публічного розкриття поданих зауважень і пропозицій до оприлюднених проектів регуляторних актів.

Метою дослідження є аналіз та визначення перспектив впровадження в роботу органів місцевого самоврядування процедури проведення громадських обговорень проектів регуляторних актів як чинника боротьби з корупцією на місцях, у контексті взаємодії органів місцевого самоврядування, бізнесу та громадянського суспільства.

Аналіз досліджень і публікацій

Попереднє вивчення стану наукового дослідження означеної проблематики показує, що вітчизняні вчені в галузі правознавства, економіки, фінансів, державного управління не дуже активно досліджують широкий спектр щодо забезпечення відносин в сфері державної регуляторної політики. Вирішенню окремих питань присвячені роботи вітчизняних вчених, таких як: С. І. Бевз [1], Т. В. Брус [2], С. А. Квітка [9], О. В. Літвінов [19], Л. М. Попова [15], Р. І. Радейко [17], В. І. Романов [2], О. В. Рудик [2], В. А. Ребкала [8], В. В. Тертичка [8], І. Ф. Ясиновская [18] та ін.

Також науковим підґрунтям для подальшого розвитку цієї тематики є роботи

закордонних вчених: Д. Вільям [7], Л. Ган [4], М. Говлет [3], Б. Гогвуд [4], Т. Дай [6], П. Лесли [14], М. Рамеш [3].

Виклад основного матеріалу

Тривалий час взаємодія між органами місцевого самоврядування, представниками громадськості та бізнес-спільнотами в процесі підготовки проектів регуляторних актів здійснювалася переважно в закритому режимі і часто мала під собою корупційну складову.

Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон) набув чинності на початку 2004 року і визначив необхідність для органів місцевого самоврядування виконання набору процедур, що фактично впроваджують у поточну практику норми і правила розробки та прийняття нормативно-правових актів, що підпадають під поняття регуляторний акт, проте нереформована система місцевого самоврядування наполегливо і завзято імітувала його виконання.

Метою прийняття Закону є подолання в Україні проблеми як низької якості та обґрунтованості владних рішень, так і, відповідно, низької дисципліни їх виконання, насамперед, самими органами місцевого самоврядування.

Низька якість управління в органах місцевого самоврядування призводить до поширення корупції, великих суспільних витрат на функціонування органів влади та, відповідно, до високого рівня розшарування населення та поширення бідності. Важливими, у негативному сенсі, для малого і середнього бізнесу є незрівнянно великі, порівняно з більш успішними країнами світу, так звані інституційний, адміністративний та інфраструктурний податки.

Причин низької якості управління та високої корупції декілька, і найважливішою з них є закритість влади, недопущення громадян до обговорення проектів владних рішень та процедур їх ухвалення.

На жаль, сьогодні дотримання вимог законодавства у сфері державної регуляторної політики все ще залишається на низькому рівні. Незадовільною є якість підготовки аналізів регуляторного впливу

регуляторних актів та проведення відстеження їх результативності, дуже низькою є активність громадськості у процесі ухвалення рішень. Серед інших факторів, що впливають на наявну ситуацію, не останнє місце займає відсутність покрокових рекомендацій щодо застосування законодавства про державну регуляторну політику. І, як наслідок, низька поінформованість як суб'єктів регуляторної діяльності, суб'єктів господарювання, так і громадськості.

Намагання зробити діяльність влади прозорою, пов'язане з необхідністю публічного тиску з боку громадян, їх об'єднань та ЗМІ на органи влади і спрямоване на послідовну участь громадськості в обговоренні проектів нормативних актів, вимірюванні їх ефективності, здійсненні обґрунтованого, аргументованого та об'єктивного аналізу муніципальної політики.

Набуття чинності Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» надало як для громадян та їх об'єднань, так і для органів влади можливості щодо забезпечення процедурної відкритості органів влади. За цим Законом відкритість влади вимагається на рівні процедур, які визначені нормами цього Закону та конкретизують порядок дій органів влади під час ухвалення рішень, перелік і зміст необхідної інформації, яка має бути підготовлена та оприлюднена.

Так, якщо Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 встановлено «Порядок щодо визначення основних вимог до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», то «Порядок щодо проведення відкритих обговорень проектів регуляторних актів органами місцевого самоврядування» не визначено, що призводить до зловживань наданими повноваженнями при здійсненні державної регуляторної політики.

Значна частка аналітичних досліджень щодо стану виконання органами влади вимог Закону про здійснення регуляторної політики свідчить про імітацію виконання

цих вимог у предметній частині підготовки аналізу регуляторного впливу. Причин цього декілька, проте можна стверджувати, що головна причина знаходиться в площині корупції.

Принципи підзвітності та прозорості вважаються основною передумовою запобігання зловживанням владою. Забезпечення цих принципів означає інформування громадськості про те «чому», «як» і «для чого» ухвалюються ті чи інші владні рішення, що дозволяє громадянам оцінювати ці рішення і відповідно на них реагувати. Підзвітність органів влади забезпечується шляхом створенням системи управління з відкритою інформацією про цілі і результати державних (обов'язкових) регулювань та належною підзвітністю.

Норми Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» є важливим інструментом для бізнес-асоціацій та зацікавлених громадських організацій, тому що вони передбачають:

- залучення громадськості до ухвалення рішень органами державної влади та місцевого самоврядування (на рівні консультацій);

- виконання органами державної влади та місцевого самоврядування низки обов'язкових процедур (недотримання або неналежне виконання цих процедур унеможливує затвердження владного рішення і є підставою для можливого судового оскарження цього рішення).

Головним принципом державної регуляторної політики визначено прозорість та врахування громадської думки, що дозволяє громадськості та громадським організаціям використовувати норми Закону для контролю та перевірки дій органів державної влади та місцевого самоврядування, у частині надання аргументованих зауважень і пропозицій щодо інших механізмів регулювання чи перегляду наявних механізмів ще на етапі підготовки проектів рішень, впливати на предмет та процедури регулювання шляхом розробки альтернативних розрахунків вартості регулювання та внесення пропозицій щодо корегування положень регулювання.

Необхідно зауважити, що Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» встановлено:

- статтею 4 – прозорість та врахування громадської думки – відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень і пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення ухвалених регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності;

- статтею 5 – з метою дотримання принципу прозорості при здійсненні державної регуляторної політики проекти регуляторних актів оприлюднюються для одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань та проводяться відкриті обговорення цих проектів, за участю представників громадськості, питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;

- статтею 6 – передбачені права громадян, суб'єктів господарювання та їх об'єднань щодо участі у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю [16].

Для забезпечення відстеження щодо врахування направлених до відповідного органу влади зауважень і пропозицій статтею 9 передбачено, що всі зауваження і пропозиції, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами розгляду, розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє. Тобто розробник регуляторного акта має мотивувати своє можливе відхилення пропозицій, що надійшли від громадськості та бізнесу [16].

Таким чином, у регуляторній політиці перевага надається письмовим «безконтактним» формам залучення громадян, суб'єктів господарювання та їх об'єднань

до здійснення регуляторної діяльності органів влади.

Однак, статтею 6 цього Закону визначено, що це не обмежує право громадян та їх об'єднань чи органів влади брати участь у будь-яких формах публічного обговорення питань регуляторної діяльності [16].

Важливість процедури консультування із бізнесом та громадськістю обумовлюється існуванням класичної неспроможності влади, яка полягає в наявності інформаційної асиметрії – неповній і недостатній обізнаності регуляторних органів зі специфікою й особливостями діяльності тих господарюючих суб'єктів, діяльність яких вони планують регулювати [1, 137].

Тому закритість і неефективність громадських обговорень, відсутність або неповнота двостороннього обміну між регуляторними органами та громадськістю неминуче (внаслідок асиметрії інформації про об'єкти регулювання) призводять до систематичних помилок і прорахунків, встановлення неоптимального режиму регулювання, неефективного використання ресурсів.

Слід наголосити, що практично весь процес розробки регуляторних актів має супроводжуватись консультаціями. І це забезпечується зобов'язанням органів влади оприлюднювати інформацію про свою регуляторну діяльність на всіх етапах її здійснення.

Процедура прозорого й відкритого громадського обговорення, розгляду, вивчення і врахування зауважень та пропозицій від громадськості – це дієвий механізм зовнішнього контролю за регуляторною діяльністю, обмеження адміністративних зловживань, корупції й отримання адміністративної ренти, які нерідко виступають основними мотивами регуляторного втручання. Тому регуляторні органи зазвичай ухиляються від повноцінної взаємодії з громадськістю у процесі реалізації державної регуляторної політики на місцевому рівні.

Однак за понад шістнадцятирічну історію застосування Закону, активність громадськості у впливі на діяльність регуляторних органів та ухвалення ними пев-

них рішень залишається дуже низькою. Переважна більшість суб'єктів не використовують можливості, надані чинним законодавством, впливати на ухвалені рішення правовим шляхом або звертаються до цього не зовсім вчасно, а також майже не користуються правом самостійно ініціювати підготовку проекту регуляторного акта.

Найчастіше суб'єкти господарювання виявляють активність уже після ухвалення регуляторного акта шляхом подання скарг до спеціально уповноваженого органу – Державної регуляторної служби України або позовів до суду про визнання недійсним та скасування того чи іншого регуляторного акта. Інколи (але далеко не завжди) такі дії дають позитивний результат.

Тому основною проблемою у проведенні громадських обговорень проектів регуляторних актів, взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості, не дотриманні принципів державної регуляторної політики є відсутність інформації про стан проведеного регуляторними органами розгляду, врахування/неврахування одержаних від громадськості зауважень і пропозицій до оприлюднених проектів регуляторних актів, яка мала б супроводжуватись інформуванням суб'єктів подання про результати такого розгляду.

У зв'язку з цим, на місцевому рівні існує потреба додаткового нормативного врегулювання процедури документування (оформлення, протоколювання, фіксації) дій регуляторних органів з дотриманням встановленої законом ключової процедури ухвалення та обов'язкового розгляду всіх громадських зауважень і пропозицій до оприлюднених проектів регуляторних актів, наведення аргументації і обґрунтування у разі їх відхилення, а також обов'язкового оприлюднення результатів такого розгляду за підписом керівника регуляторного органу.

На нашу думку, у чинному законодавстві існує також проблеми, які полягають у розбіжності термінології законодавства про місцеве самоврядування та про здійснення державної регуляторної політики.

Вважаємо, що для певної визначеності правового регулювання щодо обговорюва-

них питань необхідна єдність термінології, а також процедур, які охоплюються одними і тими ж термінами. У зв'язку з цим, пропонується закріплення на законодавчому рівні єдиної процедури для проведення громадських обговорень проектів регуляторних актів органів місцевого самоврядування.

Висновок

Відсутність сформованої культури підготовки та розробки проектів регуляторних актів, що відповідають потребам ринкової економіки, гарантій врахування думки зацікавлених сторін, процедур транспарентності на всіх стадіях розробки та неухильне зростання їх кількості при скороченні чисельності працівників органів місцевого самоврядування (тобто скорочення реального наявного часу окремого виконавця на підготовку або розгляд проекту акта) призводять до різкого падіння якості розроблюваних документів і зниження інтересу з боку бізнес-спільноти до участі в їх обговоренні, особливо у випадках, коли первинне, що не відповідає інтересам бізнесу, рішення підготовлене, а до опрацювання пропонується обговорення лише окремих його деталей [2, с. 193].

Результатом стають неякісно підготовлені проекти регуляторних актів, які породжують формалізацію процесу підготовки, створюють нестабільність правил гри, вигідну для вилучення корупційних доходів.

Досвід показує також, що органам міс-

цевого самоврядування слід забезпечити реальну можливість участі представників громадськості та бізнесу в обговореннях проектів регуляторних актів, уникаючи порожніх формальностей у цих питаннях.

Крім того, владі необхідно продемонструвати серйозність своїх намірів щодо залучення громадськості до обговорень проектів регуляторних актів, забезпечивши створення та належне використання регуляторними органами механізмів і процедур залучення громадськості, і показати, що в процесі ухвалення рішень на офіційному рівні пропозиції та зауваження зацікавлених сторін дійсно враховуються.

Розроблений у межах дослідження «Типовий порядок проведення громадських обговорень проектів регуляторних актів органів місцевого самоврядування» дозволить вирішити питання порушені проблематикою статті [18, с. 61-78].

Дослідження виконано у 2019 році у межах реалізації проектів «Прозора регуляторна діяльність – запорука економічного зростання м. Нікополь» та «Реалізація регрантингової програми у Маріуполі і Нікополі», що впроваджується Центром підтримки громадських і культурних ініціатив «Тамариск» у співпраці з Антикорупційною ініціативою Європейського Союзу в Україні (EUACI), що фінансується Європейським Союзом та співфінансується і впроваджується Міністерством закордонних справ Данії (DANIDA).

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Бевз С.І. Державна регуляторна політика України // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 4. – С. 137–140.
2. Вступ до аналізу державної політики: навч. посіб. / В.Є Романов, О.М. Рудік, Т.М. Брус. – К.: «Основи», 2001. – 238 с.
3. Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистема політики / пер. з англ. О. Рябова. – Львів: «Кальварія», 2004. – 264 с.
4. Гогвуд Б., Ган Л. Аналіз політики для реального світу / пер. з англ. А. Олійник. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. – 394 с.
5. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
6. Дай Томас Р. Основи державної політики / пер. з англ. Г.Є. Краснокутського. – Одеса: АО «Бахва», 2005. – 468 с.
7. Данн Вільям Н. Державна політика: вступ до аналізу / пер. з англ. Г.Є. Краснокутського. – Одеса: АО «Бахва», 2005. – 504 с.

8. Державна політика: аналіз та механізм впровадження в Україні: навч. посібник / за ред. В.А. Ребкала, В. В. Тертички. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.
9. Квітка С.А. Державне управління формуванням партнерських відносин між владою та бізнесом в умовах соціальних перетворень : монографія. – Дніпро : «Грані», 2017. – 268 с.
10. Кілієвич О.І. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. – 510 с.
11. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua>.
12. Мушенко В.В. Про вплив соціально спрямованої фінансової політики України на розвиток сільськогосподарського товаровиробництва // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2013. – № 12. – С. 147–155.
13. Організація економічного співробітництва на розвитку (OECD). Офіційний сайт. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/>.
14. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / пер. з англ. І. Дзюб. – К.: «Основи», 1999. – 422 с.
15. Попова Л.М. Регуляторна політика у сфері підприємницької діяльності в Україні // Фінансове право. – 2017. – № 4. – С. 191–196.
16. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
17. Радейко Р.І. Регуляторна політика в Україні: особливості формування і тенденції розвитку // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2016. – № 837. – С. 100–104.
18. Сомсіков К.В., Соколовська О.О. Проведення громадських обговорень проектів регуляторних актів органів місцевого самоврядування // Аспекти публічного управління. – 2019. – 7(6-7). – С. 61-78. – Режим доступу: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/665>.
19. Ясіновська І.Ф. Державна регуляторна політика в сфері підприємництва та її вплив на діяльність суб'єктів господарювання // Інноваційна економіка: всеукраїнський науково-виробничий журнал. – 2012. – № 5 (31). – С. 312–315.
20. Літвінова Н. Закордонний досвід проведення регуляторних реформ та застосування «регуляторної гільйотини» // Аспекти публічного управління. – 2014. – 2(7). – С. 37-48.

REFERENCES

1. Bevz, S.I. (2013). Derzhavna rehuljatorna polityka Ukrainy [State regulatory policy of Ukraine]. *Chasopys Kyjivskogho universytetu prava*, 4, 137-140 [in Ukrainian].
2. Romanov, V. Je., Rudik, O. M., Brus, T. M. (2001). *Vstup do analizu derzhavnoji polityky: navch. posib [Introduction to public policy analysis]*. Kyiv: “Osnovy” [in Ukrainian].
3. Ghovlet, M., Ramesh, M. (2004). *Doslidzhennja derzhavnoji polityky: cykly ta pidsystema polityky [Public Policy Research: Cycles and Policy Subsystem]*. (O. Rjabova, Trans.). Ljviv: “Kaljvarija” [in Ukrainian].
4. Ghoghvud, B., Ghan, L. (2004). *Analiz polityky dlja realnogho svitu [Real-world policy analysis]*. (A. Olijnyk, Trans.). Kyiv: Vyd-vo Solomiji Pavlychko “Osnovy” [in Ukrainian].
5. Ghospodarskyj kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 16 sichnja 2003 r. № 436-IV [Business Code of Ukraine: Law of Ukraine of January 6, 2003 No. 436-IV]. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> [in Ukrainian].
6. Daj Tomas, R. (2005). *Osnovy derzhavnoji polityky [Fundamentals of State Policy]*. (Gh. Je. Krasnokutsjkyj, Trans.). Odesa: AO “Bakhva” [in Ukrainian].
7. Dann Viljjam, N. (2005). *Derzhavna polityka: vstup do analizu [Public policy: introduction to analysis]*. (Gh. Je. Krasnokutsjkyj, Trans.). Odesa: AO “Bakhva” [in Ukrainian].
8. Rebkało, V.A., Tertychka, V.D. (2000). *Derzhavna polityka: analiz ta mekhanizm vprovadzennja v Ukraini: navch. posibnyk [State Policy: Analysis and Mechanism of Implementation in Ukraine]*. Kyiv.: Vyd-vo UADU [in Ukrainian].
9. Kvitka, S.A. (2017). *Derzhavne upravlinnja formuvannjam partnersjkykh vidnosyn mizh vladoju ta biznesom v umovakh socialjnykh peretvorenj : monohrafija [Public administration of forming partnerships between government and business in the context of social transformation]*. Dnipro : “Grani” [in Ukrainian].
10. Kilijevych, O.I. (2003). *Anghlo-ukrajinskyj ghlosarij terminiv i ponjatj z analizu derzhavnoji polityky ta ekonomiky [English-Ukrainian Glossary of Terms and Concepts for Analysis of State Policy and Economics]*. Kyiv: Vyd-vo Solomiji Pavlychko “Osnovy” [in Ukrainian].
11. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR [Constitution of Ukraine: Law of Ukraine of 28.06.1996 No. 254k/96-VR]. Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

12. Mushenok, V.V. (2013). Pro vplyv socialjno sprjamovanoji finansovoji polityky Ukrainy na rozvytok siljsjckoghospodarsjckogho tovarovyrobnyctva [On the influence of socially oriented financial policy of Ukraine on the development of agricultural commodity production]. *Bjuletenj Ministerstva justyciji Ukrainy*, 12, 147–155 [in Ukrainian].
13. Organisation for Economic Co-operation and Development. Retrieved from: <http://www.oecd.org/>.
14. Pal Lesli, A. (1999). *Analiz derzhavnoji polityky [Analysis of public policy]*. (I. Dzjub, Trans.). – Kyiv: “Osnovy” [in Ukrainian].
15. Popova, L.M. (2017). Reghuljatorna polityka u sferi pidpryjemnyckoji dijajlnosti v Ukraini [Regulatory policy in the field of business activity in Ukraine]. *Finansove pravo*, 4, 191–196 [in Ukrainian].
16. Pro zasady derzhavnoji reghuljatornoji polityky u sferi ghospodarsjckoji dijajlnosti: Zakon Ukrainy vid 11 veresnja 2003 r. № 1160-IV [On the principles of state regulatory policy in the sphere of economic activity: Law of Ukraine of September 11, 2003 No. 1160-IV]. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15> [in Ukrainian].
17. Radejko, R.I. (2016). Reghuljatorna polityka v Ukraini: osoblyvosti formuvannja i tendenciji rozvytku [Regulatory Policy in Ukraine: Formation Features and Trends]. *Visnyk Nacionaljnogho universytetu “Ljvivsjska politekhnikha”*. *Jurydychni nauky*, 837, 100–104 [in Ukrainian].
18. Somsikov, K.V., Sokolovsjska, O.O. (2019). Provedennja ghromadsjkykh obghovorenj proektiv reghuljatornykh aktiv orghaniv miscevogho samovrjaduvannja [Conducting public discussions on drafts of regulatory acts of local governments]. *Public administration aspects*, 7(6-7), 61-78. Retrieved from: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/665> [in Ukrainian].
19. Jasinovsjska, I.F. (2012). Derzhavna reghuljatorna polityka v sferi pidpryjemnyctva ta jiji vplyv na dijajlnistj subjektiv ghospodarjuvannja [State Regulatory Policy in the Field of Entrepreneurship and its Impact on the Activities of Business Entities]. *Innovacijna ekonomika: vseukrajinsjkyj naukovy-vyrobnychyj zhurnal*, 5 (31), 312–315 [in Ukrainian].
20. Litvinova, N. (2014) Zakordonnyj dosvid provedennja reghuljatornykh reform ta zastosuvannja “reghuljatornoji ghilijoty” [Foreign experience in regulatory reform and the application of “regulatory guillotine”]. *Public administration aspects*, 2(7), 37-48. [in Ukrainian].

Соколовська Оксана Олексіївна

Магістр державного управління
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління, Національної академії державного управління при Президентіві України
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Email: anaskosok@ukr.net

Sokolovska Oksana

Magister
Dnipropetrovsk regional institute for public administration, National academy for public administration under the President of Ukraine
29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Сомсіков Костянтин Володимирович

Магістр державного управління
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління, Національної академії державного управління при Президентіві України
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Email: somsikov@rambler.ru

Somsikov Kostiantyn

Magister
Dnipropetrovsk regional institute for public administration, National academy for public administration under the President of Ukraine
29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Цитування: Соколовська О. О., Сомсіков К. В. Проведення громадських обговорень проектів регуляторних актів як дієвий механізм запобігання корупції в органах місцевого самоврядування / О. О. Соколовська // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 8. – С. 60-68.

Citation: Sokolovska O.O. & Somsikov K.V. (2019). Provedennia hromadsjkykh obhovoren proektiv rehuljatornykhaktiv yak diievyi mekhanizm zapobihanniakoruptsii v orhanakh miscevogho samovriadvannia [Holding public debates on draft regulatory acts as an effective mechanism for preventing corruption in local governments]. *Public administration aspects*, 7 (8), 60-68.

Проект закону про публічні консультації в контексті модернізації правового забезпечення комунікації між суспільством та державою

Петро Присяжнюк, Східно-європейський слов'янський університет

Питання комунікації між суспільством та державою українськими науковцями у сфері державного управління загалом вивчалися. Разом з тим законопроект про публічні консультації № 7453 від 27 грудня 2017 року не був предметом спеціальної уваги.

На підставі аналізу тексту проекту закону «Про публічні консультації» № 7453 від 27 грудня 2017 року визначено його місце у процесі модернізації правового забезпечення комунікації між суспільством та державою. У статті розглянуто різні точки зору щодо цього законопроекту. Автор висловлює твердження про неоднозначність перспектив модернізації правового забезпечення комунікації між суспільством та державою на підставі перипетій із законопроектом «Про публічні консультації», який становить протягом останніх років одну зі спроб оновлення нормативної бази у відповідній сфері.

У статті надано детальний аналіз висновків Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, Інституту законодавства Верховної Ради України, Національної академії державного управління при Президенті України, Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ, а також рішення Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування.

Водночас автор звертає увагу на відсутність суперечності між викладеними у статті зауваженнями та загальною підтримкою як вище названими інституціями, так й автором цього дослідження намірів законодавчо встановити в Україні загальні стандарти публічних консультацій, що організовуватимуться та проводитимуться органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: *правове забезпечення комунікації між суспільством та державою, публічні консультації, законопроект*

Draft bill on public consultation in the context of the modernization of legal provision of communication between the society and the state

Petr Prisyajnyuk, Eastern European Slavic University

The problem of communication between society and the state by Ukrainian scientists in the field of public administration has been studied in general. However, the draft bill on public consultations No. 7453 of December 27, 2017 has not been specifically studied.

The author analyzed in detail the text of the draft bill «On Public Consultations» No. 7453 of December 27, 2017 and determined its place in the process of modernization of legal support for communication between the public and the state. Special attention is given to different points of view on this draft bill. The paper notes that in the prospects for modernizing the legal support for communication between society and the state are ambiguous. The author considers one of the reasons for the difficulty of considering this draft bill in parliament. A mention should be made this draft bill is one of the attempts to update the normative base in the sphere of communication between society and the state.

It the article gives a detailed analysis of the findings of the Main Scientific and Expert Management Department of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, the Research Institute of State Construction and Local Self-Government of the National Academy of Law Sciences of Ukraine, the Bureau of Democratic Institutions of the OSCE, as well as the decision of the Verkhovna Rada Committee on State Construction, Regional Policy and Local Self-Government.

It should be stressed that there is no contradiction between the remarks on the bill and its support. Most experts and the author support the intention to establish common standards of public consultation in Ukraine.

Keywords: : *illegal support for communication between society and the state, public consultations, draft bill*

Проект закона о публичных консультациях в контексте модернизации правового обеспечения коммуникации между обществом и государством

Петр Присяжнюк, Восточно-европейский славянский университет

Вопросы коммуникации между обществом и государством украинскими учеными в сфере государственного управления в целом изучались. Вместе с тем законопроект о публичных консультациях № 7453 от 27 декабря 2017 г. не был предметом специального внимания.

На основании анализа текста проекта закона «О публичных консультациях» № 7453 от 27 декабря 2017 г. определено его место в процессе модернизации правового обеспечения коммуникации между обществом и государством. В статье рассмотрены различные точки зрения на этот законопроект. Автор утверждает о неоднозначности перспектив модернизации правового обеспечения коммуникации между обществом и государством на основании перипетий с законопроектом «О публичных консультациях», который в последние годы представляет собой одну из попыток обновления нормативной базы в соответствующей сфере.

В статье предоставлен детальный анализ выводов Главного научно-экспертного управления Аппарата Верховной Рады Украины, Института законодательства Верховной Рады Украины, Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, Научно-исследовательского института государственного строительства и местного самоуправления Национальной академии правовых наук Украины, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, а также решения Комитета Верховной Рады Украины по вопросам государственного строительства, региональной политики и местного самоуправления.

В то же время автор обращает внимание на отсутствие противоречия между изложенными в статье замечаниями и общей поддержкой и выше названными институтами, и автором этого исследования намерений законодательно установить в Украине общие стандарты публичных консультаций, которые организуются и проводятся органами исполнительной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: *правовое обеспечение коммуникации между обществом и государством, публичные консультации, законопроект*

Визначення проблеми

У Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки одним з напрямів визначено сферу формування державної політики на основі, зокрема, участі громадян до процесу розробки та ухвалення правових актів та будь-яких управлінських рішень передбачає активну та постійну комунікацію між суспільством та державою. Станом на сьогодні чинним законодавством України передбачено декілька форм комунікації між громадянами та посадовими і службовими особами органів державної влади та місцевого самовряду-

вання: звернення громадян, консультації з громадськістю, громадська експертиза, місцева ініціатива, громадські слухання, соціальний діалог. Втім, сучасні виклики національного та глобального масштабу потребують оновлення відповідної правової бази. З огляду на зазначене, для науковців у сфері державного управління становлять інтерес законопроекти, автори яких пропонують імплементувати кращий світовий досвід. До таких, на наш погляд, варто зарахувати проект закону «Про публічні консультації» № 7453 від 27 грудня 2017 року [2].

Аналіз досліджень та публікацій

Питання комунікації між суспільством

та державою українськими науковцями у сфері державного управління загалом вивчалися. Назвемо, наприклад, таких дослідників, як Н. М. Драгомирецька, С. В. Штурхецький, О. В. Рашковська, О. Є. Бухтатий тощо [3–6]. Разом з тим законопроект про публічні консультації № 7453 від 27 грудня 2017 року до поля їхнього зору не потрапляв.

Мета дослідження. На підставі аналізу тексту проекту закону «Про публічні консультації» № 7453 від 27 грудня 2017 року визначити його місце у процесі модернізації правового забезпечення комунікації між суспільством та державою.

Основний матеріал

Цей урядовий проект Закону спрямований на виконання завдань з трьох напрямів. Зовнішнього – щодо впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014–2015 рр. (пункт 4 розділу IV відповідного Плану дій) [7]. Внутрішніх – 1) щодо реалізації в Україні Антикорупційної стратегії на 2015–2017 рр. (пункт 5 розділу II «Запобігання корупції» додатка 2) [8], 2) щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 р. (підпункт 1 пункту 48 відповідного Плану заходів) [9].

Розробники законопроекту керувалися гарною ідеєю та поставили амбітну мету – встановлення загальних стандартів здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування публічних консультацій. Водночас у преамбулі проекту Закону метою такої «стандартизації» задекларовано участь громадськості та інших заінтересованих осіб у процесі формування державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, врахування інтересів та потреб усіх заінтересованих осіб під час розроблення та ухвалення рішень суб'єктів владних повноважень [2].

У пояснювальній записці це доволі загальне положення деталізувалося. Прогнозувалося, що ухвалення Закону дозволить підвищити ефективність публічних консультацій у законодавчому процесі [10]. Розробники законопроекту керувалися намірами максимального поліпшення ко-

мунікації громадян з державними органами та місцевим самоврядуванням. До позитивних результатів правозастосовної практики у разі ухвалення законопроекту у записці зазначалося також сприяння подальшому розвитку українського громадянського суспільства.

Однак юридичний механізм реалізації вказаної розробниками мети, що визначений у цьому проекті Закону, має значні вади, про які йдеться у висновках різних експертів та установ.

Так, Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України висловилося за доцільність, за результатами розгляду у першому читанні, повернення цього законопроекту на доопрацювання.

З десяти зауважень щодо цього законопроекту, які викладено у Висновку, звернемо увагу на такі. Виникають сумніви щодо можливості залучення всіх заінтересованих осіб до участі у публічних консультаціях. Так, для того аби отримати електронною поштою проект акта, що виноситься суб'єктом владних повноважень, на публічну консультацію, слід бути занесеним до Інформаційного реєстру заінтересованих осіб (ч. ч. 1 та 2 ст. 12, ч. 4 ст. 12 проекту).

Вкрай слушним є питання, що міститься у Висновку: «як бути у випадку, коли потенційна «заінтересована особа» не знає про наміри суб'єкта владних повноважень прийняти акт з того чи іншого питання, яке може її цікавити, і не встигає подати заяву щодо включення її до Реєстру?» [11]. Окрім цього, у проекті Закону не вказано строк, протягом якого суб'єкт владних повноважень мусить надати інформацію щодо підготовки публічних консультацій особам, права, свободи, інтереси чи обов'язки яких потребують визначення, на яких вплине прийнятий акт, які братимуть участь у його реалізації, фахівців з відповідних питань тощо, що мають встигнути набути статус «заінтересованих».

Для ефективного правозастосування закону, у разі його ухвалення, важливим також є чітке визначення порядку організації та проведення публічних консультацій. Однак про відсутність такого вказується у названому вище Висновку [2].

Правозастосовна практика будь-якого нового закону може бути належною, якщо його приписи узгоджуються з приписами вже чинних актів. Щодо цього теж маємо певні сумніви, які ґрунтуються і на тексті Висновку Головного науково-експертного управління, де підіймається питання співвідношення функціонування, наприклад, вже створених при центральних та місцевих органах виконавчої влади громадських рад та публічних консультацій. Для з'ясування його сутності звернемось до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [12].

Порядок діяльності громадської ради при названих вище органах встановлено Типовим положенням про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, який затверджено названою вище Постановою [13]. Вивчення його тексту надає підстави стверджувати наступне.

Навіть формулювання вже у пункті 1 сутності громадської ради через її визначення як тимчасового консультативно-дорадчого органу, що утворюється «для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики» дає підстави для того, аби не оминати у законопроекті «Про публічні консультації» ретельною увагою цей новостворений інститут громадянського суспільства [13].

Перелік його основних завдань та функціональних прав і обов'язків лише підтверджує таку позицію. Пунктом 3 встановлено такі основні завдання громадської ради: по-перше, сприяти «реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами», по-друге, сприяти «врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної, регіональної політики», по-третє, сприяти «залученню представників заінтересова-

них сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної, регіональної політики», по-четверте, здійснювати згідно з чинним законодавством контроль громадськості за діяльністю органу виконавчої влади, по-п'яте, готувати експертні пропозиції, висновки, аналітичні матеріали щодо формування та реалізації державної, регіональної політики» [13].

З огляду на викладене вище, вважаємо, питання місця громадських ради при центральних та місцевих органах виконавчої влади у процесі організації та реалізації публічних консультацій розробники законопроекту «Про публічні консультації», на жаль, залишили відкритим.

Варто особливої уваги на перший погляд суто технічне питання. Реалізація положень про електронні публічні консультації потребує широкого використання електронних ресурсів. Маємо зазначити, що вдалий досвід практичного втілення концепції електронної демократії в невеликій за територією та населенням Естонії є достатньо складно повторюваним у нашій країні. Чинники зрозумілі – значно більші територія та населення. Власний досвід автора теж свідчить про труднощі, з якими стикаються як розробники, так й користувачі веб-сайтів установ, якими передбачено активну участь громадян в управлінні державними справами.

З огляду на це, доцільними є застереження експертів Головного науково-експертного управління щодо складнощів, які виникнуть під час реалізації положення про електронну форму публічних консультацій, якщо Закон буде ухвалено. У Висновку йдеться, зокрема, про: переобтяженість та відсутність уніфікації структури сайтів суб'єктів владних повноважень, відсутність ефективної системи пошуку інформації на сайтах переважної більшості вказаних вище органів, кадрові [11].

Окрім комітетів Верховної Ради України та Головного науково-експертного управління, чиї висновки мають враховуватися обов'язково, до обговорення законопроекту про публічні консультації долучилися й наукові інституції, рекомендації

яких мають консультативний характер.

Так, фахівці Інституту законодавства Верховної Ради України особливо зупинились на тому, що приписи проекту мають певною мірою декларативний характер, бо у його тексті не передбачено дієвого правового механізму їхньої реалізації. Також акцентувалося на дублюванні нормами проекту положень чинних правових актів [14]. У Висновку Національної академії державного управління при Президентові України йдеться про ймовірну перспективу постановня питання щодо конституційності закону про публічні консультації у разі його ухвалення. Аргументують це тим, що у порівнянні з чинною Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» проектом Закону звужується предмет та перелік форм та учасників консультацій з громадськістю [14]. Експерти Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України особливу увагу зосередили, зокрема, на недосконалості термінології законопроекту.

Не залишилися осторонь і міжнародні партнери України. Так, Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ у своєму висновку, який було надіслано до Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, висловило певні зауваження щодо законопроекту – потреба запровадження у законі ефективних механізмів відповідальності за порушення порядку проведення публічних

консультацій тощо, – а також наголосило на наявності багатьох позитивних положень, які відповідають міжнародним стандартам та належній практиці у цій сфері [14].

З урахуванням висновків та рішень, які аналізувалися вище, Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування «ухвалив висновок рекомендувати Верховній Раді України відповідно до пункту 3 частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради проект Закону України про публічні консультації (реєстр. № 7453 від 27.12.2017 р.), внесений Кабінетом Міністрів України, за наслідками розгляду в першому читанні повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання» [14].

Висновки

На підставі викладеного вище можемо стверджувати про неоднозначність перспектив модернізації правового забезпечення комунікації між суспільством та державою, про що свідчать перипетії із законопроектом «Про публічні консультації» № 7453 від 27 грудня 2017 року, що становить протягом останніх років одну зі спроб оновлення нормативної бази у відповідній сфері.

Водночас звертаємо увагу на відсутність суперечності між викладеними вище зауваженнями та загальною підтримкою як експертного середовища, депутатського корпусу, так й автора цього дослідження намірів законодавчо встановити в Україні загальні стандарти публічних консультацій, що організовуватимуться та проводитимуться органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки: схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474-р від 24.06.2016 р. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249175778>.
2. Про публічні консультації: Проект Закону України № 7453 від 27.12.2017 р. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237.
3. Драгомирецька Н.М. Комунікативна діяльність в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект : дис. на здобуття наук. ступеня докт. наук з держ. упр.: [спец.] 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Національна академія державного управління при Президентові України. – Київ, 2007. – 516 с.
4. Штурхецький С.В. Комунікативний потенціал місцевого самоврядування в Україні. – Рівне: ТВ «Овід», 2011. – 148 с.

5. Рашковська О.В. Громадянська комунікація як стратегічний ресурс демократизації державного управління в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: [спец.] 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Національна академія державного управління при Президентові України. – Київ, 2016. – 255 с.
6. Бухтатий О.Є. Становлення та розвиток системи публічних комунікацій як чинник демократичного державотворення України: автореферат дис. на здобуття наук. ступеня докт. наук з держ.управл.: [спец.] 25.00.01. «Теорія та історія державного управління» / Міжрегіональна Академія управління персоналом. – Київ, 2018. – 39 с.
7. План дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014-2015 роках: затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. №1176. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1176-2014-%D1%80>.
8. Завдання і заходи з виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки: Додаток 2 до Програми. – Режим доступу: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF>.
9. План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року: затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 р. № 1393. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248740679>.
10. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про публічні консультації». – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237.
11. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про публічні консультації» (№ 7453 від 27.12.2017 р.). – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237.
12. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11. 2010 р. № 996. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
13. Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 3.11.2010 р. №996. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=996-2010-%EF>.
14. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування на проект Закону України «Про публічні консультації» (№ 7453 від 27.12.2017 р.). 21 березня 2018 року. Протокол засідання № 89. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237.

REFERENCES

1. Strategy of reform of the state administration of Ukraine for 2016-2020: approved by the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 474-p 24.06.2016. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249175778> [in Ukrainian].
2. On Public Consultations: Draft Bill of Ukraine No. 7453 27.12.2017. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237/ [in Ukrainian].
3. Dragomiretska, N.M. (2007). *Communicative activity in public administration: theoretical and methodological aspect*. Candidate's thesis [in Ukrainian].
4. Sturhetsy, S.V. (2011). *Communicative potential of local self-government in Ukraine*. Rivne: Ovid [in Ukrainian].
5. Rashkovskaya, O.V. (2016). *Civil communication as a strategic resource for the democratization of public administration in Ukraine*. Candidate's thesis [in Ukrainian].
6. Buhtaty, O.E. (2018). *Formation and development of public communications system as a factor of democratic state formation of Ukraine*. Candidate's thesis [in Ukrainian].
7. Action Plan for implementation of the Open Government Partnership Initiative in 2014-2015: approved by the decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine. 26.11.2014 No. 1176. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1176-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
8. Tasks and Measures for Implementation of the State Program on Implementation of the Principles of State Anti-Corruption Policy in Ukraine (Anti-Corruption Strategy) for 2015-2017: Annex 2 to the Program. Retrieved from: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].
9. Action plan for the implementation of the National Human Rights Strategy for the period up to 2020: approved by

the decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine. 23.11.2015 No. 1393. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248740679> [in Ukrainian].

10. Explanatory Note to the Draft Bill of Ukraine «On Public Consultations». Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237 [in Ukrainian].

11. Opinion of the Chief Scientific and Expert Directorate of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine on the Draft Bill of Ukraine «On Public Consultations». Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237 [in Ukrainian].

12. On Ensuring Public Participation in the Formation and Implementation of State Policy: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine. 03.11. 2010 No. 996. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> [in Ukrainian].

13. Typical provision for a public council at a ministry, other central executive authority, the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea, oblast, Kyiv and Sevastopol city, district, district in mm. Kyiv and Sevastopol state administration: approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine. 3.11.2010 No. 996. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=996-2010-%EF> [in Ukrainian].

14. Opinion of the Verkhovna Rada of Ukraine Committee on State Construction, Regional Policy and Local Self-Government on the Draft Law of Ukraine «On Public Consultations». Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237 [in Ukrainian].

Присяжнюк Петро Вікторович
Викладач
Східно-європейський слов'янський університет
88000, м. Ужгород, вул. Гагаріна, 42/1

Prysyazhnyuk Petr
Lecturer
Eastern European Slavic University
42/1, Gagarin Str., Uzhgorod, 88000, Ukraine

Email: Olga_2006@bigmir.net

Цитування: Присяжнюк П. В. Проект закону про публічні консультації в контексті модернізації правового забезпечення комунікації між суспільством та державою / П. В. Присяжнюк // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 8. – С. 69-75.

Citation: Prysyazhnyuk P.V. (2019). Proekt zakonu pro publichni konsultatsii v konteksti modernizatsii pravovoho zabezpechennia komunikatsii mizh suspilstvom ta derzhavoiu [Draft bill on public consultation in the context of the modernization of legal provision of communication between the community and the state]. *Public administration aspects*, 7 (8), 69-75.

Стаття надійшла / Article arrived: 29.08.2019

Схвалено до друку / Accepted: 26.08.2019

DOI: 10.15421/151943

УДК: 614.7:613:312.6(477)

Аналіз тенденцій розвитку галузі охорони здоров'я Дніпропетровської області України

Ольга Матвеева, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У статті здійснено розгорнутий аналіз ситуації в галузі охорони здоров'я Дніпропетровської області. Виявлено ключові тенденції її розвитку в період з 2014 по 2018 рр. Визначено, що здоров'я населення є одним з ключових факторів розвитку області та українського суспільства загалом, основою економічного та соціального піднесення нації. Воно сприяє підвищенню продуктивності праці і, відповідно, конкурентоспроможності вітчизняної економіки, її трансформації в площину економіки знань, орієнтованої на примноження національного багатства, ефективного інвестування для досягнення цілей сталого розвитку. Здійснено динамічний аналіз показників поширеності хвороб серед населення Дніпропетровської області за класами хвороб у їх кореляції з умовами життя населення та станом розвитку медичної допомоги, її інфраструктури. Встановлено, що загальне падіння прибутків населення, масове поширення бідності разом із депопуляризацією здорового способу життя та недостатньо високим рівнем довіри до якості медицини безпосереднім чином впливають на загальний стан здоров'я населення області та якість і тривалість життя. Визначено стратегічні перспективи розвитку галузі охорони здоров'я Дніпропетровської області: формування бренду «здоров'я людини» та активізація суспільного руху за здорове життя; посилення інтеграції науки, техніки та технологій у роботу медичної галузі; завершення медичної реформи з урахуванням усього спектру проблем населення, чутливості гендерних, вікових та соціально-економічних потреб громад.

Стаття є підсумковим оглядом ситуації в сфері охорони здоров'я області, здійсненим у межах завдання щодо підготовки Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2027 року.

Ключові слова: охорона здоров'я, сталий розвиток, державне регулювання, бренд «здоров'я людини», Дніпропетровська область

Analysis of trends in health care in Dnipropetrovsk oblast of Ukraine

Olga Matveieva, Dnepropetrovsk regional institute of public administration the National academy of public administration, under the President of Ukraine

The article analyses the situation in health care of Dnipropetrovsk region. The key trends of its development from 2014 to 2018 are identified. It is determined that the people's health is one of key factors of the region and Ukrainian society's development, the basis of economic and social revival of the nation. It contributes to the increase of labour productivity and, consequently, the competitiveness of the domestic economy, its transformation into the knowledge economy, focused on the accumulation of national wealth, effective investment for the achievement of sustainable development goals. Dynamic analysis of the disease prevalence among the population of Dnipropetrovsk region by classes of diseases in their correlation with the living conditions of the population and the level of development of medical care and its infrastructure is carried out. It has been shown that the general decline in income of the population, wide spreading of poverty, together with the depopularisation of a healthy lifestyle and the low level of confidence in the quality of medicine, directly affect the general health of the population, life quality and expectancy. Strategic prospects for the development of health care in Dnipropetrovsk region are identified as follows: promotion of the 'human health' brand and activation of the social movement for a healthy lifestyle; enhancing the integration of science and technology into the health care sector; completion of medical reform, taking into account the full range of citizen's problems, gender and age sensitivity, as a socio-economic needs.

The article is a summary of the situation in the health care of the region, which is carried out in the framework of the task of drafting the Strategy of development of Dnipropetrovsk region for the period until 2027.

Keywords: health care, sustainable development, state regulation, human health brand, Dnipropetrovsk region

Анализ тенденций развития отрасли здравоохранения Днепропетровской области Украины

Ольга Матвеева, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье осуществлен развернутый анализ ситуации в сфере здравоохранения Днепропетровской области. Выявлены ключевые тенденции ее развития в период с 2014 по 2018 гг. Определено, что здоровье населения является одним из ключевых факторов развития области и украинского общества в целом, основой экономического и социального подъема нации. Оно способствует повышению производительности труда и, соответственно, конкурентоспособности отечественной экономики, ее трансформации в плоскость экономики знаний, ориентированной на приумножение национального богатства, эффективного инвестирования для достижения целей устойчивого развития. Осуществлен динамический анализ показателей распространенности болезней среди населения Днепропетровской области по классам болезней в их корреляции с условиями жизни населения и состоянием развития медицинской помощи, ее инфраструктуры. Установлено, что общее падение доходов населения, массовое распространение бедности вместе с депопуляризацией здорового образа жизни и недостаточно высоким уровнем доверия к качеству медицины непосредственным образом влияют на общее состояние здоровья населения области и качество, продолжительность жизни. Определены стратегические перспективы развития отрасли здравоохранения Днепропетровской области: формирование бренда «здоровье человека» и активизация общественного движения за здоровую жизнь; усиление интеграции науки, техники и технологий в работу медицинской отрасли; завершения медицинской реформы с учетом всего спектра проблем населения, чувствительности гендерных, возрастных и социально-экономических потребностей общин.

Статья является итоговым обзором ситуации в сфере здравоохранения области, осуществленным в рамках задачи по подготовке Стратегии развития Днепропетровской области на период до 2027 года.

Ключевые слова: здравоохранение, устойчивое развитие, государственное регулирование, бренд «здоровье человека», Днепропетровская область

Постановка проблеми

Здоров'я населення має виняткове значення для розвитку Дніпропетровського регіону та українського суспільства загалом, адже воно є ключовим фактором економічного та соціального піднесення, безцінним ресурсом держави. Здоров'я населення сприяє підвищенню продуктивності праці, формуванню більш ефективних трудових ресурсів та більш здоровому й економічно спроможному старінню; скорочує витрати, пов'язані з подоланням хвороб та соціальною допомогою; сприяє економії бюджетних коштів та переорієнтації витрат бюджету до руслу інвестування.

Найперспективнішим шляхом збереження здоров'я населення громад регіону є злагоджена робота всіх секторів суспільної діяльності, яка скерована на соціальні та індивідуальні детермінанти збереження та підтримки здоров'я.

Нова європейська політика, що реалізуєть-

ся в межах Стратегії «Здоров'я-2020», вимагає критичного перегляду наявних механізмів управління охороною здоров'я на рівні регіону та його громад, удосконалення політики охорони здоров'я, розвитку структур громадського здоров'я, пріоритету надання первинної медико-санітарної допомоги, впливу на провідні чинники ризику розвитку захворювань та мінімізації загроз їх прояву.

Накопичений протягом останніх 100 років баласт економічних, соціально-психологічних та ментально-ціннісних проблем української нації (глибинні соціальні катастрофи 1930–1940 рр., фізичне скорочення населення 1941–1945 рр., затяжна системна криза 1990-х рр., втрата населення 2014–2018 рр.) має глибоке коріння, що суттєво ускладнює нормалізацію процесів природного відтворення та еволюційного збереження здоров'я мешканців Дніпропетровського регіону. Ця проблема загострюється деформаціями у віковій структурі населення, зростанням ри-

зику передчасної смертності, низьким рівнем народжуваності, що обумовило вичерпання демографічного і відтворювального потенціалу і, зрештою, не могло не призвести до депопуляції і скорочення чисельності наявного населення, а разом з тим – негативно вплинуло на ставлення держави і нації до фундаментальної проблеми – здоров’я людини.

Протягом 2014–2018 рр. показники поширеності хвороб серед населення країни та захворюваності населення Дніпропетровської області демонстрували тенденції стрибкоподібних змін. Станом на 01.01.2019 р. кількість уперше зареєстрованих випадків захворювань по області склала 2 725,1 тис. випадків (табл. 1).

Таблиця 1

Кількість уперше зареєстрованих випадків захворювань в Дніпропетровській області за класами хвороб, тис. випадків

Класи хвороб	Ріки				
	2014	2015	2016	2017	2018
Новоутворення	44,0	45,9	44,1	42,4	41,5
Хвороби нервової системи	51,2	53,2	54,8	57,2	55,7
Хвороби системи кровообігу	202,4	192,9	199,3	201,4	191,5
Хвороби органів дихання	1122,7	1114,4	1200,5	1157,6	1101,9
Хвороби шкіри та підшкірної клітковини	165,1	170,8	180,7	200,3	181,2
Хвороби кістково-м'язової системи та сполучної тканини	191,6	195,6	202,1	201,2	190,8
Хвороби сечостатевої системи	253,3	264,2	270,4	264,9	256,7
Уроджені аномалії (вади розвитку), деформації і хронічні порушення	5,2	4,7	4,4	3,9	3,1
Травми, отруєння та деякі інші наслідки дії зовнішніх причин	152,9	152	145,5	143,2	139,7
Інші захворювання ¹	613,8	600,7	711,3	686,6	562,7
Усі захворювання	2802,2	2789,1	2899,7	2875,0	2725,1

¹ Інші захворювання включають: деякі інфекційні та паразитарні хвороби; хвороби крові, кровоточиві стани та окремі порушення із залученням імунного механізму; хвороби ендокринної системи; розладу харчування; порушення обміну речовин; розлади психіки та поведінки; хвороби очей та зрадянського яблука; хвороби нирок та сечоподібного міхурця; хвороби органів чуттєвості; звичайні, повільні та пізньонаступальні періоди окремих станів, що виникають у перинатальному періоді; спокійні, повільні та відрозумовлені від жару; що виникають під час лабораторних та клінічних досліджень, не класифіковані в інших рубриках.

Ситуація з поширеністю хвороб серед населення Дніпропетровської області у 2014–2018 рр. вказує на усталення тенденцій

розповсюдження хвороб органів дихання, системи кровообігу, сечостатевої, кістково-м'язової системи, шкіри та інших (рис. 1).



Рис. 1. Динаміка поширеності видів хвороб серед населення Дніпропетровської області у 2014–2018 рр., тис. випадків

Факторами ризику виникнення цих захворювань є низька якість харчування, його незбалансованість, незадовільна організація харчування вдома і на робочому місці, самолікування, пізні звернення по кваліфіковану медичну допомогу [16], недостатня рухливість протягом дня. Але, передусім, на рівні індивіда та сім'ї відсутня загальноприйнята філософія слідування здоровому способу життя й формування «продуктивної свідомості» та уникнення захворювань; депопуляризовано спорт та традицію збереження ресурсу духовного, ментального, інтелектуального та фізичного здоров'я, що є базовою передумовою розвитку здорової нації.

Основною метою діяльності системи охорони здоров'я Дніпропетровської області за період 2014–2018 рр. було збереження й зміцнення здоров'я населення громад та поліпшення якості медичного обслуговування на їх територіях, розробка дієвих лікувальних і профілактичних заходів, форм та методів роботи окремих спеціалізованих служб.

В області здійснюються послідовні заходи з поліпшення роботи мережі закладів охорони здоров'я та їх подальшого розвитку. Процес реформування носить поетапний характер і дозволяє вдосконалювати роботу різних ланок та рівнів охорони здоров'я, покращувати технології надання медичної допомоги, впроваджувати нові організаційні форми, накопичувати ресурси [15, с. 167].

Мережа системи охорони здоров'я Дніпропетровської області – це структура медичних закладів із відповідними матеріальними, фінансовими, трудовими та інформаційними ресурсами. Вона сформована системою медичних закладів; профільною та територіальною структурою

закладів; обсягом ресурсів та їх розподілом у мережі, їх структурою, станом, рухом та ефективністю використання.

За видами надаваної медичної допомоги заклади охорони здоров'я Дніпропетровської області мають таку структуру:

- заклади охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу;
- заклади охорони здоров'я, що надають стаціонарну та/або амбулаторну вторинну (спеціалізовану) медичну допомогу, до яких належать: багатопрофільні лікарні інтенсивного лікування, багатопрофільні дитячі лікарні інтенсивного лікування, лікарні планового лікування, дитячі лікарні планового лікування, консультативно-діагностичні центри, спеціалізовані медичні центри (спеціалізовані лікарні);
- заклади охорони здоров'я, що надають третинну (високоспеціалізовану) медичну допомогу, до яких належать: багатопрофільна обласна та обласна дитяча лікарні, інші високоспеціалізовані лікарні (медичні центри);
- заклади охорони здоров'я системи екстреної медичної допомоги;
- заклади охорони здоров'я з медичної реабілітації.

За даними департаменту охорони здоров'я облдержадміністрації на 01.01.2019 р., мережа закладів охорони здоров'я Дніпропетровської області нараховує 113 лікарняних та 198 амбулаторно-поліклінічних закладів (табл. 3). Кількість лікарів усіх спеціальностей станом на 01.01.2019 р. складає 11,4 тис. осіб або 35,4 лікарів на 10 000 населення. На одного лікаря припадає 280 пацієнтів. У 2018 р. на 1 лікарняне ліжко припадало 124 особи при плановій ємності амбулаторно-поліклінічних закладів у 80 536 відвідувань за зміну.

Таблиця 3

Мережа та кадри закладів охорони здоров'я Дніпропетровської області у 2014–2018 рр.

Рік	Кількість лікарів усіх спеціальностей ¹		Кількість середнього медичного персоналу, тис.	Кількість лікарських закладів	У тис. лікувальних ліжок, тис.	Кількість лікарських амбулаторно-поліклінічних закладів	Кількість персоналу на 1 лікувальне ліжко, осіб.	Питома ємність амбулаторно-поліклінічних закладів		
	тис. осіб	на 10 000 населення						Кількість ліжок у рік у тис.	на 10 000 населення	Кількість персоналу на розрахунок на одного лікаря, осіб
2014	15,2	46,4	29,5	144	29,9	846	111,9	95563	293,9	213
2015	15,3	46,9	28,8	141	29,1	864	113,2	94625	293,2	212
2016	15,2	47,2	28,4	141	28,5	876	124,5	81840	253,6	275
2017	11,7	36,4	24,2	117	25,9	195	125,3	80536	249,5	280
2018	11,4	35,4	22,7	113	25,5	198				

¹ Без зубних лікарів

Динаміка показників охорони здоров'я у період з 2015 по 2017 рр. демонструє тенденцію усталення кількості залучених лікарів усіх спеціальностей (47 ос. у 2015 р., 36 ос. у 2016 та 47 ос. у 2017 р.), середнього медичного персоналу (88 ос., від-

повідно, у 2015, 2016 та 75 ос. 2017 рр.), а також кількості лікарняних ліжок (89; 87; 80, відповідно, у 2015, 2016 та 2017 рр.) (табл. 4) [2; 8; 14]. Кількість днів роботи ліжка у аналізованому періоді в середньому дорівнювала 300.

Таблиця 4

Основні показники охорони здоров'я в Дніпропетровській області, на 10 000 населення у 2014–2018 рр.

Показник	2014	2015	2016	2017	2018
Лікарі усіх спеціальностей	46,4	46,9	47,2	36,4	35,4
Середній медичний персонал	90,3	88,7	88,1	75,0	72,6
Лікарняні ліжка	91,3	89,4	87,1	80,34	79,2

В умовах реформування галузі охорони здоров'я в Дніпропетровській області одним із найважливіших напрямів став безперервний професійний розвиток фахівців, втілення у практику сучасних міжнародних стандартів надання медичної допомоги. Цей напрям набув свого розвитку в межах реалізації пріоритету діяльності департаменту охорони здоров'я Дніпропетровської облдержадміністрації щодо продовження трансформації первинної медичної допомоги, щоб пацієнти могли отримати якісну медичну допомогу у сімейних лікарів, а медики – гідні умови роботи та оплату своєї праці. Лікарі первинної ланки допомоги, насамперед сімейні, з першого контакту з пацієнтом, визначають не лише діагноз, а й необхідний обсяг фахової допомоги в закладах охорони здоров'я другого та третього рівня.

Проте реформа в галузі охорони здоров'я була сприйнята населенням області неоднозначно. По-перше, охорона здоров'я подорожчала для населення Дніпропетровської області у 2019 р. на 0,4 %. У сфері охорони здоров'я ціни підвищилися на 2,1 %, при

цьому ціни на послуги лікарень – на 8,7 %, амбулаторні послуги – на 6,0 %, фармацевтичну продукцію – на 0,4 %. По-друге, неоднозначні оцінки у 2018 р. отримала якість надаваних медичних послуг. Також слід підкреслити, що переважна більшість опитаних високо оцінила результат реформи (відповіді «скоріше задоволені» та «цілком задоволені»). Так, загалом 65,8 % опитаних висловили своє задоволення дільничними терапевтами/сімейними лікарями та якістю надаваних ними послуг; 70,7 % – послугами педіатрів; 54,3 % – стоматологами; 68,1 % – вузькими спеціалістами в поліклініці; 68 % – швидкою медичною допомогою; 51,4 % – медичною допомогою у стаціонарі; 62,5 % – медичною допомогою у пологових будинках. Однак, у попередньому (2017) році, оцінки були дещо вищими: зокрема, 72,3 % опитаних висловили своє задоволення послугами педіатрів; 73,1 % – стоматологами; 75,2 % – швидкою медичною допомогою; 62,5 % – медичною допомогою у стаціонарі; 65,8 % – медичною допомогою у пологових будинках (табл. 5).

Таблиця 5

Задоволеність населення області медичною допомогою у 2018 р. (відповіді «скоріше задоволені» та «цілком задоволені»), %

Рік	Дільничними терапевтами /сімейними лікарями	Педіатрами	Стоматологами	Вузькими спеціалістами в поліклініці	Швидкою медичною допомогою	Мед. допомогою у стаціонарі	Мед. допомогою у пологових будинках
2017	65,8	72,3	73,1	65,7	75,2	62,5	65,8
2018	72,3	70,7	54,3	68,1	68,0	51,4	62,5

Динаміка основних аспектів задоволеності населення області медичною допомогою за останні 2 роки дозволяє виявити загальний тренд: переважну більшість населення влаштовує медична допомога, яка надається сімейним лікарем, проте не дуже влаштовує допомога в стаціонарі. Мешкан-

ці області (63 % у 2018 р.) проходять профілактичні медогляди, проте відмовляються від звернення до лікаря через відсутність коштів (67 % у 2018 р.). Лише 45 % оцінюють свій стан здоров'я як добрий або дуже добрий та обізнані про симптоми інсульту, 49 % опитаних мають зайву вагу (табл. 6).

Таблиця 6

Динаміка основних аспектів задоволеності населення області медичною допомогою у 2016 – 2018 рр.

Показник	Рік	2016	2017	2018
Задоволені допоміжним терапевтичним/сімейним лікарем		61 %	66 %	72 %
Задоволені медичною допомогою в стаціонарі		57 %	63 %	51 %
Зверталися до лікаря в останньому випадку хвороби		66 %	76 %	55 %
Проводили профілактичні медогляди за останні 12 міс.		69 %	75 %	63 %
Випуски на ліжко протягом останніх 30 днів (днів.)		571	883	364
Відмовилися від звернення до лікаря через відсутність коштів за останні 12 міс.		42 %	66 %	67 %
Не вакциновані від захворювань для своїх дітей		81 %	72 %	67 %
Знають хоча б два симптоми інсульту		54 %	58 %	45 %
Оцінюють свій стан здоров'я як добрий або дуже добрий		42 %	48 %	45 %
Не мають надлишкової ваги або ожиріння		43 %	44 %	51 %
Вимірювали тиск протягом останнього року		н/д	80,5%	н/д

Фінансове забезпечення галузі охорони здоров'я області за рахунок коштів державного бюджету (на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями) має стійку тенденцію

до зростання (табл. 7), проте співставлення розрахункових показників реальної потреби галузі у фінансових ресурсах та планових показників видатків бюджету не проводилося.

Таблиця 7

Видатки Державного бюджету України на 2018 р. на централізовані заходи в Дніпропетровській області, тис. грн.

Рік	Забезпечення медичних заходів сирітних державних притулків та інтернатних закладів приватного характеру	Медична субвенція (одміндриветні трансферти (медична субвенція з державного бюджету місцевих бюджетів))
2019 (план)	551 222,1	4 632 095,297
2018	382 729,2	4 965 257,384
2017	301 658,84	4 794 844,01
2016	255 854,68	3 713 365,2

Висновки

Ситуація в галузі охорони здоров'я області, що у її нинішньому вигляді склалась не лише протягом останніх п'яти років, а у довгостроковому вимірі, обумовлена системною дією цілого комплексу чинників, які протягом досить тривалого часу формують сучасний рівень її розвитку. Так, укорінені традиції індивідуально-свідомісного та суспільного сприйняття цінності здоров'я людей (його недооцінення як із суспільно-економічної,

так і з соціально-особистісної сторони; та брак уваги до кожного з факторів, що впливають на збереження та зміцнення здоров'я) суттєво стримують прогресивні глобальні тенденції більш ефективного та суспільно корисного використання цього ресурсу, що визнається прогресивною світовою спільнотою найціннішим. Поряд із цим, на стан здоров'я населення впливає якість та доступність медичних послуг, їх ефективність та динамічна відповідність реальним потребам громадян.

Стрімка перебудова соціально-політичної й публічно-управлінської систем, затягнута економічна криза, започаткування медичної реформи – вагомими, але не єдиними чинниками зміни ситуації в галузі. Стабільним трендом у таких умовах залишається недостатньо висока якість життя населення, значна частина якого, за ознаками, перебуває за межею бідності (що означає низьку купівельну спроможність і, як наслідок, неспроможність забезпечити себе якісними умовами життя, продуктами харчування, медичним обслуговуванням, медикаментами) та високий рівень розповсюдженості хвороб, що вимагає вироблення принципово іншого стратегічного підходу до регулювання питання збереження здоров'я нації. Так, потребує моделювання суспільне бачення та, відповідно, підхід держави, органів місцевого самоврядування до формування бренду

особистого здоров'я, його збереження і зміцнення разом із прогресивним розвитком медичної галузі та посиленням її наукомісткості, що у своїй сукупності є передумовою оптимізації витрат (фінансові, ресурсні) на належне фінансове забезпечення галузі.

Таким чином, стратегічними перспективами розвитку галузі охорони здоров'я Дніпропетровської області є такі:

1. Формування бренду «здоров'я» людини та активізація суспільного руху за здорове життя.

2. Посилення інтеграції науки, техніки та технологій у діяльність медичної галузі.

3. Логічне завершення медичної реформи з урахуванням усього спектру проблем населення, чутливості гендерних, вікових та соціально-економічних потреб громад.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Безперервна професійна освіта сімейних лікарів Дніпропетровщини. – Департамент охорони здоров'я Дніпропетровської облдержадміністрації : Офіційний сайт Дніпропетровська область. – Режим доступу: <http://dozoda.dp.ua/site/2019/05/10>.
2. Заклади охорони здоров'я : Статистична інформація Головного управління статистики у Дніпропетровській області. – 2018. – Режим доступу: <http://dneprstat.gov.ua/statinfo%202015/oz/include/oz1.pdf>.
3. Заклади охорони здоров'я та захворюваність населення України у 2017 році : Статистичний збірник. – Київ : Державна служба статистики України. – 2018. – 109 с.
4. Захворюваність населення : Статистична інформація Головного управління статистики у Дніпропетровській області. – 2018. – Режим доступу: <http://www.dneprstat.gov.ua/statinfo%202015/oz/include/oz2.pdf>.
5. Індекс Здоров'я. Україна. – Режим доступу : <http://health-index.com.ua>.
6. Інформаційний бюлетень про стан інфекційної захворюваності в Дніпропетровській області за 2018 рік. – Дніпропетровський ОЛЦ МОЗ України, 2019. – Режим доступу : <http://www.dolc.dp.ua/wppress/?p=3787>.
7. Контактна інформація про заклади охорони здоров'я Дніпропетровської області станом на 01.01.2018. – Департамент охорони здоров'я Дніпропетровської облдержадміністрації : Офіційний сайт. – Режим доступу : <http://dozoda.dp.ua/site/2018/04/23>.
8. Медичні кадри : Статистична інформація Головного управління статистики у Дніпропетровській області. – 2018. – Режим доступу : <http://dneprstat.gov.ua/statinfo%202015/oz/include/oz3.pdf>.
9. Про Державний бюджет України на 2016 рік : Закон України № 928-VIII від 25.12.2015. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/928-19>.
10. Про Державний бюджет України на 2017 рік : Закон України № 1801-VIII від 21.12.2016. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.
11. Про Державний бюджет України на 2018 рік : Закон України № 2246-VIII від 07.12.2017. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19/print>.
12. Про Державний бюджет України на 2019 рік : Закон України № 2696-VIII від 28.02.2019. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2696-19>.
13. Споживчі ціни : Соціально-економічне становище дніпропетровської області за січень–квітень 2019

року. – Повідомлення Головного управління статистики у Дніпропетровській області. – Режим доступу : <http://dneprstat.gov.ua/>

14. Статистичний щорічник Дніпропетровської області. Інфографіка : Державна служба статистики України Головне управління статистики у Дніпропетровській області, 2017. – Режим доступу : <http://dneprstat.gov.ua/infografika/2017/shorich2017.pdf>.

15. Щорічна доповідь про стан здоров'я населення, санітарно-епідемічну ситуацію та результати діяльності системи охорони здоров'я України. 2016 рік / МОЗ України, ДУ «УІСД МОЗ України». – Київ, 2017. – 516 с.

16. Чепелевська Л. А. Слабкий В. Г. Роль хвороб органів травлення в падінні трудового потенціалу України // Економіка і право охорони здоров'я. – 2017. – № 1. – С. 10 – 15.

REFERENCES

1. *Bezperervna profesiina osvita simeinykh likariv Dnipropetrovshchyny [Continuous professional education of family doctors in Dnipropetrovsk]*. Departament okhorony zdorovia Dnipropetrovskoi oblderzhadministratsii : Ofitsiinyi sait Dnipropetrovska oblast. Retrieved from: <http://dozoda.dp.ua/site/2019/05/10> [in Ukrainian].

2. *Zaklady okhorony zdorovia [Healthcare Institutions]*. (2018). Statystychna informatsiia Holovnoho upravlinnia statystyky u Dnipropetrovskii oblasti. Retrieved from: <http://dneprstat.gov.ua/statinfo%202015/oz/include/oz1.pdf> [in Ukrainian].

3. *Zaklady okhorony zdorovia ta zakhvoriuvanist naseleння Ukrainy u 2017 rotsi [Health Care Institutions and Morbidity of the Ukrainian Population in 2017]*. (2018). *Statystychnyi zbirnyk*, Kyiv : Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [in Ukrainian].

4. *Zakhvoriuvanist naseleння [Population morbidity]*. (2018). Statystychna informatsiia Holovnoho upravlinnia statystyky u Dnipropetrovskii oblasti. Retrieved from: <http://www.dneprstat.gov.ua/statinfo%202015/oz/include/oz2.pdf> [in Ukrainian].

5. *Index Zdorovia [Health Index]*. (2019). Ukraine. Retrieved from: <http://health-index.com.ua> [in Ukrainian].

6. *Informatsiinyi biuletyn pro stan infektsiinoi zakhvoriuvanosti v Dnipropetrovskii oblasti za 2018 rik [Information bulletin on the status of infectious disease in the Dnipropetrovsk region for 2018]*. (2019). Dnipropetrovskiy OLC MOZ Ukrainy. Retrieved from: <http://www.dolc.dp.ua/wpress/?p=3787> [in Ukrainian].

7. *Kontaktna informatsiia pro zaklady okhorony zdorov'ia Dnipropetrovskoi oblasti stanom na 01.01.2018 [Contact information on health care institutions of Dnipropetrovsk region as of 01.01.2018]*. (2019). Departament okhorony zdorovia Dnipropetrovskoi oblderzhadministratsii. Retrieved from: <http://dozoda.dp.ua/site/2018/04/23> [in Ukrainian].

8. *Medychni kadry [Medical Personnel]*. (2019). Statystychna informatsiia Holovnoho upravlinnia statystyky u Dnipropetrovskii oblasti. Retrieved from: <http://dneprstat.gov.ua/statinfo%202015/oz/include/oz3.pdf> [in Ukrainian].

9. Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2016 rik: Zakon Ukrainy № 928-VIII vid 25.12.2015 [On the State Budget of Ukraine for 2016: Law of Ukraine of 25.12.2015 No. 928-VIII]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/928-19> [in Ukrainian].

10. Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2017 rik: Zakon Ukrainy № 1801-VIII vid 21.12.2016 [On the State Budget of Ukraine for 2017: Law of Ukraine of 21.12.2016 No. 1801-VIII]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19> [in Ukrainian].

11. Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2018 rik: Zakon Ukrainy № 2246-VIII vid 07.12.2017 [On the State Budget of Ukraine for 2018: Law of Ukraine of 07.12.2017 No. 2246-VIII]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19/print> [in Ukrainian].

12. Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2019 rik: Zakon Ukrainy № vid 28.02.2019 [On the State Budget of Ukraine for 2018: Law of Ukraine of 28.02.2019 No. 2696-VIII]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2696-19> [in Ukrainian].

13. *Spozhyvchi tsiny [Consumer prices]*. Sotsialno-ekonomichne stanovysheche dnipropetrovskoi oblasti za sichen-kviten 2019 roku. Povidomlennia Holovnoho upravlinnia statystyky u Dnipropetrovskii oblasti. Retrieved from: http://dneprstat.gov.ua/public/2019/public_04.htm [in Ukrainian].

14. *Statystychnyi shchorichnyk Dnipropetrovskoi oblasti [Statistical Yearbook of Dnipropetrovsk Oblast]*. (2017). Infografika. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy Holovne upravlinnia statystyky u Dnipropetrovskii oblasti. Retrieved from: <http://dneprstat.gov.ua/infografika/2017/shorich2017.pdf> [in Ukrainian].

15. *Shchorichna dopovid pro stan zdorovia naseleння, sanitarno-epidemichnu sytuatsiiu ta rezultaty diialnosti systemy okhorony zdorovia Ukrainy. 2016 [Annual report on the state of health of the population, the sanitary-epidemic situation and the results of the health system of Ukraine. 2016].* MOZ Ukrainy, DU “UISD MOZ Ukrainy”. Kyiv [in Ukrainian].
16. Chepelevska, L. A., Slabkyi, V. H. (2017). Rol khvorob orhaniv travlennia v padinni trudovoho potentsialu Ukrainy [Role of digestive diseases in the decline of labor potential of Ukraine]. *Ekonomika i pravo okhorony zdorovia, 1, 10-15* [in Ukrainian].

Матвеева Ольга Юрьевна

Кандидат наук з державного управління, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління, Національної академії державного управління при Президенті України
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Matveieva Olga

PhD in Public Administration, Assoc. Prof.
Dnipropetrovsk regional institute for public administration, National academy for public administration under the President of Ukraine
29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Email: olivebox30@gmail.com

Цитування: Матвеева О. Ю. Аналіз тенденцій розвитку галузі охорони здоров'я Дніпропетровської області України / О. Ю. Матвеева // *Аспекти публічного управління*. – 2019. – Т. 7 – № 8. – С. 76-85.

Citation: Matveieva, O.Y. (2019). Analiz tendentsii rozvytku haluzi okhorony zdorovia Dnipropetrovskoi oblasti Ukrainy [Analysis of trends in health care in Dnipropetrovsk oblast of Ukraine]. *Public administration aspects, 7(8), 76-85*.

Стаття надійшла / Article arrived: 30.08.2019

Схвалено до друку / Accepted: 28.08.2019