



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

АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

www.aspects.org.ua

2021 ТОМ 9 № 4

Видається з вересня 2013 року
6 разів на рік

Дніпро
Видавництво «Грані»
2021



Аспекти публічного управління

Науковий журнал

Том 9 № 4 2021

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

Свідоцтво про реєстрацію
КВ № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

Відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України № 886 від 02.07.2020 р. надано статус фахового видання з державного управління

Друкується за рішенням Вченої ради Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (протокол № 02/242 від 23.02.2021).

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

Індексується:
DOAJ
IndexCopernicus
ERIH PLUS
Google Scholar
Vernadsky National Library of Ukraine
CrossRef
Ulrichs web
WorldCAT

Видавець:
Видавництво «Грані»
Україна, 49044, Дніпро
вул. Гоголя, 20-б, к. 32
+38(097)269-55-13
+38(050)258-83-86
grani-print.dp.ua
granidp@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» 2021

Редакційна колегія

Абельсеїтова Світлана	к. тех. н., доц. (Казахстан)
Аврейцевич Ян	д.т.н., проф. (Польща)
Андріанов Ігор	д. ф-м. н., проф. (Німеччина)
Антонова Ольга	д. держ. упр., проф.
Бобровська Олена	д. держ. упр., проф.
Бородін Євгеній	д.і.н., проф.
Гао Тяньмін	к. екон. н., доц. (КНР)
Глук Кшиштоф	д.ф.н., доцент. (Польща)
Гончарук Наталія	д. держ. упр., проф.
Гугнін Олександр	д. філос.н., проф. (Польща)
Іванова Світлана	к. філол.н., доцент
Квітка Сергій	д. держ. упр., проф.
Кравченко Богдан	д. держ. упр., проф. (Киргизька Республіка)
Кравченко Віктор	к. юр. наук, проф.
Крушельницька Таїсія	д. держ. упр., проф.
Кузнецовене Йоланта	д.ф.н., проф. (Литва)
Липовська Наталія	д. держ. упр., проф.
Маматова Тетяна	д. держ. упр., проф.
Матвеева Ольга	к. держ. упр., доц.
Молоканова Валентина	д. т. н., проф.
Набаз Навзад Абдулла	д.ф. (Ірак)
Огданський Кирило	к. е. н., доц.
Письменний Ігор	д. держ. упр., проф.
Прокопенко Леонід	д. держ. упр., проф.
Ружевічус Юзас	д. екон. н., проф (Литва)
Серафінас Далюс	д.н. із соц. ком., проф. (Литва)
Серьогін Сергій	д. держ. упр., проф.
Серьогіна Тетяна	к. держ. упр., доцент
Старушенко Галина	к. т. н., проф.
Сорокіна Людмила	к. соц. н., доцент
Сорокіна Наталія	к. держ. упр., доцент
Тарасенко Тетяна	к. держ. упр., доцент
Чикаренко Ірина	д. держ. упр., проф.
Шпекторенко Ігор	д. держ. упр., проф.

Редакція

Головний редактор: Квітка Сергій
Заступники головного редактора: Іванова Світлана,
Серьогіна Тетяна, Сорокіна Наталія
Коректор: Комлева Юлія

Контакти:

+38(050)258-83-86; +38(097)269-55-13
aspects.dnipro@gmail.com
www.aspects.org.ua



Public Administration Aspects

Scientific journal

9 (4) 2021

Founders:

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

Registration license

KB № 20424 - 10224 P, issued 28.11.13

Order № 886 of 02 July 2020 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 № 02/242 dated 23.02.2021)

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

Indexed:

DOAJ

IndexCopernicus

ERIH PLUS

Google Scholar

Vernadsky National Library of Ukraine

CrossRef

Ulrichs web

WorldCAT

Publisher:

Publishing house «Grani»

20b, Gogol St., of. 32

Dnipro, Ukraine, 49044

+38(097)269-55-13

+38(050)258-83-86

graniprint@gmail.com

grani-print.dp.ua

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» 2021

Editorial board

Abelseitova Svitlana	Assoc. Prof. PhD (Kazakhstan)
Awrejcewicz Jan	Full Prof. Dr. (Poland)
Andrianov Igor	Full Prof. Dr. (Germany)
Antonova Olga	Full Prof. Dr.
Bobrovska Olena	Full Prof. Dr.
Borodin Yevheniy	Full Prof. Dr.
Gluc Krzysztof	Assoc. Prof. Dr.
Gao Tianmin	Assoc. Prof. PhD (PRC)
Honcharuk Natalia	Full Prof. Dr.
Huhnin Oleksandr	Full Prof. Dr. (Poland)
Ivanova Svitlana	Assoc. Prof. PhD
Kvitka Sergiy	Full Prof. Dr.
Kravchenko Bohdan	Full Prof. Dr. (Kyrgyz Republic)
Kravchenko Viktor	Full Prof. PhD
Krushelnyska Taisiia	Full Prof. Dr.
Kuznecoviene Jolanta	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Lypovska Natalia	Full Prof. Dr.
Mamatova Tetiana	Full Prof. Dr.
Matveieva Olha	Assoc. Prof. PhD
Molokanova Valentyna	Full Prof. Dr.
Nabaz Nawzad Abdullah	Dr. (Iraq)
Ohdanskyi Kyrylo	Assoc. Prof. PhD
Pysmennyi Ihor	Full Prof. Dr.
Prokopenko Leonid	Full Prof. Dr.
Ruzhevichus Yuzas	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Serafinas Dalius	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Serohin Sergii	Full Prof. Dr.
Serohina Tetiana	Assoc. Prof. PhD
Starushenko Halyna	Assoc. Prof. PhD
Sorokina Liudmyla	Assoc. Prof. PhD
Sorokina Natalia	Assoc. Prof. PhD
Tarassenko Tetiana	Assoc. Prof. PhD
Chykarenko Iryna	Full Prof., Dr.
Shpektorenko Igor	Full Prof., Dr.

Editorial office

Editor in Chief: Kvitka Sergiy

Deputies Chief Editor: Ivanova Svitlana, Serohina Tetiana,

Sorokina Natalia

Corrector: Komleva Yulia

Contacts:

+38(050)258-83-86; +38(097)269-55-13

aspects.dnipro@gmail.com

www.aspects.org.ua

ЗМІСТ

- C. 5
Тетяна Сокольська, Вікторія Панасюк, Світлана Поліщук, Світлана Лобачова, Богдан Осипенко
Роль комунікацій в процесі реалізації політики публічного управління сталим розвитком агросфери
- C. 13
Наталія Ларіна, Дмитро Сніжко
Формування правосвідомості у публічних службовців: понятійне поле, види, структура
- C. 20
Роман Сторожев
Особливості партисипативного стилю управління лідера в публічно-управлінській діяльності
- C. 28
Володимир Дзега
Методологічні засади механізмів розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування
- C. 36
Бал Мюджахіт
Удосконалення підходів щодо поводження з побутовими відходами України у напрямі Європейського зеленого курсу
- C. 43
Ігор Яшутін
Теоретичні підходи до досліджень понять та механізмів забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби
- C. 50
Сергій Корнієвський
Використання методології державного управління у дослідженні процесів регіонального розвитку
- C. 61
Андрій Жорняк
Феномен асистенціалізму та соціальної стигматизації у державній політиці України в питаннях соціальної інтеграції людей з інвалідністю
- C. 72
Тетяна Кравцова, Оксана Лащенко, Олег Кравцов
Використання маркетингового підходу в діяльності органів публічного управління медичною сферою
- C. 85
Сергій Квітка, Надія Новіченко, Олександр Бардах
Штучний інтелект у муніципальному управлінні: вектори розвитку
- C. 95
Євген Бородін, Наталія Піскоха, Геннадій Демощенко
Проблеми і переваги цифровізації місцевого самоврядування
- C. 104
Наталія Гусаревич
Електронне голосування: концептуальні підходи

Contents

- P. 5
Tetyana Sokolska, Svitlana Polishchuk, Viktoriia Panasyuk, Svetlana Lobachova, Bohdan Osypenko
The Role Of Communications in Public Management Policy Implementation Carried Out by Agriculture Sustainable Development
- P. 13
Nataliia Larina, Dmytro Snizhko
Formation of Legal Consciousness among Public Servants: Conceptual Field, Types, Structure
- P. 20
Roman Storozhev
Features Participative Leader Management Style in Public Management Activities
- P. 28
Vladimir Dzega
Methodological Principles of Development Mechanisms for Organizational Competence of Local Government Officials
- P. 36
Ball Mujahit
Formation Of Public Security in the United States: Theoretical Fundamentals
- P. 43
Igor Yashutin
Theoretical Approaches to The Research of Definitions and Mechanisms for Ensuring Executive Discipline in The Bodies of the Public Service
- P. 50
Sergii Korniiievskiy
The Use of Public Administration Methodology in The Study of Regional Development Processes
- P. 61
Andrii Zhorniak
The Phenomenon of Assistanceism and Social Stigmatization in the State Policy of Ukraine in the Issues of Social Integration of People with Disabilities
- P. 72
Tetiana Kravtsova, Oksana Lashenko, Oleg Kravtsov
The Use of Marketing Approach in the Activities of Public Administration of the Medical Field
- P. 85
Sergiy Kvitka, Nadiia Novichenko, Olexander Bardakh
Artificial Intelligence in Municipal Administration: Vectors of Development
- P. 95
Yevgeniy Borodin, Natalia Piskokha, Gennady Demoshenko
Problems and Benefits of Digitalization of Local Government
- P. 104
Natalia Gusarevych
Electronic Voting: Conceptual Approaches



Tetyana Sokolska, Svitlana Polishchuk, Viktoriia Panasyuk, Svetlana Lobachova, Bohdan Osypenko

Bila Tserkva National Agrarian University (Bila Tserkva, Ukraine)

The Role of Communications in Public Management Policy Implementation Carried Out by Agriculture Sustainable Development

The article examines the basic concepts of sustainable development, identifies the current state of the agricultural sector and presents its characteristics and factors constraining its balanced development in Ukraine.

Based on the analysis of world experience, it was established that the issues of effective public administration are extremely important in ensuring the sustainable development of the agrosphere, especially in the context of decentralization of power in which with most of management functions are transferred from central to local authorities. In these conditions, the need to use effective public administration technologies, with communications playing a key role, has been proven.

The paper suggests a system of organizational and economic activities aimed to ensure the sustainable development of the agrosphere, among which the resource balance is singled out. The latter includes three main balance – subsystems, namely balance in resource potential reproduction; resource and technological balance; balance in using resource potential. It provides:

- ensuring structural proportionality between material and technical, labor, land and other resources used in the process of agricultural production and meets the needs in overall scope;
- selection of resources considering the peculiarities of modern technologies and climatic conditions;
- economical use of available resources, which provides for their combination into a single production process that provides high resource efficiency and maintains a dynamic balance between all components of the biosphere.

The role and place of foresight in the formation and implementation of sustainable development policy based on reconciling the interests of all stakeholders, especially elites, building consensus on the future for society as a whole and was grounded. The reconciling provides a choice of action depending on the future forecasting and ways to achieve it, as well as shows possible ways to adjust them.

The paper reveals the analysis of the survey conducted amongst private farmers (according to a multifactor questionnaire in which the answers for each statement ranged from 0 - strongly disagree, to 4) on the most constraining factors in establishing communication between private farmers and public authorities. It was found out that the most influential ones included distrust of public authorities, misunderstanding of communication processes and tools as well as a lack of desire to communicate,

It is proved that large-scale information and consulting activities, as an organized exchange of information, should be implemented through the strengthening of communication links between public authorities, private farmers, community, academicians and other business entities as well as through government support programs.

Keywords: *sustainable development, agrosphere, decentralization, communications, public administration, resource balance, foresight, web platform, information support*

Тетяна Сокольська, Світлана Поліщук, Вікторія Панасюк, Світлана Лобачова, Богдан Осипенко

Білоцерківський національний аграрний університет (Біла Церква, Україна)

Роль комунікацій в процесі реалізації політики публічного управління сталим розвитком агросфери

У статті досліджено основні концепції сталого розвитку, та означено сучасний стан аграрної галузі, наведено її характерні особливості та чинники, що стримують її збалансований розвиток в Україні.

На підставі аналізу світового досвіду встановлено, що у забезпеченні сталого розвитку агросфери надзвичайно важливого значення набувають питання ефективного публічного управління, особливо в умовах децентралізації влади, за якої більшість управлінських функцій передається від центральних органів на місце. У цих умовах доведена необхідність використання дієвих технологій публічного управління, серед яких ключова роль відводиться комунікаціям.

Запропоновано систему організаційно-економічних заходів, для забезпечення сталого розвитку агросфери, серед яких виокремлено ресурсну збалансованість, що включає три основні баланси-підсистеми: баланс у процесі відтворення ресурсного потенціалу; ресурсно-технологічний баланс; баланс у процесі використання ресурсного потенціалу і передбачає:



- забезпечення структурної пропорційності між матеріально-технічними, трудовими, земельними та іншими ресурсами, що використовуються в процесі сільськогосподарського виробництва і в загальному обсязі відповідає потребам;
- підбір ресурсів з урахуванням особливостей сучасних технологій та природно-кліматичних умов;
- ощадливе використання наявних ресурсів, що передбачає таке їх поєднання в єдиний виробничий процес, який забезпечує високу ресурсовіддачу і одночасно збереження динамічної рівноваги між всіма компонентами біосфери.

Обґрунтовано роль і місце форсайту у формуванні та реалізації політики сталого розвитку, який базується на узгодженні інтересів усіх стейкхолдерів, передусім еліт, створення консенсусу щодо майбутнього для всього суспільства і передбачає можливість вибору варіанта дій залежно від прогнозування майбутнього, тобто фактично спрямований на проектування майбутнього і пошук шляхів його досягнення, а також показує можливі шляхи їх коригування.

Наведено аналіз опитування ОСГ (за багатофакторною анкетною відповіді в якій для кожного твердження були в діапазоні від 0 -категорично не згоден, до 4) щодо найбільш стримуючих факторів налагодження комунікацій між ОСГ та органами публічної влади, який засвідчив, що найбільший вплив мають: недовіра до органів публічної влади, нерозуміння процесів та інструментів комунікації, також має місце відсутність бажання комунікувати.

Доведено, що широкомасштабна інформаційно-консультативна діяльність публічній сфері, як організований обмін інформацією, має реалізовуватися через посилення комунікаційних зв'язків між органами публічної влади, ОСГ, громадою, науковцями та іншими суб'єктами господарювання, через державні програми підтримки.

Ключові слова: *сталий розвиток, агросфера, децентралізація, комунікації, публічне управління, ресурсна збалансованість, форсайт, веб-платформа, інформаційне забезпечення*

Problem formulation.

The concept of sustainable development, which provides for economic stability harmonization with social welfare and environmental security, has recently become the most widespread among the concepts of civilizational development. Against the background of the current general instability, agricultural sector requires a special approach to solving this issue due to its quantitative, qualitative and structural imbalance caused by the irrational production structure, lack of adequate state support for agricultural production, excessive depletion of natural resources [1]. In addition to the problems of inefficient organization of rural development, their depression, insufficient diversification of activities, unemployment and impoverishment of the rural population, the growth of anthropogenic pressure on the environment contribute to it. Giving priority to economic growth, current social and especially environmental tasks are solved on a residual basis with the rural population living the standard remaining quite low. However, it is becoming increasingly clear around the world that development is not just about production increase. The new paradigm emphasizes the local definition of

the development needs, which includes non-economic or non-industrial indices, such as quality of life, equity and social participation [2]. Therefore, there arises the question on what aspect should we focus on? Should it be productivity increase, health and social conditions improvement, human resources development or the environment preservation for future generations?

Analysis of the world's leading countries experience reveals that the issues of efficient public administration are vitally important in ensuring sustainable development. It is especially important in the context of decentralization of power, in which most management functions are transferred from the central to lower levels and become their own task. In these circumstances, there is an urgent need to use effective public administration technologies with a key role played by communications. It is only reliable information links between all levels that can provide for the effective operation of public authorities.

In particular, T.V. Sivak [3] believes that rethinking the role of communications in public administration has led to understanding the need to move from an informing model to a model of interaction in management



decision-making, although communications have always been an important component of development strategy for both a state and an institution.

Analysis of recent research and publications has shown that much attention has been paid to the issues of agricultural sector sustainable development by domestic scientists such as O. Borodin, Yu. Lupenko, B. Popov, I. Prokop, P. Sabluk, A. Tretyak, M. Khvesyk, O. Shubravskaya, V. Yurchyshyn [4-8] etc. These scientists argue for the need to ensure sustainable development with a strong emphasis on the society well-being.

O. Amosov, R. Voitovych, N. Galkalova, Yu. Habermas, V. Dreshpak, O. Kandzyuba, O. Kravtsov, G. Lasvel, N. Luman, V. Piskotsky, V. Mazur, I. Matyushina [9-18] and many others studied the problems of information and communication technologies and the formation of modern science of communication in the public sphere.

However, despite the large number of papers on sustainable development of agriculture and current studies on the formation of effective public management and administration for social development of both Ukraine and the regions, it should be noted that the establishment of effective communication policy in public management of sustainable agricultural development remains unsettled and require in-depth study.

The aim of the study was to study the theoretical foundations and applied aspects of the role of communications in the formation and implementation of public policy for the management of sustainable development of the agricultural sector.

Research methods.

The following research methods were used to achieve the above goal: system-analytical, analysis and synthesis methods were used to justify the development of communications in public management of sustainable development of the agriculture; generalization method - to process of research and experimental data on the formation and development of the public management system of sustainable development in Ukraine; comparative method - to compare foreign and domestic experience of effective communications introduction in public management of sustainable development

of agriculture; empirical - to understand the experience in applying the program-targeted approach in public administration, questionnaires, interviewing farmers and UTC representatives; statistical data were processed with the statistical method.

Results.

The research showed that the current state of the domestic agriculture does not meet the requirements of its powerful resource potential, the cost of various resources per unit of output is much higher compared to leading countries due to its inefficient use. The reasons for the higher resource intensity of domestic agriculture are related to the objective features of the productive forces and the consequences of the economic system functioning. The current structure of the industry is determined by productive forces. The economic consequences include technical and technological lag, especially in the small-scale sector with subsequent violation of the structural balance between crop and livestock production, and the exports have become raw materials oriented. With its most fertile chernozems in the world, high educational, intellectual potential of labor resources, Ukraine is far behind the leading European countries in terms of yield, animal productivity and rural development. That is, the preconditions for Ukraine's transition to sustainable (balanced) development model are currently unfavorable. Due to many factors, the potential of economic, environmental and social resources for sustainable development of our country has undergone significant destructive changes. The current conditions of the competitive environment have made the domestic agriculture dependent on the level of using scientific and technological progress achievements as well as on relevance, completeness, reliability of the information used and its analysis timeliness, depth and quality. And it is information and consulting activities in Ukraine that are extremely unsatisfactory, because today the modern manufacturer is not ready to pay for information, and scientists have not yet learned to sell their intellectual property.

However, despite the complexity of the situation the agricultural sector is currently in, it has a significant resources potential. Its mobilization can change the situation for the



better and become the basis for its gradual transition to the sustainable development model.

We believe that solving this problem demands to develop a comprehensive system of organizational and economic arrangements with resource balance ensuring to play the most important role. Resource balance implies:

1) ensuring structural proportionality between material and technical, labor, land and other resources used in agricultural production and meets the needs in general;

2) selection of resources taking into account the peculiarities of modern technologies and climatic conditions;

3) economical use of available resources, which provides for their combination into a single production process with high resource efficiency and maintaining a dynamic balance between all components of the biosphere.

That is, it is a long-term provision of the proper ratio of production and human resources with the preservation of the natural environment.

Resource balance includes three main balances-subsystems: balance in the process of resource potential reproduction; resource and technological balance; resource potential balance. Therefore, the resource balance creates a new form of relationship with the natural environment, and needs are met within environmental constraints, which improve the welfare, working and living conditions of present and future generations, maintaining a dynamic balance between all components of the biosphere, rational use and reproduction of natural resources using production wastes.

We believe that to be able to meet social, economic and environmental challenges modern agriculture producers, farmers and private farms need to receive the latest information via a wide range of methods and tools, including local media and ICT. According to world experience, sustainable development is impossible without the creation and functioning of an effective system of interaction between government and society. Such communicative interaction not only plays an extremely important role from the point of view of public influence on management decisions taken by the authorities, it also is of great importance for the

formation of the image of transparent subject of power. It also comprises understanding the essence of the communication process and the legal framework for the activities of public administration in the field of public relations by the subject of communication [19].

It is worth mentioning that positive changes taking place in the world's leading countries are associated with a significant impact of local and regional processes on the development in general. This influence is also transformed into a purely political process of decentralization of power through increasing the role of local authorities at different territorial levels. In these conditions, the formation of sustainable development policy "top-down" becomes ineffective, as it limits the use of local potential for endogenous development. Therefore, there is a constant search for new models of public administration, which provide for both horizontal coordination of central executive bodies, and vertical one - between central and local authorities. This kind of transformation changes the role of central governments - they become responsible for working out common rules, controlling and coordinating mechanisms in implementing sustainable development policies at all territorial levels when it is necessary to influence the development of all regions, not just the underdeveloped ones. Among the new functions that have arisen in the central governments of many countries in the new model of governance, the following are worth noting in the formation and implementation of sustainable development policy [20]:

- facilitating the search for consensus and communication between regions and sectors, including the definition of goals, time frames and spatial boundaries;

- collecting and analysis of adequate data and information, formation of databases on the needs and opportunities for regional development, strengthening the dialogue between central executive bodies;

- development of legislative, financial and administrative systems that regulate complex hierarchical types of coordination;

- the function of "arbitrator" in resolving conflicts between different areas of public policy and regions, including the definition of political responsibility for the final decision.



In addition to the above, a forecasting technology - foresight - should play an important role in the formation and implementation of sustainable development policy as a systemic tool to influence the formation of the future. Such technology is based on reconciling the interests of all stakeholders, especially the elites, creating a consensus on the future for society. Foresight provides the ability to choose the course of action depending on the "vision" of the future, i.e. it is actually aimed at designing the future and finding ways to achieve it and it also shows possible ways to adjust them.

According to V. Martin [21], foresight is one of the most modern methodologies of strategic forecasting organized as a carefully planned systematic process. In contrast to traditional technologies, foresight involves participation of many experts, and sometimes interviewing certain groups of the population interested in solving the problem.

As for Ukraine, we believe that the inefficiency of public administration is caused by the lack of integral parts of the management process - strategic planning and forecasting. For example, Ukraine has adopted the Sustainable Development Strategy "Ukraine -2020" which defines the key areas of the reform, but the strategy has not been implemented due to the lack of a coordination mechanism that would coordinate the timing and decisions taken by central and executive authorities, local governments and lack of resources ensuring and accountability for the implementation of the declared results.

That is, today, the readiness of society (public administration bodies, academicians, business representatives, the public) to discuss the prospects of socio-economic development of the region or community is extremely important. Foresight involves the creation of a network of stakeholders with all tools of strategic communication between the levels to be involved. Establishing and maintaining permanent communication links between the subjects and objects of public administration, the use of special means of information exchange ensures and directly carries out the management process. The need to establish and maintain communication stems from the very essence of public administration as a purposeful influence to achieve socially

significant and socially defined goals. It involves mandatory awareness of this need by public administration, as well as regulation and coordination of communication activities of these entities.

This was confirmed by the 9th UN Round Table (in September 2004, the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). The participants declared and actively promoted the idea that communication is a process necessary primarily to facilitate dialogue and assess the situation. The final resolution of the Round Table contains a few points that are worth mentioning. First, it must be remembered that even when we mention environmental or natural problems, resource management, "communication for development concerns people", these problems cannot be solved simply by applying a scientific approach without taking full account of people's knowledge and their perception of the change. The second point concerns the role of communication, which is considered a two-way process aimed at supporting all stakeholders and facilitating the assessment of problems and identifying strategies that lead to change [22].

It should be noted that nowadays public administration as a form of interaction between subjects and objects of government is inseparable from communication since considering the needs and position of the object of government makes the basis of democracy.

According to O. Babatunde [23], communication, by its nature, is the most important component of meaningful participation that can result in an active exchange of knowledge and ideas necessary for successful problem identification and the solution planning. Therefore, communication goes beyond "communication" and passes into the sociological dimension.

Therefore, we conducted a survey of heads of united territorial communities considering the role of communications in public administration. The survey aimed to determine the role of communications in the development of efficient united territorial communities. Nine out of ten respondents noted that the level of communication between local governments, the community and business was satisfactory while

agriculture producers and private farmers noted the lack of information and low level of communication with public authorities (78% of respondents) and 97% said they were not willing to pay for the information. Currently, private farmers and small-scale producers do

not have information on effective business running, 89% of respondents do not know what sustainable development is and how to work on a sustainable basis; 30% do not believe they can get quality information from scientists at domestic universities (Figure

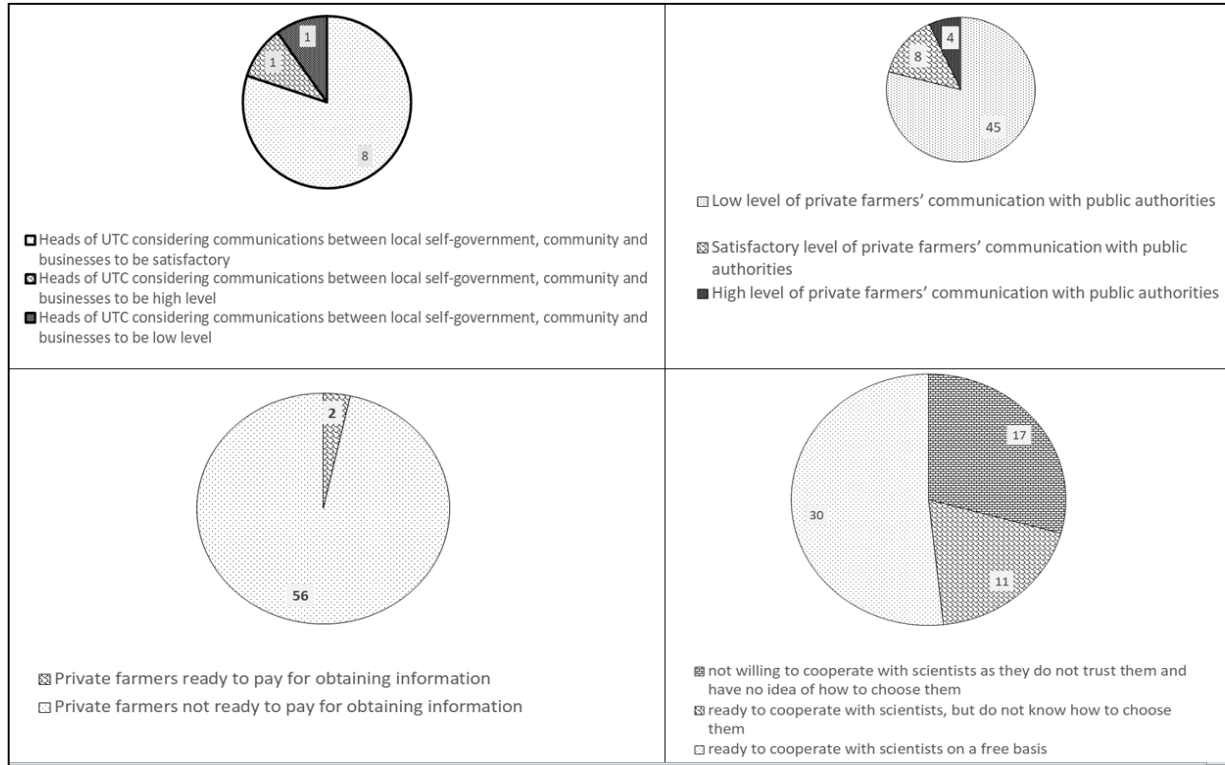


Figure 1. The results of survey. Source: own research.

Having analyzed the current situation, we can advise to hold master classes and webinars on effective communication between public authorities, agribusiness, community, scientists according to the scheme.

The survey conducted amongst private farmers (according to a multifactor questionnaire in which the answers for each

statement ranged from 0 - strongly disagree, to 4) on the most constraining factors in establishing communication between private farmers and public authorities found out that the most influential ones included distrust of public authorities, misunderstanding of communication processes and tools as well as a lack of desire to communicate, table 1.

Table 1. Factors constraining communications between private farmers and public authorities (0-minimum, 4-maximum; n = 58)

Category	Opinion of members	
	Mean	(SD)
communication	Incomprehension of interaction processes and instruments	3.29 (0.5)
	Distrust of public authority bodies	3.32 (0.44)
	No desire	2.14 (0.44)



1). Having analyzed the data obtained, we believe that establishing communications between public authorities, business, NGOs and the community currently must be prior in the community development agenda. In this regard, we consider it appropriate to create "Regional web platforms for public communications". Their activities should be aimed at ensuring rural people access to relevant information and at promoting social dialogue through developing and implementing appropriate strategies and plans in accordance with the goals and objectives set.

The activities of such platforms should be developed considering the needs and priorities identified at the local level of the community, business, agricultural producers, public organizations, united territorial communities. To ensure the community sustainable development and empowerment, the processes are implemented and monitored in close coordination with local stakeholders.

The state should support national research on sustainable development, using foresight, as one of the most modern methodologies for strategic forecasting of sustainable development to expand and institutionalize rural communication services as a part of the agricultural sector.

Conclusions. The issue of agriculture sustainable development maintenance under current conditions of information and communication technologies development is possible on condition of establishment of effective communications between the power, business, scientists and a society. Given the active spread of social networks, the emergence of new forms of population self-organization, including civic movements, unions, associations, the use of methodologies for forecasting future development and foresight opens new opportunities for sustainable development.

State support for establishment of "Regional web platforms for public communications" will contribute to ensuring access of rural residents to relevant information and social dialogue through the development and implementation of appropriate strategies and plans in accordance with the goals and objectives of sustainable development.

Large-scale information and consulting activities, as an organized exchange of information, should be implemented through the strengthening of communication links between public authorities, private farmers, community, academicians and other business entities as well as through government support programs.

REFERENCES

1. Sokolska, T. V. (2016). Resource and economic support for sustainable growth of agricultural production. Bila Tserkva. [in Ukrainian]
2. Age, A. I., Obinne, C. P., & Demenongu, T. S. (2012). Communication for Sustainable Rural and Agricultural Development in Benue State, Nigeria.
3. Sivak T. V. (2009). Strategic communications in the system of public administration of Ukraine. Kyiv: NAPA. [in Ukrainian].
4. Borodin, M. (ed) (2012). Socioeconomic development of agriculture and village: modern dimension. NAS of Ukraine, Institute of Economics and Forecasting. Kyiv. [in Ukrainian].
5. Popova, O. L. (2009). Sustainable development of the agrosphere of Ukraine: policy and mechanisms. NAS of Ukraine; Inst. of Economics. and predicted. NAS of Ukraine. Kyiv. [in Ukrainian].
6. Shubravska, O. V. (2002). Sustainable development of agro-food system of Ukraine. Institute of Economics of the National Academy of Sciences of Ukraine. Kyiv. [in Ukrainian].
7. Khvesyk, M. A. (2009). Strategic imperatives of land use rationalization in the context of socio-economic rise of Ukraine. Economics of agro-industrial complex. № 3. S. 24–30. [in Ukrainian].
8. Gaidutsky, P.I. (ed) (2005). Agrarian reform in Ukraine. Kyiv : NSC IAE, [in Ukrainian].
9. Amosov, O. (2014). E-government - there is no alternative! The latest information and communication technologies in the modernization of public administration: foreign and domestic experience. Materials of the II scientific-practical seminar. (April 25, 2014, Dnipropetrovsk). Dnipropetrovsk: DRIDU NADU, [in Ukrainian].
10. Gavkalova, N. L. Jain Pradip Kumar. Defining the role of communications in public administration. URL: <http://repository.hneu.edu.ua/bitstream>.
11. Habermas, Yu. (2000). Structural Transformations in the Sphere of Openness: A Study of the Civil Society Category. Lviv.
12. Dreshpak, V. M. (2013). Topology of leadership in the communicative space of the region. Management leadership: the challenges of today: count. monster. Khmelnytsky: PE Melnyk.[in Ukrainian].



13. Dreshpak, V. M. (ed). (2014). Information technologies in public administration and local self-government: practicum. Dnipropetrovsk.: DRIDU NADU, [in Ukrainian].
14. Pisotsky, V. (2013). Communicative activity of the territorial community in the process of local self-government in Ukraine. Public administration and local self-government. 4 (19). [in Ukrainian].
15. Lasswell, H. D. (2005). The Structure and Function of Communication in Society. The Communication of Ideas / ed. L. Bryson. New York: Harper and Brothers. P. 37 – 51.
16. Luhmann, N. (1996). Die Realitat der Massenmedien. Erweiterte Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag,
17. Matyushina, I. I. (2017). Two theories of communicative action: Yu. Habermas and M. Popovych. Current issues of philosophy and sociology: Scientific and practical journal. № 20. pp. 67-70. [in Ukrainian].
18. Mazur, V. G. (2020). Communications as a mechanism of interaction between state authorities and the public at the regional level. Electronic journal "Public Administration: Improvement and Development" Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=313> [in Ukrainian].
19. Litvinova, L. V., & Zbiranik Yu. V. (2015). Theoretical aspects of communication development in public authorities in Ukraine. Retrieved from http://www.e-patp.academy.gov.ua/2015_2/3.pdf. [in Ukrainian].
20. Grechko, T. K., Lisovsky, S. A., Romanyuk, S. A., & Rudenko L.G. (2015). Public administration in ensuring sustainable (balanced) development. Kherson: Green DS. [in Ukrainian].
21. Martin, B. (1995). Foresight in science and technology. Technology Analysis and Strategic Management. 7(2) pp.139-168.
22. Mefalopoulos P. Communication for sustainable development: applications and challenges. Retrieved from <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20100824072510/20Chapter14.pdf>.
23. Babatunde, O. (2015). Importance of Effective Communication in Public Organisations. Issues in Social Science. 2015, 3(2), Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/291101385_Importance_of_Effective_Communication_in_Public_Organisations. [in Russian].

Sokolska Tetyana

Dr.Sc., Full Prof., <http://orcid.org/0000-0001-5420-8569>, sokolska.tetyana@btsau.edu.ua

Panasiuk Viktoriia

Ph.D., Assoc. Prof., <http://orcid.org/0000-0002-9141-0149>, kasanuk@ukr.net

Polishchuk Svitlana

Ph.D., Assoc. Prof., <https://orcid.org/0000-0003-2893-617X>, marvels@ukr.net

Lobachova Svetlana

Senior Lecturer, <http://orcid.org/0000-0001-9876-2422>, lobachova@gmail.com

Osypenko Bohdan

Ph.D. student, <http://orcid.org/0000-0002-8993-1543>, bog1996@ukr.net

Стаття надійшла / Article arrived: 09.07.21

Схвалено до друку / Accepted: 25.08.21



Наталія Ларіна, Дмитро Сніжко

Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)

Формування правосвідомості у публічних службовців: понятійне поле, види, структура

У поданій статті авторами акцентовано увагу на конституційних аспектах державтворення України, які не можуть бути вирішені без формування необхідного рівня правової свідомості й правової культури громадян, суспільства. Тому сьогодні, в умовах інтеграційних процесів Української держави до Європейського Союзу постає важливе завдання переосмислення та сприйняття нових демократичних цінностей суспільного буття, що вимагає критичного перегляду підходів до підвищення рівня правосвідомості державних службовців та прищеплення їм нових правових цінностей. Автор статті окреслює проблеми, які існують у сфері державної служби на сьогоднішній день і заважають впевнено та згуртовано рухатися шляхом реформування державного управління в публічне, до побудови правової держави та громадянського суспільства. Серед головних проблем він вбачає відсутність в публічних службовців, допущених до управління державою, високого рівня правової свідомості, що відповідно ставить перед суспільством завдання визначити певні критерії оцінки правової свідомості кандидатів на окремі посади державної служби.

В статті окреслено понятійне поле та визначимо сутнісну характеристику правосвідомості, її види та структуру. Адже такі негативні соціально-психологічні чинники як «абсентеїзм», «правовий нігілізм», «правовий ідеалізм (фетишизм)», «правовий радикалізм» та інші, перешкоджають розвитку правосвідомості публічних службовців в умовах реформування державного управління. Охарактеризовано мету та забезпечення правовиховного впливу в управлінській діяльності публічних службовців. Визначено умови, які безпосередньо впливають на механізми розвитку правосвідомості публічних службовців в умовах реформування державного управління та розглянуто завдання і напрями їх удосконалення в сучасних умовах. Стаття розкриває зміст, структуру та види правосвідомості публічних службовців в умовах реформування державного управління.

Ключові слова: державний службовець, реформування державного управління, механізми розвитку правосвідомості, правосвідомість, публічний службовець, публічне управління

Nataliia Larina, Dmytro Snizhko

Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv (Kyiv, Ukraine)

Formation of Legal Consciousness among Public Servants: Conceptual Field, Types, Structure

In this article the authors focuses on the constitutional aspects of state formation of Ukraine, which cannot be resolved without the formation of the necessary level of legal consciousness and legal culture of citizens, society. Therefore, today, in the context of the integration processes of the Ukrainian state into the European Union, there is an important task of rethinking and perceiving the new democratic values of public life, which requires a critical review of approaches to enhancing legal consciousness of public servants and fostering the new legal values. The author outlines the existed issues in the field of civil service today that prevent a confident and coherent movement for reforming state administration into public administration, and to build the rule of law and civil society. Among the main problems the author highlights the lack of high-level legal consciousness among public servants admitted to governance, that accordingly sets the task for society to determine certain evaluation criteria of the legal consciousness of candidates for certain public service positions.

The article outlines the conceptual field and defines the essential characteristics of legal consciousness, its types and structure. Indeed, such negative socio-psychological factors as "absenteeism", "legal nihilism", "legal idealism (fetishism)", "legal radicalism" and others, hinder the development of legal consciousness among public servants in terms of public administration reform. The author characterized the purpose and provision of legal educational influence in the governance activities of public servants. The conditions that directly affect the mechanisms of legal consciousness development among public servants in the conditions of public administration reform are



determined. This article also considered the tasks and directions of such mechanism's improvement in modern conditions.

The author of this article reveals the content, structure and types of legal consciousness among public servants in the context of public administration reform.

Keywords: *public servant; public administration reform; mechanisms of development of legal consciousness; legal consciousness; public administration*

Постановка проблеми.

Конституцією України визначені завдання щодо створення демократичної, соціальної, правової держави, які не можуть бути вирішені без формування необхідного рівня правової свідомості й правової культури громадян, суспільства (Конституція України, 1996). Тому в умовах інтеграційних процесів Української держави до Європейського Союзу постає важливе завдання переосмислення та сприйняття нових демократичних цінностей суспільного буття, що вимагає критичного перегляду підходів до підвищення рівня правової свідомості державних службовців та прищеплення їм нових правових цінностей. Це сприятиме більш об'єктивно та адекватно оцінити проблеми, які існують у сфері державної служби на сьогоднішній день і заважають впевнено та згуртовано рухатися шляхом реформування державного управління в публічне, до побудови правової держави та громадянського суспільства. Наразі гостро постає питання про допущення до управління державою осіб із високим рівнем правової свідомості, що відповідно ставить перед суспільством завдання визначити певні критерії оцінки правової свідомості кандидатів на окремі посади державної служби.

В нашому дослідженні ми окреслимо понятійне поле правової свідомості публічних службовців та визначимо її види та структуру. Адже такі негативні соціально-психологічні чинники як «абсентеїзм», «правовий нігілізм», «правовий ідеалізм (фетишизм)», «правовий радикалізм» та інші, перешкоджають реалізації механізмів забезпечення розвитку правосвідомості у публічних службовців в умовах реформування державного управління.

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить про те, що проблема

формування правосвідомості постійно перебуває в полі зору вітчизняних та зарубіжних учених. Значний внесок у розробку понятійно-категорійного апарату дослідження здійснили такі науковці як: М. Алексєєв, Ю. Антонян, Н. Бура, І. Ільїн, Б. Кістяківський, М. Козюбра, О. Лукашева, П. Новгородцев, Л. Петражицький, П. Рабінович, І. Рябко, Є. Трубецький, І. Фарбер, В. Чефранов, Б. Чичерін, Г. Шершеневич та інші.

Однак нині ця тематика є актуальною як для вітчизняних науковців з юриспруденції, так і для науковців з державного управління: Т. Гарасимів, В. Голубь, О. Данильян, Ю. Дмитрієнко, О. Деменко, Д. Єрмоленко, Ю. Калиновський, М. Кельман, Колодій, В. Коновалова, С. Кравченко, Л. Кушинська, В. Муж, П. Рабінович, І. Омельчук, О. Скаун, С. Сливка, С. Хаджирадевої, та інші.

Теоретико-методологічним підґрунтям стали праці дослідників у сфері державного управління, юриспруденції, філософії, психології та соціології, . Використано також наукові доробки І. Канта, В. Ф. Гегеля, Г. Келлі, Є. Кузьміна, Р. Мертона, А. Москаленко, А. Новікова, Д. Новікова, Т. Ньюкома, С. Рубінштейна, Т. Тарахонич, Е. Фромма та інших (Черкас, 2014). Таким чином, ми відзначаємо суттєве зростання досліджень з правової свідомості, що виступає ціннісним аспектом публічної служби, дотримання публічними службовцями правових норм та відповідності моральним європейським стандартам. На думку Е. Соловйова, «правосвідомість – це не просто відображення в індивідуальній свідомості духу й характеру законів, що вже діють у суспільстві, а й «активного темпераменту», що сприяє здійснювати критику й коригувати чинні закони з позицій справедливості, яка набула непорушного значення для достатньо



великої маси людей» (Соловйов, 1992, с. 189).

Однак, незважаючи на значні наукові досягнення у вивченні правосвідомості, все ж зазначимо, що досить мало уваги приділяється дослідженню питанню механізмів забезпечення формування правосвідомості в публічних службовців в умовах реформування державного управління.

Мета статті – розкрити значущість формування правосвідомості в публічних службовців, уточнивши понятійне поле, види, структуру цього питання у вітчизняній та зарубіжній літературі.

Виклад основного матеріалу.

Українська держава протягом свого тридцятиріччя незалежності намагається створити державні механізми «перезавантаження» суспільства у напрямі світових принципів вираження прав і свобод людини. Такі механізми мають бути націлені на формування правової свідомості та правової культури як в окремих громадян, так і в соціальних спільнот, розвиваючи відповідні пріоритети соціально-правового розвитку та функціонування суспільства. В свою чергу, правова свідомість виступає не тільки інструментом впливу на людину і суспільство, а й станом позитивної взаємодії влади з суспільством. Тому з'ясування механізмів її формування, виявлення причин деформації правосвідомості, є одним з пріоритетних питань в умовах реформування державного управління.

Адже задля успішного здійснення реформ у сфері державного управління в умовах демократичного розвитку нашої держави має бути наявність єдиного поля розвиненої демократії, активна участь її громадян у правовому, політичному та соціальному житті країни, що зумовлюється високим рівнем правової свідомості населення. Такі ознаки формування правової свідомості характерні для країн, які знаходяться в перехідному періоді від патерналістського типу до ліберально-демократичного, що забезпечує вплив на процес демократичної легітимації публічної влади. Надалі важливо розвивати громадянську активність та волонтерський рух, активізуватися під час

проведення війни на Сході України, проте без належної підтримки з боку держави, за відсутності належного правового виховання та популяризації його в суспільстві, вони можуть зрештою зійти нанівець (Гарасимів, 2012, с. 420). Тому пошуки шляхів для демократичної моделі розвитку громадянського суспільства та реалізації принципів демократизму, до яких належить здійснення розмежування державних повноважень з повноваженнями громадських інститутів, дотримання верховенства права, народного суверенітету, політичної свободи тощо. Все це вимагає усвідомлення цінності правових норм, їх практичної значимості, необхідності розвитку та вдосконалення правової свідомості публічних службовців. На нашу думку, у цьому аспекті правова свідомість є віддзеркаленням реалізації в суспільстві правових відносин та індикатором знань і значимості норм права для громадян.

Ми підтримуємо наукову думку Т. Гарасимова та В. Муж, що правосвідомість має певні відмінності від права саме завдяки своїй концептуальній складовій та компоненту правової системи, що вирізняє її у розвитку правовідносин, виокремлює бачення правової реальності, тобто, «виступає в якості спостерігача, без вчинення конкретних юридично значимих дій» (Гарасимів, 2012, с. 420). З іншого боку, правосвідомість може бути безпосереднім учасником процесу правових дій, який здійснює публічний прояв негативних чи позитивних ставлень щодо забезпечення прав і свобод людини, виступаючи суб'єктом законодавчої ініціативи (Муж, 2015, с. 169-173).

Становлення правової держави та громадянського суспільства вимагає високого рівня правової свідомості публічних службовців, мотивації їх поведінки, адже саме вони приймають управлінські рішення, що впливають на долю її громадян, визначаючи майбутнє України. Збільшення нормативно-правової бази та впровадження нових принципів державної служби ускладнює процес розвитку правосвідомості, робить його навіть дещо критичним у практичному застосуванні (Хаварівська, 2020). Особливо



це яскраво демонструється в умовах політичного протистояння між владою та опозицією, збільшення бюрократичних процедур у виконавчій гілці влади, розвитку відомчої нормотворчості та певної невизначеності інститутів влади між собою. Всі ці явища зумовлюють порушення Основного Закону України та решти нормативних актів, порушення прав і свобод людини і громадянина та перешкоджають формуванню правового суспільства (Конституція України, 1996).

На нашу думку, першочерговими завданнями демократичного врядування є розвиток правової свідомості та культури

державних службовців. Адже прийняттям нового законодавства в Україні «Про державну службу» передбачалося сформувати компетентних державних службовців, які б успішно виконували управлінські завдання і функції, дотримуючись принципу верховенства права, принцип законності, принцип професіоналізму (Про державну службу, 2015). В таблиці 1 авторами відображено принципи формування правосвідомості публічних службовців, відповідно до основного закону України, які сприяють реалізації відповідних функцій на робочому місці (табл.1). Саме в функціональному

Таблиця 1

Принципи формування правосвідомості публічних службовців

Види принципів	Функції принципів
верховенство права	забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави [Конституція України, 1996 : URL]
законність	обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [Конституція України, 1996 : URL]
професіоналізм	компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою [Конституція України, 1996 : URL]

Розробка здійснена автором (за Конституцією України, 1996)

аспекті права свідомість відіграє провідну роль серед основних прав державного службовця, вона дає право на професійне навчання відповідно до потреб державного органу. Управлінці зобов'язані дотримуватися Конституції та законів України, діяти в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством, а також постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності, що саме і формує правосвідомість (Конституція України, 1996).

Поняття правосвідомості охоплює три основні рівні: юридичний, соціокультурний, філософський (Петрович, 2013, с. 500).

На першому рівні – знання права і свідоме його засвоєння, тобто мінімум правосвідомості, без якого немає правового та громадянського суспільства.

Другий рівень сягає за юридичні межі розуміння правосвідомості, розглядає його в широкому соціокультурному та історичному контекстах, тож право сприймається як феномен культури, а культура визначається як здатність свідомого засвоєння і виконання правових



норм.

Третій рівень свідчить про метафізичний вимір права, «чисте в праві» (відкриття Канта) як буття розуму, що відкриває перспективу його наукового та філософського осмислення (виявлення смислу та призначення права) (Петрович, 2013, с. 500).

Враховуючи широкий спектр філософсько-правових поглядів на правосвідомість, зокрема те, що вона включає в себе дві життєво важливі суспільні категорії – право та свідомість, немає однозначного визначення поняття правосвідомості в публічному управлінні. Тому вважаємо за доцільне розглянути поняття правосвідомості з термінології, наведеної в енциклопедичній літературі: правосвідомість – сукупність поглядів, ідей, теорій, уявлень, почуттів людей (класів, суспільства, колективів) щодо права, діючого і бажаного (Юридичний словник, 1973, с. 593). Правосвідомість – форма суспільної свідомості, яка відображає ставлення суб'єктів правовідносин до чинного права та похідних від нього правових явищ (Юридична енциклопедія, 2003, с. 49).

Правосвідомість – сукупність поглядів, ідей, які відображають ставлення окремих людей, соціальних груп до права, законності, правосуддя, їхнє уявлення про те, що є правомірним чи неправомірним (Гончаренко, 2004, с. 220).

Отже, енциклопедична література не дає загальноприйнятого концептуального поняття цього явища, тому науковці також трактують його по-різному. Ми вважаємо, що такий підхід є закономірним, він вказує на широкомасштабність правосвідомості та існуючий науковий потенціал щодо її пізнання.

На сучасному етапі на думку вчених, правосвідомість – це система понять, поглядів, уявлень і почуттів з приводу чинного або бажаного юридичного права, а також діяльності, пов'язаної з правом; є свідомістю осіб, які входять до складу відповідних органів держави, тобто погляди, уявлення цих людей щодо цілей, змісту і форми правил поведінки, встановлених державою. Водночас правосвідомість властива не тільки

«авторам» юридичних норм, а й усім людям, які так чи інакше стикаються або можуть «контактувати» з об'єктивним юридичним правом (Каліновський, 2007, с. 94-100).

Цінність наведеного науковцями трактування поняття «правосвідомість» з точки зору наукового пізнання, полягає в тому, що окрім ставлення людей до права, вони доповнюють зміст правосвідомості діяльністю, що з ним пов'язана. Однак, якщо право (дійсне право) не є досконалим, тож існуючі правові концепції, доктрини, принципи, положення, у тому числі правові норми об'єктивного юридичного права, не задовольняють суспільні інтереси або навпаки, створюють перешкоди для реалізації сформованих людиною ідей про можливі та не реалізовані її блага. Тоді в громадян формуються переконання про недосконалість права в цілому, про втрату його актуальності. В такій ситуації і відводиться ключова роль правосвідомості, яка спроможна перебудувати право, з метою подальшої його реалізації в якості регулятора суспільних відносин.

У даній ситуації велика роль належить публічним службовцям, які у процесі здійснення професійної діяльності мають безпосереднє відношення до реалізації владних повноважень органів держави чи органів місцевого самоврядування щодо досягнення консенсусу у взаємовідносинах між громадянами і владою, у захисті прав та інтересів особи, при цьому вони мають відстоювати інтереси держави і суспільства. Рівень правосвідомості публічних службовців змушує їх з повагою ставитися органів публічної влади навіть у ситуації, коли авторитет влади на перший погляд є сумнівним. Повсякденна робота публічних службовців передбачає, що вони здатні і згідні добровільно дотримуватися приписів права та закону щодо надання публічних послуг від імені публічної влади.

Доцільно зазначити, що правосвідомість учені розглядають як багатоаспектне та поліфонічне явище, яке складається з декількох компонентів – раціонального, психологічного, поведінкового. Тому науковці у сфері публічного права пропонують здійснювати класифікацію



правосвідомості за такими видами критеріїв:

- за суб'єктами як носіями правосвідомості: індивідуальна та колективна (групова), суспільна;

- за пізнанням сутності правових явищ та глибини їх відображення суспільному житті: побутову (повсякденну), професійну, науково-теоретичну (Калиновський, 2007, с. 97).

Таким чином, серед учених не склалося єдиної думки щодо компонентів, структури правосвідомості. На думку дослідниці А. Долгової існує п'ятикомпонентна модель формування та розвитку правосвідомості – це знання про право; ставлення до права; вимоги до права, ставлення до правових приписів. Більшість учених віддають переваги трикомпонентній моделі формування та розвитку правосвідомості – це знання права, ставлення до права,

поведінкова настанова або спонукання до виконання правових приписів (Омельчук, 2003, с. 37-39).

Висновок.

Таким чином, закладаючи підґрунтя розвитку правової свідомості публічних службовців в умовах реформування державного управління, наукове та експертне середовище має якомога швидше запропонувати варіанти моделей її розвитку. Наукові підходи до дослідження розвитку правової свідомості публічних службовців, уточнення структури правосвідомості, категорійного апарату, є одним із завдань нашої дослідницької роботи. Перспективою подальших наукових розробок можуть бути моделі, способи, механізми формування правової свідомості публічних службовців у сфері державного управління.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. URL : https://web.znu.edu.ua/psychologicalservice/docs/normatyvni_dokumenty/konstitutsiya-ukrayini.pdf
- Гарасимів Т. З. Природні та соціальні детермінанти формування девіантної поведінки людини: філософсько-правовий вимір: монографія. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 420 с.
- Гончаренко В. Г. Юридичні терміни. Тлумачний словник / В.Г. Гончаренко, П.П. Андрушко, Т.П. Базова. Київ. Либідь, 2004. 320 с.
- Калиновський Ю. Ю. Інформаційно-комунікативне підґрунтя функціонування та розвитку правосвідомості українського суспільства в сучасних умовах. Гуманітарний часопис. 2007. № 1. С. 94–100.
- Муж В. Громадянське суспільство як форма вираження колективної правосвідомості. Вісник НУ «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2015. № 827. С. 169-173/
- Омельчук І. Структура правосвідомості молоді. Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні [Текст] : матер. ІХ регіон. наук.-практ. конф., 13-14 лют. 2003 р. / Львів. нац. ун-т ім. І. Франка, юрид. ф-т. Львів, 2003. С. 37-39.
- Поляков, А. В. Общая Петрович З. З. Вплив моралі на правосвідомість особи: філософсько-правовий вимір. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридичні науки. 2013. - №4. - С. 496-505.
- Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 03.06.2021).
- Соловьев Э. Ю. И. Кант: взаимодополнительность морали и права. Соловьев. М. : На-ука, 1992.
- Хаварівська Г. Правове виховання в управлінській діяльності. Efficiency of public administration. 2020. Issue 2 (63). vol. 1. URL : <http://edu.lvivacademy.com/article/view/212638/214054>
- Черкас М. Є. Правосвідомість та її функції в механізмі правового регулювання : монографія. Х. : Право, 2014.
- Юридична енциклопедія: в 6 т. Київ: Укр. енцикл., 2003. 736 с.
- Юридичний словник. Київ: Головна редакція української радянської енциклопедії Академії наук Української РСР, 1974. 846 с.



REFERENCES

- Konstytutsiya Ukrainy (1996). Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy (VVR), №30, st.141. Retrieved from [https://web.znu.edu.ua/psychological service/docs/normatyvni_dokumenty/konstitutsiya-ukrayini.pdf](https://web.znu.edu.ua/psychological%20service/docs/normatyvni_dokumenty/konstitutsiya-ukrayini.pdf)
- Cherkas, M. Ye. (2014). Pravosvidomist' ta yiyi funkcii v mekhanizmi pravovo rehuliuвання [The Legal awareness and its function in the mechanism of legal regulation] Kh. : Pravo [In Ukrainian]
- Harasymiv T. Z. (2012), Pryrodni ta sotsial'ni determinanty formuvannya deviantnoyi povedinky lyudyny: filosof's'ko-pravovyy vymir [Natural and social determinants of the formation of deviant human behavior: philosophical and legal dimension]: monohrafiya. L'viv: L'vivs'kyi derzhavnyy universytet vnutrishnikh sprav.[in Ukrainian]
- Honcharenko V. H. (2004), Yurydychni terminy [Tlumachnyy slovnyk Legal terms. Explanatory dictionary]. Kyiv. Lybid' [in Ukrainian]
- Kalynovskiy, Yu. Yu. (2007). Informatsiino-komunikatyvne pidgruntia funktsionuvannya ta rozvytku pravosvidomosti ukrainskoho suspilstva v suchasnykh umovakh [Information and communicative bases of functioning and development of sense of justice of the Ukrainian society in modern conditions]. Humanitarnyi chasopys – Humanitarian Periodical, №. 1, pp. 94–100. [in Ukrainian].
- Khavariys'ka H. (2020), Pravove vykhovannya v upravlins'kiy diyal'nosti [Legal education in management]. Efficiency of public administration Issue 2 (63). Vol. 1. Retrieved from [https:// http://edu.lvivacademy.com/article/view/212638/214054](https://http://edu.lvivacademy.com/article/view/212638/214054). [in Ukrainian].
- Muzh V. (2015). Hromadyans'ke suspil'stvo yak forma vyrazhennya kolektyvnoyi pravosvidomosti [Civil society as a form of expression of collective legal consciousness]. Visnyk NU «L'vivs'ka politekhnika». Yurydychni nauky. № 827. pp. 169-173. [in Ukrainian].
- Omel'chuk, I. (2003). Struktura pravosvidomosti molodi [The structure of legal awareness of youth]. Problemy derzhavotvorennya i zakhystu prav lyudyny v Ukraini: mater. IX rehion. nauk.-prakt. konf., 13-14 lyut. r. / L'viv. nats. un-t im. I. Franka, yuryd. f-t. L'viv, 2003. pp. 37-39. [in Ukrainian]
- Petrovych Z. Z. (2013), Vplyv morali na pravosvidomist' osoby: filosof's'ko-pravovyy vymir [Influence of morality on legal consciousness of the person: philosophical and legal dimension]. Naukovyy visnyk L'vivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav. Seriya yurydychni nauky. №4. pp. 496-505. [in Ukrainian].
- Pro derzhavnu sluzhbu : Zakon Ukrainy. (2015), [On civil service: Law of Ukraine] № 889-VIII vid 10.12.2015. Retrieved from [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19). [in Ukrainian].
- Solov'yev, E. U. (1992) Kant: vzaimodopolnitel'nost' morali i prava [Kant: complementarity of morality and law]. M.: Nauka [in Russian].
- Yurydychna entsyklopediya (2003). [Legal encyclopedia: in 6 volumes]. Kyiv: Ukr. entsykl. [in Ukrainian]
- Yurydychnyy slovnyk (1974) [Legal dictionary]. Kyiv: Holovna redaktsiya ukrayins'koyi radyans'koyi entsyklopediyi Akademiyi nauk Ukrainy'skoyi RSR. [in Ukrainian]

Larina Nataliia

Ph.D., Assoc. Prof., <https://orcid.org/0000-0001-5843-0765>, natali.larina@ukr.

Snizhko Dmytro

Ph.D. student, <https://orcid.org/0000-0002-0003-7538>, notar.snezhko@gmail.com

Стаття надійшла / Article arrived: 09.07.21

Схвалено до друку / Accepted: 28.08.21



Роман Сторожев

Київський національний університет імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)

Особливості партисипативного стилю управління лідера в публічно-управлінській діяльності

Стиль лідерства визначає та характеризує поведінку лідера, є прерогативою у виконанні функціональних обов'язків в публічно-управлінській діяльності. За допомогою стилю управління лідер мотивує співробітників на досягнення цілей публічної установи. Тож у даній статті автор розкриває систему публічного управління, яка визначається індивідуальними особливостями лідера, що зумовлюються стилем. У статті аналізуються перші дослідження, які були проведені щодо видів стилів управління, здійснені під керівництвом К. Левіна, які сприяли виокремленню авторитарного, демократичного та ліберального стилю управління.

В своєму дослідженні автор акцентує увагу на особливих аспектах дослідження стилів лідерства, зокрема, «прихованому», що сформувався у період розквіту американського бізнесу. В статті аналізується «прихований» стиль лідерства, якому властиві визнання значущості горизонтальних зв'язків – вільна комунікація між представниками різних структурних одиниць, які сприяли ефективній взаємодії між ними.

Звертається увага на такі стилі лідерства як виконавчий, ініціативний та непослідовний за характеристиками авторитарності й колегіальності.

Однак, в публічно-управлінській діяльності такий стиль лідерства як партисипативний (демократичний) є малодослідженим. На думку автора статті, такий стиль дозволяє досягти високого ступеню співпраці між органами влади та громадськістю у виробленні загальної позиції та управлінського рішення щодо розв'язання багаточисельних завдань.

Автором здійснено наукове узагальнення досліджень щодо запровадження партисипативного лідерства в публічно-управлінській діяльності в Україні, яке проводилося фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва в межах Програми сприяння громадській активності «Долучайся!» (USAID/ENGAGE), що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та впроваджується Рада в Україні, на основі загальнонаціонального опитування у січні-лютому 2020 р. щодо громадського залучення до управлінської діяльності.

Ключові слова: стиль лідерства, види стилів лідерства, авторитарний, демократичний та ліберальний стилі управління, «прихований» стиль, партисипативне управління, партисипативний стиль, публічно-управлінська діяльність, громадська активність.

Roman Storozhev

Taras Shevchenko National University of Ukraine (Kyiv, Ukraine)

Features Participative Leader Management Style in Public Management Activities

Leadership style as a characteristic behavior of a leader, is the prerogative in public administration activity. As follows the leader stimulates employees to achieve the goals of a public institution. The author of the article notes that style is primarily an element of the leadership system, which is characterized by individual characteristics that are directly determined by the personality of the leader. The article analyzes the first studies conducted by K. Levin on issues of the effectiveness of leadership style, which contributed to the separation of authoritarian, democratic and liberal style of management.

In his research, the author focuses on special aspects of the leadership styles study, in particular, the "hidden" that formed during the heyday of American business. The article analyzes the "hidden" style of leadership, that is characterized by recognition of the importance of horizontal relationships – free communication between representatives of different structural units, which contributed to effective interaction between them.

The author also draws attention to such leadership styles as executive, proactive and inconsistent in terms of authoritarianism and collegiality. However, in public administration such a leadership style as participatory (democratic) is poorly explored. According to the author of the article, such a leadership style allows to achieve



a high degree of cooperation in developing a common position on solving numerous tasks. The author carried out a scientific generalization of the researches on the issues of introduction of participatory leadership in public administration in Ukraine, which was conducted by the Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation within the framework of the Program for Promoting Public Activity "Join!" (USAID / ENGAGE), funded by the United States Agency for International Development (USAID) and implemented by the Pact in Ukraine, based on a nationwide survey in January-February 2020 on public involvement in public administration activity.

Keywords: leadership style, authoritarian, democratic and liberal management styles, "hidden" style, participatory management, participatory (democratic) style, public administration activity, public activity.

Постановка проблеми.

Поняття «партисипативне управління» (participative management) запозичено із зарубіжної теорії і практики управління та означає «управління, засноване на участі» – залучення найманих працівників до різних форм участі працівників в управлінні, зокрема й прийнятті управлінських рішень.

Ідея партисипативного лідерства в публічно-управлінській діяльності є тим модернізаційним ключем, що спрямовує суб'єктів суспільної взаємодії до співробітництва та створення команд як відповідального руху до намічених цілей та узгоджених дій, підґрунтям яких є суспільні цінності, компетентнісний ріст та стратегія саморозвитку. Безсумнівно, що в означеному контексті актуалізується природжена та набута здатність особистості до адаптації – пристосування до всієї багатоманітності життя за будь-яких умов. Важливим убачається й те, що партисипація не применшує роль та відповідальність лідерів, оскільки відносини у системі керівник–співробітники базуються на консультуванні один з одним з використанням дорадчих правил тощо.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

На сьогодні низка науковців О. Докучаєв (Докучаєв, 2006), Д. Швець (Швець, 2015), В. Якубенко (Якубенко, 2003), зазначають, що партисипативне управління, є одним з найперспективніших напрямів у різних галузях суспільної діяльності – бізнесі, освіті, соціальних відносинах.

О. Докучаєв вважає, що напрям партисипативності дозволяє повніше розкрити творчий та трудовий потенціал співробітників, підвищити мотивацію, збільшити продуктивність праці, поліпшити якість продукції та трудову дисципліну, зменшити конфліктність (Докучаєв, 2006).

Таким чином, найважливішою ознакою партисипативних явищ у відносинах публічного управління є встановлення зовнішніх і внутрішніх партнерських взаємин між співробітниками публічних установ/організацій та їх керівниками (лідерами).

Ю. Сімакова зазначає, що самореалізація, самостійність та здатність працювати у команді є натеper пріоритетом, що, у першу чергу, визначається потребою сильних мізків (Сімакова, 2010). Тож партисипативне лідерство в публічно-управлінській діяльності це такий стиль керівництва, у якому завдяки різним формам участі, створюються відносини нового публічного управління, що дозволяє підвищити мотивацію, зменшити конфліктність тощо. Тож, у межах чинного законодавства, для кожного учасника окресленого процесу відкриваються можливості застосування творчого підходу до вирішення тих чи інших суспільних проблем, що дозволить розкрити їх інтелектуальний потенціал, підвищити самооцінку тощо.

Низка сучасних українських дослідників С. Мосов, О. Рублюк, О. Шапталю вивчають якості керівника органів державного управління в умовах партисипативної демократії.

Мета статті – розкрити особливості партисипативного стилю управління лідера в публічно-управлінській діяльності у вітчизняній та зарубіжній літературі.

Виклад основного матеріалу.

Партисипативний стиль лідерства потребує не тільки застосування наукового підходу, завдяки якому постає можливість пояснити природу публічно-управлінської діяльності, встановити причинно-наслідкові зв'язки, виявити фактори та умови за яких партнерство є більш ефективним, а також аналізувати, прогнозувати,



розробляючи стратегію і тактику відносин нового публічного управління. Проте, оскільки у періоди суспільних криз постає необхідність швидких «відповідей на множинні виклики», думка Ф. Тейлора про необхідність модернізації управлінської діяльності, спрямовує до усвідомлення необхідності об'єднання науки і мистецтва у цьому процесі. Саме в мистецтві управління вчений убачає сплав освіти, досвіду й індивідуальності творчої особистості (Тейлор, 2008).

Згідно з наведеним постає питання обізнаності щодо залучення та участі громадян у модернізаційних процесах українського суспільства. Так, фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, в межах Програми сприяння громадській активності «Долучайся!» (USAID/ENGAGE), що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та впроваджується Рада в Україні, у січні-лютому 2020 р. було проведено загальнонаціональне опитування щодо громадського залучення. Опитування проводилося серед жителів України, віком від 18 років, особисто у їх помешканнях, за допомогою інтерв'ювання. Вибірка опитування складала 2011 респондентів і була сформована відповідно до розподілу дорослого населення України за віком, статтю, областю і типом населеного пункту (за винятком Криму та непідконтрольних уряду України регіонів Донецької та Луганської областей). Похибка вибірки становить 2,2%. Результати проведеного опитування, дозволили зробити такі висновки.

Так, на питання «Чи ви брали участь у діяльності громадської організації протягом минулого року?» респонденти надали наступні відповіді: так, брали активну участь – 5%; рідко брали участь у діяльності громадської організації – 12%; не брали участь, тому, що не мали часу – 37%; не брали участь, тому що, Вам це не цікаво – 43%; важко сказати – 3%.

Як бачимо, до діяльності громадських організацій долучається доволі невелика частка громадян (16,9%).

Щодо різних форм демократичної участі, респонденти в основному залучені до роботи громадських комітетів (8,1%), участі

у громадських слуханнях (6,4%) та мирних зібраннях (4,4%), готові подавати скарги стосовно інфраструктурних питань (5,2%) та ініціювати чи підписувати електронні петиції (4,2%).

Стосовно обізнаності щодо громадських активностей, приблизно сім з десяти українців (67,5%) знають про можливості участі у мирних зібраннях з конкретних питань. Українцям також відомо про можливість повідомити місцевим органам влади про інфраструктурні проблеми особисто або телефоном (64,6%) та створити будинковий, вуличний чи квартальний комітет або брати участь у роботі такого комітету (60,0%). Громадянам найменше відомо про ті форми активізму, що вимагають певних експертних знань, таких як участь в офіційному дорадчому органі (38,5%) та обговорення законопроектів (38,8%).

Українці найбільше зацікавлені в повідомленні про інфраструктурні проблеми особисто або телефоном (21,2%). Також вони виявили інтерес до повідомлення про інфраструктурні проблеми через онлайн-платформи (20,1%), участі в громадських комітетах (17,2%) і подання офіційних інформаційних запитів до державних органів (16,8%). Як показало опитування, громадяни найменш залучені до активностей з протидії корупції. Тільки 1,5% опитаних повідомляли про випадки корупції в прокуратуру чи поліцію. Майже така ж частка респондентів (1,1%) відкрито повідомляли про корупцію у ЗМІ. Тільки 0,6% громадян використовували онлайн засоби для анонімних повідомлень про корупцію чи порушення на виборах (Національне опитування, 2020).

Отже, залучення громадян у діяльності громадських організацій до поки залишається незначним, однак рівень обізнаності та зацікавленості у громадській діяльності, зокрема й щодо реальної участі у громадських організаціях наповнюють оптимізмом.

Одним із чинників легітимності як розвитку лідерства є наявність довіри, яка у публічно-управлінській діяльності підсилює визначеність, закріплюючи партнерські відносини між учасниками цього процесу. Завдяки довірі створюються різні соціальні групи, зокрема й громадські організації з властивим їм сприйняттям морально-



ціннісних категорій та особистісних характеристик. Важливим є те, що кожна соціальна група більше/менше привносить своє розуміння цінностей, що у тій чи іншій мірі трансформує категорію довіри. Відповідно до наведеного, неабияка роль у цьому процесі відводиться лідеру, який застосовує партисипативний стиль керівництва, оскільки взаємодоповнюваність завдяки участі та наявності сильних лідерів, яким довіряють, створюють умови для реалізації нагальних суспільних проблем.

Отже, довіра, як соціально-психологічне явище є підґрунтям, що визначає цінності, які об'єднують людей – взаємодія, відповідальність, позитивна репутація, моралізація зобов'язання, що впливає на створення умов для застосування партисипативного стилю лідерства та його розвитку (Коносіке Мацашіта Вай, 2019, с.120). Згідно з цим, постає можливість встановлення партнерства в публічно-управлінській діяльності, що ґрунтується на особистісній автентичності лідера, його відповідальності, раціональності, прагматизмі, етичних принципах, комунікативних навичках та лідерству за допомогою очікувань співробітників надання можливостей і піднесення та суспільної довіри, що акумулюється в громадській думці.

Партисипативний стиль лідерства, утверджуючи усвідомлення власної

причетності до суспільства і держави, породжує громадську активність, яка проявляється у відповідальному ставленні до вирішення множинних суспільних проблем. У цьому процесі ми вбачаємо значущу роль впливу особистісного (людського) капіталу лідера на творення соціального капіталу. Цінним постає розуміння й усвідомлення того, що в сучасній публічно-управлінській діяльності, окреслюється значуща роль лідерів, які здатні створити таке середовище у якому можна знаходити точки дотику, узгодженість дій і як результат отримати суспільну довіру.

Нижче ми наводимо результати соціологічного дослідження громадської думки щодо рівня довіри до державних та суспільних інститутів, що було проведене з 13 по 17 лютого 2020 року, службою Центру Разумкова. У ході дослідження було опитано 2018 респондентів віком від 18 років. Опитування проводилося в усіх регіонах України, за винятком Криму, окупованих територій Донецької та Луганської областей. Вибірка, репрезентуючи доросле населення країни за основними соціально-демографічними показниками, будувалася як багатоступенева, випадкова із квотним відбором респондентів на останньому етапі. Теоретична похибка вибірки (без врахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3% з імовірністю 0,95.

Таблиця 1

Оцінка громадянами рівня довіри до державних та суспільних інститутів

	Зовсім не довіряю	Скоріше не довіряю	Скоріше довіряю	Повністю довіряю	Важко відповісти	Баланс довіри-недовіри*
Президент України	17,9	22,7	39,5	12,0	8,0	10,9
Верховна Рада України	28,1	36,9	24,6	3,3	7,2	-36,5
Уряд України	27,7	36,8	24,4	3,6	7,5	0,4
Державний апарат (чиновники)	34,0	43,3	13,8	2,4	6,5	-61,1
Збройні Сили України	10,0	14,5	52,6	15,0	6,9	44,1
Державна прикордонна служба	12,6	18,0	47,4	12,8	9,2	29,6
Національна гвардія України	11,7	18,1	48,3	11,5	10,4	30,0
Національна поліція	14,9	29,4	37,4	6,3	12,0	-0,6
Служба безпеки України (СБУ)	17,2	25,0	36,4	6,5	14,8	0,7



Державна служба з надзвичайних ситуацій	11,4	14,1	49,0	16,1	9,4	39,6
Прокуратура	30,9	36,8	16,0	2,6	13,6	-49,1
Суди (судова система в цілому)	40,5	35,1	11,5	1,7	11,3	-62,4
Місцевий суд у вашому районі, місті	34,8	36,4	14,5	1,8	12,5	-54,9
Верховний Суд	33,6	30,7	16,7	2,1	16,9	-45,
Конституційний Суд України	31,9	28,6	18,7	2,2	18,6	-39,6
Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)	36,6	28,6	14,1	1,9	18,8	-94,2
Спеціалізована антикорупційна прокуратура	35,6	30,4	12,9	1,9	19,3	-51,2
Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)	36,4	28,4	12,3	1,7	21,7	-50,8
Антикорупційний суд	37,0	27,1	13,2	1,4	21,2	-49,5
Патрульна поліція	17,9	28,3	36,8	2,9	14,2	-6,5
Уповноважений Верховної Ради з прав людини	15,6	16,9	33,3	6,4	27,9	7,9
ЗМІ України	15,4	24,8	49,2	3,3	7,4	12,3
ЗМІ Росії	58,1	23,6	8,1	1,1	9,0	-72,5
Національний банк України	26,1	34,2	24,5	2,5	12,7	-33,3
Комерційні банки	34,3	37,2	16,1	2,3	10,2	-53,1
Профспілки	24,4	26,6	25,2	3,1	20,8	-22,7
Політичні партії	31,5	38,4	14,8	2,0	13,4	-53,2
Громадські організації	14,9	24,6	41,3	5,2	14,1	7,0
Західні ЗМІ	19,3	22,9	30,9	3,5	23,3	-7,8
Церква	13,5	14,5	45,8	16,7	9,4	34,5
Добровольчі батальйони	15,7	20,0	40,4	10,2	13,7	14,9
Волонтерські організації	11,6	16,8	48,3	11,6	11,7	31,5



Як видно з таблиці, серед державних та суспільних інститутів найчастіше довіра висловлюється до Збройних Сил України, волонтерських організацій, Церкви, Державної служби з надзвичайних ситуацій, добровольчих батальйонів, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби, ЗМІ України та громадських організацій.

Недовіра найчастіше висловлюється судовій системі загалом, державному апарату (чиновникам), місцевим судам, політичним партіям, комерційним банкам, Прокуратурі, Верховному Суду, Конституційному Суду України, Антикорупційному суду, Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі, Національному антикорупційному бюро України (НАБУ), Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК), Національному банку України та ЗМІ Росії (Національне опитування, 2020).

Отже, у можливості вираження думки громадськості як різновиду безпосередньої демократії, чітко окреслюється громадська участь (партисипація) – залучення громади до аналізу різноманітних суспільних питань. Ми вважаємо, що вільне і реальне висловлювання громадської думки щодо різних явищ та процесів публічно-управлінської діяльності, зокрема й довіри до державних та суспільних інститутів, дозволяє вкорінення ідеї соціального партнерства у відносинах нового публічного управління, що, безсумнівно, впливає на розвиток лідерства.

Основою суспільних відносин виступають чинне законодавство та моральні норми. Останнім не властива детальна регламентація та конкретизація, оскільки вони створюються сторіччями, передаються з покоління в покоління, перетворюючись у звичаї, загальноприйняті правила та цінності, які міцно вкорінюються у свідомості людей. Моральні норми утверджують та підтримують певні соціальні цінності, що забезпечує альтернативу вибору поведінки для особистості та суспільства.

Тож складна система моральних норм складається з відповідних правил, зразків поведінки, цінностей, оцінок та мотивів, створюючи певний моральний порядок, що співвідноситься із «золотим правилом»

моралі, сутність якого полягає у наступному: я маю вимагати від себе того, чого вимагаю від інших. Важливим є й те, що будь-які моральні норми мають і певні спільні сутнісні риси, зокрема, імперативність – обов'язковість втіленого в них веління, де обов'язковість має категоричний характер. Чи багато чого варті були б у моральному плані чесність або ввічливість особи, якби за ними стояло, лише бажання сподобатися? Зрозуміло чому такі «чесноти», на відміну від справжніх, називають демонстративними (Нижник, 2005, с. 107).

Ціннісний аспект лідерства в публічно-управлінській діяльності

У періоди ускладнення суспільного життя, яке в усіх аспектах наразі спостерігається в Україні, має відбуватися зростання духовних начал у житті більшості людей, що ґрунтується на вічних, традиційних етичних цінностях – безпеці, свободі, справедливості тощо. Згідно з чим на перший щабель виводиться співвідносність професійних, етичних принципів з моральними чеснотами керівників-лідерів нового публічного управління. Однак розподіл ресурсів, благ і впливів породжує конкуренцію, яка може викликати як симпатію так і антипатію та інші оціночні ставлення одних членів суспільства до інших, що призводить до конфліктів. Тому намагання подолати цю проблему, зумовлює необхідність у справедливій оцінці, справедливому вирішенні конфліктів, справедливому правосудді, бо саме встановлення справедливості й балансу груп інтересів, стало тією цінністю, що спонукає українське суспільство до участі. Вочевидь, що моральні та професійні чесноти лідерів нового публічного управління, мають базуватися на принципах гуманізму – шанобливого ставлення до кожної особистості, толерантності, миролюбності, солідарності, відповідальності, самодисципліни, некорупційності, співчуття, милосердя, правового захисту, прозорості, гнучкості, умінням справедливо приймати рішення модернізаційних в умовах є значущими моральними орієнтирами, що сприяють розвитку лідерства.

Висновок.

Узагальнюючи наведені умовиводи та результати репрезентованого опитування та їх обговорення, ми схилиємося до думки



про те, що ідеального лідера не буває, децентралізації повноважень. Відповідно однак застосовуючи партисипативний створюються умови участі, за яких стиль керівництва, лідер відмовляється від виконання тих чи інших завдань заохочує централізації, орієнтуючись на принцип співробітників до успішного їх завершення.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Данчева О. В., Швалб Ю. М. Практична психологія в економіці та бізнесі. К. : Лібра, 1999. 270 с.
- Докучаєв О. А. Методи дослідження механізму мотивації персоналу підприємства. Економіка та держава: міжнародний науково-практичний журнал. 2006. №8 – С. 79–82
- Колот А. М. Мотивація персоналу: підручник. Київський національний економічний ун-т. К. : КНЕУ, 2002. 337 с.
- Коносоке Мацусіта Шлях. Львів : Видавництво Старого Лева, 2019. 280 с.
- Національне опитування щодо громадського залучення URL: <https://dif.org.ua/article/ukraintsi-zalucheni-do-gromadskoi-diyalnosti-ale-unikayut-aktivnoi-uchasti>; (дата звернення 07.05.2021).
- Нижник Н. Управлінська культура: теоретичне поняття чи управлінська поведінка? Політ. менеджмент., 2005., № 5. С. 105–111.
- Орбан-Лембрик, Л.Е. Психологія управління: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. К. : Академвидав, 2003. 568 с.
- Оцінка громадянами діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (лютий 2021р.) URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-diyalnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-instytutiv-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-liutyi-2020r>; (дата звернення 09.06.2021).
- Сімакова Ю. С. Партисипативне управління як один із найперспективніших напрямів у теорії та практиці управління. URL: <http://www.drohobych.net/2010/pdf>; (дата звернення 01.05.2021).
- Столяренко, Л. Д. Психологія делового об'єднання і управління. Ростов н/д : Феникс, 2001. 512 с.
- Тейлор Ф. Принципи научного менеджмента URL: <https://gmarket.ru/laboratory/basis/3631>; (дата звернення 01.05.2021).
- Швець Д. Є. Партисипативна модель управління в системі вищої освіти. Гуманітарний вісник ЗДІА. 2015. № 63. С. 229–256.
- Якубенко В. Д. Партисипативне управління в соціалізації корпоративних відносин. Науковий вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту КНТЕУ. 2003. Вип. IV. С. 19–24.

REFERENCES

- Dancheva, O. V., & Shvalb, Y. M. (1999). *Prakticheskaya psikhologiya v ekonomike i biznese* [Practical psychology in economics and business.]. Kyiv: Libra. [in Ukrainian].
- Dokuchayev O. A. (2006). *Metody doslidzhennya mekhanizmu motyvatsiyi personalu pidpryyemstva* [Methods of research of the mechanism of motivation of the personnel of the enterprise]. *Ekonomika ta derzhava: Mizhnarodnyy naukovopraktychnyy zhurnal*. №8, pp. 79–82 [in Ukrainian].
- Kolot, A. M. (2002). *Motyvatsiya personalu* [Staff motivation] : pidruchnyk. Kyiv: KNEU. [in Ukrainian].
- Konosuke Matsushita Shlyakh (2019). [Konosuke Matsushita Way]. L'viv : Vydavnytstvo Staroho Leva. 280 s. [in Ukrainian].
- Natsional'ne opytuvannya shchodo hromads'koho zaluchennya (2020). [National survey on public involvement]. Retrieved from <https://dif.org.ua/article/ukraintsi-zalucheni-do-gromadskoi-diyalnosti-ale-unikayut-aktivnoi-uchasti> [in Ukrainian].
- Nizhnik, N. (2005) *Upravlencheskaya kul'tura: teoreticheskoye ponyatiye ili upravlencheskaya povedeniye?* . [Managerial culture: a theoretical concept or managerial behavior?] *Polit. menezhment*, 2005., № 5. S. 105-111 [in Ukrainian].
- Orban-Lembryk, L.E. (2003). *Psykhohiyya upravlinnya* [Psychology of management]: navch. posibnyk. dlya stud. vyshch. navch. Zakl. Kyiv : Akademvydav. [in Ukrainian].
- Otsinka hromadyanamy diyal'nosti vlady, riven' doviry do sotsial'nykh instytutiv i politykiv, elektoral'ni oriyentatsiyi hromadyan (2020) Retrieved from <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-diyalnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-instytutiv-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-liutyi-2020r> [in Ukrainian].
- Shvets', D. Y. (2015). *Partysypatyvna model' upravlinnya v systemi vyshchoyi osvity* [Participatory management model in the system of higher education]. *Humanitarnyy visnyk ZDIA*. № 63. pp. 229–256. [in Ukrainian].
- Simakova, Y. S. (2010). *Partysypatyvne upravlinnya yak odyin iz nayspektyvnyshykh napryamiv u teoriyi ta praktytsi upravlinnya* [Participatory management as one of the most promising areas in the theory and practice of management]. Retrieved from <http://www.drohobych.net/2010/pdf> [in Ukrainian].
- Stolyarenko, L. D. (2001). *Psikhologiya delovogo obshcheniya i upravleniya* [Psychology of business communication and



- management]. Rostov n/D : Feniks, 2001. 512 s. [in Russian].
- Taylor, F. (2008). Printsipy nauchnogo menedzhmenta [Principles of Scientific Management] Retrieved from <https://gtmarket.ru/laboratory/basis/3631>. [in Ukrainian].
- Yakubenko V. D. (2003). Partysypatyvne upravlinnya v sotsializatsiyi korporatyvnykh vidnosyn [Participatory management in the socialization of corporate relations]. Naukovyy visnyk Chernivets'koho torhovel'no-ekonomichnoho instytutu KNTEU. Vyp. IV. S. 19–24. [in Ukrainian].

Storozhev Roman

Ph.D., Doctoral student, <https://orcid.org/0000-0001-5103-7274>, ris03021976@ukr.net

Стаття надійшла / Article arrived: 12.07.2021

Схвалено до друку / Accepted: 28.08.2021



Володимир Дзєга

Київський національного університету імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)

Методологічні засади механізмів розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування

У статті досліджується питання використання методологічних основ механізмів розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування. Особливу увагу приділено методології державного управління. Автором систематизовано наукові праці вітчизняних учених з питань методології досліджень компетентності посадових осіб місцевого самоврядування. Аналізуючи різні теоретико-методологічні підходи – системний, діалогічний, компетентнісний, структурно-функціональний, автор акцентує увагу на значимості такого процесу як багатовекторність для організації управлінської діяльності посадових осіб. Сутність багатовекторного підходу полягає в тому, що він повинен бути стійким, відтворюючим, прогресуючим, містити в собі джерело для подальшого вивчення методів та принципів механізмів розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, яка впливає на ефективність їх управлінської діяльності.

У цьому контексті важливим завданням з методології досліджень механізмів розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування є вивчення їх (посадових осіб) функціональних особливостей в умовах суспільної трансформації. Вона забезпечує формування партнерських відносин між публічною владою та громадськістю. Ефективність вирішення залежить від уміння посадовими особами залучити до управлінської діяльності громадськість із різними поглядами, об'єднати їх для продукування інноваційних ідей та рішень. Тому організаційна компетентність посадових осіб сприяє високоякісно виконувати поставлені завдання на місцевому рівні.

На виконання окреслених завдань впливає також вибір методів розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування. Тому, наукове дослідження дозволяє розкрити сутність цих методів, характеристики та зв'язки між ними.

Ключові слова: комплекс наукових підходів, системний, комплексний, діалогічний, структурно-функціональний підходи, багатовекторність, соціальна система, умовах суспільної трансформації

Vladimir Dzega

Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv (Kyiv, Ukraine)

Methodological Principles of Development Mechanisms for Organizational Competence of Local Government Officials

The article investigates the use of methodological bases and the development of the appropriate terminological subsystem for the development mechanisms of organizational competence of local government officials. Researchers pay special attention to the methodology of public administration, the essence of which is revealed in this article.

The author tries to systematize the scientific works of domestic scientists on the methodology concerning with the competence of local government officials. While analyzing various theoretical and methodological approaches – systemic, dialogical, structural, functional and competence building approaches, the author emphasizes the importance of multi-vector process for the organization of government officials' management activities. The essence of the multi-vector approach is that it should be stable, reproducible, progressive, it also should contain a source for further study of methods and principles of mechanisms for developing organizational competence of local government officials, that affects the effectiveness of their management activities.

In this context, the important task on the methodology of researching the mechanisms for the development of organizational competence of local government officials is to study their functional features in conditions of social transformation. It ensures the formation of partnerships between public authorities and the society. The effectiveness of problems solution depends on the ability of government officials to involve the public in management activities with different views, to unite them for producing innovative ideas and solutions. Therefore, the organizational competence of such officials contributes to the high quality of tasks resolution at the local level.



The implementation of the outlined tasks is also influenced by the choice of methods for the development of organizational competence of local government officials. Therefore, this scientific research allows to reveal the essence of such methods, characteristics and connections between them.

Keywords: *the complex of scientific approaches, system approach, complex approach, dialogical approach, structural and functional approach, multivectority, social system, conditions of social transformation.*

Проблемні питання дослідження.

У статті досліджується питання використання методологічних основ механізмів розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування. Особливу увагу приділено методології державного управління. Тож систематизація наукових праць вітчизняних учених з питань методології досліджень компетентності посадових осіб місцевого самоврядування сприятиме аналізу теоретико-методологічних підходів, які широко використовуються в науковому просторі – системний, діалогічний, компетентнісний, структурно-функціональний. Таким чином ми акцентуємо увагу на значимості такого процесу як багатовекторність для організації управлінської діяльності посадових осіб, сутність якого полягає в тому, що він має бути стійким, відтворюючим, прогресуючим, містити в собі джерело для подальшого вивчення методів та принципів механізмів розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, яка впливає на ефективність їх управлінської діяльності.

У цьому контексті важливим завданням методології досліджень механізмів розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування є вивчення їх (посадових осіб) функціональних особливостей умовах суспільної трансформації, що забезпечує формування партнерських відносин між публічною владою та громадськістю, уміння посадовими особами залучити до управлінської діяльності громадськість із різними поглядами, об'єднати їх для продукування інноваційних ідей та рішень. Організаційна компетентність посадових осіб сприяє високоякісно виконувати поставлені завдання на місцевому рівні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить про те, що проблема методології розвитку організаційної

компетентності посадових осіб у публічному управлінні постійно перебуває в полі зору вітчизняних та зарубіжних вчених.

Методологія в перекладі з грец. мови – «methodos» – наука, знання, що означає «сукупність методів і принципів дослідження, які застосовуються в будь-якій науці відповідно до специфіки об'єкта її пізнання» (Великий тлумачний словник, 2002, с. 214). Методологія будь-якої науки – це вчення про вихідні положення, принципи, способи, засоби, методи пізнання у пояснювальних схемах перетворення дійсності.

Українські науковці в галузі державного управління В. Бакуменко, В. Князев та Ю. Сурмін акцентують увагу на багатогранності поняття «методологія», яке означає взаємний зв'язок та взаємну узгодженість філософських методів пізнання; сукупність методів діяльності; мету, зміст і методи дослідження, підсистему способів принципів, підходів, методів, методик, процедур, технологій державно-управлінської діяльності тощо (Бакуменко, 2003, с. 13 – 14).

Мета статті – розкрити значущість методологічних засад дослідження механізмів розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, розкривши поняття «компетентність», стан дослідження цього питання у вітчизняній та зарубіжній літературі.

Виклад основного матеріалу. У процесі дослідження нами буде використовуватися комплекс наукових підходів («підхід» – сукупність прийомів, засобів впливу на кого-небудь або що-небудь; у вивченні чого-небудь (Ожегов, 1999, с. 543), зокрема таких – системний, комплексний, діалогічний, акмеологічний, функціонально-компетентнісний. Так системний підхід (англ. Systems thinking – системне мислення) ми розглядатимемо як один з напрямів методології досліджень, що полягає в дослідженні об'єкта як цілісної множини



елементів в сукупності відношень і зв'язків між ними. На думку вченого В. Ешбі, система зможе залишатися життєздатною у тому випадку, коли швидко буде адаптуватися до змін навколишнього середовища (Ешбі, 2005, с. 432).

Аналізуючи погляди І. Письменного щодо збільшення різноманітності системи публічного управління як необхідної умови розвитку соціальної системи, можна відзначити, що науковець наголошує на необхідності збільшення можливостей системи задовольняти визначені цілі та цілі інших підсистем, а також індивідів, що пов'язані з нею (Письменний, 2010).

У енциклопедичних виданнях державного управління, система визначається як сукупність елементів, що характеризується структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують цілеспрямований розвиток. Головними властивостями системи є структурність, взаємозалежність із навколишнім середовищем, ієрархічність та множинність описів (Словник системного аналізу, 2007, с. 65 – 66).

Однак соціальна система утворюється завдяки спільній меті, розумінню компонентами цієї системи своїх завдань та функцій. Значну роль у цій системі відіграють прямі та зворотні зв'язки, принцип ієрархії, соціокультурні стандарти, зразки поведінки тощо. Відтак, соціальна система характеризується високою спроможністю до самоорганізації, активною діяльністю та адаптивністю.

Системний підхід набув широкого застосування у ХІХ ст., зокрема Толкотт Парсонс, осмислюючи суспільство як специфічний вид системи, визначав його як порядок відносин між людьми, заснований на нормах і цінностях. Автор стверджує, що суспільство – це складна система соціальних елементів – груп, інститутів, індивідів, які наполегливо взаємодіють, однак ця взаємодія спрямовується системами цінностей (Парсонс, 2002, с. 135). Його висловлювання є актуальними нині в умовах суспільної трансформації, яка, торкнулася всіх її аспектів українського суспільства після Революції Гідності 2014 р.

Однак слід зважати на зміну системи особистісних та соціальних цінностей – замість зрозумілих усім універсальних

цінностей, на передній план виводяться індивідуальні цінності, що спричиняє труднощі у досягненні взаєморозуміння та узгодженості управлінських дій у процесі публічного управління. Тому системний підхід, на нашу думку, сприятиме дослідженню механізмів розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування цілісно у сукупності відношень і зв'язків між його множинними елементами в публічному управлінні та публічній службі. Так, аналіз теоретичних положень розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування дає можливість систематизувати їх в контексті концепції реформування державного управління в публічне, еволюції сучасного публічного лідерства.

Використання системного підходу до розуміння послідовних змін, які здійснюються у процесі розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, дозволяє розглядати самостійні компоненти процесу не ізольовано, а у взаємозв'язку та взаємодії з іншими феноменами та процесами публічного управління та публічної служби. Разом з тим, системний підхід застосовуватиметься нами для виокремлення нових тенденцій та визначення їх впливу на механізми розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, вивчення зв'язків між ними. Для розуміння сутності трансформаційних процесів у сучасному українському суспільстві потрібно застосовувати також комплексний підхід, що передбачає перехресний розгляд окреслених питань, явищ і процесів крізь призму різних наукових поглядів щодо механізмів розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування.

Тому до суб'єктів місцевого самоврядування постає вимога – здійснити постійне забезпечення посадових осіб адекватною професійною, соціально-психологічною та управлінською підготовкою задля удосконалення механізмів розвитку організаційної компетентності.

Застосування комплексного підходу дозволить виявити та проаналізувати засоби/способи/методи дії, які використовуються для самокорекції, розширення можливостей



узгодження та консультування у процесі прийняття управлінських рішень щодо вирішення множинних соціально-економічних проблем посадовими особами місцевого самоврядування у процесі публічного управління та публічної служби.

Комплексний підхід також широко застосовується щодо аналізу й оцінки здійснення публічної політики на регіональному рівні, що передбачає використання методу порівняння для оцінки соціального та економічного ефектів, які здійснюються посадовими особами місцевого самоврядування.

Важливим з методологічної точки зору є встановлення безпосереднього взаємозв'язку між міжнародними стандартами та національними механізмами розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування: стандарти визначають механізми – нормативно-правові, програмно-цільові, організаційно-управлінські, фінансово-економічні, соціально-психологічні та державно-громадського партнерства. Держави можуть обирати ті чи інші механізми залежно від їх соціально-економічних умов, прийнятої моделі публічної політики у цій сфері діяльності, однак основоположним є відповідність національної політики держави міжнародним стандартам.

На основі розглянутих основних міжнародно-правових документів у сфері освіти та місцевого самоврядування, зокрема Конвенції Міжнародної організації праці № 142 про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів (1975 р.), Законів України «Про вищу освіту», «Про місцеве самоврядування в Україні», а також проект закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», можна виділити основні принципи формування публічної політики відносно посадових осіб місцевого самоврядування, вироблені світовим співтовариством та Україною, зокрема, субсидіарності, відповідальності, толерантності, транспарентності. Таким чином, правильно вибудована публічна політика відносно посадових осіб місцевого самоврядування дозволяє досягти високої ефективності в публічному управлінні та публічній службі, а значить, вона є

привабливою формою інвестування держави в людські ресурси.

Діалогічний (полісуб'єктний) підхід направлено на розвиток індивідуальної сутності людини, яка значно багатша, різноманітніша ніж її професійна діяльність, яка має властивість зростати у спілкуванні та взаємодії з іншими. Тому, діалогічний підхід припускає зміни у взаємодії людей, що пов'язуються зі зміною ролей та функцій в органах місцевого самоврядування, утверджуються партнерські відносини, суспільні цінності, комплементарний, командний дух, залучаються етичні важелі у процесі вибору з-поміж множинних варіантів прийняття управлінських рішень.

Основою для застосування акмеологічного підходу є вчення про акмеологію, яке розглядає людину як суб'єкта життєвого шляху і розробляє засоби досягнення особистістю соціальних і професійних вершин. Проблема акмеологічного підходу активно розробляється вченими різних наукових напрямків – зокрема, психологами: Б. Ананьєвим (Ананьев, 1968, с. 336), Н. Вишняковою (Вишнякова, 1999, с. 300); ученими науки державного управління: Л. Гогіною, Р. Науменко, О. Серовим, Г. Тодосовою (Гогіна, 2012, с. 60], Л. Пашко (Пашко, 2011, с. 77–84); В. Бакуменком, С. Хаджирадевою, Л. Гогіною та ін.; науковцями у сфері педагогічних наук – Л. Даниленко, Н. Клокар, Т. Сорочан; ученими у сфері соціальних наук – Е. Афоніним, В. Бакіровим, М. Пірен, Ю. Сурміним; у сфері політичних наук – В. Гошовською, Л. Макаренко, С. Телешуном, І. Рейтеровичем.

Поняття «акме» у перекладі з грецької – це вершина професійності, стабільність високих результатів роботи, надійність. Тож, для розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування працювати професійно означає – взаємодіяти, приймаючи управлінські рішення в умовах трансформаційних змін в суспільстві, опираючись на людські ресурси, здатність проявляти ініціативу, організаційні здібності, готовність аналізувати та піддавати оцінці результати своєї професійної діяльності. Набуті знань з організації управління забезпечують здатність посадових осіб до



нового публічного управління, успішної самореалізації.

Також заслуговують на увагу сучасні наукові підходи, що активно застосовуються в публічному управлінні, а саме: аксіологічний та діалогічний.

Бігун В. С. підкреслює, що основою аксіологічного підходу є «визнання людини найвищою соціальною цінністю», і що у своєму реальному бутті цінностями є динамічні системи (Бігун, 2004, с. 4).

Погоджуючись із наведеною думкою, визначаючи методологічні особливості дослідження механізмів розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, зауважимо, що саме цінності виступають необхідною умовою становлення особистості в сучасному соціумі, спрямовують її поведінку та мотивують до морального самовдосконалення професійних здібностей. На думку багатьох вітчизняних науковців, цінності є складовою частиною світогляду особистості та забезпечують високий рівень її адаптації до конкретних умов сучасного життя, які, у свою чергу, детермінують зміну форми її буття в соціальному та предметному світі, де посилюються такі вимоги до особистості як здатність до свободи вибору та самовизначення (Козаков, 2019, с. 288; Карлова, 2017); (Лазарева, Юшкевич, 2016, с. 260; Ларін, 2017, с. 132–139). У контексті науки державного управління цінності визначаються як предмети, що представляють бажання й одночасно явища, процеси, факти дійсності, які не залишають людину байдужою, мотивуючи її діяти цілком певним чином (Енциклопедія

державного управління, 2011, с. 12). Сучасна система цінностей публічного управління базується на певних принципах, серед яких пріоритетними є відповідальність, транспарентність, професіоналізм.

В. Карлова акцентує увагу на духовних цінностях, що відрізняються від інших, є продуктом духовного виробництва, а, отже, належать до феноменів свідомості й виявляються у формі провідних, значущих соціокультурних орієнтирів: ідеалів, норм, символів, образів, почуттів тощо, що зумовлюють духовний розвиток індивіда чи суспільства в цілому. Духовні цінності, на думку вченої, виступають соціально значущими орієнтирами суспільства, важливим чинником його соціально-політичної стабільності й відкривають широкі перспективи для успішних перетворень у країні, стають провідними критеріями її сталого розвитку (Карлова, 2017).

Застосування аксіологічного підходу щодо механізмів розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування відіграє значущу роль в реальному суспільному житті. Сповідуючи навіть різні цінності, сучасне українське суспільство може досягнути соціальну консолідацію. Тому створення та закріплення нових цінностей відбувається у соціальній взаємодії, що визначає важливість пошуку нових алгоритмів і методик її оптимізації суспільних відносин.

Нами було застосовано комплекс методів дослідження розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, що представлений нижче у таблиці 1.



Таблиця 1

Методи дослідження розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування

№	Види методів дослідження	Характерні особливості
1.	Діалектичний метод	– Сприяє формуванню цілісного уявлення про закономірності та сутнісні характеристики принципів дослідження; – Сприяє систематизації понятійного поля
2.	Метод аналізу нормативно-правових актів	– Використовується для здійснення аналізу нормативно-правових засад механізмів розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування
3.	Метод аналізу, синтезу й узагальнення	– Використовується в процесі дослідження від абстрактного до конкретного та узагальнення, що сприяє з'ясувати стан та особливості механізмів розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування
4.	Метод об'єктивності	– Використовується під час аналізу наукових праць, концепцій, феноменів, явищ
5.	Методи анкетування, опитування, інтерв'ювання	– Використовується для виявлення ціннісних орієнтацій посадових осіб місцевого самоврядування
6.	Описово-індуктивний метод	– Сприяє вивченню соціальних процесів шляхом збирання, систематизації теоретичних матеріалів, визначає соціальні взаємозв'язки і відношення в публічному управлінні шляхом спостереження
7.	Метод моделювання	– Застосовується для розробки та обґрунтування концептуальної моделі розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування
8.	Методи аналогії, прогнозування	– Використовується для обґрунтування висновків, рекомендацій дослідження.

Представлений аналіз комплексу наукових підходів та методів дослідження дозволяє сформулювати систему теоретичних положень та висновків дослідження, а також визначити можливості застосування відповідних практик. Однак окреслення деяких проблем розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, дозволило ствердитися в думці про пріоритетність професійної управлінської підготовки суб'єктів взаємодії у відносинах нового публічного управління.

Особливості застосування функціонально-компетентнісного підходу,

можливе шляхом аналізу поняття «функція», яке є міждисциплінарною категорією, а вживається в різних визначеннях і використовується для характеристики динамічних структур.

Функції управління – це сукупність особливих дій та операцій, які характеризують специфіку управлінської діяльності, цілеспрямованого впливу на зв'язки і відносини людей у процесі життєдіяльності організацій/публічних установ.

У науковій літературі термін «функції» використовується як узагальнююча характеристика напрямку управлінської діяльності, сутності її завдань і цілей.



для моделі громадянського суспільства, яка базується на принципах етатизму – характерним є визнання особливого статусу держави її масштабний вплив на економічну, соціальну й політичну сфери. Для ліберальної моделі громадянського суспільства характерним є обмеження впливу держави на всі сфери його життєдіяльності та звуження її функцій, що обумовлюється суб'єктивним чинником. Отже, якісна функціональність людської діяльності є підґрунтям для життєздатності будь-якої системи, що складається з різноманітних елементів. В. Авер'янов у поняття «функції» закладає глибший зміст, тобто функції покликані охопити й відобразити внутрішню природу, суть діяльності суб'єктів (Авер'янов, 1979, с. 25–26). За Ю. Тихомировим функції характеризують провідний напрям і зміст діяльності суб'єктів (Тихомиров, 1998, с. 47).

Висновки і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

Тож, застосування функціонально-компетентнісного підходу потребує звернутися до аналізу професійних функцій посадових осіб місцевого самоврядування. До класичних функцій посадових осіб місцевого самоврядування – планування, організація, супровід, контроль, додаються нові функції, що відповідають вимогам теперішніх суспільних змін, зокрема: функція концентрації енергії, що означає посадових осіб місцевого самоврядування залучати і надихати, наділяти повноваженнями, підтримувати, спілкуватися тощо (Гуменюк, 2016, с. 139–149).

До особливих функцій механізмів розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування належать мотиваційна, організаційна, контрольна функції, функцію впливу, планування, розвитку, управління груповою динамікою та функцію виконання організаційного лідерства, які будуть детально розглянуті в наступній статті.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Ананьев Б. Г. Человек как предмет познания. Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1968. – 336 с.
- Бакуменко В., Князев В., Сурмін Ю. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку. Вісн. НАДУ. 2003. № 2. С. 11 – 27., с. 13 – 14.
- Бігун В. С. Людина в праві: аксіологічний підхід : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.12 «Філософія права». Нац. акад. внутр. справ України МВС України. К., 2004. 19 с., с. 4.
- Великий тлумачний словник сучасної української мови. / укл. і гол. ред. В. Т. Бусел. К., Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1440 с., 214 с.].
- Вишнякова Н. [Вишнякова Н. Ф. Креативная акмеология. Психология высшего образования: монография. В 2 т., Т.2 Мн.: 000 «Дэбор», 1999. 300 с.
- Гогіна Л. Р. Науменко, Серов О., Тодосова Г. Творча самореалізація особистості державного службовця: стан та проблеми теоретико-правового забезпечення : наук. розробка К. : НАДУ, 2012. 60 с.
- Гуменюк О. Г., Бриндіков Ю. Л. Психологічний аналіз лідерства та його функцій в організаціях системи державного управління (теоретичний аспект). Університетські наукові записки 2016, № 60, С. 139–149. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2016_4_19.]
- Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 2 : Методологія державного управління. 2011. 692 с. с. 12].
- Карлова В. В. Духовні цінності в структурі національної самосвідомості: українські реалії. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10kvvsur.pdf> .
- Козаков В.М. Ментальність українського народу у формуванні морально-ціннісних імперативів сучасної України. Імперативи формування громадянського суспільства і умовах модернізації державного управління України: кол. монограф./ Л.В.Гонюкова, Є.І.Таран, О.М.Петроє та ін.. Київ, НАДУ.2019.288 с.
- Лазарева А. О., Юшкевич Ю. С. Морально-етичні цінності громадянського суспільства : монографія. Одеса, 2016. 260 с.;
- Ларін С. В. Формування національних цінностей українського суспільства в контексті цінностей об'єднаної Європи. Право та державне управління : зб. наук. праць. Вип. 1 (26). Запоріжжя : КПУ. 2017.С.132–139].
- Ожегов С.И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 8000 слов и фразеологич. выражений. М. : Азбуковник, 1999. 944 с., с. 543
- Парсонс Т. Социальная система. О социальных системах. М. : Академический Проект, 2002. 520 с.
- Пашко Л. Професійна освіта державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: акмеологічний підхід. Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. 2011. № 3. С. 77–84.



Письменный И. Закон необходимого різноманіття в публічному управлінні URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnistvo/2010/2010_02\(5\)/10pivrpu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnistvo/2010/2010_02(5)/10pivrpu.pdf)

Словник системного аналізу в державному управлінні. К. : Вид-во НАДУ, 2007. 148 с., с. 65 – 66.

Тихомиров Ю. А. Курс административного права й процесса. М. : Юринформцентр, 1998. С. 47.

Эшби У. Р. Введение в кибернетику / под. ред. В. А. Успенского. М. : КомКнига, 2005. 432 с.

REFERENCES

- Anan'yev, B. G. (1968). Chelovek kak predmet poznaniya [Man as a subject of knowledge]. L.: Izd-vo Leningrad. un-ta. [in Russian].
- Bakumenko, V., Knyazyev, V., & Surmin, Y. (2003). Metodolohiya derzhavnoho upravlinnya [Methodology of public administration]: Problemy stanovleniya ta podal'shoho rozvytku. Visn. NADU. № 2. [in Ukrainian].
- Bihun, V. S. (2004). Lyudyna v pravi: aksiolohichnyy pidkhid [Man in law: an axiological approach]: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : spets. 12.00.12 «Filosofiya prava». Nats. akad. vnutr. sprav Ukrayiny MVS Ukrayiny. K. [in Ukrainian]. Velykyy tлумachnyy slovnyk suchasnoyi ukrayins'koyi movy (2002). [Large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language]. / ukl. i hol. red. V. T. Busel. K., Irpin' : VTF «Perun» [in Ukrainian].
- Vyshnyakova, N. (1999). Kreatyvnyaya akmeolohyya. Psykholohyya vyssheho obrazovannya [Creative acmeology. Psychology of higher education] : monohrafiya. V 2 t., T.2 Mn.: 000 «Débor». 300 s. Belarus.
- Hohina, L. R. Naumenko, Syerov O., & Todosova H. (2012). Tvorchy samorealizatsiya osobystosti derzhavnoho sluzhbovtstva : stan ta problemy teoretyko-pravovoho zabezpechennya [Creative self-realization of the personality of a civil servant: the state and problems of theoretical and legal support]: nauk. rozrobka K. : NADU. [in Ukrainian].
- Humenyuk, O. H., & Bryndikov, Y. L. (2016). Psykholohichnyy analiz liderstva ta yoho funktsiy v orhanizatsiyakh systemy derzhavnoho upravlinnya (teoretychnyy aspekt) [Psychological analysis of leadership and its functions in organizations of public administration (theoretical aspect)]. Universytet's'ki naukovy zapysky 2016, № 60, S. 139–149. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2016_4_19. Ukraine.
- Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya (2011). [Encyclopedia of public administration: in 8 volumes / scientific-ed.] : Metodolohiya derzhavnoho upravlinnya. [in Ukrainian].
- Karlova, V. V. (2016). Dukhovni tsinnosti v strukturi natsional'noyi samosvidomosti : ukrayins'ki realiyi [Spiritual values in the structure of national self-consciousness: Ukrainian realities] Retrieved from <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10kvvsur.pdf> (data zvernennya 09.06.2020). [in Ukrainian].
- Kozakov, V. M. (2019). Mental'nist' ukrayins'koho narodu u formuvanni moral'no-tsinnisnykh imperatyviv suchasnoyi Ukrayiny. Imperatyvy formuvannya hromadyans'koho suspil'stva i umovakh modernizatsiyi derzhavnoho upravlinnya Ukrayiny [The mentality of the Ukrainian people in the formation of moral and value imperatives of modern Ukraine. Imperatives of formation of civil society and conditions of modernization of public administration of Ukraine] : Kol. monohraf. Kyiv: NADU. [in Ukrainian].
- Lazareva, A., & Yushkevych, Y. (2016). Moral'no-etychni tsinnosti hromadyans'koho suspil'stva [Moral and ethical values of civil society] : monohrafiya. Odesa, [in Ukrainian].
- Larin, S. V. (2017). Formuvannya natsional'nykh tsinnostey ukrayins'koho suspil'stva v konteksti tsinnostey ob'yednanoi Yevropy [Formation of national values of Ukrainian society in the context of the values of a united Europe]. Pravo ta derzhavne upravlinnya : zb. nauk. prats'. Vyp. 1 (26). Zaporizhzhya : KPU. S.132–139. [in Ukrainian].
- Ozhegov S.Y., & Shvedova N. YU. (1999). Tolkovyy slovar' russkoho yazyka [Explanatory dictionary of the Russian language]: 8000 slov y frazeolohykh. vyrazhenyy. M. : Azbukovnyk., [in Russian].
- Parsons, T. (2002). Sotsyal'naya sistema. O sotsyal'nykh systemakh [Social system. About social systems]. M. : Akademycheskyy Proekt. [in Russian].
- Pashko, L. (2011). Profesiyna osvita derzhavnykh sluzhbovtstv ta posadovykh osib mistsevoho samovryaduvannya: akmeolohichnyy pidkhid [Professional education of civil servants and local government officials: acmeological approach]. Visnyk Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny. [in Ukrainian].
- Pys'mennyy, I. (2010). Zakon neobkhidnoho riznomanittya v publichnomu upravlinni [The law of necessary diversity in public administration]. Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/vidavnistvo/2010/2010_02\(5\)/10pivrpu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnistvo/2010/2010_02(5)/10pivrpu.pdf). [in Ukrainian].
- Slovnyk systemnoho analizu v derzhavnomu upravlinni. (2007). [Dictionary of systems analysis in public administration]. Kyiv: Vyd-vo NADU. [in Ukrainian].
- Tykhomyrov, Y. A. (1998). Kurs admynstratyvnoho prava y protsessa [Course of administrative law and process]. M.: Yuryinformtsentr. [in Russian].
- Eshby, U. R. (2005). Vvedenye v kybernetyku [Introduction to cybernetics] / pod. red. V. A. Uspenskoho. M.: KomKnyha. [in Russian].

Dzega Vladimir

Ph.D. student, <https://orcid.org/0000-0003-2745-4187>, v_dzega@ukr.net

Стаття надійшла / Article arrived: 10.07.2021

Схвалено до друку / Accepted: 28.08.2021



Бал Мюджахіт

Міжрегіональна Академія управління персоналом (Київ, Україна)

Формування публічної безпеки в США: теоретичні засади

У статті систематизований досвід формування та забезпечення публічної безпеки в США. Виокремленні основні етапи підготовки та відбору поліцейських, які забезпечують публічну безпеку в США, визначені пріоритети розвитку кадрів та їх відбору. Зазначено, що поліцейські органи США має чотирьохрівневу структуру: федеральні правоохоронні органи, поліція штату, поліція округу, муніципальні органи поліції. Між цими рівнями відсутній ієрархічний зв'язок. Кожен рівень, кожна гілка органів поліції має певні межі компетенції відповідно до підвідомчості видів правопорушень. Незважаючи на складність державної правоохоронної системи, всі її підрозділи є спеціалізованими відомствами з чітко певною сферою відповідальності. Відсутність ієрархії і субординаційного зв'язку між рівнями правоохоронної системи США обумовлено також складністю нормативно-правової системи США, федеративним устроєм держави. Доведено, що основними засадами формування та забезпечення публічної безпеки в США є: по-перше, жорсткий та багатофазовий професійний відбір до органів поліції; по-друге, спеціальна підготовка та отримання відповідної освіти, навичок та знань; по-третє, широкі повноваження поліцейських, які реалізують заходи з попередження та виявлення загроз публічній безпеці; по-четверте, децентралізація органів поліції та відсутність прямого підпорядкування місцевої поліції вище стоячих органам поліції, водночас, існує зобов'язання поліцейських перед інститутами громадянського суспільства; по-п'яте, залучення до відбору поліцейських громадськості; по-шосте, залучення до діяльності поліцейських інститути громадянського суспільства; по-шосте, виборність посад, що забезпечують пряму відповідальність перед виборцями за якість та ефективність діяльності.

Ключові слова: державне управління, безпека, публічна безпека, національна безпека, громадська безпека, громадський порядок, спеціально уповноважені органи, поліція, федеральна поліція, регіональна поліція, відбір та навчання кадрів.

Ball Mujahit

Interregional Academy of Personnel Management (Kyiv, Ukraine)

Formation of Public Security in the United States: Theoretical Fundamentals

The article systematizes the experience of forming and ensuring public safety in the United States. The author singles out the stages of training and selection of police officers who ensure public safety in the United States, identified priorities for staff development and selection. The article states that the US police has a four-tier structure: federal law enforcement, state police, county police, and municipal police. There is no hierarchical connection between these levels. Each level, each branch of the police has certain limits of competence in accordance with the jurisdiction of the types of offenses. Despite the complexity of the state law enforcement system, all its units are specialized agencies with a clearly defined area of responsibility. The lack of hierarchy and subordination between the levels of the US law enforcement system is also due to the complexity of the US legal system, the federal system of the state.

The author proves that the main principles of forming and ensuring public safety in the United States are: first, strict and multi-stage professional selection to the police; secondly, special training and obtaining appropriate education, skills and knowledge; third, the broad powers of the police, which implement measures to prevent and identify threats to public safety; fourth, the decentralization of the police and the lack of direct subordination of the local police to the higher police, while there is a commitment of the police to civil society institutions; fifth, involving the public in the selection of police officers; sixth, the involvement of civil society institutions in police activities; sixth, the election of positions that provide direct responsibility to voters for the quality and efficiency of activities.

Keywords: public administration, security, public safety, national security, public safety, public order, specially authorized bodies, police, federal police, regional police, recruitment and training.



Постановка проблеми.

Проблеми забезпечення публічної безпеки актуалізуються у зв'язку з виникнення інноваційних загроз, пов'язаних з розвитком інформаційних технологій а також активізацією процесів глобалізації, розвитку світового співтовариства, визначення інноваційного розвитку співпраці у зв'язку з пандемією COVID-19.

В Україні існують механізми забезпечення національної безпеки, однак всі механізми потребують уточнення та оновлення з урахуванням змін, які відбулися у світі. Крім того, потребує виокремлення саме механізмів забезпечення публічної безпеки в системі національної безпеки.

У зв'язку з цим, пропонується проаналізувати закордонний досвід формування та забезпечення публічної безпеки, зокрема, у США.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми публічної безпеки, механізмів та інструментів забезпечення публічної безпеки, забезпечення публічної безпеки в системі національної безпеки, закордонний досвід формування та забезпечення публічної безпеки аналізують економісти, юристи, аналітики, соціологи, політологи, фахівці з державного управління. Разом з тим, відсутні системні підходи до виокремлення закономірностей розвитку публічної безпеки за кордоном. Так, закордонний досвід формування та забезпечення публічної безпеки аналізують В.Аброськін, В. Барба, А.Басов, О. Батраченко, В. Біліченко, О.Горбачова, А. Долинний, В. Доненко, О. Кобзар, А. Крищенко, Я. Курбанов, Р. Мельник, Д. Мулявка, О. Панова, Н. Піх, С. Пономарьов, Е. Саманюк, Г. Туманов, О. Швець та ін.

Зазначені автори виокремлюють принципи, механізми, інструменти, методи формування та забезпечення публічної безпеки за кордоном.

Формулювання цілей статті.

Метою статті є систематизація та узагальнення закордонного досвіду формування та забезпечення публічної безпеки.

Виклад матеріалу дослідження.

Публічну безпеку США забезпечують підрозділи поліції, які мають широкі повноваження щодо попередження загроз публічній безпеці, проведення профілактичних заходів, а також можливостей постійного контролю за розвитку ситуації, яка може привести до загроз у системі публічної безпеки.

Федеральний устрій США передбачає незалежність місцевих органів влади від органів влади штату, які, в свою чергу, незалежні від федерального уряду. На кожному з цих трьох рівнів державної влади є власні, автономні органи розслідування.

У США немає загальнонаціонального міністерства з функціями головного штабу поліцейських сил, а також федеральної поліції як такої, тобто центрального відомства, наділеного традиційними поліцейськими функціями. Кожен штат, велике місто, дрібніший населений пункт має своє поліцейське відомство, незалежне від інших. Всі державні органи, наділені правом проведення оперативної і слідчої роботи, провадження затримань, арештів, обшуків і вилучень, порушення і здійснення кримінального переслідування, мають назву в Сполучених Штатах правозастосовуючі відомства (law enforcement agencies) (Зиядуллаев, 2017).

Поліцейські органи США має чотирирівневу структуру: федеральні правоохоронні органи, поліція штату, поліція округу, муніципальні органи поліції. Між цими рівнями відсутній ієрархічний зв'язок. Кожен рівень, кожна гілка органів поліції має певні межі компетенції відповідно до підвідомчості видів правопорушень. Юрисдикція різних рівнів системи органів поліції також обмежена територіально (Аврутин, 2016).

Федеральна поліція, яка входить до складу більшості федеральних міністерств і відомств, що функціонує на основі федерального законодавства, включає: поліцейські органи департаменту юстиції, спеціальну федеральну поліцію з охорони столиці США, будівлі парламенту і резиденції президента США, поліцейські органи Міністерства фінансів, Управління



розслідувань служби внутрішніх доходів федерального податкового управління, Федеральний поліцейський підрозділ департаменту пошт, а також військову поліцію Міністерства оборони США.

Система функціонування поліцейських служб у федеральних правоохоронних органах США є універсальною (вона будується на основі принципу галузевої спеціалізації з урахуванням адміністративно-територіального поділу країни), але організована вона з урахуванням американської специфіки - множинності історично-сформованих різних поліцейських відомств і особливостей завдань, покладених на традиційні поліцейські служби, що входять до них. Даний принцип покладено в основу організації і діяльності всіх ланок поліцейської системи Сполучених Штатів не залежно від відомчої належності конкретного поліцейського агентства, як на федеральному, так і на регіональному рівнях (Аврутин, 2016).

Також правоохоронну діяльність здійснюють органи місцевої поліції, залізнична і промислова (приватна) поліція.

Незважаючи на складність державної правоохоронної системи, всі її підрозділи є спеціалізованими відомствами з чітко певною сферою відповідальності. Відсутність ієрархії і субординаційного зв'язку між рівнями правоохоронної системи США обумовлено також складністю нормативно-правової системи США, федеративним устроєм держави (Курлович, 2013).

Так, компетенція співробітників федеральних правоохоронних органів обмежена федеральними злочинами. Федеральний злочин - правопорушення, передбачене федеральним законодавством. Кримінальне законодавство в США існує як на федеральному рівні, так і на рівні штатів. Діяльність федеральних служб визначається Кодексом США. В той час в Кодексі США встановлено заборону на втручання федеральних органів влади в предмет ведення штатів, округів і місцевого самоврядування. Винятком є лише випадки, пов'язані з порушенням громадянських прав і залученістю державних службовців в злочинну діяльність. В справах, в яких юрисдикційна компетентність федеральних відомств і правоохоронних органів штатів

або округів перетинаються, як наприклад, пограбування банку, органи, чия компетенція перетинається, спільно приймають рішення про те, хто буде здійснювати розслідування (Зиядуллаев, 2017).

Шериф є посадовою особою, який виконує в своєму окрузі певні адміністративні функції, довіреним представником поліції, що володіє широкими повноваженнями щодо забезпечення на місцях громадського порядку і публічної безпеки, профілактики правопорушень, протидії злочинності та виконання покарань. Будучи відповідальним за стан громадського порядку й публічної безпеки на адміністративній території, шериф користується практично всіма владними повноваженнями, а його діяльність фінансується за рахунок місцевого бюджету.

Шерифи в штатах США призначаються по-різному. Термін їх повноважень становить чотири - шість років. Так, на адміністративних територіях Род-Айленда, Гаваїв вони призначаються особисто губернаторами. У Каліфорнії на цю посаду призначаються співробітники, які мають не менше чотирьох років робочого стажу в правоохоронній системі, а в штатах Айдахо, Міссісіпі, Оклахома, Канзас кандидати на посаду шерифів повинні пройти спеціальний навчальний курс. На деяких територіях країни, зокрема в Айова-Сіті, при виконанні службових завдань шерифові надані повноваження безпосередньо призначати і звільняти з посади своїх помічників і інших відповідальних співробітників (Шалягин, 1998, с. 17).

У США функції поліції містяться в самих різних актах рівня федерації, штатів і муніципальних утворень і тому вкрай різноманітні. Спроба систематизувати їх і виділити найголовніші була зроблена Асоціацією американських адвокатів, яка в документі «Стандарти, що стосуються функцій міської поліції» звела їх до 11 позицій (American Bar Association, 1980):

- 1) розпізнання кримінальних злочинців, затримання порушників, поведження з ними відповідно до вимог судової процедури;
- 2) зниження можливості здійснення деяких злочинів за допомогою превентивного патрулювання та інших заходів;
- 3) допомога окремим особам, яким загрожує фізична небезпека;



- 4) охорона конституційних гарантій;
- 5) полегшення пересування людей і транспортних засобів;
- 6) допомога тим, хто не може піклуватися про себе;
- 7) вирішення конфліктів;
- 8) визначення проблем, що мають потенційне серйозне значення для примусового виконання законів або управління;
- 9) створення і підтримання почуття безпеки в суспільстві, у тому числі забезпечення публічної безпеки;
- 10) розвиток і охорона громадського порядку;
- 11) розвиток інших служб надзвичайного значення.

Таким чином, функція протидії злочинності хоча і поставлена на перше місце, але займає лише дві позиції з одинадцяти.

Таким чином, основні функції поліції в США можуть бути зведені до трьох найбільш важливим групам:

- 1) запобігання та протидію злочинності та інших антисоціальних проявів;
- 2) забезпечення безпеки особистості, в тому числі надання допомоги окремим громадянам, а також забезпечення публічної безпеки;
- 3) організація нормального пересування людей і транспорту.

У Сполучених Штатах кандидати для вступу до поліцейської академії повинні мати свідоцтво про закінчення середньої школи або диплом про вищу освіту. Крім того, до вступу до академії вони повинні пройти первинну професійну підготовку. Для служби в поліції США новобранці відбираються департаментами поліції на місцях і, починаючи навчання, впевнені, що після його завершення будуть призначені на вищі посади.

Спираючись на знання, отримані в поліцейських академіях, новобранці мають можливість формувати загальне уявлення про діяльність поліції. У зв'язку з цим, ті кандидати, які проходили навчання в спеціалізованих навчальних закладах до вступу на службу в поліцію, вже мають уявлення про особливості поліцейської роботи і знають, що очікувати надалі і до чого бути готовими, на відміну від тих,

хто вступає на службу без проходження спеціального навчання [5].

Тривалість навчання поліцейських також варіюється. В середньому вона становить 21 тиждень, або 840 годин (без урахування обов'язкового навчання на місцях) (Хайрутдинова, Якупов, 2020).

Професія поліцейського вважається однією з самих фізично складних. Поліцейська робота вимагає постійної фізичної готовності при виконанні повсякденних обов'язків. Однією з характерних особливостей системи рекрутингу кадрів в правоохоронних органах є високий конкурс. Це зв'язано з тим, що професія поліцейського або співробітника федерального правоохоронного агентства в США є престижною і добре оплачуваною.

Конкурс на місце у великому поліцейському департаменті становить 20-40 осіб. А в такому авторитетному відомстві, як ФБР, конкурс може доходити до декількох сотень чоловік на одне місце (Карасев, Ципинов, 2018).

Систему відбору кадрів в федеральні правоохоронні органи можна розглянути на прикладі Федерального бюро розслідувань. Спільними вимогами при відборі кандидатів на посаду спеціального агента ФБР є:

- американське громадянство або громадянство Північних Маріанських островів;
- вік від 23 до 37 років;
- освітній рівень - вища чотирирічна освіта в коледжі або університеті (ступінь бакалавра);
- три роки професійного досвіду роботи;
- наявність дійсних водійських прав.

Сам процес професійного відбору в ФБР здійснюється протягом семи умовних етапів:

1. Подача онлайн-заяви до регіонального офісу ФБР і його розгляд. Кандидати, що задовольняють вимогам ФБР, допускаються до наступного етапу відбору.

2. Тестування (фаза I). Перша фаза тестування складається з блоку письмових тестів для оцінки навичок і здібностей критичного мислення включає три випробування:

- біографічний тест;
- тест логічних міркувань;
- тест ситуативних міркувань.

3. Тестування (фаза II). До другої фази тестування допускаються кандидати,



які успішно пройшли першу фазу. Вона складається з двох випробувань:

- структуроване інтерв'ю;
- письмова вправа.

4. Повідомлення про умовне призначення.

Кандидати, які успішно пройшли другу фазу тестування, отримують повідомлення про умовне призначення. Це повідомлення означає, що тепер починається спеціальне вивчення особистості кандидатів (пов'язане зі значними бюджетними витратами) (США - стандарти оцінки).

5. Тестування фізичної підготовленості. Федеральне бюро розслідувань вимагає, щоб його агенти проходили тест на фізичну придатність, що складається з чотирьох вправ, розділених п'ятихвилинним перервою. В їх число входять:

- максимальна кількість присідань в одну хвилину;
- спринтерський біг на 300 метрів;
- максимальна кількість віджимань в упорі лежачи;
- біг на 1,5 милі [7].

Якщо кандидат не зміг набрати потрібні бали з першого разу, він має право здавати тест ще два рази: через 60-90 днів після першої спроби і через 90-120 днів після другої спроби. Якщо ж кандидат не склав тест після третьої спроби, то він відсторонюється від участі в конкурсі і не зможе в майбутньому стати спеціальним агентом ФБР.

6. Спеціальна перевірка особи кандидата. Спеціальна перевірка складається з: перевірки на детекторі брехні; відсутності (наявності) судимості; тесту на вживання наркотиків; перевірки його (а також його родичів) кредитоспроможності і боргів; бесід з рідними, сусідами, колегами по роботі і роботодавцями, партнерами по бізнесу, викладачами; перевірки освітніх досягнень кандидата.

7. Медичне обстеження. Кандидати, які пройшли спеціальну перевірку, проходять повне медичне обстеження, щоб визначити, чи не могла якась медична проблема потенційно порушити здатність претендента виконувати основні службові функції.

Як видно, тестування спрямоване на виявлення соціально-психологічного статусу кандидатів, рівня їх фізичної підготовленості, а також оцінку соматичного здоров'я. Однак послідовність інша -

спочатку психофізіологічний і фізичне тестування, і лише потім - спеціальна перевірка і поглиблене медичне обстеження. Сам процес відбору - досить тривала процедура і займає від п'яти тижнів до одного року. Це обумовлено тим, що під час тривалої процедури легше «відсівати» осіб, непридатних для роботи в правоохоронних структурах. Особи, які пройшли всі етапи відбору, направляються для навчання в Академію ФБР, по закінченню якої вони призначаються спеціальними агентами ФБР. Подібна система відбору діє і в інших федеральних правоохоронних відомствах (Карасев, Ципинов, 2018).

Важливим моментом, що впливає на порядок і критерії оцінки поліції в США, є поділ на місцеву (поліцію штату) і федеральну поліцію. Так, призначення керівника поліцейського органу проводиться в залежності від його місця в ієрархії поліцейської системи: керівники федеральних поліцейських органів призначаються (зі схвалення і згоди сенату) виключно главою федерального уряду - Президентом США; керівники поліцейських органів штату - главою виконавчої влади штату - губернатором штату; керівники поліції міського муніципального підрозділу призначаються або мером міста, або міською радою, а шерифи (керівник поліції графства або округу) обираються населенням округу. Такий порядок призначення забезпечує поділ і децентралізацію органів влади покликаних оцінювати і іншим чином впливати на діяльність управлінь поліції штатів (Чурсин, 2016).

Федеральні структури мають право втручатися в діяльність місцевої поліції обмежено і лише в межах своєї юрисдикції. Всі перераховані факти свідчать про те, що головним інструментом оцінюючим поліцію в США, є громадська думка.

Сучасні методи партнерства поліції і суспільства активно використовуються в США. Практично у всіх штатах створені незалежні цивільні служби (комісії), в обов'язки яких входить рекрутування і призначення поліцейських на всі невиборні посади; висування і призначення поліцейських на вищі посади. Працівники комісії проводять атестації, розглядають апеляції співробітників на ті призначення,



які залишилися в компетенції адміністрації, регулюють робочий час поліцейських, визначають їх функціональні обов'язки, курирують питання дисципліни, пенсійного та соціального забезпечення. Ці комісії, як правило, нечисленні: в них входить від трьох до дев'яти осіб. Всі члени - цивільні особи, яких затверджує глава тієї території, на якій функціонує такий орган. Склад комісії затверджується на певний термін, в протягом якого залишається незмінним.

Наприклад, міська влада Сіетла погодилися на введення незалежного спостереження і створення громадської комісії з нагляду за діями поліції. Чиновники пішли на це для того, щоб виправити ситуацію, що виникла в зв'язку з критичним зауваженням Міністерства юстиції США, в якому міську поліцію звинуватили в систематичному провокуванні дрібних сутичок і розборок з жителями міста і необґрунтованому використанні кийків, ліхтарів і інших засобів впливу (Боренов, 2018).

В угоді про наміри, представленому федеральним судовим властям, викладені помилки та упущення в проведенні багаторічної реформи. Подібні угоди з аналізом недоліків в роботі поліції були підписані до цього і в інших неблагополучних містах по всій країні, в тому числі в Лос-Анджелесі, в Новому Орлеані.

Міністерство юстиції США почало своє розслідування після того, як Американський союз захисту громадянських свобод (American Civil Liberties Union) і ряд громадських організацій зажадали від міської влади розглянути численні і багаторічні скарги на необґрунтоване побиття, в тому числі ногами, несанкціоновані арешти, а в деяких випадках і свавілля поліцейських, яке закінчилося вбивствами (Курлович, 2013).

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

Аврутин Ю.Е. Социальные основания реформирования полиции в России и в США: сравнительный анализ. Вестник ННГУ. 2016. №6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnye-osnovaniya-reformirovaniya-politsii-v-rossii-i-v-ssha-sravnitelnyy-analiz>.

Боренов А. Ю. Сравнительная характеристика особенностей контроля уровня физической подготовленности сотрудников полиции России и зарубежных стран. Ученые записки университета Лесгафта. 2018. №9 (163). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sravnitel'naya-harakteristika-osobennostey-kontrolya-urovnya-fizicheskoy-podgotovlennosti-sotrudnikov-politsii-rossii-i-zarubezhnyh>.

Зиядуллаев М. З. Зарубежный опыт системы охраны общественного порядка и профилактики правонарушений в населенных пунктах. Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. №2 (63). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-sistemy-ohrany-obshchestvennogo-poryadka-i-profilaktiki-pravonarusheniy-v-naselennyh-punktah>.

В результаті реформ, проведених в Лос-Анджелесі, скоротився рівень злочинності, підвищилася якість і обсяг правоохоронної діяльності, а довіру суспільства до поліцейського управління різко зросла.

Висновки. Таким чином, основними засадами формування та забезпечення публічної безпеки в США є: по-перше, жорсткий та багатозадачний професійний відбір до органів поліції; по-друге, спеціальна підготовка та отримання відповідної освіти, навичок та знань; по-третє, широкі повноваження поліцейських, які реалізують заходи з попередження та виявлення загроз публічній безпеці; по-четверте, децентралізація органів поліції та відсутність прямого підпорядкування місцевої поліції вище стоячих органам поліції, водночас, існує зобов'язання поліцейських перед інститутами громадянського суспільства; по-п'яте, залучення до відбору поліцейських громадськості; по-шосте, залучення до діяльності поліцейських інститути громадянського суспільства; по-шосте, виборність посад, що забезпечують пряму відповідальність перед виборцями за якість та ефективність діяльності.

Світовий досвід показує, що взаємодія поліції і суспільства досить складний, часом досить суперечливий процес. Однак в умовах швидко мінливого світу і глобалізації всіх сторін життєдіяльності людини - це, можливо, єдиний інструмент, що дозволяє ефективно протистояти сучасній злочинності.

У перспективі подальших розвідок передбачено здійснити системний аналіз європейського та азійського позитивного досвіду формування публічної безпеки, виокремлення закономірностей розвитку публічної безпеки і зазначених країнах, запропонувати авторську модель формування та забезпечення публічної безпеки в Україні.



Карасев А. В., Ципинов Х. Б. Особенности профессионального отбора и обучения кандидатов для службы в правоохранительных органах США. Вестник экономической безопасности. 2018. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-professionalnogo-otbora-i-obucheniya-kandidatov-dlya-sluzhby-v-pravoohranitelnyh-organah-ssha>.

Курлович П. Н. Полиция в правоохранительной системе США. Вестник Казанского юридического института МВД России. 2013. №12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/politsiya-v-pravoohranitelnoy-sisteme-ssha>.

США — стандарты оценки физической пригодности государственной полиции для новобранцев. URL: <http://www.stewsmith.com/linkpages/LElinks.htm>

Хайрутдинова И. В., Якупов Ф. А. О некоторых аспектах первоначальной подготовки полицейских в США и Канаде. Современное педагогическое образование. 2020. №7. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-nekotoryh-aspektah-pervonachalnoy-podgotovki-politseyskih-v-ssha-i-kanade>.

Чурсин О.А. Особенности организации профессиональной подготовки по месту службы в органах полиции зарубежных стран. Вестник Московского университета МВД России. 2016. №6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-organizatsii-professionalnoy-podgotovki-po-mestu-sluzhby-v-organah-politsii-zarubezhnyh-stran>.

Шалягин Д. Д. Полиция США – организационные и правовые основы деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. 21 с.

American Bar Association, Standards for Criminal Justice. 2d. ed. Boston, 1980. P. 131—132.

REFERENCES

American Bar Association, Standards for Criminal Justice (1980), 2d. ed. Boston.

Avrutin, Ju.E. (2016), “Social Foundations of Police Reform in Russia and the United States: A Comparative Analysis”, Vestnik NNGU, vol. 6, Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnye-osnovaniya-reformirovaniya-politsii-v-rossii-i-v-ssha-sravnitelnyy-analiz>.

Borenov, A. Ju. (2018), “Comparative characteristics of the control features of the level of physical fitness of police officers in Russia and foreign countries”, Uchenye zapiski universiteta Lesgafa, vol. 9 (163) Retrieved from

Hajrutdinova, I. V. & Jakupov, F. A. (2020). “On some aspects of the initial training of police officers in the USA and Canada”, Sovremennoe pedagogicheskoe obrazovanie, vol. №7, available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-nekotoryh-aspektah-pervonachalnoy-podgotovki-politseyskih-v-ssha-i-kanade>.

Karasev, A. V. & Cipinov, H. B. (2018). “Features of professional selection and training of candidates for service in the US law enforcement agencies”, Vestnik jekonomicheskoy bezopasnosti, vol. 4, Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-professionalnogo-otbora-i-obucheniya-kandidatov-dlya-sluzhby-v-pravoohranitelnyh-organah-ssha>.

Kurlovich, P. N. (2013). “Police in the US law enforcement system”, Vestnik Kazanskogo juridicheskogo instituta MVD Rossii, vol. 12, Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/politsiya-v-pravoohranitelnoy-sisteme-ssha>

Shal'jagin, D. D. (1998), Policija SShA – organizacionnye i pravovye osnovy dejatel'nosti: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk [US police - organizational and legal basis of activity: author. dis. ... Cand. jurid. sciences], M.

USA — standarty ocenki fizicheskoj prigodnosti gosudarstvennoj policii dlja novobrancev [USA - National Police Physical Fitness Assessment Standards for Recruits], Retrieved from <http://www.stewsmith.com/linkpages/LElinks.htm> 8.

Chursin, O. A. (2016). “Features of the organization of vocational training at the place of service in the police of foreign countries”, Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii, vol. 6, Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-organizatsii-professionalnoy-podgotovki-po-mestu-sluzhby-v-organah-politsii-zarubezhnyh-stran>.

Zijadullaev, M. Z. (2017). “Foreign experience of the system of public order protection and prevention of offenses in settlements”, Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. 2 (63), Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-sistemy-ohrany-obschestvennogo-poryadka-i-profilaktiki-pravonarusheniy-v-naselennyh-punktah>

Mujahit Ball

Ph.D. student, <https://orcid.org/0000-0002-7552-9238>, ball_mujahit@ukr.net

Стаття надійшла / Article arrived: 02.07.2021

Схвалено до друку / Accepted: 28.08.2021



Ігор Яшутін

Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)

Теоретичні підходи до досліджень понять та механізмів забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби

У статті здійснено аналіз теоретичних підходів до визначення поняття та механізмів забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби, акцентовано увагу на необхідності проведення системного, комплексного підходів щодо дослідження форм, методів стану виконавської дисципліни публічних службовців, що допоможе розкрити основні напрями підвищення рівня виконавської дисципліни на публічній службі.

Автор статті пропонує узагальнити та адаптувати досвід країн Європейського співтовариства щодо підвищення рівня виконавської дисципліни до української дійсності шляхом запровадження інноваційних механізмів забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби. Це позитивно вплине на подальший професійний розвиток публічних службовців органів влади в Україні.

Доцільність дослідження теоретичних підходів щодо розуміння понять та механізмів забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби обумовлюється важливістю розвитку належного демократичного врядування в Україні. Це сприятиме підвищенню репутації публічної служби в органах влади, зростанню іміджу публічного службовця, формуванню якісно нової системи публічної служби в Україні.

Наукові підходи до понять «публічна служба», «виконавська дисципліна», «публічне управління» відображають нові, сучасні тенденції становлення наукового дискурсу з цієї проблематики у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» й водночас можуть стати платформою для подальших висновків щодо напрямків зростання ефективності виконавської дисципліни в органах публічної служби.

Зазначені чинники зумовлюють необхідність ретельного аналізу теоретичних підходів до розуміння понять, що використовується в дослідженні, формулювання власної інтерпретації понятійного поля та механізмів забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби в Україні.

Ключові слова: публічна служба, професіоналізм публічних службовців, реформування державного управління, поняття та сутність, виконавська дисципліна, методи контролю та підтримки, країни Європейського співтовариства, адаптація досвіду.

Igor Yashutin

Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv (Kyiv, Ukraine)

Theoretical Approaches to the Research of Definitions and Mechanisms for Ensuring Executive Discipline in the Bodies of the Public Service

In the article, the author analyzes theoretical approaches to the definition of concepts and mechanisms for ensuring performing discipline in public service bodies. Attention is focused on the need for a systematic, integrated approach to the study of forms, methods of the state of the executive discipline of public servants, which will help to reveal the main directions of increasing the level of executive discipline in the public service.

The author of the article proposes to generalize and adapt the experience of the countries of the European Community in improving the level of performing discipline in Ukrainian reality by introducing innovative mechanisms for ensuring executive discipline in public service bodies. This will have a positive effect on the further professional development of public servants of the authorities in Ukraine.

The expediency of researching theoretical approaches to understanding the concepts and mechanisms of ensuring executive discipline in public service bodies is determined by the importance of developing good democratic governance in Ukraine. This will help to improve the reputation of the public service in the authorities, enhance the image of a public servant, and form a qualitatively new public service system in Ukraine.

Scientific approaches to the concepts of "public service", "performing discipline", "public administration" reflect new, modern trends in the formation of scientific discourse on this issue in the field of knowledge 28 "Public administration and administration" and at the same time can become a platform for further conclusions regarding growth directions the effectiveness of performing discipline in public service bodies.



These factors necessitate a thorough analysis of theoretical approaches to understanding the definitions; the study uses the formulation of one's own interpretation of the conceptual field and mechanisms for ensuring performing discipline in public service bodies in Ukraine.

Keywords: public service, professionalism of public servants, reforming public administration, concept and essence, executive discipline, methods of control and support, countries of the European Community, adaptation of experience.

Постановка проблеми.

Реформування державної політики щодо виконавчої дисципліни публічних службовців передбачає підвищення професіоналізму та відповідальності, особливо в умовах трансформаційних змін в системі державної служби та децентралізації в Україні. Тож доцільність дослідження теоретичних підходів щодо тлумачення понять та механізмів забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби обумовлюється тим, що в сучасних умовах реформування державної служби на перший план за важливістю виступають питання, пов'язані з формуванням та розвитком досконалої системи публічного управління. Це в перспективі сприятиме підвищити репутацію публічної служби, імідж публічного службовця, формуванню якісно нової системи публічної служби. Таким чином, наукові дослідження системних трансформацій в державно-управлінській сфері України неможливі без теоретико-методологічного аналізу понять та механізмів, що використовуються в такому дослідженні для забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Вивченню особливостей здійснення державної служби, контролю за виконавською дисципліною державних службовців, адаптації інституту державної служби України до стандартів ЄС присвятили свої праці багато вітчизняних учених та фахівців: В.Б. Авер'янов, С.Д. Дубенко, Ю.Г. Кальниш, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, В.М. Олуйко, О.Я. Прохоренко, Л.В. Прудіус С. М. Серьогін, О. І. Сушинський, С. К. Хаджирадева, які розглядали це питання в контексті наближення владних інституцій України до стандартів ЄС. Однак у їх наукових працях відсутнє єдине розуміння поняття «виконавська дисципліна», а також поза межах їх досліджень залишилися

механізми забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби.

Мета статті – на основі аналізу наукових загальнотеоретичних праць дослідити розуміння теоретико-методологічних підходів до визначення понять та механізмів забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу.

Поняття «виконавська дисципліна», відображає еволюційне вивчення досліджень з цієї проблематики, які можуть стати платформою для формування сучасних тенденції становлення наукового дискурсу щодо напрямів зростання ефективності виконавської дисципліни в органах публічної служби (Дубенко, 1992; Нижник, 1999; Оболенський, 2003; Прудіус, 2016; Серьогін, 2003; Хаджирадева, 2018). Це зумовлює здійснення ретельного аналізу понятійного поля, на підставі якого стає можливим формулювання власної інтерпретації дефініції «механізми забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби», розуміння методологічних аспектів їх забезпечення в Україні.

Досліджуючи розуміння виконавської дисципліни в органах публічної влади, виявлено, що контроль в органах публічної служби є результатом непродуманої та неефективної публічної політики, яка передалась у спадщину від традиційної державної служби і характеризується досить часто непрофесійністю кадрового персоналу (зокрема, через відсутність мотиваційно-ціннісних важелів) у здійсненні публічної діяльності під впливом негативних чинників внутрішнього і зовнішнього середовища (Нижник, 1999, с. 124). Адже у вітчизняному законодавстві поняття «публічна служба» донедавна взагалі не застосовувалося, а використовувалися такі терміни як «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування» (Кальниш, 2004,



с. 270). Тому аналіз цього поняття з погляду соціально-гуманітарного, політичного, законодавчого наукових підходів дає можливість стверджувати, що воно є соціальним і застосовується для визначення характеру і способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці, пов'язаною з державою службою та органами місцевого самоврядування, місцем і роллю в житті суспільства.

Розглядаючи діяльність публічних службовців, яка суттєво відрізняється від діяльності державних службовців, ми бачимо реальне виконання ними також повноважень держави, оскільки посада містить частку компетенції відповідних органів, є невідривною від його структури, і своєю метою передбачає організацію службовців публічної служби.

За посадою публічна служба – первинний структурний підрозділ, що пов'язаний з реалізацією комплексу питань: встановлення посад, правила та способи їх заміщення, порядок перевodu з посади на посаду, оцінювання діяльності та ін. (Хаджиррадева, 2018, с. 17]. Отже, з точки зору структурно-функціонального підходу, публічна служба – це невідривна складова організації державного апарату, органів місцевого самоврядування, яку завершує встановлення посади.

Тому нинішня система державної служби в Україні в умовах її реформування в публічну службу має вийти на якісно новий рівень, за своїми параметрами наблизитися до європейських стандартів публічної служби країн-членів Європейського Союзу, що полягає у використанні найбільш ефективних чинників у реаліях нашої української дійсності. Тож на засадах системного підходу доцільно визначити поняття «виконавська дисципліна», яке відсутнє в наукових джерелах у галузі знань з публічного управління.

У процесі дослідження нами буде використовуватися комплекс наукових підходів («підхід» – сукупність прийомів, засобів впливу на кого-небудь або що-небудь; у вивченні чого-небудь (Ожегов, 1999, с. 543], зокрема таких – системний, комплексний, діалогічний, акмеологічний, функціонально-компетентнісний.

Системний підхід (англ. Systems thinking – системне мислення) ми розглядатимемо

як один з напрямів методології досліджень, яке полягає в дослідженні об'єкта як цілісної множини елементів в сукупності відношень і зв'язків між ними (Енциклопедія державного управління, 2011). На думку вчених, система зможе залишатися життєздатною у тому випадку, коли швидко буде адаптуватися до змін навколишнього середовища (Ешби, 2005, с. 432); задовольняти визначені цілі та цілі інших підсистем, а також індивідів, що пов'язані з нею (Письменний, 2010).

Система визначається як сукупність елементів, що характеризується структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують цілеспрямований розвиток, головними властивостями якої є структурність, взаємозалежність із навколишнім середовищем, ієрархічність та множинність описів (Словник системного аналізу в державному управлінні, 2007, с. 65 – 66).

Соціальна система характеризується високою спроможністю до самоорганізації, активною діяльністю та адаптивністю. Тому системний підхід набув широкого застосування у ХІХ ст., як специфічний вид, що визначає порядок відносин між людьми, заснований на нормах і цінностях. Науковці стверджують, що суспільство – це складна система соціальних елементів – груп, інститутів, індивідів, які наполегливо взаємодіють, однак ця взаємодія спрямовується системами цінностей (Парсонс, 2002, с. 135).

Застосування системного підходу є обов'язковим чинником нормотворчої діяльності. У сфері державного управління та інших сферах життєдіяльності суспільства цей термін активно застосовується, починаючи з 2010 року в зв'язку з введенням у дію Постанови КМУ «Про затвердження Порядку проведення перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади» від 15 вересня 2010 року, № 844, якою передбачено визначити механізм здійснення контролю за організацією роботи з виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади України. Це свідчить про активне застосування також правознавчого (законодавчого) підходу у трактуванні цього поняття, мотивами якого є забезпечення високої ефективності та дотримання строків виконання завдань, визначених актами



законодавства та дорученнями КМУ та задля поліпшення стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади. Застосування правознавчого підходу сприяє виокремленню суб'єктів, залучених до проведення перевірок, це зокрема: Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністр Кабінету Міністрів України, відповідно до їх повноважень (Дубенко, 1992, с. 24); здійсненню постійного контролю за виконанням постанов Верховної Ради України, указів, розпоряджень та доручень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, розпорядчих документів обласних рад та облдержадміністрацій, органів виконавчої влади, про результати яких керівники інформують територіальне населення. На сайтах міських рад міст Житомира, Запоріжжя, Львова, Луцька, Харкова, Чернівців громадськість може ознайомитися з публічними звітами керівників, в яких аналізується стан виконавської дисципліни у виконавчих органах влади (Яшутін, 2021, с. 51-54).

Таким чином, правознавчий та системний підходи дослідження, які виокремлені завдяки теоретичному аналізу праць вітчизняних науковців, сприяють визначити одного з пріоритетних механізмів у забезпеченні виконавської дисципліни в органах публічної служби, зокрема - організаційно-правовий.

Індикатором виконання роботи на належному рівні має слугувати рівень дотримання виконавської дисципліни, який можна охарактеризувати як неухильне додержання належного, своєчасного та якісного виконання посадовими особами функціональних обов'язків (посадових інструкцій), наказів, доручень, рішень, нормативно-правових актів, планів, програм тощо. В даному дослідженні ми акцентуємо увагу на тому, що рівень виконавської дисципліни в органах публічної служби залежать від умов сформованості або несформованості професійної мотивації публічних службовців, що вимірюється індикаторами змістовного та ефективного виконання ними посадових обов'язків, який забезпечать ціннісно-мотиваційний, кадровий, фінансово-економічний (або

ресурсний) механізми. Їх дослідження можливе при умові застосування комплексного підходу, що передбачає перехресний розгляд окреслених питань, явищ і процесів крізь призму різних наукових поглядів щодо механізмів забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби. Тому до суб'єктів публічної служби постає вимога – здійснити постійне забезпечення посадових осіб адекватною професійною, соціально-психологічною та управлінською підготовкою задля удосконалення та модернізації механізмів забезпечення виконавської дисципліни в органах публічної служби.

Запровадження комплексного підходу дозволить виявити та проаналізувати засоби/способи/методи дії, які використовуються для самокорекції, розширення можливостей узгодження та консультування у процесі прийняття управлінських рішень щодо вирішення множинних соціально-економічних проблем публічними службовцями на публічній службі. Також комплексний підхід широко застосовується щодо аналізу й оцінки здійснення публічної політики на національному, регіональному рівнях, що передбачає використання методу порівняння для оцінки соціального та економічного ефектів, які здійснюються посадовими особами під час публічних звітів, підготовці аналітичних записок тощо.

Змістовна ознака виконавської дисципліни впливає на конкретність та послідовність публічного управління в межах прийнятих рішень, спрямованих на створення належних умов для підвищення результативності їх виконання, тоді як ефективність виконавської дисципліни забезпечується, насамперед, чітким та злагодженим функціонуванням в межах закону всіх структурних підрозділів в органах державної влади: кожен повинен виконувати свою роботу професійно та гідно, усвідомлюючи свою відповідальність за доручену справу. Про це націолюють публічних службовців нормативно-правові документи щодо розвитку їх професіоналізації (Дубенко, 1992 ; Хаджирадєва, 2018).

Представлений аналіз комплексу наукових підходів дослідження дозволив сформулювати систему теоретичних положень



та висновків дослідження, а також визначити можливості застосування відповідних практик щодо механізмів забезпечення виконавської дисципліни публічними службовцями в органах публічної служби, що дозволило ствердитися в думці про пріоритетність професійної управлінської підготовки суб'єктів належного публічного врядування.

Особливості застосування функціонального підходу представлено дослідженням поняття «функція», яке належить до міждисциплінарної категорії, існує в різних визначеннях і використовується для характеристики динамічних структур.

У науковій літературі термін «функції» використовується як узагальнююча характеристика напрямку управлінської діяльності, сутності її завдань і цілей. Для моделі громадянського суспільства, яка базується на принципах етатизму (фр. *etat* – держава) – характерним є визнання особливого статусу держави її масштабний вплив на економічну, соціальну й політичну сфери (Афонін, 2015, с. 13-15).

Для ліберальної (лат. *liberalis* – вільний) моделі громадянського суспільства характерним є обмеження впливу держави на всі сфери його життєдіяльності та звуження її функцій, що обумовлюється суб'єктивним чинником. Отже, якісна функціональність людської діяльності є підґрунтям для життєздатності будь-якої системи, що складається з різноманітних елементів.

В. Авер'янов у поняття «функції» закладає глибший зміст, тобто функції покликані охопити й відобразити внутрішню природу, суть діяльності суб'єктів (Авер'янов, 1979, с. 25–26).

Висновки.

Таким чином, на засадах системного, комплексного, функціонального, правознавчого підходів формується методологія дослідження, що є актуальним як у формуванні нових підходів до вивчення цієї проблематики, визначення дефініції, до процесу стимулювання її рівня в органах публічної служби та виокремлення механізмів щодо забезпечення її удосконалення в органах публічної служби в Україні.

Тож, застосування зазначених підходів потребує звернутися до аналізу професійних функцій публічних службовців в умовах трансформаційних процесів. До класичних функцій управління належать – планування, організація, супровід, контроль, однак для публічного управління додаються нові функції, що відповідають вимогам теперішніх суспільних змін, зокрема: функція концентрації енергії, що означає залучати і надихати, наділяти повноваженнями, підтримувати, спілкуватися тощо (Гуменюк, 2016, с. 139–149). До особливих функцій механізмів забезпечення її удосконалення в органах публічної служби в Україні належать мотиваційна, яка характерна для виконання трансформаційного лідерства, що буде розглянуто в наступній статті.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Авер'янов В.Б., Цветков В.В., Шаповал В.М. Державне управління: теорія і практика. НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ. : Юрінком Інтер, 1998. 431 с.
- Едуард Афонін, Андрій Мартинов. Теоретичні та методологічні аспекти розвитку української школи архетипики. Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. праць. 2015. С.13-14. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/\(13\)/92910332-fbe6-4124-8e9d-70ade44306e0.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/(13)/92910332-fbe6-4124-8e9d-70ade44306e0.pdf).
- Гуменюк О. Г., Бриндіков Ю. Л.. Психологічний аналіз лідерства та його функцій в організаціях системи державного управління (теоретичний аспект). Університетські наукові записки 2016, № 60, С. 139–149. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2016_4_19.
- Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / за ред. Н. Р. Нижник. К. : Ін Юре, 1999. 242 с.
- Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 2 : Методологія державного управління. 2011. 692 с. с. 12].
- Кальниш Ю. Деякі засади і принципи державного управління в країнах Європейського Союзу : навч. посіб. Київ : Атіка, 2005. 270 с.
- Нижник Н. Р. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / за ред. Н. Р. Нижник. К. : Ін Юре, 1999. 242 с.
- Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. К. : КНЕУ, 2003. 344 с.
- Ожегов С.И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 8000 слов и фразеологич. выражений. М. : Азбуковник, 1999. 944 с., с. 543
- Парсонс Т. Социальная система. О социальных системах. М. : Академический Проект, 2002. С. 73–520.



Письменний І. Закон необхідного різноманіття в публічному управлінні URL: [http://www.dridu.dp.ua/vi-davnictvo/2010/2010_02\(5\)/10pivrupu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vi-davnictvo/2010/2010_02(5)/10pivrupu.pdf).

Про затвердження Порядку проведення перевірки стану виконавської дисципліни в органах виконавчої влади : Постанова КМУ від 15 вересня 2010 року, №844. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/243653156>.

Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів : наказ Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів 28.02.2018 № 53. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0356-18/ed20180228#n20>.

Прудіус Л.В. Гармонізація державної служби України з міжнародними стандартами та нормами ЄС. Аспекти публічного управління. 2016. № 6-7.

Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. 456 с.

Словник системного аналізу в державному управлінні. К. : Вид-во НАДУ, 2007. 148 с.

Хаджирарева С.К. Професійний розвиток державних службовців в умовах глобалізації та сучасних змін: монографія [Авт. кол.: В. М. Ємельянов, В. А. Негода, С. К. Хаджирарева та ін.]. Миколаїв : Ємельянова Т. В., 2018. 167 с.

Эшби У. Р. Введение в кибернетику / под. ред. В. А. Успенского. М. : КомКнига, 2005. 432 с.

Яшутін І.М. Наукові підходи до розуміння виконавської дисципліни в публічній службі. Модернізація професійної підготовки державних службовців в умовах глобальних викликів та сучасних змін в суспільстві : зб. тез міжнар. круглого столу, Україна–Литовська Республіка, 08 лип. 2021 р., м. Київ / редкол. : Ольга Андреева, Ірина Криворучко, Наталія Ларіна ; за заг. ред. Лариси Комахи. Київ : Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2021. 176 с., С.51-54

REFERENCES

- Aver"yanov, V. B., Tsvytkov, V. V., & Shapoval, V. M. (1998). Derzhavne upravlinnya: teoriya i praktyka [public administration: theory and practice]. NAN Ukrainy. In-t derzhavy i prava im. V. M. Korets'koho. K. : Yurinkom Inter. [in Ukrainian].
- Afonin, E., & Martynov, A. (2015). Teoretychni ta metodolohichni aspekty rozvytku ukrayins'koyi shkoly arkhetypyky [Theoretical and methodological aspects of the development of the Ukrainian school of archetypes]. Publichne upravlinnya: teoriya ta praktyka: zb. nauk. prats'. Retrieved from [http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/\(13\)/92910332-fbe6-4124-8e9d-70ade44306e0.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/(13)/92910332-fbe6-4124-8e9d-70ade44306e0.pdf). [in Ukrainian].
- Humenyuk, O. H., & Bryndikov, Y. L. (2016). Psykholohichnyy analiz liderstva ta yoho funktsiy v orhanizatsiyakh systemy derzhavnoho upravlinnya (teoretychnyy aspekt) [Psychological analysis of leadership and its functions in organizations of public administration (theoretical aspect)]. Universytet's'ki naukovy zapysky 2016, № 60, pp. 139–149. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2016_4_19. [in Ukrainian].
- Dubenko, S. D. (1999). Derzhavna sluzhba i derzhavni sluzhbovtsi v Ukraini [Civil service and civil servants in Ukraine]: navch.-metod. posib. / za red. N. R. Nyzhnyk. Kyiv : In Yure. [in Ukrainian].
- Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya (2011). [Encyclopedia of public administration: in 8 volumes] : Metodolohiya derzhavnoho upravlinnya. [in Ukrainian].
- Kal'nysh, Y. (2005). Deyaki zasady i pryntsypy derzhavnoho upravlinnya v krayinakh Yevropeys'koho soyuzu [Some principles and principles of public administration in the European Union]: navch. posib. Kyiv : Atika. [in Ukrainian].
- Nyzhnyk, N. R. (1999). Derzhavna sluzhba i derzhavni sluzhbovtsi v Ukraini [Civil service and civil servants in Ukraine]: navch.-metod. posib. / za red. N. R. Nyzhnyk. K. : In Yure. 242 s. [in Ukrainian].
- Obolens'kyy, O. Y. (2003). Derzhavna sluzhba [Civil Service] : navch. posib. K. : KNEU. [in Ukrainian].
- Ozhehov S. Y., & Shvedova N. Y. (1999) Tolkovyy slovar' russkoho yazyka [Explanatory dictionary of the Russian language] : 8000 slov y frazeolohych. vyrasheny. M. : Azbukovnyk. [in Russian].
- Parsons, T. (2002). Sotsyal'naya systema. O sotsyal'nykh systemakh [Social system. About social systems]. M. : Akademicheskyy Proekt. [in Russian].
- Pro zatverdzhennya Poryadku provedennya perevirky stanu vykonavs'koyi dystsypliny v orhanakh vykonavchoyi vlady (2010) [On approval of the Procedure for checking the state of executive discipline in executive bodies] : Postanova KМУ vid 15 veresnya 2010 roku, №844. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/243653156>. [in Ukrainian].
- Pro zatverdzhennya Instruksiyi z orhanizatsiyi kontrolyu za vykonanniam dokumentiv (2018) [On approval of the Instruction on the organization of control over the execution of documents]: nakaz Natsional'noho ahentstva Ukrainy z pytan'vyavleniya, rozshuku ta upravlinnya aktyvamy, oderzhanymy vid koruptsiynykh ta inshykh zlochniv 28.02.2018 № 53. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0356-18/ed20180228#n20>. [in Ukrainian].
- Pys'menny, I. (2010). Zakon neobkhdnoho riznomanittya v publichnomu upravlinni [The law of necessary diversity in public administration]. Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02\(5\)/10pivrupu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02(5)/10pivrupu.pdf). [in Ukrainian].
- Prudyus, L. V. (2016). Harmonization of the Ukrainian civil service with international and EU standards. Public Administration Aspects, 4(6-7), 66-76. <https://doi.org/10.15421/151630> [in Ukrainian].



- Ser'ohin, S. M. (2003). Derzhavnyy sluzhbovets' u vidnosynakh mizh vladoyu i suspil'stvom [Civil servant in relations between government and society] : monohrafiya. D. : DRIDU NADU. [in Ukrainian].
- Slovyk systemnoho analizu v derzhavnomu upravlinni (2007) [Dictionary of systems analysis in public administration]. Kyiv : Vyd-vo NADU. [in Ukrainian].
- Khadzhyradyeva, S. K. (2018). Profesiynny rozvytok derzhavnykh sluzhbovtsiv v umovakh hlobalizatsiyi ta suchasnykh zmin [Professional development of civil servants in the context of globalization and modern change] : monohrafiya [Avt. kol.: V. M. Yemel'yanov, V. A. Nehoda, S. K. Khadzhyradyeva ta in.]. Mykolayiv : Yemel'yanova T. V. [in Ukrainian].
- Eshby, U. R. (2005). Vvedenye v kybernetyku [Introduction to cybernetics] / pod. red. V. A. Uspenskoho. M. : KomKnyha. [in Russian].
- Yashutin, I. M. (2021). Naukovi pidkhody do rozuminnya vykonavs'koyi dystsypliny v publichnyy sluzhbi [Scientific approaches to understanding executive discipline in public service]. Modernizatsiya profesiynoyi pidhotovky derzhavnykh sluzhbovtsiv v umovakh hlobal'nykh vyklykiv ta suchasnykh zmin v suspil'stvi : zb. tez mizhnar. kruhloho stolu, Ukrayina–Lytovs'ka Respublika, 08 lyp. 2021. Kyiv. [in Ukrainian].

Yashutin Igor

Ph.D. student, <https://orcid.org/0000-0002-9023-936X>. iiorevo1991@gmail.com

Стаття надійшла / Article arrived: 12.07.2021

Схвалено до друку / Accepted: 28.08.2021



Сергій Корнієвський

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Дніпро, Україна

Використання методології державного управління у дослідженні процесів регіонального розвитку

В статті зазначається, що дослідження процесів розвитку регіонів передбачає використання загальнонаукової методології, методології міждисциплінарного рівня, методології науки «державне управління» та методології наукового дослідження регіонального розвитку.

Метою статті є проаналізувати основні складові методології державного управління та надати пропозиції з її практичного використання у дослідженні процесів регіонального розвитку.

З врахуванням того, що методологія державного управління характеризується значним проблемним полем існує необхідність розв'язання багатьох проблем: створення та розвиток категорійного апарату державного управління; формулювання принципів державного управління; визначення норм пізнавальної, оцінної та практичної діяльності в державному управлінні; дослідження системи цінностей, їх зміни та ролей в державному управлінні; вивчення парадигмальності державного управління; аналіз теоретичного напрацювання державного управління; обґрунтування методів державного управління, їх специфіки; забезпечення цілісності пізнавальної та практичної методологій, їх відкритості для методологічних інновацій.

Визначено, що структура методології державного управління складається з принципів, категорій, норм, цінностей, парадигм, теорій та методів. Теорії і концепції щодо регіонального розвитку базуються на тому, що досягнення високих соціально-економічних показників значною мірою залежить від якості управління, а не ресурсного потенціалу. Відрізняючись за фундаментальними підходами, теорії і концепції пропонують різні механізми впливу на стан територій з урахуванням розміщення економічних об'єктів, їх взаємодії із зовнішнім середовищем, взаємодії і партнерства на місцевому рівні, людського потенціалу та ін. Автором надана сутність зазначених теорій та концепцій.

На думку автора методологія наукового дослідження регіонального розвитку має об'єднати наступні методи: інституційний, системний, соціологічний, історичний, діалектичний, структурно-функціональний, статистичний, ситуаційний, аналіз і синтез, порівняльний аналіз, індукція і дедукція, картографічний, моделювання, вимірювання, описання, узагальнення, спостереження, аналіз документів та ін. В роботі запропоновано практичне використання зазначених методів в дослідженні процесів регіонального розвитку.

Ключові слова: парадигми регіонального розвитку, теорії і концепції регіонального розвитку, інституційний підхід, системний підхід, порівняльний аналіз.

Sergii Korniiievskiy

Dnepropetrovsk regional institute of public administration National academy of public administration under the President of Ukraine (Dnipro, Ukraine)

The Use of Public Administration Methodology in the Study of Regional Development Processes

The article notes that the study of regional development processes involves the use of general scientific methodology, methodology of interdisciplinary level, methodology of science "public administration" and methodology of scientific research of regional development.

The purpose of the article is to analyze the main components of public administration methodology and provide suggestions for its practical use in the study of regional development processes.

Given the fact that the methodology of public administration is characterized by a significant problem field, there is a need to solve many problems: the creation and development of a categorical apparatus of public administration; formulation of principles of public administration; determination of norms of cognitive, evaluative and practical activity in public administration; research of the system of values, their changes and roles in public administration; study of the paradigm of public administration; analysis of the theoretical development of public administration; substantiation of methods of public administration, their specifics; ensuring the integrity of cognitive and practical methodologies, their openness to methodological innovations.



It is determined that the structure of public administration methodology consists of principles, categories, norms, values, paradigms, theories and methods. Theories and concepts of regional development are based on the fact that the achievement of high socio-economic indicators largely depends on the quality of governance, rather than resource potential. Differing in fundamental approaches, theories and concepts offer different mechanisms of influence on the state of territories, taking into account the location of economic objects, their interaction with the external environment, interaction and partnership at the local level, human potential, etc.

The author provides the essence of these theories and concepts. According to the author, the methodology of research of regional development should combine the following methods: institutional, systemic, sociological, historical, dialectical, structural and functional, statistical, situational, analysis and synthesis, comparative analysis, induction and deduction, cartographic, modeling, measurement, description, generalization, observation, analysis of documents, etc. The paper proposes the practical use of these methods in the study of regional development processes.

Keywords: *paradigms of regional development, theories and concepts of regional development, institutional approach, system approach, comparative analysis.*

Постановка проблеми.

Сьогодні використання наукових методів у дослідженні процесів регіонального розвитку зумовлено фокусуванням на найбільш істотних викликах і проблемах в еколого-соціо-економічній сфері регіонів, активізації інвестиційної діяльності, інтеграції регіонів в національний і світовий економічний простір, забезпечення збалансованості розвитку всіх елементів та підсистем регіонального системного утворення.

В умовах сучасного стану світового господарства, який характеризується безперервним виникненням нових загроз та необхідністю вирішення відповідних проблем, глобалізації та стирання кордонів між різними ринками, найважливішим імперативом успішного розвитку регіонів стає розробка і реалізація ефективної державної політики регіонального розвитку.

Необхідною умовою формування зазначеної політики є її наукове обґрунтування. Це актуалізує необхідність удосконалення використання методології державного управління у дослідженні процесів регіонального розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженням проблематики методологічного забезпечення науки державного управління у різні періоди займалися такі вітчизняні вчені, як: В. Д. Бакуменко, К. О. Ващенко, В. М. Князєв, В. І. Луговий, В. Я. Малиновський, Н. Р. Нижник, В. А. Ребало, І. В. Розпутенко, В. А. Скуратівський, Ю. П. Сурмін, В. П. Тронь та інші.

Серед останніх публікацій потрібно відзначити роботи Л. Г. Баранової, І. О. Дегтярьової, Н. М. Ільченко, В. М. Козакова, Ю. О. Литвина, О. М. Петроє. Науковці досліджували проблеми логіки і методології наукових досліджень у державно-управлінській науці України та її теоретичної генези, використання інституціонального підходу у методології дослідження проблем державного управління, методи дослідження стану сільських територій і формування регіональної політики їх розвитку, методи дослідження структурної перебудови господарського комплексу регіону, теорії регіонального розвитку та їх еволюцію та ін.

Мета статті – проаналізувати основні складові методології державного управління та надати пропозиції з її практичного використання у дослідженні процесів регіонального розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Дослідження процесів розвитку регіонів передбачає використання загальнонаукової методології, методології міждисциплінарного рівня, методології науки «державне управління» та методології наукового дослідження регіонального розвитку (Корнієвський, 2021).

Методологія державного управління характеризується значним проблемним полем, яке включає необхідність розв'язання багатьох проблем. Серед них:

– створення та розвиток категорійного апарату державного управління, що передбачає обґрунтування, систематизацію, класифікацію та опис категорій, аналіз їх



генезису, ролі в науці та практиці;

- формулювання принципів державного управління, аналіз їх наукової, оцінної та практичної транскрипцій;

- визначення норм пізнавальної, оцінної та практичної діяльності в державному управлінні;

- дослідження системи цінностей, їх зміни та ролей в державному управлінні, в пізнавальній, практичній і оцінній діяльності;

- вивчення парадигмальності державного управління, процесів розвитку та змін парадигм;

- аналіз теоретичного напрацювання державного управління, тенденцій його розвитку та методологічних функцій;

- обґрунтування методів державного управління, їх специфіки;

- забезпечення цілісності пізнавальної та практичної методологій, їх відкритості для методологічних інновацій.

Відповідно до наведеного, структура методології державного управління складається з принципів, категорій, норм, цінностей, парадигм, теорій та методів (Бакуменко, 2011).

Розглядаючи зазначену структуру з метою обґрунтування використання методів

державного управління щодо дослідження політики регіонального розвитку потрібно зазначити, що у системі філософських та соціально-економічних наук поняття «парадигма», як правило, являє собою сукупність стійких та загальнозначущих норм, теорій, методів, а також схем наукової діяльності, які утворюють аналітичну єдність щодо тлумачення теорій. Важливість її виокремлення полягає у тому, що методологічний апарат парадигми дає можливість організувати емпіричні дослідження, результат яких матиме відповідну інтерпретацію, об'єктивність якої буде залежати від якості самої парадигми.

Парадигми в державному управлінні – системи поглядів на явища, об'єкти і процеси у державному управлінні, що на певному етапі розвитку держави і суспільства підтвердили свою істинність і тому поділяються переважно більшістю фахівців (Дідок, 2011).

На думку В. Чужикова, серед багатьох існуючих у наш час регіональних парадигм найбільшої уваги заслуговують чотири: «регіон-квазікорпорація», «регіон як квазідержава», «регіон як ринок», «регіон-соціум». Їх сутність наведена в таблиці 1.

Таблиця 1.

Основні парадигми регіонального розвитку

Парадигма	Сутність
Регіон-квазікорпорація	Визначає існування регіону як суб'єкта власності та економічної діяльності. Регіон взаємодіє з вітчизняними та транснаціональними корпораціями, а відтак стає учасником конкурентної боротьби. Разом з тим, він зацікавлений у подальшому залученні інвестицій, розміщенні штаб-квартир ТНК та ТНБ, що веде до поліпшення його економічного стану. Очевидно, що найбільш вдалою сучасною формою економічного зростання в регіоні є кластери. Ці регіональні об'єкти, за тлумаченням М. Портера, найкраще відповідають зазначеній парадигмі.
Регіон як квазідержава	Процеси децентралізації влади та виникнення федеральних утворень нерідко призводять до того, що регіони, які скористалися принципом субсидіарності, накопичують в собі не тільки додаткові функції, а й фінансові ресурси, що забезпечує високий ступінь автономності внутрішньої регіональної політики. Практичне втілення означеної парадигми має й певні ускладнення, головним серед яких є зменшення впливу центрального уряду та наднаціональних структур, що, природно, може призвести до дезінтеграції держави.



Регіон як ринок	Акцент робиться на загальні умови економічної діяльності. Оцінка їх здійснюється не тільки з огляду на зосередження виробництва, а й з позиції збуту продукції, кваліфікації робочої сили, кон'юнктурних умов та рівня сформованого ринкового середовища. Не меншого значення набуватиме інфраструктура, яка буде мати високу конкурентну основу.
Регіон-соціум	Береться до уваги той факт, що будь-яка територія заселена людьми, які мають свою соціальну структуру, певну ментальність, історичні та інші цінності, то регіон швидше за все, слід розуміти досить узагальнено. Разом з тим, ідентифікація регіону за показником валового регіонального продукту (ВРП) на душу населення, прийнята зараз у більшості постіндустріальних держав, мало про що говорить, адже це лише усереднений показник, за яким стоїть більш чи менш ефективний розподіл, а через це передбачати соціальну деформацію внаслідок регіональних змін буде досить важко

Складено автором на основі джерел (Чужиков, 2008).

Варто також сказати, що у XXI ст. важливого значення набуватиме інтегральна парадигма, в основу якої покладено нове уявлення про регіони як складні об'єднані ієрархічні комплекси різного таксономічного рівня. Збереження історичних кордонів внутрішніх регіонів та стандартизація регіональних рівнів будуть створювати досить велику проблему, адже всі внутрішні регіони в межах глобальних регіональних утворень (ЄС, НАФТА та ін.) мають бути зіставними щодо рівня соціально-економічних контрастів, який у свою чергу, забезпечить високу стійкість економічних і політичних угруповань. За необхідність розробки нової світової регіональної парадигми вже зараз свідчить факт існування новітніх територіально-економічних формувань: прикордонних зон швидкого економічного зростання, євро регіонів, світових регіонів, інтеррегіональних формувань (наприклад, у межах ЄС) тощо (Чужиков, 2008, С. 84 – 93).

Розглядаючи далі складові структури методології державного управління у контексті дослідження регіонального розвитку потрібно зазначити, що найбільше теорій і концепцій щодо регіонального розвитку з'явилося у 70 - 90 рр. минулого століття. Усі вони базуються на тому, що досягнення високих соціально-економічних показників значною мірою залежить від якості управління, а не ресурсного потенціалу. Відрізняючись

за фундаментальними підходами, теорії і концепції пропонують різні механізми впливу на стан територій з урахуванням розміщення економічних об'єктів, їх взаємодії із зовнішнім середовищем, взаємодії і партнерства на місцевому рівні, людського потенціалу та ін. Певною мірою кожна теорія відображає сутність процесів будь-якого регіону на якомусь етапі його розвитку. Протягом останніх років у межах регіоналістики почали розроблятися теорії соціальних мереж і знаннєвої економіки як основи регіонального розвитку. Вектор наукових досліджень у цій сфері зміщується з макrorівня на макrorівень.

Хоча в науці не існує технологій пізнання територіального чинника, згідно з якими можна визначити доцільність застосування на практиці тієї чи іншої теорії або концепції, у зарубіжних країнах для досягнення соціально-економічних цілей урядами визначались домінуючі концепції, відповідно до яких формувалась державна та регіональна політика. Це свідчить про прикладний характер теорій. Їх урахування в діяльності регіональних і місцевих органів влади, місцевого самоврядування дає змогу розробити ефективні стратегії, оскільки сутність та еволюція наукової думки відображає і закономірності розвитку, які необхідно враховувати при прийнятті управлінських рішень.



Слід відзначити, що теорія регіонального розвитку як основа всіх наступних теорій і концепцій щодо розвитку територій почала формуватись у другій половині ХХ ст. До того часу в більшості країн переважав галузевий підхід, який і визначав напрями державної регіональної політики. В основі

цієї теорії лежать класичні, неокласичні та кейнсіанські підходи, які застосовували у світі для пошуку ефективних моделей регіонального розвитку починаючи з 50-х років (Дегтярьова, 2010). Сутність теорій і концепцій регіонального розвитку наведена у таблиці 2.

Таблиця 2.

Теорії і концепції регіонального розвитку

Теорія (концепція)	Сутність
Теорія полюсів зростання і центрів розвитку	Регіональний центр зростання являє собою поєднання галузей, здатних суттєво впливати на економічний розвиток у зоні своєї дії. застосовуючи цю теорію при розробленні регіональних стратегій чи формуванні відповідних механізмів, слід враховувати світові економічні тенденції, «включеність» території у відносини з іншими регіонами та країнами, а також інші фактори впливу, які визначають умови функціонування територій як відкритих систем.
Теорія саморозвитку регіонів (ендогенного розвитку)	Ця теорія була покликана сприяти забезпеченню самодостатності регіонів на засадах наявного соціально-економічного потенціалу територій. У ній вже йдеться про використання локальних конкурентних переваг, культуру менеджменту, індустріальні традиції, які згодом стануть основою концепції конкурентоспроможності територій. Факторами її виникнення було збільшення кількості регіонів, зацікавлених у своєму розвитку, а також посилення конкуренції регіонів, що стає рушійною силою для вдосконалення територіального управління.
Концепція знаннєвої економіки	Актуальним стало завдання розбудови інтегральної системи стратегічного управління, спрямованої на забезпечення високого рівня глобальної соціально-економічної конкурентоспроможності країни. Для регіональної політики це завдання не змінюється, тому що новою важливою особливістю розвитку стало суттєве підвищення конкуренції не тільки на зовнішньому, а й на внутрішньому ринку. Таким чином, розвиток знаннєвої економіки – це підвищення глобальної конкурентоспроможності виробництва як країни в цілому, так і окремих її регіонів
Концепція сталого розвитку	Вирішення сьогоденних проблем не повинно створювати загрози для наступних поколінь у задоволенні їхніх інтересів. Причому поняття «сталий розвиток» включає не лише екологічний аспект, а і соціально-економічний та політичний, а відповідні механізми мають системний характер.
Концепція регіональних інноваційних систем	Ця концепція доводить, що найважливіші елементи інноваційного процесу є географічно локалізованими і тому значним є регіональний фактор. Концепція РІС передбачає розвинену інноваційну інфраструктуру, створення регіонального центру управління інноваційними процесами, налагодження ефективних взаємовідносин між суб'єктами інноваційної діяльності та наявність регіональних інноваційних програм, що розробляються регіональною владою за участю зацікавлених суб'єктів з метою активізації інноваційних процесів. Для практичного застосування концепції РІС необхідні значні державні інвестиції, зокрема для створення інноваційної інфраструктури.



Теорія стимулювання (підвищення) регіональної конкурентоспроможності	Вона враховує підходи та ідеї усіх існуючих регіональних теорій і концепцій, економічних та соціальних теорій і передбачає застосування ексклюзивних, інноваційних механізмів для забезпечення територіального розвитку. Інтерес до цієї концепції має не тільки науковий, а й практичний характер, оскільки всі країни та їх регіони прагнуть стати більш розвиненими та конкурентоспроможними.
Концепція кластерного розвитку	Ця концепція базується на більш широкому, динамічнішому баченні процесу конкуренції між фірмами і регіонами на основі зростання продуктивності. У той час, коли промислова політика має тенденцію до порушення конкуренції на користь окремого регіону, теорія кластерів фокусує свою увагу на усуненні обмежень щодо виробництва і зростання продуктивності
Концепція конкурентних переваг	Ця концепція базується на дослідженнях А. Сміта та Д. Рикардо, їх теорії абсолютних і порівняльних переваг, проте акцент зміщується з господарюючих суб'єктів на території як суб'єкти конкурентних відносин.
Теорія соціального капіталу території	Виявлення важливості соціального фактора, зокрема соціального капіталу, без якого регіональні інноваційні мережі не можуть бути ефективними. Зарубіжними дослідниками доводиться, що довіра, створена на соціальному капіталі, може стати фактором ділової стабілізації та основою для інноваційного розвитку територій.

Складено автором на основі джерел (Дегтярьова, 2010).

Розглядаючи власне методологію наукового дослідження регіонального розвитку потрібно зазначити, що саме специфічні риси об'єкта дослідження визначають сукупність методів та конкретну техніку їх застосування. Дослідження регіонального розвитку вимагає селекції та адаптації загальних методів пізнання. Відповідно на теоретичному рівні застосовують методи, що мають узагальнено-логічний характер, серед них: аналіз, синтез та абстрагування. Водночас аналіз і синтез є базою системного підходу. Емпіричний рівень визначає параметри та дає загальну характеристику реального стану розвитку регіонів, що є основою виведення їх закономірностей. На цьому рівні дослідження ґрунтується на описі та спостереженні і спрямоване на встановлення максимально об'єктивного знання про параметри досліджуваної реальності.

В роботі автора (Корнієвський, 2021) згруповані певні наукові методи з метою формування методології наукового дослідження регіонального розвитку. На думку автора зазначена методологія має

об'єднати наступні методи: інституційний, системний, соціологічний, історичний, діалектичний, структурно-функціональний, статистичний, ситуаційний, аналіз і синтез, порівняльний аналіз, індукція і дедукція, картографічний, моделювання, вимірювання, описання, узагальнення, спостереження, аналіз документів та ін.

Обґрунтовуючи використання інституційного методу в дослідженні процесів регіонального розвитку зазначимо, що, принциповим для інституціональних досліджень є розуміння того, що процес задоволення суспільних потреб має еволюційну структуру, яка характеризує етапи утворення соціального інституту: виникнення потреби, задоволення якої вимагає сумісних організованих дій; регулювання спільних цілей; поява соціальних норм і правил під час стихійної соціальної взаємодії, яка здійснюється методом проб і помилок; поява процедур, пов'язаних з нормами і правилами; інституціоналізація норм і правил, процедур, тобто їх прийняття, практичне застосування; встановлення системи санкцій для підтримки



норм і правил, диференційованість їх застосування в окремих випадках; створення системи статусів і ролей, які охоплюють усіх без винятку членів інституту.

Інституціональні фактори пов'язані з управлінням, регулюванням окремих сфер, складових, сторін, елементів соціально-економічних відносин в регіонах. До інституціональних факторів належать правові, організаційні, фінансово-економічні, інвестиційні, науково-технічні, соціальні та інші фактори і заходи удосконалення і трансформування інститутів (норм, правил, звичаїв), управління цими сферами й установами управління, що забезпечують регіональний розвиток (Петроє, 2012).

Інституціональний підхід виходить з того, що феномен управління є об'єктивною структурою з установленими нормами, які не можуть бути суб'єктивно змінені і сприймаються як задана умова стабільності, зниження невизначеності вибору. Нормі надається форма закону, щоб суб'єкт управління отримав можливість використовувати владу. При цьому управлінська діяльність ґрунтується на свідомому, суб'єктивному врахуванні зв'язків та умов взаємодії всіх елементів соціальної системи, але все ж таки розглядається як спосіб подолання обмежень, що задаються інститутами.

Застосування інституціонального підходу в дослідженні розвитку регіонів забезпечує більш високий рівень теоретичного узагальнення феномену управління регіонами та надає можливість пояснити деякі речі краще, ніж інші методи.

Так, державне управління регіональним розвитком можна розглядати як діяльність органів державної влади регіонального рівня за допомогою інституціоналізованого контролю над формуванням і використанням суспільних ресурсів та благ в регіоні. При такому підході, коли інститути розглядаються не як чинники, а як власне зміст державно-управлінських відносин, виникає завдання їх виявлення, а також вивчення закономірностей функціонування.

Слід також відзначити, що інституціональний підхід може бути продуктивним і задля дослідження сучасних практик функціонування регіональних державних установ і організацій. Отже, можна

припустити, що розвиток системи державного управління регіональним розвитком (як певного інституціонального утворення) відбувається в напрямку вдосконалення адміністративних, нормативно-правових, фінансово-бюджетних та ін. інститутів, що в сукупності визначають характер державно-управлінських перетворень в регіонах.

Так, адміністративні інститути виступають нормативно-правовим підґрунтям організації діяльності органів державного управління регіонального рівня і є однією з форм контролю над економічною активністю, що реалізується за допомогою правил (обов'язкові платежі, проходження певних бюрократичних процедур тощо).

Нормативно-правові інститути представлені в діяльності органів влади регіонального рівня і нормативно-правовими актами, що визначають загальні напрямки регіональної політики та встановлюють правила взаємодії різних інститутів. Серед найбільш значущих нормативно-правових актів, що регулюють регіональний розвиток, слід назвати кодекси: бюджетний, цивільний, податковий тощо. Розробка нормативних актів поточного характеру в рамках зазначених документів здійснюється як законодавчими, так і виконавчими структурами.

Велике значення мають також нормативи соціально-економічного розвитку, нормативи щодо фінансування об'єктів інфраструктури тощо.

Фінансово-бюджетні інститути визначають порядок утворення та використання фінансових ресурсів, призначених для соціального та економічного розвитку регіонів. Основним цільовим орієнтиром удосконалення даної системи інститутів є забезпечення реальної податково-бюджетної самостійності та формування повноцінних бюджетів розвитку, які забезпечують необхідний рівень суспільних інвестицій у підвищення якості регіонального середовища.

Отже, застосування інституціонального підходу під час проведення дослідження державного управління регіональним розвитком дає такі можливості:

- об'єктивно оцінити ідеологію, стратегію і практику українських реформ у сфері розвитку регіонів;



– проаналізувати і визначити коло суб'єктів, які спроможні забезпечити регіональний розвиток;

– поставити питання про відповідність реформ, які запроваджуються, тим цінностям, економіко-правовим та організаційним засадам, які ми розуміємо як інституціональну базу та інфраструктуру реформаційних перетворень в регіонах (Ільченко, 2011).

В роботі (Козаков, 2011) надається визначення практичного застосування певних наукових методів у процесах вивчення проблемних питань державного управління. Конкретизувавши наведені підходи до процесів дослідження регіонального розвитку можна викласти наступне.

Системний підхід містить певну схему пояснення, в основі якої лежить пошук конкретних механізмів забезпечення цілісності регіонального системного утворення і виявлення достатньо повної типології його зв'язків. Реалізація цієї функції, звичайно, пов'язана з деякими труднощами – для ефективного дослідження мало зафіксувати наявність у структурах регіональної системи різнотипних зв'язків, необхідно ще представити це різноманіття в операційному вигляді, тобто зобразити різні зв'язки як логічно однорідні, що допускають безпосереднє порівняння і зіставлення.

Соціологічний метод сприяє можливості більш точного виміру й оцінки процесів формування та взаємного впливу систем суспільних і управлінських цінностей в регіонах. Цей метод уводить цифрові критерії, що претендують на математичну точність, зокрема «суспільного визнання», «значимого впливу», «соціальної поширеності» тощо.

Історичний метод дає змогу визначити основні етапи розвитку як самих регіональних системних утворень, так і наукових досліджень, присвячених їх аналізу. Порівняльно-історичний метод дає можливість зіставити вищеозначені фактори в часі й обставинах з урахуванням специфіки досліджуваних регіонів.

Застосування діалектичного підходу дозволяє у загальному механізмі формування та функціонування суспільних цінностей визначити, обґрунтувати та розкрити сутнісні особливості, які впливають на процес формування цінностей державного

управління регіональним розвитком.

Сутність структурно-функціонального аналізу полягає у виділенні елементів регіонального системного утворення, що підлягають дослідженню, і визначенні їхнього місця і значення (функції) державного управління регіональним розвитком. Отже, важливо визначити не тільки ступінь впливу кожного з цих елементів, але і розкрити їх місце і значення (функцію) в управлінській діяльності, а також показати, у якій залежності ці елементи перебувають між собою. Структурно-функціональний аналіз дає змогу розкрити регуляторний характер механізмів державного управління регіональним розвитком. Він може бути успішно застосований для вирішення цілого ряду управлінських завдань: установлення зв'язку між внутрішньою структурою управління регіональним розвитком і виконуваних функцій як усією регіональною системою в цілому, так і окремими її елементами; розробка структури органів управління в регіонах залежно від виконуваних функцій; визначення чисельності управлінського персоналу залежно від ряду конкретних факторів тощо.

Статистичний метод дає змогу розкрити реальні й точні факти економічного, соціального, політичного стану в регіонах на конкретних історичних етапах, оцінює їх у динаміці, дає можливість зіставити ці факти з окремими феноменами політичного, державно-управлінського й адміністративного впливу системи суспільних цінностей.

У теорії державного управління ситуаційний аналіз – це не простий набір характерних правил, а скоріше спосіб мислення про організаційні проблеми та їх вирішення. І хоча ситуаційний підхід визнає загальні закономірності процесу державного управління регіональним розвитком, специфічні прийоми, що повинні використовувати керівники для ефективного досягнення цілей на кожному рівні управління в регіоні і в кожній організації, можуть значно варіюватися. Успіх ситуаційного підходу багато в чому залежить від правильного вибору ситуаційних змінних, що визначають розвиток процесу управління в регіоні в даних умовах. Більшість сучасних дослідників вважають



основними ситуаційними змінними в самих регіонах: цілі, завдання, структури, технологію і співробітників. Головними ситуаційними змінними зовнішнього середовища називають такі фактори, як політичний процес, стан економіки, науково-технічний прогрес, соціо-культурні зміни, вплив інтересів регіональних груп.

Важливим при дослідженні процесів регіонального розвитку є картографічний метод. Цей метод дає можливість нанести на карту множину об'єктів господарського комплексу регіону, показати їх взаємне розташування і взаємозв'язки. Він використовується на всіх стадіях досліджень – від збирання даних до розробки нових наукових матеріалів. Особливостями використання картографічного методу при дослідженні регіонального розвитку є першочергове визначення ієрархічних рівнів об'єкта картографування (Баранова, 2010).

За широкого підходу аналіз процесів регіонального розвитку не зводиться тільки до власне процедур уявного розкладання об'єкта дослідження на прості складові, а включає в себе і процедури синтезу, що являє собою процес уявного об'єднання різних сторін, частин предмета в єдине формування (Загороднюк, 2014).

Порівняльний аналіз зумовлює порівняння процесів розвитку в двох (або більше) регіонах з метою виявлення їх загальних або специфічних характеристик (Бакуменко, 2004, С. 15).

Методи дедукції та індукції нерозривно пов'язані між собою, структура їх міркувань зумовлена багатовіковою практично-пізнавальною діяльністю людини. Дедуктивний метод відзначено логічною упорядкованістю, і він застосовується, як правило, після накопичення та теоретичного аналізу емпіричного матеріалу дослідження процесів регіонального розвитку з метою систематизації та послідовного виведення усіх наслідків із нього.

Індуктивний метод пов'язаний з рухом думки від одиничного до загального, від даних певного досвіду, фактів до їх узагальнення у висновках і тому ґрунтується у більшій мірі на експериментах, спостереженнях, фактах, а не на припущеннях. На цих емпіричних матеріалах з дослідження регіонального розвитку розробляється теорія для їх

обґрунтування та прогнозування нових фактів. Висновки, що сформовані за результатами застосування індуктивного методу, їх підтверджують з певною вірогідністю, але не забезпечують їх достовірності.

Моделювання регіонального системного утворення означає отримання суті зазначеної системи відповідно до умов реальної дійсності. Моделювання є одним із найважливіших методів пізнання процесів розвитку, які відбуваються в регіоні, шляхом побудови його моделі. Сутність побудови моделі полягає в тому, що реальна система спрощується, схематизується та описується термінами мови, кресленнями, графіками, малюнками, рівняннями, формулами, а також макетами. Модель регіонального системного утворення включає комплекс ідей, положень, співвідношень, які дають змогу визначити оптимальне поєднання різних його елементів (Сурмін, 2011).

Спостереження є цілеспрямованим сприйняттям дійсності. Опис – фіксація відомостей про регіональний розвиток засобами природної або штучної мови. Вимірювання є порівнянням розвитку регіонів з певним еталоном, яким є шкала вимірювання.

Узагальнення – прийом мислення, в результаті якого встановлюються загальні властивості й ознаки регіонального розвитку (Сурмін, 2011).

Аналіз документів – метод емпіричного соціологічного дослідження, який за популярністю поступається тільки методам опитування, а в окремих напрямках соціологічних досліджень саме аналіз документальних джерел є домінуючим.

При проведенні діагностики соціально-економічного розвитку регіону необхідно ознайомитись та проаналізувати нормативно-правову базу, яка регламентує діяльність регіональної влади, форми планування, форми звітності, статистичні збірники, цільові програми, бюджет, звернення громадян, матеріали засобів масової інформації. В результаті проведеного аналізу формуються кількісно-якісні характеристики еталонної моделі управління регіональним розвитком (критерії) та реальні результати (показники) менеджменту (Литвин, 2012).



Висновки.

1. Дослідження процесів розвитку регіонів передбачає використання загальнонаукової методології, методології міждисциплінарного рівня, методології науки «державне управління» та методології наукового дослідження регіонального розвитку.

2. Визначено, що серед багатьох існуючих у наш час регіональних парадигм найбільшої уваги заслуговують чотири: «регіон-квазікорпорація», «регіон як квазідержава», «регіон як ринок», «регіон-соціум». Надана їх сутність.

3. Надана сутність теорій і концепцій регіонального розвитку, серед яких: теорія полюсів зростання і центрів розвитку, теорія саморозвитку регіонів (ендогенного розвитку), концепція знанневої економіки, концепція сталого розвитку, концепція регіональних інноваційних систем, теорія стимулювання (підвищення)

регіональної конкурентоспроможності, концепція кластерного розвитку, концепція конкурентних переваг, теорія соціального капіталу території.

4. Методологія наукового дослідження регіонального розвитку має об'єднати наступні методи: інституційний, системний, соціологічний, історичний, діалектичний, структурно-функціональний, статистичний, ситуаційний, аналіз і синтез, порівняльний аналіз, індукція і дедукція, картографічний, моделювання, вимірювання, описання, узагальнення, спостереження, аналіз документів та ін. Запропоновані способи їх практичного використання під час дослідження процесів регіонального розвитку.

Серед перспективних напрямів подальших досліджень виділимо розробку моделі міжрегіональної взаємодії, що базується на принципах взаємного посилення «центрів зростання».

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

Бакуменко В. Д. Методологія державного управління / В. Д. Бакуменко, Ю. П. Сурмін // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – С. 346.

Баранова Л. Г. Методи дослідження структурної перебудови господарського комплексу регіону / Л. Г. Баранова // Проблеми безперервної географічної освіти і картографії. – 2010. – Вип. 12. – С. 8-12.

Дегтярьова І. Теорії регіонального розвитку та їх еволюція як основа сучасного регіонального управління / І. Дегтярьова // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2010. – № 4. – С. 141-148.

Дідок Ю. В. Парадигма / Ю. П. Сурмін // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – С. 439.

Ільченко Н. М. Методологія дослідження проблем державного управління: інституціональний підхід / Н. М. Ільченко // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 1. – С. 56-64.

Козаков В. М. Логіка і методологія наукових досліджень у державно-управлінській науці України / В. М. Козаков // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 3. – С. 64-67.

Корнієвський С. В. Методологія державного управління з дослідження політики регіонального розвитку / С. В. Корнієвський // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2021. № 1 (48). – С. 6 – 15.

Литвин Ю. О. Методи дослідження стану сільських територій і формування регіональної політики їх розвитку / Ю. О. Литвин // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 18. – С. 91-94.

Методологія державного управління. Слов.-довід. / Уклад. В. Д. Бакуменко (кер. авт. кол.), Д. О. Безносенко, С. В. Бутівченко, Л. М. Гогіна, Ю. Г. Іванченко, В. М. Князев, І. В. Козюра, С. О. Кравченко, Ю. Г. Кальниць, В. І. Луговий, О. М. Руденко, Ю. П. Сурмін, Л. Г. Штика, За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : НАДУ, 2004. – 196 с.

Методологія наукових досліджень з державного управління : хрестоматія / упоряд. : С. В. Загороднюк, О. Л. Євмешкіна, В. В. Лещенко ; за заг. ред. д-ра політ. наук К. О. Ващенко. – К. : НАДУ, 2014. – 180 с. – (Бібліотека науковця).

Петроє О. Інституціональний підхід як методологічна основа дослідження та аналізу соціальних систем у державному управлінні / О. Петроє // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2012. – Вип. 2. – С. 208-220.

Сурмін Ю. П. Аналіз / Ю. П. Сурмін // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – С. 31.



Сурмін Ю. П. Метод наукового дослідження / Ю. П. Сурмін // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – С. 301.

Чужиков В. І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія : Монографія. – К.: КНЕУ, 2008. – 272 с.

REFERENCES

- Bakumenko V.D.(2011). Metodologiya derzhavnogo upravlinnya [Methodology of public administration]. Encyclopedia of public administration: in 8 volumes. Vol. 2. [in Ukrainian].
- Baranova L.G. (2010). Metody` doslidzhennya strukturnoyi perebudovy` gospodars`kogo kompleksu regionu [Methods of research of structural restructuring of the economic complex of the region]. Problems of continuous geographical education and cartography. Vol. 12. pp. 8-12. [in Ukrainian].
- Degtyar`ova I.(2010). Teoriyi regional`nogo rozvy`tku ta yix evolyuciya yak osnova suchasnogo regional`nogo upravlinnya [Theories of regional development and their evolution as the basis of modern regional governance]. Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. (Vol. 4). (pp. 141-148) [in Ukrainian].
- Didok Yu V. (2011). Parady`gma [Paradigm]. Encyclopedia of public administration: in 8 volumes. (Vol. 2). (P. 439) [in Ukrainian].
- Il`chenko N.M. (2011). Metodologiya doslidzhennya problem derzhavnogo upravlinnya: insty`tucional`ny`j pidxid [Methodology of research of problems of public administration: institutional approach]. Actual problems of public administration. (Vol.1). (pp. 56-64) [in Ukrainian].
- Kozakov V.M. (2011). Logika i metodologiya naukovy`x doslidzen` u derzhavno-upravlins`kij nauci Ukrayiny` [Logic and methodology of scientific research in public administration science of Ukraine] Investments: practice and experience. Vol. 3. pp. 64-67. [in Ukrainian].
- Korniyevs`ky`j, S.V. (2021). Metodologiya derzhavnogo upravlinnya z doslidzhennya polity`ky` regional`nogo rozvy`tku [Methodology of public administration for the study of regional development policy] Public administration and local government. (Vol. 1 (48)). [in Ukrainian].
- Ly`tvyn, Yu.O. (2012). Metody` doslidzhennya stanu sil`s`ky`x tery`torij i formuvannya regional`noyi polity`ky` yix rozvy`tku [Methods of research of the state of rural territories and formation of regional policy of their development] Investments: practice and experience. (vol. 18). [in Ukrainian].
- Bakumenko, V. D. (2004). Metodologiya derzhavnogo upravlinnya. Slov. -dovid. [Methodology of public administration. Dictionary reference book]. K.: NAPA. [in Ukrainian].
- Zagorodnyuk S.V., Yevmyeshkina O.L.,& Leshhenko V.V. (2014). Metodologiya naukovy`x doslidzen` z derzhavnogo upravlinnya : xrestomatiya [Methodology of scientific research in public administration: a textbook]. K.: NAPA. [in Ukrainian].
- Petroye, O.(2012). Insty`tucional`ny`j pidxid yak metodologichna osnova doslidzhennya ta analizu social`ny`x sy`stem u derzhavnomu upravlinni [Institutional approach as a methodological basis for research and analysis of social systems in public administration]. Collection of scientific works of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. (Vol. 2). (pp. 208-220) [in Ukrainian].
- Surmin, Yu.P.(2011). Analiz [Analysis]. Encyclopedia of public administratin: in 8 volumes. (Vol. 2). [in Ukrainian].
- Surmin, Yu. P. (2011). Metod naukovogo doslidzhennya [Method of scientific research]. Encyclopedia of public administration: in 8 volumes. [in Ukrainian].
- Chuzhy`kov, V.I.(2008). Global`na regionalisty`ka: istoriya ta suchasna metodologiya : Monografiya. [Global regionalism: history and modern methodology: Monograph]. K.: KNEU. [in Ukrainian].

Korniievskyi Sergii

Ph.D., Assoc. Prof., unexp@ukr.net

Стаття надійшла / Article arrived: 10.07.2021

Схвалено до друку / Accepted: 28.08.2021



Андрій Жорняк

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Дніпро, Україна)

Феномен асистенціалізму та соціальної стигматизації у державній політиці України в питаннях соціальної інтеграції людей з інвалідністю

У статті встановлено, що напрями соціальної політики Української держави стосовно людей з інвалідністю за роки незалежності зазнали значних змін. Виявлено, що вже зроблені певні кроки для того, щоб в основу державної політики щодо соціального забезпечення осіб з інвалідністю покласти не соціальне забезпечення як пасивну функцію соціального захисту, а гарантування захищеності осіб з інвалідністю шляхом створення для них у суспільстві відповідних умов та рівних можливостей для реалізації життєвих потреб, здібностей і творчого потенціалу, визначено систему заходів, орієнтованих на поліпшення їхньої життєдіяльності, відновлення соціального статусу, досягнення матеріальної незалежності та всебічної інтеграції у суспільство.

З'ясовано, що досі залишається низка перешкод для людей з інвалідністю на шляху до соціальної інтеграції у суспільство. У статті розкрито зміст понять «асистенціалізм» та «соціальна стигматизація», які провокують зростання байдужості, недобррозичливості у свідомості людей. Автор детально дослідив місце асистенціалізму у державній політиці України, його наслідки у соціальній політиці щодо категорій-одержувачів державної допомоги. Наголошено, явище асистенціалізму вкрай небезпечне, бо тотальна підтримка ущербності, фізичної та інтелектуальної, вбиває будь-яку особисту ініціативу людини щодо підвищення якості власного життя, викликаючи моральну та соціальну деградацію людини, деструкцію її інтелектуального потенціалу.

Проаналізовано та визначено інструменти соціальної стигматизації у законодавстві України в питаннях соціальної інтеграції людей з інвалідністю. Доведено, що стигма в деяких випадках, позбавляє людину статусу повноцінної, стає джерелом упереджень, дискримінації, соціальної ізоляції стигматизованих, викликає зниження самооцінки і почуття пригніченості, формує негативну соціальну ідентичність і ускладнює психосоціальну адаптацію. Наголошено на необхідності вживання заходів щодо усунення перешкод, спричинених стигматизацією та надмірним асистенціалізмом на шляху інтеграції людей з інвалідністю у суспільство.

Ключові слова: асистенціалізм, дискримінація, законодавство Україн., інтеграція у суспільство, людина з інвалідністю, стигма, стереотип, соціальна стигматизація

Andrii Zhorniak

Dnepropetrovsk regional institute of public administration National academy of public administration under the President of Ukraine (Dnipro, Ukraine)

The Phenomenon of Assistanceism and Social Stigmatization in the State Policy of Ukraine in the Issues of Social Integration of People with Disabilities

The article establishes that the directions of the social policy of the Ukrainian state towards people with disabilities have undergone significant changes during the years of independence. It is revealed that certain steps have already been taken to base non-social security as a passive function of state policy on social security for people with disabilities social protection, and guaranteeing the protection of people with disabilities by creating appropriate conditions for them in society and equal opportunities for the realization of life needs, abilities and creative potential, defined a system of measures aimed at improving their lives, restoring social status, achieving financial independence and full integration into society. It has been found that there are still a number of obstacles for people with disabilities on the path to social integration into society.

The article reveals the meaning of the concepts of “assistanceism” and “social stigmatization”, which provoke the growth of indifference, hostility in the minds of people. The author has studied in detail the place of assistanceism in the state policy of Ukraine, its consequences in social policy regarding the categories of recipients of state aid. It is emphasized that the phenomenon of assistanceism is extremely dangerous, because the total support of defects, physical and intellectual, kills any personal initiative to improve the quality of one’s own life, causing moral and social degradation of man, destruction of intellectual potential.

The tools of social stigmatization in the legislation of Ukraine on the issues of social integration of people with



disabilities are also analyzed and determined. It has been proven that stigma in some cases deprives a person of full status, becomes a source of prejudice, discrimination, social isolation of the stigmatized, causes low self-esteem and feelings of depression, forms a negative social identity and complicates psychosocial adaptation. Emphasis was placed on the need to take measures to remove obstacles caused by stigmatization and excessive assistance in the integration of people with disabilities into society.

Keywords: *asistentialism, discrimination, legislation of Ukraine, integration into society, people with a disabilities, stigma, stereotype, social stigma*

Вступ

Інтеграція в суспільство людей з обмеженими можливостями, їх соціальний захист є одним з пріоритетних напрямів політики розвинутих країн світу як у соціальній, так і в освітній сфері, оскільки рівень соціального захисту інвалідів та дітей-інвалідів, створення рівних умов для отримання ними освіти та професійної підготовки, толерантність та відкритість суспільства до інвалідів відображають рівень культури та духовного розвитку суспільства. Напрями соціальної політики держави стосовно інвалідів за роки незалежності зазнають змін. Вже зроблені певні кроки для того, щоб в основу державної політики щодо соціального забезпечення осіб з інвалідністю покласти не соціальне забезпечення як пасивну функцію соціального захисту, а гарантування захищеності осіб з інвалідністю шляхом створення для них у суспільстві відповідних умов та рівних можливостей для реалізації життєвих потреб, здібностей і творчого потенціалу, визначено систему заходів, орієнтованих на поліпшення їхньої життєдіяльності, відновлення соціального статусу, досягнення матеріальної незалежності та всебічної інтеграції у суспільство.

Проте сьогодні в реальності особи з інвалідністю належать до найбільш соціально незахищених категорій населення. Стан дотримання їх прав свідчить про недостатню їх участь в економічному і соціальному житті суспільства. Останнім часом простежується реформування у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які приділяють увагу соціальній інтеграції населення, а саме соціальній інтеграції людей з інвалідністю, що знаходить своє відображення у низці нормативно-правових актів. Програми

щодо соціального захисту інвалідів віднесено до пріоритетних державних програм, а видатки на їх виконання переважно відносять до захищених статей Державного бюджету України.

Для виконання завдань державної політики у сфері соціального забезпечення, передбачених законодавством (створення умов для реалізації соціального потенціалу людини, сприяння розвитку соціальних відносин, розвиток соціально-трудова відносин, реформування системи соціального захисту, удосконалення системи соціального страхування, реформування ринку праці та зайнятості) та використання запропонованих державою соціально-політичних інструментів, що забезпечують адресність в наданні державної соціальної допомоги на законодавчому рівні, відбувається соціальна класифікація та типологізація суспільства на основі визначення найважливіших і найсуттєвіших ознак окремих індивідів та певних соціальних груп. Нормативно визначено та надано правовий статус деяким суспільним групам та окремим громадянам, а також передбачено пільги, грошові доплати, надбавки до заробітної плати, пенсії та інші виплати цим категоріям.

Аналізуючи законодавство, можна зазначити, що в Україні передбачені соціально-політичні інструменти щодо адресного вирішення питань державної політики у сфері соціального забезпечення: визначені категорії одержувачів державної допомоги, система виплат, пільг та обмежень, грошові доплати, надбавки до заробітної плати, пенсії та інші виплати. В Україні це визначають понад 45 законодавчих та інших нормативно-правових актів. З них права громадян на пільги та компенсації за професійною ознакою регламентовані 22 законами,



указами Президента та постановами Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України. Відповідні пільги громадянам за соціальною ознакою надаються на підставі 23 законодавчих актів. Однак, такий підхід держави не сприяє ширшому залученню людей з інвалідністю до участі у суспільному житті, реалізації їхніх прав та обов'язків, як громадян країни.

За останні роки соціальна політика багатьох розвинених країн світу стосовно осіб з інвалідністю зазнала значних змін. Відношення до людей з інвалідністю, як до таких, яким потрібна постійна опіка, підтримка і допомога, і які не можуть жити активним суспільним життям, змінилось на відношення до них, як до повноправних членів суспільства, що мають рівні права нарівні з іншими громадянами країни. Зміни у суспільстві, що відбулися в останні десятиліття, в свою чергу мають привести до змін у сфері формування державної політики, яка має стати більш цілеспрямованою та націленою на вимірні результати і цілі. Поряд з прогресивними законами мають відбутися позитивні зрушення у суспільній свідомості стосовно людей з інвалідністю. Явище стигматизації та надмірний асистенціалізм, які провокують зростання байдужості, недобррозичливості та навіть прояв жорстокості, мають бути ліквідовані у свідомості людей. Натомість у пріоритеті має бути створення позитивного образу людини з інвалідністю.

Аналіз публікацій таких науковців, як: М. Авраменко, С. Бичков, Н. Борецька, Д. Валовий, В. Воротін, Р. Демчак, А. Іпатов, Х. Ламбарт, Е. Лібанова, О. Макарова, К. Міщенко, Г. Нікуліна, Д. Пузіков, В. Скуратівський, В. Сушкевич, О. Полякова, П. Таланчук свідчить про наявність актуальних проблем щодо соціальної інтеграції людей з інвалідністю. Проте, попри велику кількість досліджень, ступінь вивчення проблеми не можна вважати достатньою. Тож вона потребує подальших досліджень у частині визначення впливу асистенціалізму та соціальної стигматизації на соціально-політичні процеси соціальної інтеграції людей з інвалідністю.

Мета статті – розкрити поняття

«асистенціалізм» та його місце у державній політиці України, а також визначити інструменти соціальної стигматизації у законодавстві України в питаннях соціальної інтеграції людей з інвалідністю, їх вплив та наслідки.

Результати дослідження

Соціальну стигматизацію вивчали філософи, соціологи та науковці. Це відобразилось у появі різних визначень цього поняття. Е. Чепмен (Chapman, 2000), Дж. Крокер, Б. Маджор (Croker & Major, 1989), І. Гофман (Goffman, 1963) вважають, що стигма визначає відношення до людини або певної групи людей від нейтрального (мовчання), до негативного (вигнання, насильство). Термін «стигма» (від лат. stigma – «тавро», «ярлик») означає соціальне клеймо, яке спричиняє соціальну ізоляцію або стає перешкодою для повноцінного соціального життя особи. Американські психологи М. Стаффорд та Р. Скотт під стигмою розуміють «характеристику осіб, яка суперечить нормі соціуму», де під «нормою» мається на увазі «загальне переконання, що людина повинна вести себе певним чином у певний час» (Stafford & Scott, 1986, p. 80-81). Учені пояснюють складність вивчення феномену стигми наявністю значної кількості її видів: старість, параліч, рак, наркоманія, психічні захворювання, алкоголізм, куріння, злочинність, гомосексуалізм, безробіття, надмірна вага, сліпота, епілепсія, отримання соціальної допомоги, неписьменність, заїкання, бідність, інвалідність, розумова відсталість, глухота тощо (Stafford & Scott, 1986, p. 77).

Б. Майор та Л. О'Брайен у статті «Соціальна психологія стигми» (Major & O'Brien, 2005) визначення стигми пов'язують з ознакою, яка асоціюється з негативними оцінками і стереотипами, що відомі членам однієї культури та розділені ними. Стигма зачіпає соціальну ідентичність індивідів, знецінюючи її в очах оточуючих, крім того вона впливає не тільки на почуття, думки і поведінку цих індивідів, але й має негативний вплив на умови їх життя та здоров'я. І. Гофман вважає, що стигма проявляється тоді, коли людина відрізняється від домінуючої соціальної норми за певними критеріями, і коли суспільство дає їй



негативну оцінку. Наслідком цього є те, що її ідентичність оцінюється через призму саме цього параметра, а вона піддається дегуманізації в очах тих, хто її оцінює (Goffman, 1973, p. 15).

Отже, стигма – певна характерна риса людини, яка дискредитує її в очах оточуючих. Це фізична чи соціальна ознака (наприклад, інвалідність або кримінальна репутація), знак, який сприймають у суспільному середовищі як щось принизливе. Стигма вказує на знак або мітку, що наносилась певним способом на тіло людини та мала на меті характеризувати її як «дефектну» у моральному плані. Стигма виникає тоді, коли індивід або група відрізняється від домінуючої соціальної норми та негативно оцінюється суспільством, піддаючись моральному відстороненню зі сторони оточуючих, що їх оцінюють (Goffman, 1963). Дж. Крокер, Б. Майор та С. Стіл вважають, що стигматизація здатна загрожувати ідентичності та визначають такі її функції: підвищення власної самооцінки за рахунок стигматизації інших; підтримка позитивної соціальної ідентичності, що в результаті обертається виправданням дискримінації щодо аут-групи; легітимізація нерівності статусу тієї чи іншої групи; управління страхом, виконання захисної функції у зв'язку з виникненням сильної тривожності (Crocker et, 1998).

Поняття «стигма» пов'язане з такими поняттями, як «стереотип», «упередження». Так, М. Бірнат і Дж. Довідіо зазначають, що «стереотип» та «стигматизація» не є ідентичними, підкреслюючи, що стереотипи виникають по відношенню до

соціально ідентифікованих (визначених) груп (Biernat & Dovidio, 2000). Дж. Фелан, Б. Лінк, Дж. Довідіо вважають, що стигма і упередження мають більше спільних рис, ніж відмінностей, та виконують три основні функції: експлуатація, домінування, посилення соціальних норм (Phelan et, 2008).

Закон України визначає та надає правовий статус категоріям-одержувачам державної допомоги. Відбувається умовна соціальна сепарація (ідентифікація) суспільства. Ці процеси відбуваються завдяки правовим інструментам, які регламентуються Кодексом цивільного захисту, законами України та іншими законодавчими актами. У таблиці 1 представлено правовий статус індивіда або соціальної групи, який визначено на законодавчому рівні.

Слід зазначити, що зафіксований законодавством правовий статус певних категорій, таких як: «Герой України», «Заслужений тренер України», «Багатодітна сім'я» сприймається суспільством позитивно. У той час до інших категорій, таких як: «людина з інвалідністю», «ВІЛ-інфікована особа», «реабілітована особа», «правопорушник», «колишній в'язень» не завжди прослідковується позитивне відношення суспільства. Це стосується також членів їх сімей. Тобто процес появи правового статусу певних категорій громадян, передбачених законодавством та специфічне (негативне) відношення суспільства до цих категорій, яке характеризує соціальну ідентичність груп або окремих індивідів, визначає поняття «соціальна стигматизація».



Таблиця 1.

Законодавчий інструмент та передбачений ним правовий статус індивіда або соціальної групи

Закон України, який надає правовий статус індивіду або соціальній групі	Правовий статус індивіда або соціальної групи
Про державні нагороди України	Герой України; Народний артист України; Народний архітектор України; Народний вчитель України; Народний художник України; Заслужений артист України; Заслужений архітектор України; Заслужений будівельник України; Заслужений винахідник України; Заслужений вчитель України; Заслужений гірник України; Заслужений діяч мистецтв України; Заслужений діяч науки і техніки України; Заслужений донор України; Заслужений економіст України; Заслужений енергетик України; Заслужений журналіст України; Заслужений лікар України; Заслужений лісівник України; Заслужений майстер народної творчості України; Заслужений машинобудівник України; Заслужений металург України; Заслужений метролог України; Заслужений працівник ветеринарної медицини України; Заслужений працівник культури України; Заслужений працівник освіти України; Заслужений працівник охорони здоров'я України; Заслужений працівник промисловості України; Заслужений працівник транспорту України; Заслужений працівник туризму України; Заслужений працівник сільського господарства України; Заслужений працівник соціальної сфери України; Заслужений працівник сфери послуг України; Заслужений працівник фармації України; Заслужений працівник фізичної культури і спорту України; Заслужений працівник цивільного захисту України; Заслужений природоохоронець України; Заслужений раціоналізатор України; Заслужений художник України; Заслужений шахтар України; Заслужений юрист України; Мати-героїня; Заслужений працівник фізичної культури і спорту України
Про фізичну культуру і спорт	Заслужений тренер України; Заслужений майстер спорту України; майстер спорту України міжнародного класу; гросмейстер України; майстер спорту України.
Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю Про реабілітацію осіб з інвалідністю	Особа з інвалідністю



Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту	Учасник бойових дій; учасник війни; інвалід війни 1-3 групи; член сім'ї загиблого (померлого) ветерана війни; член сім'ї загиблого (померлого) ветерана війни з числа учасників антитерористичної операції; особа з особливими заслугами перед Батьківщиною; батьки померлої особи з особливими заслугами; вдова (вдівець) особи з особливими заслугами
Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні	Особа з особливими трудовими заслугами; батьки померлої особи з особливими трудовими заслугами; вдова (вдівець) особи з особливими заслугами
Про соціальний захист дітей війни	Діти війни
Про жертви нацистських переслідувань	Жертви нацистських переслідувань; людина з інвалідністю
Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні	Реабілітована особа
Про охорону дитинства	Багатодітна сім'я; дитячий будинок сімейного типу; прийомна сім'я; сім'я опікуна
Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок ЧАЕС	Опікун дітей померлого громадянина, смерть якого пов'язана з ЧАЕС (1-3 категорія); особа ЧАЕС – (1 категорія, 2 категорія – ліквідатор, 2 категорія – потерпілий); дружина (чоловік) (ЧАЕС) померлого громадянина (1-3 категорія); дитина (ЧАЕС) інвалід
Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції та інших осіб та їх соціальний захист	Ветеран військової служби; вдова (вдівець) ветерана військової служби; ветеран органів внутрішніх справ; вдова (вдівець) ветерана органів внутрішніх справ; ветеран Національної поліції; вдова (вдівець) ветерана Національної поліції; ветеран державної пожежної охорони; вдова (вдівець) ветерана державної пожежної охорони; Ветеран Державної служби спеціального зв'язку; вдова (вдівець) ветерана Державної служби спеціального зв'язку; ветеран служби цивільного захисту; вдова (вдівець) ветерана служби цивільного захисту; ветеран Державної кримінально-виконавчої служби; вдова (вдівець) ветерана Державної кримінально-виконавчої служби; ветеран податкової міліції; вдова (вдівець) ветерана податкової міліції
Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації в Україні	Батьки і члени сім'ї працівника Державної служби спеціального зв'язку який загинув (помер) або пропав безвісти або став інвалідом



Аналізуючи наукові джерела з проблеми стигматизації можна зробити висновок, що стигма в деяких випадках, позбавляє людину статусу повноцінної, стає джерелом упереджень, дискримінації, соціальної ізоляції стигматизованих, викликає зниження самооцінки і почуття пригнобленості, формує негативну соціальну ідентичність і ускладнює психосоціальну адаптацію. Крім того проблема стигматизації актуальна для різних соціальних категорій. Серед стигматизованих ярликів є такі, що мають неофіційний статус, закріплені громадською думкою («алкоголіки», «наркомани», «безхатьки», «злочинці», «повії», «гомосексуалісти»), але є й такі, що визнані законодавством та надають не тільки правовий статус а й ряд пільг та обмежень («хворі на СНІД», «психічно хворі», «люди з інвалідністю», «чорнобильці» та інші). Пропонуємо розглянути явище «соціальна стигматизація» як необхідний інструмент, який звужує поле знань про людину або соціальну групу, концентруючи увагу лише на її відмінність від інших, та є умовно вимушеною мірою, яка застосовується для того, щоб системно та адресно здійснювати державну політику у соціальній сфері.

Подолання стигматизації повинно бути спрямовано на формування точного неупередженого розуміння людей, їх природи та причин, повинно зменшувати тривогу та почуття незахищеності в людей, а головне – повинно ґрунтуватися на повазі до особистості, її прав і свобод. Також треба зазначити, що дискримінація осіб за станом здоров'я та у зв'язку з інвалідністю є неприпустимою, та згідно прийнятої «Конвенції про права осіб з інвалідністю», яка набрала чинності для України у 2010 році має на меті забезпечення повного й рівного здійснення всіх прав людини незалежно від стану її здоров'я. Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» (1991). встановлює: «Дискримінація за ознакою інвалідності забороняється».

Аналіз робіт щодо соціальної стигматизації свідчить, що більшість із них у сучасному житті пов'язані з фізичними проявами (захворюваннями або інвалідністю). Стигматизація людей

з інвалідністю часто проявляється в «легкій» формі, коли оточуючі демонструють заступництво, вважаючи їх неповноцінними. Поряд з позитивними поведінковими стереотипами щодо людей з інвалідністю поширені також негативні, принижуючі установки. Найбільш поширені соціально-психологічні проблеми людей, стигматизованих за ознакою «інвалідність», є зневажливе ставлення до них оточуючих, недооцінювання їх можливостей, що в свою чергу впливає на їх повсякденне життя.

Держава гарантує громадянам з низьким доходом можливість жити на задовільному рівні, маючи доступ до таких самих базових послуг, що і решта частини населення, за рахунок передбачених законодавством пільг. Так, Міністерство праці та соціальної політики, яке провело інвентаризацію системи пільг показала, що в Україні вона досить розвинена, вміщує в себе різноманітні види пільг, компенсацій, соціальних гарантій, охоплює майже третину населення України, яке перебуває на обліку в Єдиному державному автоматизованому реєстрі осіб, що мають право на пільги за соціальною ознакою та користуються різного роду пільгами.

Діюча сучасна система пільг є наслідком необхідного на той час управлінського рішення (на початку 90-х років) при розбудові новоствореної держави захистити найменш захищені верстви населення і тим самим не допустити різкого падіння їх життєвого рівня. Але диверсифікація пільгових категорій привела до того, що одна особа може мати декілька правових статусів, тобто має право на пільги за декількома категоріями, що передбачені законодавством, та дають їй право на пільги, доплати, преференції, допомоги тощо. Також можна зазначити, що значна кількість пільг надається за професійною ознакою, що тільки посилює соціальну напругу та вирішує два принципово різних завдання: надає привілеї окремим категоріям населення та підтримку соціально вразливих верств населення.

Ідеологія реформування системи надання пільг, над якою сьогодні працює Уряд, передбачає поступовий відхід від



надання пільг за професійним статусом та перехід до адресності. Зазначаючи, що працюючі громадяни повинні отримувати гідну заробітну плату, а пільги повинні отримувати лише громадяни, які мають особливі досягнення перед Батьківщиною передбачені законом «Про державні нагороди України», пільговики за соціальною та за професійною ознакою. Адресна допомога держави окремим індивідам та категоріям громадян вміщує в себе поняття асистенціалізм. Це явище та його наслідки вивчав А. Менегетті. На його погляд, асистенціалізмом називається спосіб надання допомоги або підтримки. Зазвичай ця концепція використовується щодо зобов'язання урядів соціально направлених держав допомагати своїм громадянам задовольняти основні потреби, коли люди не можуть зробити це самостійно, не можуть оплатити свої основні витрати, пов'язані з житлом, охороною здоров'я, освітою тощо.

Розглядаючи негативний вплив, який асистенціалізм у вигляді соціальної допомоги в сучасному вигляді може завдати розвитку людини, яка нею користується, слід звернути увагу на наслідки. Така допомога та неминуча залежність від неї сприяють зростанню бідності на національному рівні. Так, не відчуваючи себе звичайним членом суспільства, отримуючи соціальну допомогу та пільги, найчастіше людина не бере на себе трудові зобов'язання, сплачуючи податки, зникає до своєї ситуації і не прагне до успіху. Ми згодні з А. Менегетті, який стверджує, що асистенціалізм встановлює відносини залежності, які підривають гідність особистості. Виживання людини або соціальної групи залежить від держави, точніше від урядів та посадовців які їх адмініструють. На думку філософа, асистенціалізм неминуче призведе до збільшення кількості опікуваних людей і посилення податкового тиску на тих, хто створює реальний добробут суспільства (Meneghetti, 2011, p. 18).

А. Менегетті у роботі «Система і особистість» стверджує, що асистенціалізм полягає в наданні громадянам ресурсів для задоволення деяких з їхніх потреб, але не сприяє їх звільненню залежності

від держави. Автор наголошує, що правителям з метою отримання зворотного зв'язку (у вигляді голосів на виборах) зручно та необхідно розробляти плани допомоги бідним, ставлячи їх в залежність з сподіванням продовження отримання допомоги у вигляді пільг. Італійський філософ визначає «асистенціалізм» як систему «зайвої державної «опіки», яка висуває необхідність соціальної допомоги і формує «утриманську психологію». Як наслідок асистенціалізм знімає з суб'єкта відповідальність за необхідність росту та розвитку, тим самим руйнуючи прагнення до першості в усіх тих, кому надається допомога (Meneghetti, 2014).

У праці «Психологія лідера» А. Менегетті наголошує на необхідності уряду створювати реальні робочі місця і платформи соціальної реінтеграції, які дозволили б найбільш знедоленим людям отримати доступ до професійного навчання і прожиткового мінімуму, щоб вони могли самостійно задовольнити свої власні потреби. Філософ вважає, що асистенціалізм не дозволяє індивіду реалізувати власний інтелектуальний потенціал, набутти необхідного досвіду. Вже сьогодні існує проблема людей, яким «імпонують безвідповідальність, поверховість, можливість отримання незаслужених благ, причому навіть ціною злочину», і, як наслідок, «влада потрапляє в руки негідних її людей» (Meneghetti, 2011, p. 18).

Ми погоджуємося з думкою А. Менегетті та вважаємо, що асистенціалізм викликає моральну та соціальну деградацію людини, деструкцію її інтелектуального потенціалу, що загрожує застоєм розвитку людства. Явище асистенціалізму вкрай небезпечне, бо люди з фізичними обмеженнями не думають про те, щоб знайти роботу, одужати, пристосуватися аби жити повноцінним життям, розраховуючи, що їм не дадуть пропасти за рахунок державної допомоги та благодійності. Більш того, вони вважають, що їм всі повинні і допомогу приймають як щось само собою зрозуміле. Тотальна підтримка ущербності, фізичної та інтелектуальної, вбиває будь-яку особисту ініціативу людини щодо підвищення якості власного життя.



Так, в американському суспільстві завжди була поширена ідея про те, що держава не повинна бути асистенціональною, а має лише надавати підтримку нужденним верствам населення шляхом надання податкових пільг. Тим самим вирішувалося подвійне завдання: підтримати найбільш вразливі верстви, оплачуючи їм соціальні послуги, освіту, а також посилити структури громадянського суспільства, що займаються соціальними питаннями. В силу такого підходу американська модель являє собою крайній прояв ліберально-індивідуалістської моделі, що поєднує добробут суспільства, добробут держави, корпоративні соціальні програми та некомерційні соціальні організації.

На нашу думку, асистенціоналізм неминуче призводить до збільшення кількості опікуваних людей; посилення податкового навантаження на тих, хто створює добробут суспільства; формує ментальність споживача та поверхневе ставлення до процесів, націлених на можливість отримання заслужених благ; призводить до формування у суспільстві «кліпового мислення». Таким чином у найрозвиненіших країнах світу виникає нова тенденція боротьби з бідністю, а саме: інвестування в постійні можливості людей і в сприятливе соціальне середовище замість того, щоб просто пропонувати ресурси, сприяння сталому людському та соціальному розвитку замість того, щоб практикувати асистенціональні програми, налагодження партнерських відносин між окремими людьми і громадськими організаціями, компаніями та уряду на всіх рівнях для виконання інноваційних програм інвестицій в соціальний капітал, а не просто чекати, поки держава їх забезпечить.

Висновки

Таким чином, спираючись на сучасний напрямок розвитку України, процеси реформування у законодавчій сфері, формування управлінських інструментів та рішень щодо їх прийняття, які використовуються у сучасній державній політиці, можна зробити висновок, що на сьогодні державна політика, спрямована на соціальну інтеграцію людей з інвалідністю, знаходиться у стані розвитку.

Проте зазначаємо, що до теперішнього часу у формуванні соціальної політики використовуються принципи соціального захисту замість соціальної інтеграції. Причиною цього є недостатня кількість практичних управлінських інструментів щодо соціальної інтеграції людей з інвалідністю у різних сферах суспільних відносин. Проте, згідно з «Конвенцією про права осіб з інвалідністю», дискримінація осіб за станом здоров'я та у зв'язку з інвалідністю є неприпустимою. Повинні бути забезпечені всі права людини незалежно від стану її здоров'я. Натомість у законодавстві прослідковуються інструменти соціальної стигматизації. Попри те, що це поняття розглядається як вимушена міра, яка застосовується для того, щоб системно та адресно здійснювати державну політику у соціальній сфері, воно, все одно, має негативні наслідки у відношенні до стигматизованих індивідів та громадських груп.

Загальна суспільна думка щодо людей з інвалідністю досі має негативний відтінок. Підтримка держави, заснована переважно на виплаті цим соціальним групам пільг та субсидій, призводить до збільшення кількості опікуваних людей, посилюючи податкове навантаження на тих, хто працює, створюючи передумови для формування у людей з обмеженими можливостями «утриманської психології», ментальності споживача, поверхневого ставлення до соціально-політичних процесів держави, «кліпового мислення», націленого лише на задоволення первісних біологічних потреб. Як наслідок – провокування невігластва, відсутність бажання розвиватися, бідність, агресивна поведінка щодо відповідальних виконавців своїх соціальних обов'язків. Усе це впливає на економічний стан держави.

Також зазначаємо, що сучасна система пільг має ознаки асистенціоналізму та була спонтанно впроваджена на початку формування української держави. Соціальні програми здебільшого не узгоджені між собою, відбувається їх дублювання. Як наслідок, система охоплює майже третину населення. Це призводить до надмірних витрат бюджету та викликає постійний дефіцит фінансових ресурсів для забезпечення пільг. Тож така система



є застарілою та повинна реформуватись. Крім того зазначаємо, що одним з показників оцінки стійкості економіки держави є співвідношення витрат на соціальні виплати до долі внутрішнього валового продукту. Так, оцінка стійкості економіки держави вважається стабільною, коли на долю внутрішнього валового продукту приходиться не більш 10% соціальних виплат. Сьогодні, відповідно до статистичних даних Міністерства праці та соціальної політики, 21% національного ВВП витрачається на державні соціальні програми, що не є показником економічної стабільності.

Закладені у Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації» (2012) принципи подолання стигматизації є недосконалими. Так, визначений перелік ознак, за якими заборонена дискримінація, є невичерпаним та ілюстративним. Визначені Законом поняття «непряма дискримінація» та «утиск» також на практиці важко ідентифікуються при фактичному оцінюванні ситуацій. Вважаємо, що подолання стигматизації та дискримінації повинно бути спрямовано на формування неупередженого розуміння людей, ґрунтуватися на повазі до

особистості, її прав і свобод. Зниження рівня явища стигматизації є необхідним кроком задля ефективної боротьби та підтримки тих, кого стосується ця проблема.

Пропонуємо на державному рівні впровадити ряд системних заходів щодо подолання стигматизації, а саме впровадження програм регулярного інформування та розвінчування міфів і суспільних стереотипів, а також демонстрації толерантного ставлення, моделювання поведінки, що має стати нормою у суспільстві відносно стигматизованих індивідів та груп. Проте, враховуючи що остаточні рішення приймаються державними службовцями, дуже важливо, щоб посадові особи дотримувалися етичних норм при прийнятті рішень в державному секторі, враховуючи потреби та запити всіх зацікавлених сторін, вирішуючи наявні питання якісно, ефективно, стимулюючи у громадян активну громадянську позицію, підтримуючи спроби кожного щодо ідеологічно культурної відповідальності, надаючи індивіду можливість відчувати себе продуктивною та відповідальною частиною суспільства.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text>
- Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21.03.1991 № 875-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text>
- Biernat M., Dovidio J. F. Stigma and stereotypes. The social psychology of stigma. Guilford Press, 2000. pp. 88–125.
- Chapman E. Conceptualisation of the body for people living with HIV. *Sociology of Health and Illness*, 2000. Vol. 22. № 6, pp. 840-857.
- Crocker J., Major B., Steele C. Social stigma : Handbook of social psychology. Boston: McGraw-Hill, 1998, pp.504-553.
- Crocker J., Major B. Social Stigma and self-esteem: The self-protective properties of stigma. *Psychological Review*. 1989. Vol. 6. № 4. P. 608-630.
- Goffman I. Stigma: notes on the management of spoiled identity, N.Y.: Simon and Shuster, 1963.
- Major B., O'Brien L.T. The social psychology of stigma. *Annual Review of Psychology*. 2005. Vol. 56. № 393-442.
- Meneghetti A. The Psychology of the Leader. *Ontopsicologia Editrice*, 2011. 350.
- Meneghetti A. Sistema e personalità. *Psicologica Editrice*. Rome, 2014. 213.
- Phelan J. C., Link B. G., Dovidio J. F. Stigma and prejudice: One animal or two? *Social Science and Medicine*. 2008. Vol. 68, P. 358-367.
- Stafford M. C., Scott R. R. Stigma, Deviance and Social Control: Some Conceptual Issues. *The Dilemma of Difference*. New York : Plenum, 1986. P. 77–91.
- United Nations Organization 2006. Convention on the rights of people with disabilities and optional protocol. URL: <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>



REFERENCES

- Pro zasady zapobighannja ta protydiji dyskryminaciji v Ukrajinі. Zakon Ukrajinjy vid 06.09.2012 № 5207-VI [On the Principles of Preventing and Combating Discrimination in Ukraine: Law of Ukraine of September 6, 2012 № 5207-VI]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text> [in Ukrainian].
- Pro osnovy socialjnoji zakhyschenosti invalidiv v Ukrajinі. Zakon Ukrajinjy vid 21.03.1991 № 875-XII [On the basis of social protection of the disabled in Ukraine: Law of Ukraine of March 21, 1991 № 875-XII]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text> [in Ukrainian].
- Biernat, M., & Dovidio, J. F. (2000). Stigma and stereotypes. *The social psychology of stigma*. Guilford Press, 88–125.
- Chapman, E. (2000). Conceptualization of the body for people living with HIV. *Sociology of Health and Illness*, 22 (6), 840-857.
- Crocker, J., Major, B., Steele, C. (1998). Social stigma. *Handbook of social psychology*. Boston: McGraw-Hill, 504-553.
- Crocker, J., Major, B. (1989). Social Stigma and self-esteem: The self-protective properties of stigma. *Psychological Review*, 96 (4), 608-630.
- Goffman, I. (1983). *Stigma: notes on the management of spoiled identity*. N.Y.: Simon and Shuster.
- Major, B., O'Brien, L.T. (2005). The social psychology of stigma. *Annual Review of Psychology*, 56, 393-442.
- Meneghetti, A. (2011). The Psychology of the Leader. *Ontopsicologia Editrice*, 350.
- Meneghetti, A. (2014). *Sistema e personalità*. Psicologica Editrice. Rome, 213.
- Phelan, J. C., Link, B. G., Dovidio J. F. (2008). Stigma and prejudice: One animal or two? *Social Science and Medicine*, 68, 358-367.
- Stafford, M. C., Scott R. R. (1986). Stigma, Deviance and Social Control: Some Conceptual Issues. *The Dilemma of Difference*. New York: Plenum, 77–91.
- United Nations Organization (2006). Convention on the rights of people with disabilities and optional protocol. Retrieved from <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>

Zhorniak Andrii

Ph.D. student, <https://orcid.org/0000-0001-9515-0180>, mlt.karate@gmail.com

Стаття надійшла / Article arrived: 14.07.2021

Схвалено до друку / Accepted: 28.08.2021



Тетяна Кравцова, Оксана Лащенко, Олег Кравцов

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Дніпро, Україна)

Використання маркетингового підходу в діяльності органів публічного управління медичною сферою

Реформування публічної сфери вимагає від органів публічного управління підвищення результативності управлінської діяльності, а отже пошуку нових інноваційних інструментів управління, які б задовольняли вимогам часу щодо якості, результативності та клієнтоорієнтованої діяльності.

У статті розкрито сутність реалізації маркетингової концепції в публічному управлінні. Визначено ключові підходи щодо розуміння суті поняття «публічний маркетинг». Встановлено, що основною умовою формування маркетинговоорієнтованих послуг публічної сфери є забезпечення їх привабливості для потенційного споживача, фактично, сучасний споживач, його бажання визначають те, якими будуть управлінські послуги, що надаватимуть публічні інституції та органи публічної влади.

Ідентифіковано типи та основні інструменти комплексу маркетингу у публічному управлінні. Охарактеризовано маркетинг послуг, соціальний маркетинг, маркетинг політики та демаркетинг. Окрему увагу приділено територіальному маркетингу, як сучасному методу адміністративного менеджменту, новій концепції управління територією, в основі якої лежить нове розуміння ролі і функцій територіальних органів влади – як ефективного управління ресурсами даної території і надання населенню суспільних послуг. Розглянуто спільні ознаки публічних послуг, визначені механізми територіального маркетингу.

Визначено основні напрямки трансформації маркетингової діяльності органів публічного управління в умовах цифровізації. Описано форми та інструменти цифрового маркетингу, перспективні напрямки розробки його стратегій.

Показано, що застосування маркетингових технологій в охороні здоров'я спроможне сприяти оптимізації діяльності закладів охорони здоров'я та підвищенню якості медичних послуг. Проаналізовано окремі приклади використання інструментів публічного маркетингу Міністерством охорони здоров'я України, клієнтоорієнтований маркетинг сучасних закладів охорони здоров'я в умовах пандемія COVID-19.

Визначені особливості реалізації комплексу маркетингу у сфері публічного управління.

Ключові слова: *заклади охорони здоров'я, комплекс маркетингу, комунікації, маркетингові інструменти, охорона здоров'я, потреби, публічні послуги, публічне управління, територіальний маркетинг, цифровий маркетинг.*

Tetiana Kravtsova, Oksana Lashenko, Oleg Kravtsov

Dnipropetrovsk regional institute of public administration National academy of public administration under the President of Ukraine (Dnipro, Ukraine)

The Use of Marketing Approach in the Activities of Public Administration of the Medical Field

Reforming the public sphere requires public authorities to increase the effectiveness of management activities, and thus the search for new innovative management tools that would meet the requirements of the time in terms of quality, efficiency and customer-oriented activities.

The article reveals the essence of the implementation of the marketing concept in public administration. The key approaches to understanding the essence of the concept of "public marketing" are identified. It is established that the main condition for the formation of marketing-oriented public services is to ensure their attractiveness to potential consumers, in fact, the modern consumer, his desires determine what will be the management services provided by public institutions and public authorities.

The types and main tools of the marketing complex in public administration are identified. Service marketing, social marketing, policy marketing and demarketing are described. Particular attention is paid to territorial marketing as a modern method of administrative management, a new concept of territorial management, which is based on a new understanding of the role and functions of territorial authorities - as effective management of resources and public services. The common features of public services are considered, the mechanisms of territorial marketing are determined.



The main directions of transformation of marketing activity of public administration bodies in the conditions of digitalization are determined. Forms and tools of digital marketing, perspective directions of development of its strategies are described.

It is shown that the use of marketing technologies in health care can help optimize the activities of health care facilities and improve the quality of medical services. Some examples of the use of public marketing tools by the Ministry of Health of Ukraine, customer-oriented marketing of modern health care facilities in the context of the COVID-19 pandemic are analyzed.

Peculiarities of marketing complex implementation in the field of public administration are determined.

Keywords: *health care facilities, marketing complex, communications, marketing tools, health care, needs, public services, public administration, territorial marketing, digital marketing*

Постановка проблеми.

Сьогодні, в умовах реформування та модернізації публічної сфери, а саме процесів надання публічних послуг, зростає значення клієнтоорієнтованого підходу, основною вимогою якого є орієнтація на клієнта, ідентифікація його потреб та забезпечення високого рівня послуг, що надаються. Підтвердженням цього є запровадження адміністративної реформи в Україні, котра передбачає активне залучення всього суспільства до її проведення з метою забезпечення реалізації прав і свобод громадян (Дейнега, О., & Дейнега, І., 2020).

Зазначені процеси реформування та трансформації вимагають від органів публічного управління підвищення результативності управлінської діяльності, а отже пошуку нових інноваційних інструментів управління, що задовольняють вимогам часу щодо якості, результативності та клієнтоорієнтованої діяльності органів публічної влади.

Саме це є передумовою впровадження маркетингового підходу у сферу публічного управління, який підтвердив свою ефективність і результативність у приватному секторі. Така обставина актуалізує потребу в адаптації інструментів класичного маркетингу до сфери надання публічних послуг.

Використання маркетингових технологій сприятиме покращенню результатів діяльності публічних інституцій, особливо у сучасних умовах економічної кризи та карантинних обмежень, викликаних пандемією COVID-19, яка суттєво вплинула не лише на системи охорони здоров'я, а й на майже усі сфери суспільної діяльності. У цей період набули особливої важливості дії

органів публічної влади щодо зупинення пандемії та управління сферою охорони здоров'я, оскільки життя і здоров'я людини – це найвищі соціальні цінності. А отже, публічна влада за допомогою публічного маркетингу може сприяти розвитку окремих сфер діяльності, зокрема медицини.

Досвід застосування маркетингу в публічному управлінні іноземних держав свідчить про його ефективність, що обґрунтовує необхідність використання маркетингової концепції під час здійснення успішного публічного управління. Так, згідно з позитивним досвідом розвинених країн (зокрема, США), маркетинг займає вагоме місце в соціоцентричному характері публічного управління. Однак, для українських реалій використання поняття «публічного маркетингу» є досить новим. Відповідно, в теоретичному вимірі серед вітчизняних науковців термін «публічний маркетинг» є маловживаним та недостатньо опрацьованим (Подольчак та ін., 2020), що потребує подальшого вивчення. Виникає необхідність визначення перспектив використання публічного маркетингу з метою удосконалення діяльності органів публічного управління, зокрема, у медичній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

При написанні даної статті автори спиралися на ґрунтовні теоретичні розробки сучасних вітчизняних науковців у галузі публічного управління та публічного маркетингу, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, а саме: О. Білик, О. Дейнега, М. Окландер, О. Панкрухін, Н. Подольчак, Є. Ромат, Ю.-Б. Ханік, А. Штирліна тощо. Водночас, зважаючи на сучасний стан розвитку науки



публічного управління, слід зауважити, що дослідження за цією тематикою не лише не втрачають своєї актуальності, але й потребують продовження, оскільки у вітчизняних умовах поняття публічного маркетингу поки що використовується доволі рідко, а саме застосування маркетингу в публічному управлінні взагалі перебуває на етапі свого початкового розвитку.

Метою статті є обґрунтування необхідності впровадження інструментів публічного маркетингу для удосконалення діяльності органів публічного управління в умовах децентралізації та пандемії COVID-19.

Виклад основного матеріалу.

Реформування публічної сфери спричинили «зміну ідеології стосунків між державою і людиною на користь пріоритетності інтересів останньої» (Ковбасюк et al, 2011). Даний підхід є відображенням так званої «маркетингової (сервісної) держави, згідно з якою не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі в суспільства... Держава не управляє громадянами, а надає їм послуги, тобто її різноманітні дії спрямовані на створення умов для реалізації громадянами своїх прав та свобод» (Дейнега, О., & Дейнега, І., 2021). Така «маркетингова (сервісна) держава» передбачає використання у діяльності її інституції та процесах надання публічних послуг принципів та інструментів маркетингу.

У класичному розумінні маркетингова концепція управління передбачає ринково орієнтовану діяльність, направлену на задоволення потреб споживачів. На початковому етапі її виникнення об'єктами впливу такої управлінської діяльності були товари та послуги підприємства. На сьогодні перелік цих об'єктів значно розширився і до нього додатково включають: політичні рухи і партії (політичний маркетинг), продукти соціального спрямування (соціальний), інформаційні продукти і послуги (інформаційний), території (територіальний, національний, регіональний, муніципальний, маркетинг місць тощо) тощо (Дейнега, О., & Дейнега, І., 2020).

Використання маркетингової концепції органами влади та місцевого самоврядування відображається в науковій літературі під назвами «державний маркетинг», «муніципальний маркетинг», «маркетинг державних послуг» та «публічний маркетинг», «маркетинг у публічному управлінні» тощо. Така різноманітність термінів впровадження маркетингової філософії в діяльність державних структур обумовлена появою нових підходів в науці державного управління, де на зміну терміну «державне управління» та «управління на рівні місцевого самоврядування» приходять поняття «публічне управління», яке поєднує як державну, так і муніципальну сфери.

Так, на думку І. В. Понкіна, поняття «публічне управління» охоплює поняття державного та муніципального управління. І в конкретному контексті поняття «публічного управління» може означати як державне управління, так і муніципальне управління, або ж їх сукупність (Понкин, 2013; Подольчак et al, 2020).

Виходячи із даних тенденцій, на зміну термінів «державний маркетинг» та «муніципальний маркетинг» приходять термін «публічний маркетинг» або «маркетинг у публічному управлінні». Зважаючи на це, можна сказати, що термін «публічний маркетинг» слід розглядати в контексті його застосування, де він може бути синонімічним до терміну «державний маркетинг» або «муніципальний маркетинг», або означати сукупне поняття «державного та муніципального маркетингу».

Не зважаючи на сферу застосування, маркетинговий підхід передбачає використання філософії маркетингу, за якою маркетингу своїй основі дотримується принципу «клієнтоорієнтованості», тобто фокусування на споживачеві та на його бажаннях, потребах. Фактично, сучасний споживач, його бажання визначають те, якими будуть управлінські послуги, які надаватимуть публічні інституції та органи публічної влади (Ханик, 2021).

Для більш ґрунтовного розуміння сутності маркетингової діяльності органів публічного управління розглянемо



тлумачення даного терміну в сучасній науці.

Так, зарубіжні науковці А. Каплан та М. Хайнлайн у праці «Зростаюче значення публічного маркетингу» («The increasing importance of public marketing») дають таке визначення публічному маркетингу: «застосування маркетингових концепцій та інструментів у системі публічного управління» (Kaplan & Haenlein, 2009).

Вітчизняні науковці Н. Ю. Подольчак, О. І. Білик та Ю.-Б. Р. Ханік визначають поняття публічний маркетинг як механізм публічного управління некомерційного характеру, що сприяє реалізації певного публічного рішення за допомогою використання інструментів різних типів маркетингу (Подольчак et al, 2020).

На думку, Л. С. Ладонько публічний маркетинг є системою застосування управлінської концепції та практичного інструментарію маркетингу суб'єктами управлінської діяльності, що реалізується шляхом задоволення потреб суспільства або окремих його спільнот через механізми взаємообміну певними діями та ресурсами, а використання маркетингових механізмів у публічному управлінні посприяє покращенню комунікаційної політики та організаційних засад управлінської діяльності (Ханік, 2021).

Також, як зазначають Є. В. Ромат, О. В. Дейнега та І. О. Дейнега «публічний маркетинг можна визначити як систему використання управлінської концепції та практичного інструментарію маркетингу суб'єктами публічно-управлінської діяльності, що реалізується шляхом задоволення потреб суспільства або окремих його спільнот через механізми взаємообміну певними діями та ресурсами» (Ромат, 2016; Дейнега, О., & Дейнега, І., 2020).

Отже, поява «публічного маркетингу» обумовлена новими підходами у державному управлінні, поширенням публічної сфери та акцентуванням саме на ній всієї системи управління державою.

Ураховуючи різноманіття трактування поняття «публічний маркетинг», можна запропонувати авторське визначення змісту даного поняття, під яким ми розуміємо управлінську діяльність

публічних інститутів, основний зміст якої полягає, з одного боку, в інформаційно-аналітичному дослідженні існуючих проблем територіальної громади, виявленні поточних та формуванні перспективних потреб, а з іншого, – у застосуванні маркетингових методів та інструментів з метою сприяння задоволенню потреб громади, підвищенню конкурентоздатності території, забезпеченню плідної взаємодії влади й громадськості.

Маркетингові зусилля органів публічного управління, у першу чергу, спрямовуються на вирішення існуючих проблем та задоволення потреб територіальної громади. Але не менш важливим є стратегічна спрямованість маркетингових зусиль з урахуванням факторів зовнішнього середовища, а саме, підвищення конкурентоспроможності територіальної громади у порівнянні з іншими містами шляхом формування стійких довгострокових конкурентних переваг.

В залежності від цілей управлінської діяльності можна використовувати різні типи публічного маркетингу (Подольчак et al, 2020). Так, ще науковець Джудіт Дж. Меділл (Madill, 1998), пропонував виділити чотири типи маркетингу, в яких влада може брати участь, серед яких: маркетинг послуг, соціальний маркетинг, маркетинг політики та демаркетинг.

Першим типом маркетингу є маркетинг послуг, оскільки саме надання публічних послуг, основними характеристиками яких є публічний характер, суспільна значимість, гарантії якості, відповідальність є основним змістом діяльності публічних інституцій. Звідси для даного маркетингу характерні загальні риси послуг, які досить добре розроблені в теоретичному плані. Це – невідчутність (у протилежність відчутності товарів), недовговічність (їх не можна зберігати); неоднорідність (їх важко стандартизувати; і передусім – невіддільність від джерела (одночасність) (Штирліна, 2016). Метою даного маркетингу є максимальне наближення якості послуг, що надаються, очікуванням споживачів.

Наступний типом маркетингу є соціальний маркетинг. Філіп Котлер



визначає: «Соціальний маркетинг – це розуміння людей і таке спілкування з ними, яке веде до засвоєння ними нових поглядів. Зміна їх позиції примушує змінювати власну поведінку, що робить вплив на рішення тієї соціальної проблеми, в яку Ви залучені» (Котлер, 2008), це розроблення, реалізація і контроль соціальних програм, які спрямованих на підвищення рівня сприйняття цільовою аудиторією трансльованих їй соціальних ідей, рухів або практичних соціальних дій, що націлені на поліпшенню життя окремої людини і суспільства в цілому (Котлер et al, 2018). На думку Д. Корнійчук, «гармонійне поєднання маркетингових цілей з вирішенням соціальних проблем призвело до виникнення новітньої концепції – соціального маркетингу. Він помітно відрізняється від комерційного. Комерційний маркетинг – це створення цінності для споживача з метою отримання вигоди для організації. Соціальний маркетинг – це адаптація комерційних маркетингових підходів під проекти, які мають на меті вплинути на поведінку цільової аудиторії, аби покращити її добробут чи добробут усього суспільства, частиною якого усі ми є» (Корнійчук, 2018). Оскільки розробка та реалізація різного роду соціальних програм є ваговою сферою діяльності органів публічного управління, то використання саме такого типу маркетингу, що ставить за мету змінити поведінку членів територіальної громади на кращу для досягнення соціальної гармонії в суспільстві, сприяє вирішенню соціальних проблем, реалізації соціальних завдань та соціальних ідей.

Третім типом маркетингу є політичний маркетинг. Використання політичного маркетингу вже давно стало звичайною і невід’ємною складовою суспільного життя у період виборчого процесу, як на місцевому, так і на державному рівні. Під політичним маркетингом ми дотримуємося визначення, запропонованого американськими науковцями Б. Ньюманом і Р. Перлофф, згідно з яким політичний маркетинг – це використання індивідами та організаціями ринкових принципів і процедур у політичних кампаніях, що включає в себе аналіз, розробку і стратегічне управління

кампаніями кандидатів, партій, урядів, лобістів і груп інтересів, які прагнуть впливати на громадську думку, просувати ідеології, перемагати на виборах і т. ін., відповідно до запитів і потреб певних соціальних груп (Newman et al, 2004; Морозова, 1999; Готун, 2014). Основною метою такого маркетингу є отримання владних повноважень індивідом, партією чи політичною організацією на державному чи місцевому рівні.

Останнім типом маркетингу є демаркетинг. Демаркетинг – це сукупність методів зниження попиту на будь-що. Метою демаркетингу є скорочення або усунення попиту на певний вид товарів, послуг або діяльності взагалі; порадити або переконати цільові групи не користуватися колишніми державними програмами, організаціями тощо (Подольчак et al., 2020).

Звернемо окрему увагу на територіальний маркетинг. Територіальний маркетинг здійснюється органами публічної влади відповідного рівня – представницькими органами відповідних громад, їх об’єднаннями та виконавчими органами, представництвами державних органів на місцях та місцевими управліннями органів державної влади. Під територіальним маркетингом розуміється система управління, направлена на вивчення і облік попиту, пропозицій і вимог ринку для більш обґрунтованої орієнтації органів влади та системи місцевого самоуправління на задоволення потреб жителів територіальних одиниць в товарах і послугах промислової та невиробничої сфери. «Маркетинг на території» – це сучасний метод адміністративного менеджменту, концепція управління територією, в основі якої лежить нове розуміння ролі і функцій територіальних органів влади. Основним призначенням публічної влади є ефективне управління ресурсами даної території і надання населенню суспільних послуг (Шатун & Зосімова, 2016).

Для того, щоб краще розуміти маркетингову діяльність, необхідно розглянути комплекс маркетингових інструментів, який в класичному маркетингу часто зустрічається під



назвами «Маркетинговий мікс», «Комплекс 4 Ps», «Маркетинговий комплекс», «Маркетингова суміш», «Комплекс маркетингових засобів», «Керовані чинники маркетингу» тощо.

Історично першим виник термін «маркетинг-мікс» (від англійського слова «мікс», що означає «змішувати»), запропонований 1953 року Нілом Борденом (Neil Borden), президентом Американської асоціації маркетингу (Бейкер, 2002). Слово «мікс» у словосполученні «маркетинг-мікс» означає поєднання, комбінацію певних елементів маркетингу для досягнення підприємством цільових ринкових результатів. З часом термін «маркетинг-мікс» зазнав певних змін як в назві, так і в змісті. 1960 року Е. Дж. Маккарті запропонував комплекс «4 Ps». Він виділив чотири основні елементи маркетингу, назва кожного з яких починається з англійської літери «P». До складу комплексу «4 Ps» входять такі елементи: «product (з англ. – «товар»); «price» (з англ. – «ціна»); «place» (з англ. – «місце») – у цьому контексті збутова діяльність підприємства (продаж); «promotion» (з англ. – «просування») (McCarthy, 1964). Особливістю даних елементів комплексу маркетингу є їх керованість з боку суб'єкта управління (підприємства, організації чи публічних інституцій). Цю стандартну класифікацію можна спроектувати і на публічний маркетинг.

Отже, продуктом у публічному маркетингу виступають публічні послуги, і як вже було зазначено, дані послуги мають публічний характер та суспільну значимість. Ми погоджуємося з визначенням, наведеним С. І. Чаусовською, що публічні послуги – це послуги, які надаються суб'єктами публічного сектору за рахунок публічних коштів, за надання яких відповідальність несе публічна влада (Чаусовська, 2017).

Також, система понять, пов'язаних із терміном «публічні послуги», охоплює багато різновидів послуг, таких як: державні, муніципальні, адміністративні, соціальні, комунальні та ін. Отже, різновидів публічних послуг багато, але метою нашої статті не є з'ясування їх особливостей. Проте, усі публічні послуги мають спільні ознаки, такі як:

- скерована діяльність на задоволення певних потреб споживача;
- здійснюються за зверненням споживача;
- надаються безпосередньо під час особистого контакту із споживачем;
- мають нематеріальний характер та чітку адресну спрямованість;
- є невід'ємними від суб'єктів надання послуги;
- мають соціальну значимість;
- принципи і процедури надання послуг закріплені у нормативно-правових актах (Чаусовська, 2017).

Одночасно з диджиталізацією органів публічного управління відбувається трансформація та цифровізація і маркетингових функцій.

Одними з основних напрямків трансформації маркетингової діяльності органів публічного управління в умовах цифровізації є:

- організація комунікації з громадянами (та іншими стейкхолдерами) в умовах цифровізації за допомогою різних засобів, таких як реклама, PR, просування, а також інформація з неофіційних джерел;
- вдосконалення цифрового збору, обробки та аналізу даних;
- моніторинг навколишнього (у т. ч. інформаційного) середовища, виявлення загроз та запобігання негативних наслідків;
- надання оригінального контенту;
- вивчення та формування цільової аудиторії.

До механізмів територіального маркетингу можна віднести:

- формування іміджу території, його підтримка та покращення;
- участь території в міжнародних, національних програмах;
- збільшення конкурентоспроможності території на національному та міжнародному рівні;
- створення сприятливих умов для притоку іноземних інвестицій;
- покращення соціальної сфери та обслуговування для притоку людського ресурсу;
- створення сприятливих умов для ведення бізнесу місцевим населенням та залучення бізнес партнерів з інших територій.



Цифровий маркетинг використовує мережу Інтернет і пристрої, що надають доступ до неї (комп'ютери, ноутбуки, планшети, смартфони, цифрове телебачення, інтерактивні екрани, термінали тощо).

Виділяють дві форми цифрового маркетингу, які відрізняються можливістю клієнта вибрати потрібний йому контент з наявної пропозиції і звертатися за необхідними йому послугами (pull-форма) або отримувати інформацію незалежно від свого бажання (push-форма).

Цифровий маркетинг використовує наступні інструменти:

- пошукова оптимізація – набір заходів, спрямованих на просування в пошукових системах (SEO (search engines optimization) – оптимізація сайту в пошукових системах; SEM (search engine marketing) – пошуковий маркетинг);

- контент-маркетинг – залучення аудиторії через створення, а також поширення пов'язаної корисної інформації;

- мобільний маркетинг (з використанням мобільних пристроїв);

- E-mail маркетинг – комунікація зі споживачами, побудована на основі автоматизованих розсилок цільовій аудиторії у вигляді електронних листів;

- маркетинг соціальних медіа про залучення цільової аудиторії через соціальні медіа (Facebook, TikTok тощо). Найбільш сучасний та ефективний інструмент цифрового маркетингу. Цільова аудиторія – переважно молодь;

- інтернет-реклама – комплекс інструментів, що використовуються для розповсюдження інформації за шляхом показу різних видів рекламних повідомлень, що демонструються при перегляді вебресурсів;

- контекстна реклама, є підтипом інтернет-реклами. Заснована на історії запитів користувача в мережі, згідно з якими демонструється певна реклама;

- Web Analytics – цей вид інструменту є системою вимірювання і збору інформації про ефективність роботи вебсайту за рахунок вимірювання, збору, аналізу та інтерпретації інформації про відвідувачів цього вебсайту;

- технологія Big Data – накопичення та обробка масивів даних великих обсягів.

Одним з інноваційних напрямків цифровізації маркетингу є використання штучного інтелекту, створення віртуальних помічників, технології доповненої реальності. Одним з прикладів є чат-боти, що взаємодіють з громадянами, надаючи необхідну інформацію та забезпечуючи зручний та ефективний зворотній зв'язок.

При розробці стратегій цифрового маркетингу у сучасних умовах органам публічного управління необхідно звертати увагу на першочергові напрямки:

- побудова гарних взаємовідносин з клієнтами, їх активне залучення до процесів діяльності (в якості не пасивних глядачів або просто цільової аудиторії);

- збільшення показників охоплення – можливості цифрового маркетингу дозволяють постійно залучати людей до процесу спілкування;

- максимальне використання можливостей сучасних цифрових технологій для створення адресних каналів, що передбачає сприйняття аудиторії як сукупності індивідуумів (Яцюк, 2015);

- визначення набору каналів, що дозволяють досягати найкращих результатів; створення контенту з урахуванням потреб конкретних споживачів.

Реформа галузі охорони здоров'я передбачає адаптацію існуючої державної системи охорони здоров'я до діяльності в умовах ринкової економіки, забезпечивши реалізацію найважливішого соціального пріоритету – збереження та поліпшення здоров'я громадян. Перехід до ринкових відносин передбачає застосування переважно економічних методів управління, дає змогу стверджувати, що саме маркетинг є концептуальною основою виведення національної системи охорони здоров'я зі стану стагнації і дезінтеграції, а застосування маркетингових технологій в охороні здоров'я сприяє оптимізації діяльності закладів охорони здоров'я та підвищенню якості медичних послуг (Лісневська, 2016).

Міністерством охорони здоров'я України як центральним органом виконавчої влади України у галузі охорони здоров'я, а разом і органом публічної влади, для того, щоб побороти пандемію,



спричинену COVID-19, в Україні, як і в ряді інших країн світу, запроваджено послугу вакцинації населення. Дана послуга надається населенню, поділеному на певні групи ризику (сегменти), медичними установами та передбачає певну процедуру надання (направлення сімейного лікаря та запис в електронний список через портал чи мобільний застосунок «Дія» або через національний контакт-центр МОЗ).

Ціна публічної послуги залежить від її виду та може надаватися споживачу як на платній, так і на безкоштовній основі. Головне те, що політика цін і тарифів на публічні послуги не повинна суперечити Закону України «Про ціни і ціноутворення» (Закон України № 5007-VI, 21.06.2012). Якщо держава визначає, що фінансування певних публічних послуг буде здійснюватися лише за рахунок бюджетів, а інших адміністративних послуг – за рахунок утримання плати з отримувача таких послуг, то має бути чіткий та зрозумілий критерій – які послуги мають бути безоплатними, а які мають бути безумовно оплатними, чи частково оплатними (Люшик, 2016). Суттєвим фактором впливу на ціну публічної послуги є потенційний соціально-економічний ефект, що може бути отриманий у результаті її надання органом публічного управління та мати як матеріальний, так і нематеріальний характер (Дейнега, О., & Дейнега, І., 2020)

Так, щодо наведеного прикладу, послугу вакцинації від COVID-19 центри вакцинації надають населенню безоплатно. Реалізація послуги – завдяки Програмі EGAP, що реалізується Фондом Східна Європа й фінансується Швейцарією.

Оскільки особливістю публічної послуги, як і будь-якої іншої, є невід’ємність від суб’єктів надання послуги, то місцем надання такої послуги буде розташування публічної інституції, яка надаватиме даний вид послуг.

У нашому прикладі, місцем надання послуги вакцинації від COVID-19 є розташовані у всіх регіонах центри вакцинації, адреси яких зазначені на сайті Міністерства охорони здоров’я України.

Четвертий елемент комплексу маркетингу є просування (маркетингова політика комунікацій). У загальному

розумінні термін «комунікація» можна визначитися як «процес обміну інформацією, її смисловим значенням між двома або більше людьми» (Азрилиян, 2002; Дейнега, О., Дейнега, І., 2020). Для органів публічного управління комунікації є важливою складовою забезпечення їх конкурентоздатності, оскільки дозволяють створювати їх позитивний імідж, а також території, на якій вони розміщені, забезпечуючи передумови залучення інвестицій в їх розвиток.

Для взаємодії із ринком у класичному маркетингу організації використовують такі елементи комплексу маркетингу як: реклама, стимулювання збуту, персональний продаж, паблік рилейшнз, прямий маркетинг, а також синтетичні засоби (виставки та ярмарки, спонсорство, брендинг, інтегровані маркетингові комунікації в місцях продажу) (Дейнега, 2018). У публічній сфері з цього комплексу найчастіше використовують рекламу, паблік рилейшнз, а також брендинг. Як приклад, можна навести те, що Міністерство охорони здоров’я України почало застосовувати маркетингову політику комунікацій, щоб інформувати та, зрештою, переконати населення у необхідності вакцинації. Найперше, був розроблений сайт про вакцинацію в Україні (МОЗ, 2021). На даному сайті висвітлена інформація про безпечність вакцин, кількість осіб, що вже отримали вакцину, доступні відповіді на найпоширеніші запитання, а також наявна інформаційна мапа щодо вакцинації населення у всіх областях України. Важливо, що МОЗ подає і готові макети для розповсюдження зовнішньої реклами, котрі можна розмістити в лікарнях, аптеках, школах тощо. На головній сторінці офіційного сайту Міністерства охорони здоров’я України розміщено банери на тему COVID-19. Натиснувши на них, можна дізнатись більше інформації про вакцинацію та саме захворювання он-лайн (Ханик, 2021).

Міністерством охорони здоров’я України також розроблено ряд відеороликів на Youtube, запущено рекламу в соціальних мережах Facebook, Instagram, LinkedIn, розповсюджено мобільний додаток для Viber –Коронавірус_інфо).



Отже, Міністерство охорони здоров'я України як центральний орган виконавчої влади України у галузі охорони здоров'я, а разом і орган публічної влади, із настанням пандемії COVID-19 у своїй діяльності активно використовує інструменти публічного маркетингу.

Одним із ключових функцій клієнтоорієнтованого маркетингу є зворотній зв'язок з клієнтом, який відіграє велику роль задля вивчення потреб клієнта, усунення недоліків та покращення якості надання послуг у майбутньому.

Так, для того, щоб якісніше обслуговувати власних громадян та отримувати від них зворотній зв'язок щодо захворювання та вакцинації, МОЗ створило гарячу телефонну лінію (Ханик, 2021).

Відповідальність за якість медичного забезпечення має нести не лише держава, а й суб'єкти, що працюють на ринку медичних послуг. Це потребує вироблення нової стратегії функціонування закладів охорони здоров'я на ринку медичних послуг. Застосування маркетингових технологій в охороні здоров'я сприяє оптимізації діяльності закладів охорони здоров'я, адже допомагає найбільш раціонально планувати її (Лісневська, 2016). Маркетинг дає можливість прогнозувати товарообіг, вивчати потреби ринку медичних послуг, визначати, скільки споживач готовий за них заплатити і чи готовий він платити взагалі. Основними напрямками маркетингової діяльності є вивчення маркетингового середовища та споживчих ринків, сегментація ринку, встановлення цін на товари, просування товарів (послуг) до споживача (наприклад, реклама). Усе це має допомогти закладам охорони здоров'я краще розібратися в нинішній економічній ситуації і побудувати свою діяльність в умовах ринку.

Дослідник В. Пащенко звертає увагу на те, що для закладів охорони здоров'я актуальними є дві технології маркетингу медичних послуг. Технологію маркетингу, спрямовану на залучення нових відвідувачів, можна визначити як зовнішній маркетинг, а технологію, спрямовану на утримання активних пацієнтів, – як внутрішній (Пащенко, 2016).

Медична реформа закладів охорони здоров'я первинного рівня спричинила появу елементів конкуренції між лікарями за пацієнтів (Камінська, 2021), у пацієнтів з'явився вибір, якому сприяє цифровізація охорони здоров'я, який поширюватиметься із реформуванням вторинної ланки, що охоплює спеціалізовану медицину. Зростає приватний сектор медичних послуг, особливо в сегментах лабораторної діагностики, проведеної на високотехнологічному і сучасному обладнанні, нових методів хірургії (наприклад в онкології та кардіології), консультування, малоінвазивної медицини, медичного туризму (Камінська, 2021). Відбувається укрупнення існуючих приватних медичних закладів, відкриття нових, розширення списку надаваних медичних послуг, трансформується соціальний запит на стоматологічні та косметологічні послуги

Вагомим чинником попиту на послуги як державних, так і приватних медичних центрів та діагностичних лабораторій стала пандемія COVID-19. Потреба громадян в послугах лікарів загального профілю й вузьких спеціалістів (кардіологів, ендокринологів, фахівців з лікування судинних патологій та реабілітації хворих) значно зросла і буде зростати далі, враховуючи потребу лікування ускладнень після коронавірусу.

Клієнтоорієнтований маркетинг передбачає орієнтацію на пропозицію більшої користі для здоров'я та комфорту пацієнтів, тому конкурентоспроможний заклад охорони здоров'я має забезпечити широкий асортимент та високу якість послуг, які б перевершували пропозицію конкурентів. Це стимулює впровадження передових технологій, новітніх та запатентованих методик лікування, змушує створювати власні нові медичні технології, які доцільно просувати через патентний захист (Камінська, 2021).

Можна виокремити специфіку реалізації комплексу маркетингу у сфері публічного управління, яка полягає в наступному (Дейнега, О., & Дейнега, І., 2020, 2021):

– послуги є не матеріальні, не віддільні від джерела, їх якість непостійна в часі,



що створює необхідність підтримання необхідного рівня якості (стандартизація процесів надання послуг), візуалізації послуг (інформаційна підтримка);

– ціни на такі послуги формуються органами публічної влади, залежать від рішень місцевих та загальнонаціональних органів влади;

– вартість таких послуг формується органами публічного управління, визначається рішеннями місцевих та загальнонаціональних органів влади. Послуга може надаватися як на безоплатній основі, тобто за рахунок утримання органу державної влади, так і на оплатній основі фізичним і юридичним особам за зверненням від них та на підставі заздальгідь визначених вимог до змісту звернення, переліку і форм документів, які є підставою для звернення;

– на ринку такий надавач послуг переважно є монополістом і у отримувачів послуг не має вибору, що знижує потенційні можливості для вдосконалення діяльності надавача послуг;

– переважно використовується канал розподілу нульового рівня (без посередників);

– у політиці просування подача інформації здійснюється у простій, доступній всім її отримувачам формі, відсутні жартівливі та еротичні моменти.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Отже, трансформація публічної сфери висуває нові вимоги до якості та результативності діяльності публічних інституцій та процесів надання публічних послуг на засадах клієнтоорієнтованого підходу. Це вимагає пошуку та використання в управлінській діяльності нових інноваційних інструментів, що орієнтуються на споживача, забезпечуючи високий рівень надання публічних послуг. Одним із таких інструментів є публічний маркетинг.

Застосування маркетингових інструментів в сфері публічного управління дозволяє підвищити результативність публічних послуг; визначає оптимальну стратегію і тактику управління, враховуючи, передусім, потреби територіальної громади; оптимізує управлінські дії від визначення цілей і завдань до оцінки їхніх результатів виконання з погляду споживачів.

Основне завдання управління комплексом публічного маркетингу полягає у тому, щоб синхронізувати процес управління елементами комплексу маркетингу у такий спосіб, щоб кожен з них, виконуючи своє функціональне призначення, одночасно сприяв підвищенню ефективності решти елементів і тим самим підвищував синергійний ефект від прийняття управлінських рішень.

Застосування маркетингових підходів у діяльності публічних інституцій є важливим, перспективним, ключовим фактором успіху публічного управління. що, дозволить вивести на належний рівень якість надання публічних послуг, забезпечити своєчасне виявлення та задоволення потреб територіальної громади, підвищити конкурентоспроможність територіального утворення та імідж місцевої влади. Маркетингова комунікація все більше стає надійним каналом розповсюдження інформації та засобом налагодження партнерських відносин з громадою.

Одночасно з диджиталізацією органів публічного управління відбувається трансформація та цифровізація і маркетингових функцій.

Перспективи подальших досліджень автори статті вбачають у необхідності дослідження і систематизації зарубіжного досвіду щодо використання публічного маркетингу в управлінні медичною сферою на державному та місцевому рівнях органами публічного управління в умовах цифрової трансформації.



БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилян. 5-ое изд., доп. и перер. Москва : Институт новой экономики, 2002. 1280 с.
- Все про вакцинацію від COVID-19 в Україні. URL: <https://vaccination.covid19.gov.ua>.
- Готун А. М. Маркетинг у політичній діяльності: аналіз сучасних моделей та інструментів використання. Наукові праці МАУП. Київ, 2014. Вип. 42 (3). С. 21–30.
- Дейнега О. В., Дейнега І. О. Імплементация маркетинговой концепції в діяльність органів публічного управління. Інфраструктура ринку. 2021. Випуск 52. С. 83–89. URL: http://www.market-infr.od.ua/journals/2021/52_2021/16.pdf. (дата звернення: 10.06.2021).
- Дейнега О. В., Дейнега І. О. Маркетинг як інструмент розвитку потенціалу послугової діяльності територіальних громад. Міжнародний науковий електронний журнал ЛОГОС. ONLINE. 2020. August (№ 12). С. 1–8. URL: <https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/2663-4139>. (дата звернення: 10.06.2021).
- Дейнега І. О. Маркетингові комунікації закладів вищої освіти на ринку освітніх послуг : монографія. Рівне : вид. О. Зень. 2018. 278 с.
- Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев, І. В. Розпуненко та ін. 2011. 748 с.
- Ілющик О. М. Класифікація адміністративних послуг та їх характеристика. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2016. № 1. С. 178–188.
- Камінська Т. М. Особливості брендингу на ринку медичних послуг. Бренд-менеджмент: маркетингові технології : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 11 березня 2021 р. Київ, 2021. 394 с.
- Комплекс маркетингу. URL: https://pidru4niki.com/82276/marketing/kompleks_marketingu. (дата звернення: 10.06.2021).
- Корнійчук Д. Навіщо бізнесу соціальний маркетинг. URL: <https://biz.nv.ua/ukr/experts/navishcho-biznesu-sotsialnij-marketingh-2495706.html>.
- Котлер Ф. Маркетинг для государственных и общественных организаций / пер. с англ. под ред. С. Г. Божук. Санкт-Петербург : Питер, 2008. 384 с.
- Котлер Ф., Армстронг Г., Вонг В., Сондерс Д. Основы маркетинга / пер. с англ. А. В. Назаренко, А. Н. Свирид. 5-е европ. изд. Москва : Вильямс, 2018. 751 с.
- Лісневська Н. Маркетинг в охороні здоров'я – необхідність у ринкових умовах. Практика управління медичним закладом. 2016. № 8. С. 7–17.
- МОЗ запустило інформаційний портал з питань вакцинації проти COVID-19 в Україні. URL: <https://moz.gov.ua/article/news/moz-zapustilo-informacijnij-por-tal-z-pitan-vakcinacii-vid-covid-19-v-ukraini>.
- Морозова Е. Г. Политический рынок и политический маркетинг : концепции, модели, технологии. Москва : РОССПЭН, 1999. 247 с.
- Пашенко В. Ефективний внутрішній маркетинг – запорука успіху медичного закладу. Практика управління медичним закладом. 2016. № 3. С. 64–71.
- Подольчак Н. Ю., Білик О. І., Ханик Ю.-Б. Р. Поняття публічного маркетингу та приклади його застосування в Україні. Інвестиції : практика та досвід. 2020. № 1. С. 155–158.
- Понкин И. В. Общая теория публичного управления : избранные лекции. Москва : Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2013. 196 с.
- Про ціни і ціноутворення : Закон України № 5007-VI від 21.06.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5007-17#Text>.
- Ромат С. В. Маркетинг у публічному управлінні. Вісник КНТЕУ. 2016. № 4. С. 56–67.
- Теория маркетинга / под ред. М. Бейкера. Санкт-Петербург : Питер 2002. 464 с.
- Ханик Ю.-Б. Р. Публічний маркетинг : класифікація, алгоритм проведення та формування загальної системи. Інвестиції : практика та досвід. 2021. № 10. С. 142–146.
- Ханик Ю.-Б. Р. Застосування публічного маркетингу в Україні у період пандемії COVID-19 : матеріали Всеукраїнської наук. конф. молодих учених і науково-педагогічних працівників, 20 травня 2021 р. Умань, 2021. С. 101–103.
- Чаусовська С. І. Поняття публічних послуг та їх класифікація. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2017. № 1 (57). С. 102–108.
- Шатун В. Т., Зосімова І. О. Маркетинг в публічному управлінні : сутність, специфіка, класифікація. Наукові праці Чорноморського державного ун-ту ім. П. Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія : Державне управління. 2016. Т. 267, вип. 255. С. 181–187. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2016_267_255_30.
- Штирліна А. А. Методологія маркетингу надання послуг в системі державного управління. Державне управління: удосконалення та розвиток 2016. № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1004>.
- Яцок Д. В. Цифровий маркетинг : майбутнє маркетингових комунікацій в брендингу. Інвестиції : практика та досвід. 2015. № 7. URL: http://www.invest-plan.com.ua/pdf/7_2015/16.pdf.
- Madill J. Marketing in Government. Optimum, The Journal of Public Sector Management. 1998. Vol. 28, № 4. P. 9–18.
- Kaplan A. M., Haenlein M. The increasing importance of public marketing : Explanations, applications and limits of marketing within public administration. European Management Journal. 2009. Vol. 27, № 3. P. 197–212.



McCarthy E. J. *Basic Marketing : A Managerial Approach*. Homewood (Illinois) : R. D. Irwin, 1964.
 Newman B., Perloff R. *Political Marketing : Theory, Research, and Applications*. Handbook of Political Communication Research. Mahwah, N. J. : Lawrence Erlbaum Associates, 2004. P. 18.

REFERENCES

- All about vaccination against COVID-19 in Ukraine (2021). URL: <https://vaccination.covid19.gov.ua>. (Vse pro vaktsynatsiyu vid COVID-19 v Ukraini (2021). Retrieved from <https://vaccination.covid19.gov.ua>.)
- Azrilian, A. N. (Eds.). (2002). *Big economic dictionary*. Moscow: Institute of New Economy. [in Russian].
- Baker, M. (ed.). (2002). *Marketing theory*. St. Petersburg: Peter. 464 p.
- Chausovska, S. I. (2017). The concept of public services and their classification. State and regions. Series: Public Administration. № 1 (57). Pp. 102–108. (Chausovs'ka, S. I. (2017). Pomyattya publichnykh posluh ta yikh klasyfikatsiya. Derzhava ta rehiony. Seriya: Derzhavne upravlinnya. № 1 (57). S. 102–108). [in Ukrainian].
- Complex marketing (2021). Retrieved from https://pidru4niki.com/82276/marketing/kompleks_marketingu.
- Deinega, I. O. (2018). *Marketing communications of higher education institutions in the market of educational services: monograph*. Rivne : vyd. O. Zen.
- Deinega, O. V., & Deinega, I. O. (2021). Implementation of marketing concept in the activity of public administration bodies. Market infrastructure. Issue 52. pp. 83–89. Retrieved from http://www.market-infr.od.ua/journals/2021/52_2021/16.pdf. [in Ukrainian].
- Deinega, O. V., Deinega, I. O. (2020). Marketing as a tool for developing the potential of service activities of territorial communities. International scientific electronic journal «GO». ONLINE. August, 12, 1–8. Retrieved from URL: <https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/2663-4139>. [in Ukrainian].
- Encyclopedia of public administration: in 8 volumes (2011) / Nat. acad. state ynp. under the President of Ukraine; scientific editor board: Yu. V. Kovbasyuk and others. Kyiv: NAPA. Vol. 1: Theory of public administration. [in Ukrainian].
- Gotun, A. M. (2014) Marketing in political activity: analysis of modern models and tools of use. Scientific works of IAPM. Kyiv, 2014, 42 (3), 21–30. [in Ukrainian].
- Hanik, Yu.-B. R. (2021). Application of public marketing in Ukraine during the COVID-19 pandemic: materials of the All-Ukrainian sciences. conf. young scientists and scientific and pedagogical workers, May 20, [in Ukrainian].
- Hanik, Yu.-B. R. (2021). Public marketing: classification, algorithm for conducting and forming a general system. Investments: practice and experience. № 10. [in Ukrainian].
- Ilyushik, O. M. (2016). Classification of administrative services and their characteristics. Scientific Bulletin of Lviv State University of Internal Affairs. № 1. S. 178–188. [in Ukrainian].
- Kaminska, T. M. (2021). Features of branding in the market of medical services. Brand management: marketing technologies: materials III International. scientific-practical conf., Kyiv, March 11 [in Ukrainian].
- Kaplan, A. M., Haenlein, (2009). M. The increasing importance of public marketing : Explanations, applications and limits of marketing within public administration. European Management Journal. 27(3), 197–212.
- Korniychuk, D. Why business social marketing. Retrieved from <https://biz.nv.ua/ukr/experts/navishcho-biznesu-sotsialnij-marketinh-2495706.html>. [in Ukrainian].
- Kotler, F. (2008). Marketing for state and public organizations / per. from English ed. S. G. Bozhuk. St. Petersburg: Peter. [in Russian].
- Kotler, F., Armstrong, G., Wong, V., Saunders, D. (2018). Fundamentals of marketing / trans. from English A. V. Nazarenko, A. N. Svirid. 5th europ. ed. Moscow: Williams. [in Russian]
- Lisnevskaya, N. (2016). Marketing in health care – the need in market conditions. The practice of managing a medical institution. 8, 7–17.
- Madill, J., (1998). Marketing in Government. Optimum, The Journal of Public Sector Management. Vol. 28, № 4. P. 9–18.
- McCarthy, E. J. (1964). *Basic Marketing : A Managerial Approach*. Homewood (Illinois) : R. D. Irwin.
- Morozova, E. G. (1999). Political market and political marketing: concepts, models, technologies. Moscow: ROSSPEN. [in Russian].
- Newman, B., Perloff, R. (2004). *Political Marketing : Theory, Research, and Applications*. Handbook of Political Communication Research. Mahwah, N. J. : Lawrence Erlbaum Associates.
- On prices and pricing: Law of Ukraine № 5007-VI of June 21, 2012. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5007-17#Text>. [in Ukrainian].
- Pashchenko, V. (2016). Effective internal marketing is the key to the success of a medical institution. The practice of managing a medical institution. № 3. S. 64–71. [in Ukrainian].
- Podolchak, N. Yu., Bilyk, OI, Khanik Yu.-B. R. (2020). The concept of public marketing and examples of its application in Ukraine. Investments: practice and experience. 1, 155–158.
- Ponkin, I.V. (2013). *General theory of public administration: selected lectures*. Moscow: International Institute of Public Administration and Management of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation.
- Romat, E. V. (2016). Marketing in public administration. Bulletin of KNTEU. 4, 56–67
- Shatun, V. T., Zosimova, I. O. (2016). Marketing in public administration: essence, specificity, classification. Scientific works



- of the Black Sea State University. P. Graves of the Kyiv-Mohyla Academy complex. Series: Public Administration. 267(255), 181–187. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2016_267_255_30. [in Ukrainian].
- Stirlina, A. A. (2016). Methodology of marketing of service provision in the system of public administration. Public administration: improvement and development. № 9. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?Op=1&z=1004>.
- The Ministry of Health has launched an information portal on vaccination against COVID-19 in Ukraine. (2021). Retrieved from <https://moz.gov.ua/article/news/moz-zapustilo-informacijnij-portal-z-pitan-vakcinacii-vid-covid-19-v-ukraini>.
- Yatsyuk, D. V. (2015). Digital marketing: the future of marketing communications in branding. Investments: practice and experience.7. Retrieved from http://www.investplan.com.ua/pdf/7_2015/16.pdf.

Kravtsova Tetiana

Ph.D, Assoc. Prof., <https://orcid.org/0000-0002-5138-379>, t.kravtsova2019@gmail.com

Lashenko Oksana

Ph.D, Assoc. Prof., <https://orcid.org/0000-0002-0267-4258>, ksyl@ukr.net

Kravtsov Oleg

Ph.D, Assoc. Prof., <https://orcid.org/0000-0002-8027-1796>, olkravtsov@i.ua

Стаття надійшла / Article arrived: 12.07.2021

Схвалено до друку / Accepted: 28.08.2021



Сергій Квітка, Надія Новіченко, Олександр Бардах

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Дніпро, Україна)

Штучний інтелект у муніципальному управлінні: вектори розвитку

Штучний інтелект, враховуючи сучасні тренди цифрової трансформації, є однією з найбільш актуальних і затребуваних цифрових технологій, яка застосовується для вирішення широкого комплексу завдань, пов'язаних з практикою публічного управління та надання муніципальних послуг. Штучний інтелект стає все більш затребуваним як в державному управлінні, так і в практиці організації роботи органів місцевого самоврядування, при розробці і реалізації планів ефективного використання муніципальних ресурсів.

Мета дослідження - визначити основні вектори впровадження штучного інтелекту в практику діяльності органів муніципального управління на основі аналізу закордонного досвіду цифрових перетворень.

Методи дослідження. Для дослідження досвіду впровадження цифрової технології штучного інтелекту в країнах, що є лідерами цифровізації публічного управління та розробки GovTech, використано порівняльний аналіз. Структурно-функціональний метод застосовано для визначення основних векторів використання штучного інтелекту в муніципальному управлінні.

Результати дослідження показали широку світову практику використання штучного інтелекту у сфері муніципального управління та описали нові можливості для впровадження штучного інтелекту у практику місцевого самоврядування в Україні.

Висновки. Цифрове перетворення управління на основі штучного інтелекту може бути визнано таким тільки в результаті повномасштабного оцифрування усього масиву даних, які зібрано і що використовуються в публічному управлінні, автоматизації даного процесу і радикальному підвищенні ступеня обробки даних за допомогою технологій штучного інтелекту, які приведуть до значного підвищення якості роботи як муніципальних, так і державних відомств.

Ключові слова: штучний інтелект, цифровізація публічного управління, цифрова трансформація, цифрове управління, GovTech, муніципальне управління

Sergiy Kvitka, Nadiia Novichenko, Olexander Bardakh

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Dnipro, Ukraine)

Artificial Intelligence in Municipal Administration: Vectors of Development

Current trends of digital transformation show that artificial intelligence is one of the most relevant and popular digital technologies, which is used to solve a wide range of problems related to the practice of public administration and the provision of municipal services. Artificial intelligence is becoming more and more popular both in public administration and in the practice of organizing the work of local governments, in the development and implementation of plans for the efficient use of municipal resources.

The aim of the study is to determine the main vectors of the introduction of artificial intelligence in the practice of municipal government based on the analysis of foreign experience of digital transformations.

Research methods. Comparative analysis has been used to study the experience of implementing digital artificial intelligence technology in countries that are leaders in the digitization of public administration and the development of GovTech. The structural-functional method has been used to determine the main vectors of the use of artificial intelligence in municipal government.

The results of the study showed the wide world practice of using artificial intelligence in the sphere of municipal government and the latest opportunities for its implementation in the practice of local self-government in Ukraine.

Conclusions. Digital transformation of control, based on artificial intelligence, can be recognized as such one only as a result of full-scale digitization of the entire data set. collected and used in public administration, automation of this process and radical increase of data processing by artificial intelligence technologies that will significantly improve the quality of work, both municipal and government agencies.

Keywords: artificial intelligence, digitization of public administration, digital transformation, digital control, GovTech, municipal administration



Вступ.

Враховуючи сучасні тренди цифрової трансформації (Квітка, 2020), штучний інтелект (ШІ) є однією з найбільш актуальних і затребуваних цифрових технологій, яка застосовується для вирішення широкого комплексу завдань, пов'язаних з практикою публічного управління та надання муніципальних послуг. ШІ стає все більш затребуваним як в державному управлінні, так і в практиці організації роботи органів місцевого самоврядування, при розробці і реалізації планів ефективного використання муніципальних ресурсів.

Кожен аспект муніципального управління вимагає розуміння проблем життєдіяльності людей, їх потреб, моделей внутрішньої міграції, інтересів і, навіть, уподобань. Саме ШІ, який збирає великі дані про жителів громад, в тому числі, з мереж "інтернету речей", може забезпечити прогнозування і ефективність відповідних рішень органів муніципального управління для громад.

Основні проблеми впровадження ШІ в практику муніципального управління такі ж, як і у випадку із державним управлінням, а у широкому сенсі, пов'язані із загальними питаннями впливу цифрових технологій на розвиток всіх сфер суспільства. Для України, де спостерігається певне відставання у впровадженні ШІ та цифрової економіки, актуальність цифровізації пов'язана з необхідністю вийти на рівень передових країн, які активно проводять цифрову трансформацію. І таким чином запобігти перетворенню країни у сировинний придаток з відсталою системою публічного управління як на рівні держави, так і на рівні муніципального управління.

Мета дослідження - визначити основні вектори впровадження ШІ в практику діяльності органів муніципального управління на основі аналізу закордонного досвіду цифрових перетворень.

Огляд літератури.

ШІ ще залишається «річчю в собі», нерозгаданою таємницею, яку, між тим, широко використовують у повсякденному житті, у плануванні майбутнього науки та технологій. Пояснити, що таке ШІ

намагаються вже понад 70 років, але, поки що, більшість вчених та мислителів виокремлюють або підкреслюють окремі грані цього незвичного явища.

Свого часу Алан Тьюрінг задався питанням «Чи може машина мислити?» (Turing, 1950). Проведений ним експеримент дав негативний результат, але спонукав до активної дискусії з питань розробки та впровадження ШІ, етичних проблем взаємодії людини з машиною (Brooks 1999).

Дослідження питань ШІ у своїй більшості зосереджені на використанні у бізнесі та наукових дослідженнях. Разом з тим, останнім часом значна кількість робіт присвячується і проблемам впровадження ШІ у сферу публічного управління. Ряд дослідників виступають за більш активне впровадження технологій ШІ в роботу урядів. Так, Десюза К. виступає за активізацію даного процесу в рамках державно-приватного партнерства із залученням академічної спільноти та пропонує використовувати моделі зрілості ШІ з метою оцінки досягнутого в державних установах прогресу в даній області (Desouza, 2018).

Ванг В. і Сіайя К., визнаючи технологічні переваги ШІ, застерігають держави та бізнес щодо ймовірного зростання безробіття і подальшої соціальної нестабільності, пов'язаних з витісненням багатьох спеціальностей на публічній службі і в корпоративному секторі віртуальними помічниками, а також, з необхідністю опрацювання правових основ регулювання сфери ШІ, що вимагають широкої соціальної дискусії щодо ступенів свободи ШІ і меж його впровадження на сучасному етапі розвитку суспільства (Wang, Siau, 2018).

Вест Д. і Аллен Дж., визнаючи різноманітність і ефективність розробленого на основі ШІ інструментарію в сфері публічного управління, акцентують увагу на необхідності захисту етичних цінностей і забезпечення належного ступеню відкритості і контролю над ШІ, що дозволить забезпечувати необхідний рівень юридичної відповідальності за прийняті із застосуванням ШІ рішення (West, Allen, 2018).



Волш Т. йде трохи далі в своєму аналізі ШІ і прагне окреслити перспективи трансформації політичної, соціальної та економічної підсистем суспільства, порівнюючи перспективи впровадження ШІ в різні сфери з новим етапом промислової революції, в ході якої Великі дані і потужність їх обробки, а також застосовувані алгоритми стануть ключовим фактором науково-технологічного лідерства (Walsh, 2017).

Серед вітчизняних науковців, де також спостерігається значний сплеск інтересу до тематики запровадження ШІ у публічне управління, слід відзначити ґрунтовну роботу колективу авторів з Національної академії державного управління при Президентові України за редакцією О. Карпенко. В монографії докладно проаналізовано історію створення та розвитку ШІ, представлено основні сучасні підходи до визначення поняття, показано шляхи та прогнози подальшого використання ШІ в різних сферах життєдіяльності суспільства та публічного управління (Цифрове врядування, 2020, с. 94-120).

Дискусії щодо ролі та місця ШІ у сучасному житті продовжуються і часто відбуваються з діаметрально протилежних позицій. З нашої точки зору, ШІ не може бути повторенням чи копією людського розуму, людського інтелекту. Спроби рухатись у цьому напрямку приречені на невдачу. Такий підхід, скоріше, треба залишити науковій фантастиці і дивуватись безмежній фантазії талановитих літераторів.

ШІ є таким же створенням науки, як і машини, електрика, ядерна енергетика і багато чого іншого, без чого неможливо уявити сучасне життя. ШІ - це технологія, яка активно впроваджується у всі сфери життя, і залишиться технологією, яка буде сприяти життю людини, функціонуванню суспільства і влади, зростанню економіки. Те, що ШІ ще є мало дослідженим і всі його можливості ще не очевидні, не повинно викликати до нього негативне ставлення або навіть страх. Нова технологія виникла на новій хвилі технологічного розвитку і через 10 років буде такою ж звичною, як електрика. Але вона є і залишиться

технологією, яка не зможе стати на місце людини.

Особливістю ШІ є те, що він може значно швидше і ефективніше людини вирішувати проблеми, з якими стикнулось людство на сучасному етапі розвитку – переходу від інформаційного до цифрового суспільства. Перш за все, це - великі бази даних, розподілені реєстри, швидкісні комунікації у мережі, інтернет речей, нарешті, освоєння космічного простору. Перераховувати можна безліч цифрових феноменів, які вже з'явилися, і які постійно з'являються. Людина - це жива істота. ШІ - це розроблена технологія і розглядати їх поєднання з позицій трансгуманізму є глибоко філософським питанням, яке, насправді, не вирішене з давніх часів.

З цієї точки зору, ШІ можна визначити як цифрову технологію, яка використовується людиною в умовах цифрового суспільства для вирішення повсякденних та перспективних завдань науково-технологічного та соціально-економічного прогресу. Основу цієї технології складають можливості цифрової техніки проводити обчислення у багато разів швидше і обробляти значно більшу кількість даних, ніж людина.

Результати дослідження

На сьогодні існують як негативне, так і позитивне сприйняття ШІ. В різних країнах по-різному, але суспільство неоднозначно сприймає активну боротьбу, яку ведуть корпорації та уряди за переваги у володінні та використанні ШІ. Особливо, коли мова йде про процеси, що регулюють соціальні і політичні відносини. Негативній думці сприяє і те, що перші приклади масштабної алгоритмізації з боку держав були не завжди вдалим, а головне, однозначно свідчили, що будь-яка людина може бути недооцінена і, навіть, постраждати від жорстокого формалізованого впливу ШІ.

На сьогодні такі соціальні сумніви оформлені у вигляді «Декларації про етику і захист даних в штучному інтелекті», яку Комітет міністрів Ради Європи ухвалив 17 березня 2021 року. У документі звучить заклик забезпечити «виконання етичних норм» в разі використання відповідних алгоритмів ШІ (Declaration by the Committee of Ministers, 2021). Відповідні документи



було прийнято і на рівні окремих держав, зокрема, у Данії, Китаї, Канаді, Франції (National Strategy, 2019; Notice of the State Council Issuing, 2017; Pan-Canadian Artificial, 2018; Stratégie nationale, 2018). Приділяє цьому питанню значну увагу і ООН (Первоначальний варіант проекту, 2020)

Узагальнено кажучи, у цих документах йдеться про те, що будь-яке створення, розвиток і використання ШІ-систем має в повній мірі поважати права людини і що у людей повинні зберігатися розуміння ШІ-механізмів і контроль за ними. Між тим, сумніви населення можуть поставити під загрозу саму можливість здійснення четвертої промислової революції, тобто, цифрової трансформації взагалі. Тому владі, бізнесу та громадянському суспільству необхідно будувати новий цифровий світ разом. Тим більше, що впровадження ШІ в діяльність органів влади не буде простим і зажадає вирішення багатьох технічних, соціально-економічних і правових проблем.

Між тим, ніщо не може зупинити технічний прогрес, багато держав і цифрових корпорацій вкладають значні кошти у розвиток ШІ, в тому числі, і у сфері публічного управління, хоча ще немає достатнього розуміння, як ефективно вбудувати ШІ в практику публічного управління і вирішення соціальних питань.

Наслідки застосування ШІ у житті людства можуть бути порівняні хіба що з ефектом відкриття електрики. В усякому разі, так вважають його апологети, на думку яких, сьогодні ряд країн вже впритул підійшли до порогу, за яким буде якісний прорив. У першу чергу, йдеться про США і Китай.

Втім, інші розвинені країни не відстають. Ще 2020 року з початком пандемії більшість європейських урядів оголосили про програми масштабної державної підтримки ШІ-досліджень і створення сприятливого екосередовища для ШІ-стартапів. Існуюче відставання від лідерів вони намагаються компенсувати за рахунок різкого прискорення і об'єднання зусиль у рамках ЄС.

Одночасно з посиленням національної конкуренції, розгортається битва за ШІ

між великими цифровими корпораціями, які зайняли чільне місце у ТОП-10 найдорожчих компаній світу, а свою боротьбу почали раніше за уряди та країни і діють набагато швидше їх.

Німецький Центр громадських інформаційних технологій (ÖFIT) провів дев'ятиступеневе Форсайт-дослідження, у якому визначено чотири варіанти того, як штучний інтелект може бути вбудований в публічне управління (Executive AI 2030, 2019).

Перший. ШІ широко використовується в усіх областях публічного управління і це призводить до підвищення ефективності останнього. Штучний інтелект сам приймає основні рішення, але існує процедура їхнього перегляду високо компетентним професійним чиновником, який отримав спеціальну освіту. Усі дані відкриті і уряд має до них повний доступ. Населення підтримує використання ШІ. Головний мінус - це серйозне перевантаження політичних механізмів країни.

Другий. ШІ запроваджують в умовах, коли країна знаходиться в кризі, і потрібно економити. Чиновників скорочують, тим, які залишилися, платять мало. Основні роботи виконують підрядники ззовні. Держслужбовець стає лише користувачем зовнішнього сервісу. Формально ШІ в цьому сценарії не приймає серйозних рішень і дає тільки рекомендації. Але, так як відмову від цієї рекомендації чиновник повинен буде обґрунтувати і нести за це відповідальність, то йому буде простіше погодитися з рішенням машини. У результаті - серйозна економія бюджету, диктат штучного інтелекту і ризики втрати суб'єктності уряду разом з ростом соціального невдоволення.

Третій. У цьому сценарії розвиток і використання штучного інтелекту спрямовані, у першу чергу, на збільшення можливостей держави. ШІ-системи будуються урядом як з огляду на необхідність зростання продуктивності, так і з урахуванням соціального фактору. Залежно від сфери, рішення може приймати як людина, так і машина. Впровадження відбувається поступово. На публічній службі у великій кількості перебувають висококваліфіковані фахівці.



Доступ до даних суворо регламентований, але у влади є широкі права. Населення підтримує використання ШІ, оскільки має механізми контролю над його роботою і комунікації з урядом.

Четвертий. У четвертому сценарії передумови для впровадження ШІ існують, але впроваджується він повільно і тільки для вирішення конкретних завдань. Для них вдається забезпечити збір якісних даних і необхідну відомчу взаємодію. У цілому, публічна служба залишається без змін, а рівень використання нею ШІ залишається, як і раніше, дуже невисоким.

Зауважимо, що Форсайт є ефективним методом дослідження майбутнього і визначення критичних технологій, до яких у повній мірі можна віднести ШІ (Квітка, 2018). По різному можна коментувати результати німецького Форсайт-дослідження, але, в будь-якому разі, вони показують потребу органів публічного управління в більшій або меншій мірі запроваджувати ШІ.

Хоча Германия є провідною країною ЄС, але все ж претендує на лідерство у боротьбі за цифрові технології у публічному управлінні на європейському просторі Велика Британія.

Битва за GovTech.

В Європі попит на державні послуги збільшується, а самі вони серйозно трансформуються. Цьому сприяють демографічні зміни, скорочення державного фінансування, зниження ефективності систем безпеки, що використовувалися раніше, зростаючі очікування від громадян, які вже опанували і використовують цифрові технології. Серед населення і бізнесу зростає попит на прості, доступні в режимі 24/7 та безпечні системи онлайн-послуг з найширшого кола питань, включаючи й послуги органів публічного управління. На цій основі постійно зростає світовий ринок GovTech.

У листопаді 2018 року відбувся Паризький саміт, де вперше зібралось разом все європейське співтовариство GovTech. Офіційною метою саміту було визначити, як нові технології можуть поліпшити державні послуги і демократичні практики. Неофіційна - сприяти формуванню нового ринку, де Європа може затвердити своє

лідерство, а держава не втратить контроль над тим, що відбувається (Самміт GovTech, 2018).

Між тим, найбільш активне зростання ринку GovTech відбувається у Великій Британії. На думку авторів доповіді «State of the UK govtech market» (2017), у цієї країні є дивовижна можливість не тільки забезпечити внутрішній ринок GovTech в країні на рівні £20 млрд до 2025 року, але і стати лідером світової цифрової трансформації. Для цього, на думку авторів, є три причини:

- Велика Британія раніше інших, ще в 2010 році, почала цифровізацію уряду і тому має як найбільший досвід в цій сфері, так і суспільну підтримку цифрового розвитку;

- країна вже є лідером FinTech, завдяки чому в ній сформувалася ефективна екосистема кадрів, капіталу і політики, що сприяє зростанню GovTech;

- уряд прагне зробити Велику Британію найкращим місцем у світі для компаній GovTech-бізнесу, підтримуючи їх по всій траєкторії зростання: від місцевого рівня до перетворення їх у великих міжнародних гравців.

Для того, щоб розвивати GovTech-сектор в країні, використовується кілька механізмів. Серед них: трансляція цифрових підходів з центру в регіони, заміна старих ІТ-систем новими і стимуляція практики державних закупівель у малого і середнього бізнесу.

У цій країні відбуваються й інші процеси, які сприяють розвитку GovTech.

1. *Цифрова децентралізація.* В останні роки темпи цифрової реформи, ініційованої центром, дещо сповільнилися і Уряд зосередився на забезпеченні політичної підтримки розвитку GovTech та передачі цифрових практик на місця, що стало можливим з приходом до влади нової хвилі мерів як частини загального демографічного зсуву в системі публічного управління. Як наслідок, яскраві приклади місцевого GovTech показують Бірмінгем, Манчестер і Брістоль (Digital Birmingham, 2017; Manchester Digital, 2018; Greater Manchester's Tech, 2018; How has Bristol's use of digital technology, 2018). А Ньюкасл і взагалі став центром для GovTech після



того, як Hm Revenue and Customs (HMRC) заснував там свою нову цифрову штаб-квартиру (Newcastle's smart future as a living lab (2018).

2. *Зміна технології.* Оскільки Великобританія була піонером у сфері GovTech, то програмне забезпечення, яке використовують урядові відомства і агентства, вкрай різноманітне, надмірно централізовано, коштує дорого і часто застаріло. Тому уряд налаштований на впровадження нових технологій замість старих. Передбачається, що успішний перехід від локальних рішень до хмарних може заощадити £1 млрд, що становить 25% поточних витрат. Разом з цим, вирішується питання зниження ризиків кібербезпеки (Technology and the future, 2020).

3. *Підтримка малих підприємств.* До оновлення цифрових систем публічного сектору планується залучати не тільки великі компанії, а й представників малого та середнього бізнесу, вартість послуг яких, як правило, нижче, а рішення часто більш інноваційні. У 2015 році на це було заплановано 27% бюджету, а у 2020 році цей відсоток збільшився до 33%. Як наслідок, за останні п'ять років частка ТОП-10 постачальників цифрових послуг і аутсорсингу бізнес-процесів скоротилася з 53% до 39%.

4. *Реформа держзакупівель.* Однією з причин гальмування розвитку GovTech є те, що інвестори і інноватори побоюються тривалих циклів закупівель, які «виснажують» ресурси компанії. Для того, щоб змінити ситуацію було підтримано десятки публічних стартапів, в керівництві яких залучено лідерів з приватного сектора.

Втім, грандіозні плани Великої Британії може змінити Brexit. Для збереження лідерства в сфері GovTech цій державі необхідно зберегти доступ, перш за все, до взаємодії з інститутами ЄС. І це досить складне питання з огляду на те, що в конкурентну боротьбу за ринок GovTech активно включилися інші.

Великі дані у Великому місті: Нью Йорк

Досвід Нью Йорка щодо використання GovTech та ШІ для управління містом показує, що при впровадженні цифрового урядування на місцевому рівні, все більше уваги приділяється використанню

великих даних. Муніципалітет збирає та підтримує дані про різноманітну оперативну інформацію, ліцензії, запити на послуги або скарги від громадськості, інвестиції, адміністративні дані про доходи та закупівлі, показники ефективності муніципальних структур, дані опитувань тощо. У місті широко використовуються вбудовані сенсори, соціальні медіа та дані, створені за допомогою краудсорсингу.

Оскільки муніципалітет має у своєму розпорядженні велику кількість даних, саме їх аналіз має величезний потенціал, щоб визначально впливати на муніципальне управління. Без ШІ обробка, аналіз та запровадження у практику такої великої бази даних неможлива.

Одним з показових прикладів використання великих даних при впровадженні цифрового урядування на місцевому рівні у Нью-Йорку є муніципальне управління надзвичайними ситуаціями. Головною метою цієї діяльності є підготовка та реагування за допомогою ШІ на будь які надзвичайні ситуації, які змушують використовувати міські ресурси у нові способи, створюючи нові дані та операційні процеси, які раніше не існували. Доступ до високоякісних даних для відповіді на ці нові питання в умовах швидко змінних обставин і суперечливої або неповної інформації є саме такою ситуацією, яка вимагає залучення ШІ.

Крім Нью Йорку є й інші міста планети, в яких реалізуються проекти впровадження ШІ в муніципальному управлінні.

ТОП 100 міст із ШІ

У рейтингу «ТОП 100» міст, які найбільш ефективно управляють своїми активами та ресурсами, на першому місці знаходиться м. Оденсе (Данія) - невелике місто, яке активно розвивається за допомогою ШІ. Місто стало кращим за рівнем розвитку розумної парковки; каршерінгу; трафіку громадського транспорту; чистоти енергії; розумного будинку; утилізації відходів; охорони навколишнього середовища; участі громадян; оцифровки уряду; міського планування; освіти; бізнес-екосистем; швидкості інтернету; безпеки використання смартфонів. За рівнем цифрового розвитку і впровадження ШІ також лідирують: Ставангер (Норвегія),



Сінгапур (Сінгапур), Нью-Йорк (США) та Вена (Австрія). За окремими показниками лідерами є й інші міста. Загалом, таких напрямків багато і можна говорити про найбільш поширені вектори використання ШІ в муніципальному управлінні.

Вектори використання ШІ.

ШІ створює численні можливості та вектори використання як у традиційних сферах муніципального управління, так і дозволяє створювати новітні послуги для громадян на основі цифрових технологій - великих даних, Інтернету речей, розподіленого реєстру тощо.

Цифрова трансформація публічного управління поступово охоплює систему державного управління і нерівномірно, але розповсюджується на рівні місцевого самоврядування. Ці питання все частіше стають предметом наукових досліджень (Косоруков, 2019; Квітка et al., 2020).

Виходячи з аналізу міжнародного досвіду та наукових праць вітчизняних та зарубіжних авторів, можна виділити певні загальні вектори, за якими ШІ використовується в муніципальному управлінні.

1. Забезпечення цифрової безпеки.

Значний внесок технологій штучного інтелекту в сфері забезпечення цифрової безпеки суспільства пов'язаний із здатністю ШІ оперативно аналізувати великі обсяги інформації, усувати збої і помилки в роботі інформаційних систем, тим самим, підвищуючи захищеність системи публічного управління і знижуючи роль людського фактору як фактору уразливості.

2. Використання технологій ШІ дозволяє управляти величезними обсягами даних, які на регулярній основі збираються в сфері фінансів. Використання ШІ необхідно для прийняття більш точних управлінських рішень, заснованих на зростаючому обсязі даних в управлінні фінансовою сферою.

3. У сфері охорони здоров'я здатність ШІ зберігати і обробляти велику кількість даних дозволяє створювати «розумних» помічників, які не просто можуть виробляти рекомендації для лікарів, але і визначати схильність до захворювань, або виявляти їх на дуже ранніх стадіях.

4. Можливості використання ШІ в сфері керування транспортними потоками.

Технологічна революція в області безпілотного транспорту і необхідність мінімізації ризиків в управлінні все більш масштабними і інтенсивними транспортними потоками змушує керівництво мегаполісів звертатися до можливостей ШІ, пов'язаних з аналізом і запобіганням виникаючих ризиків у сфері громадського транспорту, визначенням його оптимальних маршрутів і графіків руху.

5. У сфері освіти ШІ має потенціал перебудови роботи всієї галузі, адаптуючи навчальний процес під кожного конкретного учня і підлаштовуючи порядок вивчення навчальних дисциплін під його індивідуальні здібності.

6. Можливості використання ШІ в сфері управління демографічною ситуацією і внутрішньою міграцією в великих містах. Управління міграційними потоками, їхній моніторинг і прогнозування стає практично неможливим без аналізу цифрових масивів великих даних. Демографія мегаполісів і регіонів також пов'язана з обробкою та аналізом великих масивів даних, до того ж, розподілених в часі.

7. ШІ в контрольно-наглядовій діяльності дозволить перебудувати роботу муніципальних органів, змістивши акцент в їх роботі з кількісних показників - виявлених фактів правопорушень та притягнутих до відповідальності осіб і організацій, на профілактичну роботу, яка в зарубіжних країнах показала ефект значного зниження корупції та мінімізації відповідних правопорушень за рахунок більш точного відстеження сприятливих умов для виникнення правопорушень в муніципальній сфері.

Безумовно, ценою певного переліку векторів використання ШІ в муніципальному управлінні та, в подальшому, дослідження відкривають нові горизонти цифрової трансформації і способи використання цифрових технологій для розвитку громад та їх мешканців.

Висновки.

Для України досвід використання ШІ у муніципальному управлінні є певним дороговказом для впровадження відповідної нормативно-правової бази. Але справа йде дуже повільно і досі



обмежується загальними деклараціями про необхідність йти у ногу зі світовою спільнотою до побудови цифрового суспільства. Слід відзначити, що на рівні органів місцевого самоврядування, у сфері муніципального управління справа йде дещо краще. Вже багато міст декларують свої намагання бути SMART CITY.

Тобто, поступово приходять усвідомлення того факту, що настає цифрова епоха, одним з найважливіших елементів якої стає розвиток і активне застосування технологій ШІ в системі публічного управління, в сфері стратегічного планування та оперативного управління економічним розвитком в ході повномасштабної реалізації в країні «цифрової економіки».

Стрімке накопичення значного обсягу даних в різних областях людської діяльності на початку XXI століття стало головним фактором, який визначив розвиток технологій ШІ. Це дає можливість значно збільшити ефективність публічного управління. Що стосується муніципального управління, то перспективи подальшого впровадження ШІ в управління громадами багато в чому пов'язані із загальним процесом цифровізації в країні, зокрема, доступом до швидкісного Інтернету в сільській місцевості.

Зарубіжний досвід показує, що досягнення необхідних показників ефективності в багатьох галузях муніципального управління вже зараз

багато в чому залежить від використання технологій ШІ.

Однак, в Україні в ході реалізації політики цифровізації існує ризик того, що впровадження ШІ в муніципальне управління, власне кажучи, як і в публічне управління в цілому, стане самоціллю, повторить недоробки в сфері впровадження електронного уряду і буде обмежено лише поверхневими змінами в процесах діяльності органів влади, не змінюючи їхню структуру, моделі взаємодії і технологічний базис, який використовується в реальних процесах управління.

Важливо відзначити, що цифрове перетворення публічного управління на основі ШІ, на відміну від електронного, може бути визнано таким тільки в результаті повномасштабного оцифрування усього масиву даних, що збираються та використовуються органами публічного управління, автоматизації даного процесу і радикальному підвищенні ступеню обробки даних за допомогою технологій ШІ, які приведуть до значного підвищення якості роботи як муніципальних, так і державних відомств. Іншими словами, цифрові перетворення в державному і муніципальному секторі не можуть бути обмежені тільки змінами в процесах надання послуг або підвищенні їх номенклатури, а мають повністю перебудувувати свою роботу під можливості та вимоги ШІ.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

Квітка, С. (2018). Форсайт в публічному управлінні: методи і перспективи реалізації в Україні. *Аспекти публічного управління*, 6(8), 56-70. <https://doi.org/10.15421/151847>

Квітка, С., Новіченко, Н., Гусаревич, Н., Піскоха, Н., Бардах, О., & Демощенко, Г. (2020). Перспективні напрямки цифрової трансформації публічного управління. *Аспекти публічного управління*, 8(4), 129-146. <https://doi.org/10.15421/152087>

Квітка С. (2020). Цифрові трансформації як сучасний тренд періодичного циклу розвитку суспільства. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. Спецвипуск*. С. 131–134. <http://doi.org/10.36.030/2664-3618-2020-si-131-134>

Косоруков А.А. Технологии искусственного интеллекта в современном государственном управлении // *Социодинамика*. – 2019. – № 5. – С. 43 - 58. DOI: 10.25136/2409-7144.2019.5.29714

Первоначальный вариант проекта рекомендации об этических аспектах искусственного интеллекта ООН (2020) URL: https://ircai.org/wpcontent/uploads/2020/07/Recommendation_first_draft_RUS.pdf

Саммит GovTech состоится в Париже 12 ноября 2018. URL: <https://medium.com/@digitaltransit/первый-саммит-govtech-состоится-в-париже-12-ноября-7af435c0cfd>

Цифрове врядування : монографія / О. В. Карпенко, Ж. З. Денисюк, В. В. Наместнік [та ін.] ; за ред. О. В. Карпенка. Київ : ІДЕЯ ПРИНТ, 2020. 336 с.)

Brooks, R. (1999). *Cambrian Intelligence: The Early History of the New AI*. Cambridge, MA: MIT Press
Council Issuing the New Generation of Artificial Intelligence Development Plan State Council Document [2017] No. 35 URL: <https://fiaa.org/wp-content/uploads/2017/07/A-New-Generation-of-Artificial-Intelligence-Development-Plan-1.pdf>



Declaration by the Committee of Ministers on the risks of computer-assisted or artificial-intelligence-enabled decision making in the field of the social safety net (2021) (Adopted by the Committee of Ministers on 17 March 2021 at the 1399th meeting of the Ministers' Deputies). URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a1cb98

Desouza K.C. (2018) Delivering Artificial Intelligence in Government: Challenges and Opportunities, IBM Center for The Business of Government.

Digital Birmingham (2017) URL: <http://digitalbirmingham.co.uk/>,

Executive AI 2030. (2020) URL: <https://www.oeffentlicheit.de/publikationen?doc=84404&title=Exekutive+KI+2030+Vier+Zukunftsszenarien+für+Künstliche+Intelligenz+in+der+öffentlichen+Verwaltung;>

How has Bristol's use of digital technology helped it become Britain's leading smart city? (2018). URL: <https://www.govtechleaders.com/2018/01/31/interview-how-bristol-is-leading-by-example/>

Manchester Digital (2018) Greater Manchester's Tech and Digital Business URL: <https://www.manchesterdigital.com/>

National Strategy for Artificial Intelligence (2019) URL: https://eng.em.dk/media/13081/305755-gb-version_4k.pdf, Notice of the State

Newcastle's smart future as a living lab (2018) URL: <https://www.govtechreview.com.au/content/gov-digital/article/newcastle-s-smart-future-as-a-living-lab-55755391>

Pan-Canadian Artificial Intelligence Strategy (2018). URL: <http://www.jaist.ac.jp/~bao/AI/OtherAIstrategies/PanCanadian%20Artificial%20Intelligence%20Strategy.pdf>

State of the UK govtech market (2017). URL <https://www.productivity.govt.nz/assets/Submission-Documents/5f89275e79/DR031-GovTech-World-Attachment-Two-1225Kb.pdf>

Stratégie nationale de recherche en intelligence artificielle / Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (2018) Retrieved from <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid128577/>

Technology and the future of the government workforce (2020) Retrieved from <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/technology-government-workforce>

Turing, Alan M. (1950). Computing machinery and intelligence. *Mind* LIX:433-460.

Walsh T. (2017) The AI Revolution, Education: Future Frontiers | Occasional Paper Series. URL https://education.nsw.gov.au/media/exar/The_AI_Revolution_TobyWalsh.pdf

Wang W., Siau K. (2018) Artificial Intelligence: A Study on Governance, Policies, and Regulations, MWAIS, Proceedings 40. Retrieved from <https://aisel.aisnet.org/mwais2018/40>

West D., Allen J. (2018) How artificial intelligence is transforming the world, BROOKINGS, Tuesday, April 24, 2018 // Retrieved from <https://www.brookings.edu/research/how-artificial-intelligence-is-transforming-the-world/>

REFERENCES

Brooks, R. (1999). *Cambrian Intelligence: The Early History of the New AI*. Cambridge, MA: MIT Press

Council Issuing the New Generation of Artificial Intelligence Development Plan State Council Document [2017] No. 35. Retrieved from <https://flia.org/wp-content/uploads/2017/07/A-New-Generation-of-Artificial-Intelligence-Development-Plan-1.pdf>

Declaration by the Committee of Ministers on the risks of computer-assisted or artificial-intelligence-enabled decision making in the field of the social safety net (2021) (Adopted by the Committee of Ministers on 17 March 2021 at the 1399th meeting of the Ministers' Deputies). Retrieved from https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a1cb98

Desouza K.C. (2018) Delivering Artificial Intelligence in Government: Challenges and Opportunities. IBM Center for The Business of Government.

Digital Birmingham (2017) Retrieved from <http://digitalbirmingham.co.uk/>

Executive AI 2030 - Retrieved from <https://www.oeffentlicheit.de/publikationen?doc=84404&title=Exekutive+KI+2030+Vier+Zukunftsszenarien+für+Künstliche+Intelligenz+in+der+öffentlichen+Verwaltung;>

How has Bristol's use of digital technology helped it become Britain's leading smart city? (2018). Retrieved from <https://www.govtechleaders.com/2018/01/31/interview-how-bristol-is-leading-by-example/>

Kosorukov, A. (2019) Tehnologii iskusstvennogo intellekta v sovremennom gosudarstvennom upravlenii. *Sociodinamika*. (5),43-58. <https://doi.org/10.25136/2409-7144.2019.5.29714>

Kvitka, S. (2018). Forsait v publicnomu upravlinni: metody i perspektyvy realizatsii v Ukraini. *Aspekty publicnogo upravlinnia*. 6(8), 56-70. <https://doi.org/10.15421/151847>. [in Ukrainian].

Kvitka S. (2020). Tsyfrovii transformatsii yak suchasnyi trend periodychnoho tsykladu rozvytku suspilstva. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*. Spetsvyvypusk. pp. 131–134. <http://doi.org/10.36.030/2664-3618-2020-si-131-134>. [in Ukrainian].

Kvitka, S., Novichenko, N., Gusarevych, N., Piskokha, N., Bardakh, O., & Demoshenko, H. (2020). Perspektyvni napriamky tsyfrovoy transformatsii publicnogo upravlinnia. *Aspekty publicnogo upravlinnia*. 8(4), 129-146. <https://doi.org/10.15421/152087>. [in Ukrainian].

Manchester Digital (2018) Greater Manchester's Tech and Digital Business Retrieved from <https://www.manchesterdigital.com>

National Strategy for Artificial Intelligence (2019) Retrieved from https://eng.em.dk/media/13081/305755-gb-version_4k.pdf, Notice of the State



- Newcastle's smart future as a living lab (2018) Retrieved from <https://www.govtechreview.com.au/content/gov-digital/article/newcastle-s-smart-future-as-a-living-lab-55755391>
- Pan-Canadian Artificial Intelligence Strategy (2018). Retrieved from <http://www.jaist.ac.jp/~bao/AI/OtherAIstrategies/PanCanadian%20Artificial%20Intelligence%20Strategy.pdf>
- Pervonachal'nyy variant proekta rekomendacii ob jeticheskikh aspektah iskusstvennogo intellekta OON (2020). Retrieved from https://ircai.org/wpcontent/uploads/2020/07/Recommendation_first_draft_RUS.pdf
- Sammit GovTech sostoitsja v Parizhe 12 nojabrja 2018. URL: <https://medium.com/@digitaltransit/pervyj-sammit-govtech-sostoitsja-v-parizhe-12-nojabrja-7af435c0cfd>
- State of the UK govtech market (2017) Retrieved from <https://www.productivity.govt.nz/assets/Submission-Documents/5f89275e79/DR031-GovTech-World-Attachment-Two-1225Kb.pdf>
- Stratégie nationale de recherche en intelligence artificielle / Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (2018) Retrieved from <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid128577/>
- Technology and the future of the government workforce (2020). Retrieved from <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/technology-govern-ment-workforce>
- Tsyfrove vriaduvannia : monohrafiia / O. V. Karpenko, Zh. Z. Denysiuk, V. V. Namestnik [ta in.] ; za. red. O. V. Karpenka. Kyiv : IDEIa PRYNT, 2020. [in Ukrainian].
- Turing, Alan M. (1950). Computing machinery and intelligence. *Mind* LIX:433-460.
- Walsh T. (2017) The AI Revolution, Education: Future Frontiers. Occasional Paper Series. Retrieved from https://education.nsw.gov.au/media/exar/The_AI_Revolution_TobyWalsh.pdf
- Wang W., & Siau K. (2018). Artificial Intelligence: A Study on Governance, Policies, and Regulations. MWAIS, Proceedings 40. Retrieved from <https://aisel.aisnet.org/mwais2018/40>
- West D., & Allen J. (2018) How artificial intelligence is transforming the world. BROOKINGS, Tuesday, April 24. Retrieved from <https://www.brookings.edu/research/how-artificial-intelligence-is-transforming-the-world/>

Kvitka Sergiy

D.Sc., Full Prof., <https://orcid.org/0000-0003-3786-9589>, skvitka14790@gmail.com

Novichenko Nadiia

Ph.D. student, novichenko@dridu.dp.ua

Bardakh Olexander

Ph.D. student, alebard1961@gmail.com

Стаття надійшла / Article arrived: 18.07.2021

Схвалено до друку / Accepted: 28.08.2021



Євген Бородин, Наталія Піскоха, Геннадій Демошенко

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Дніпро, Україна)

Проблеми і переваги цифровізації місцевого самоврядування

В умовах цифрової трансформації суспільства актуальності набуває використання цифрових технологій в органах місцевого самоврядування та системі муніципального управління. Відбувається розвиток і впровадження цифрових технологій та форм доступу до швидкісного Інтернету, оскільки його відсутність створює цифрове відставання, яке веде до нерівності людей і порушенню прав і свобод людини. Відбувається поступовий перехід від інформатизації та електронного урядування до цифровізації та цифрового управління на основі використання великих баз даних та штучного інтелекту.

Метою дослідження є визначення основних проблем і переваг цифровізації місцевого самоврядування та впровадження цифрових технологій в муніципальне управління.

Проаналізовано три важливі елементи місцевого самоврядування, для кожного з яких потрібен свій особливий підхід в політиці цифровізації. До них відносяться: муніципальне управління, участь жителів у здійсненні місцевого самоврядування та безпосереднє формування жителями органів місцевого самоврядування. Визначено головні проблеми цифровізації, з якими стикаються органи місцевого самоврядування. Показано переваги та вигоди, які отримують муніципальні структури від впровадження цифрових технологій у свою роботу.

Зроблено висновок про те, що з усіх секторів публічного управління, саме органи місцевого самоврядування можуть мати найбільшу вигоду від інвестицій у цифрові технології, які забезпечать ефективність муніципального управління та соціально-економічний розвиток громад.

Ключові слова: цифрова трансформація, цифрові технології, цифровізація, місцеве самоврядування, муніципальне управління, розвиток громад

Yevgeniy Borodin, Natalia Piskokha, Gennady Demoshenko

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Dnipro, Ukraine)

Problems and Benefits of Digitalization of Local Government

The use of digital technologies in local governments and the municipal government system is becoming increasingly important in the context of digital transformation of society. There is a development and implementation of digital technologies and forms of access to high-speed Internet. The absence of these technologies creates a digital gap, which leads to inequality and violation of human rights and freedoms. There is a gradual transition from informatization and e-government to digitalization and digital management, based on the use of large databases and artificial intelligence.

The aim of the study is to identify the main problems and benefits of digitalization of local government and the introduction of digital technologies in municipal government.

Three important elements of local self-government have been analyzed, each of which requires its own special approach in digitalization policy. These elements include: municipal government, the participation of residents in the implementation of the local self-government and the direct formation of local self-government by residents. The main problems of digitalization, faced by local governments, have been identified. The advantages and benefits that municipal structures receive from the introduction of digital technologies in their work have been shown.

It has been concluded that between all public administration sectors, local governments can benefit most from investments in digital technologies, which will ensure the effectiveness of municipal governance and socio-economic development of communities.

Keywords: digital transformation, digital technologies, digitalization, local self-government, municipal government, community development



Вступ

Цифровізація місцевого самоврядування відбувається в рамках загального процесу цифрової трансформації як сучасного прояву циклічного процесу зміни технологічних епох у розвитку цивілізації. В наш час це означає перехід від інформаційного до цифрового суспільства (Квітка, 2020). Пандемія COVID-19 не була причиною цифрової трансформації суспільства, але дуже чітко наголосила на тому, що цифровізація стала магістральним напрямом розвитку не тільки в більшості галузей економіки, а й в державному і муніципальному управлінні. Цей світовий тренд намітився задовго до того, як добровільно-примусова самоізоляція зробила актуальним все віддалене та мережеве.

В Україні технології «електронного уряду» стали активно впроваджуватися в 2010-х роках в рамках реалізації програм розвитку електронної демократії та електронного урядування (Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні, 2017; Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні, 2017). З 2018 року цей процес продовжено Концепцією розвитку цифрової економіки та суспільства (Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України, 2018) та передбачає, що велика частина взаємодії громадян і комерційних організацій з державними, муніципальними органами та бюджетними установами повинна здійснюватися в цифровому вигляді.

На перший погляд, така ступінь цифровізації публічного управління у 2018 році виглядала нереальною. Але в 2019 році вище керівництво держави позначило вектор на діджиталізацію і проект «Держава в смартфоні». 2020 рік розставив всі крапки над «і», переводячи бізнес, публічне управління і особисте життя громадян в он-лайн режим з використанням всіх створених за попередні 10-річчя цифрових технологій і платформ. Відбувається розвиток і впровадження всіх можливих форм доступу до швидкісного Інтернету, оскільки його відсутність створює цифрове відставання, яке веде до нерівності людей і порушення прав і свобод людини.

Оскільки життя більшості жителів країни пов'язане з місцем проживання, особливу роль набуває використання цифрових технологій на місцевому рівні в органах місцевого самоврядування та системі муніципального управління. В даний час Міністерство цифрової трансформації ставить амбітні плани до 2024 року забезпечити 100% надання публічних послуг у цифровому форматі (Цілі до 2024).

Ефект цифровізації, підкріплений успіхом децентралізації, вже став реальністю для значної частини українських громадян, об'єднаних в укрупнені територіальні громади. У багатьох з них вже здійснено перехід на електронний документообіг і активно впроваджуються комплексні програмні рішення типу «електронної громади», що дозволяють вирішувати на сучасному рівні широкий спектр управлінських завдань.

Цифровізація також торкнулася каналів взаємодії та зворотного зв'язку муніципальної влади з місцевими жителями. Великий обсяг звернень громадян вже перейшов в електронну форму і його частка буде тільки збільшуватися. З іншого боку, нормою для багатьох депутатів і голів громад стало ведення власних сторінок в соціальних мережах. Не менш важливим напрямком є моніторинг локальних груп, в яких громадяни обговорюють хвилюючі їх проблеми. Вже існують спеціальні програмні рішення, що дозволяють автоматизувати цей моніторинг, виділяючи найбільш злободенні питання і приймаючи по ним оперативні рішення.

Огляд літератури.

Такий бурхливий і нерідко хаотичний процес цифровізації потребує осмислення і визначення меж можливого і необхідного. Виходячи з цього, метою дослідження є визначення основних проблем і переваг цифровізації місцевого самоврядування та впровадження цифрових технологій в муніципальне управління.

Цій проблематиці приділяється все більше уваги в українській та зарубіжній науці.

Серед вітчизняних науковців, де спостерігається значний сплеск інтересу до тематики цифровізації місцевого



самоврядування, слід відзначити ґрунтовну роботу колективу авторів з Національної академії державного управління при Президентові України за редакцією О. Карпенко. У монографії докладно проаналізовано історію цифровізації в Україні, представлено основні сучасні підходи до визначення поняття, показано шляхи та прогнози подальшого використання цифрових технологій в різних сферах життєдіяльності громад (Цифрове врядування, 2020 року).

Важливим кроком у аналізі цифровізації публічного управління в Україні стала робота того ж колективу авторів з визначення базових дефініції понятійно-категоріального апарату цифрового урядування (Куйбіда et al, 2018)

І. Лопушінській (2018) проаналізував новітні наукові підходи до «цифровізації» державного управління та нормативно-правові акти Української держави, міжнародні договори та програмні документи стосовно реалізації політики цифровізації у сфері публічного управління.

У середовищі європейських вчених активно обговорюється тема цифровізації соціального забезпечення, як така, що прямо пов'язана з діяльністю органів місцевого самоврядування. Так Schou і Pors (2019) відзначають, що, оскільки забезпечення добробуту ґрунтується на використанні цифрових технологій, часто у формі рішень «самообслуговування», то до громадян пред'являються нові вимоги. У статті стверджується, що місцеві цифрові агентства соціального забезпечення одночасно підтримують існуючі лінії соціального розширення і підсилюють його, створюючи нові форми цифрової нерівності (Schou & Pors, 2019).

На пострадянському просторі велика увага приділяється питанням цифровізації місцевого самоврядування та оцінці ефективності впровадження інформаційних технологій в діяльність муніципальних організацій (Веселовський & Сидоров, 2020), а також, акцент ставиться на проблематиці оптимізації діяльності органів місцевого самоврядування при наданні муніципальних послуг (Есипов & Сергейчук, 2019).

Результати дослідження.

Спочатку розглянемо проблемні поля місцевого самоврядування, на яких виникає безліч питань і спірних підходів при реалізації політики цифровізації. Після цього, на наш погляд, стануть більш очевидними переваги цифрової трансформації в муніципальній сфері.

Можна виділити три важливі елементи місцевого самоврядування, для кожного з яких потрібен свій особливий підхід в політиці цифровізації. До них відносяться: муніципальне управління, участь жителів у здійсненні місцевого самоврядування та безпосереднє формування жителями органів місцевого самоврядування.

1. Для муніципального управління доцільна максимально можлива цифровізація. У цьому напрямку вже вдалося багато досягти і існує багато позитивних практичних рішень. І все ж, є суттєві обмеження, які повинні враховуватися при цифровізації місцевого самоврядування. Основним з них є дотримання принципу доступності муніципальних послуг.

Практика останніх років, коли цифровізація в місцевому самоврядуванні «набрала обертів», показує, що технологічні інновації можуть ускладнювати взаємодію людей з муніципальними структурами і руйнувати вже сформовані і добре працюючі механізми взаємодії. Тому при прийнятті рішення про реалізацію тих чи інших елементів «електронного уряду» на території конкретних громад, особливо сільських, необхідно як мінімум враховувати рівень доступу жителів до швидкісного Інтернету і рівень їхньої загальної комп'ютерної грамотності. Наприклад, в сільській громаді з хорошою пішою доступністю до місцевої адміністрації немає потреби в тому, щоб поспішати переводити комунікацію між мешканцями та владою у цифровий вигляд. Електронний документообіг та інші елементи «цифрового муніципалітету», звичайно, повинні впроваджуватися і в сільських громадах, але люди не повинні, звично приходячи до будівлі місцевої ради, наштовхуватись на зачинені двері і оголошення з посиланням на будь-який інтернет-ресурс.



Також, суттєвим обмежувачем для впровадження цифрових технологій в муніципальному управлінні є неготовність муніципальних службовців використовувати всі можливості цифрового робочого місця, яка нерідко зустрічається. У міру зміни поколінь ця проблема перестане бути актуальною, так як наявність базових навичок цифрової грамотності і відповідний рівень цифрової компетентності є обов'язковою вимогою для дипломованих фахівців будь-яких професій, затребуваних в публічному управлінні.

2. Другим проблемним полем є участь жителів у здійсненні місцевого самоврядування на основі механізмів електронної демократії. Така участь завжди носить додатковий по відношенню до діяльності органів місцевого самоврядування характер, а рішення, що приймаються жителями в рамках будь-яких форм електронної демократії, носять рекомендаційний характер. Основні форми участі жителів у місцевому самоврядуванні включають в себе: петиції, звернення до органів влади, опитування, місцеві ініціативи, збори жителів, публічні слухання, соціальні мережі і т.п. Звісно ж, що ступінь і межі цифровізації участі жителів у місцевому самоврядуванні будуть неоднакові для кожної з цих форм.

Наприклад, петиції, звернення громадян та опитування доцільно і корисно переносити в «цифру», а ось публічні слухання краще продовжувати проводити «вживу», так як поки немає доступних технологій, що дозволяють створити в цифровому середовищі ефект співпричетності великої кількості людей.

У зв'язку з цим можна виділити два аспекти. По-перше, очні публічні слухання дозволяють жителям громади як соціальної спільноті «побачити себе» і упевнитися в тому, що вона дійсно існує. У повсякденному житті у цієї групи людей, об'єднаних спільними інтересами щодо території спільного проживання, не так багато приводів зібратися і відчути себе таким цілим. Природно, що не кожні публічні слухання дають такий ефект. На жаль, велика їх частина є формальністю, що проводиться для галочки. Проблема

тут як в рутинності багатьох питань, які повинні обов'язково виноситися на слухання, так, часто-густо, і в небажанні представників муніципальних органів спілкуватися з активними представниками місцевих жителів.

Можна припустити, що в рамках загального тренду цифровізація публічних слухань зробить їх більш доступними для людей. Однак, можливий і інший варіант, при якому, навпаки, електронні публічні слухання призведуть до ще більшого відчуження місцевих жителів від муніципальних властей, так як замість громадської думки останні матимуть справу з приватними висловлюваннями окремих людей, які набагато легше ігнорувати.

По-друге, очні публічні слухання легітимізують прийняті владою рішення, що особливо важливо за складними і суперечливими питаннями. У тих випадках, коли комунікація між представниками органів місцевого самоврядування та мешканцями громади має місце, публічні слухання підвищують рівень довіри до влади і прийнятих нею рішень.

3. Важливим проблемним полем місцевого самоврядування є і безпосереднє здійснення жителями громад місцевого самоврядування (тобто, вибори, референдуми та збори громадян) і, в даному випадку, цифровізація значно відстає від вимог часу. До сих пір поширена думка, що заміна безпосереднього формування органів місцевого самоврядування цифровими аналогами при сучасному технічному рівні електронного голосування не можлива. Аргументація тут аналогічна тієї, що в цілому виступає проти цифрової трансформації публічного управління та реалізації нових способів волевиявлення громадян.

Ситуація ускладнюється й тим, що електронні вибори і референдуми все ще не мають достатньої нормативно-правової бази і, в разі збоїв в ході їх проведення, можуть викликати питання про достовірність і, отже, легітимність отриманих результатів. Однак, вже зараз наявність розгалуженої інфраструктури цифрових технологій і пов'язаного з нею загального інтересу створюють умови



для діяльної і безпосередньої участі жителів у житті громади, в тому числі, і політичної. Проблема впровадження цифрових технологій в електоральне поле більшою мірою пов'язана з небажанням виконавчих органів і в центрі, і на місцях, знизити свій контроль і вплив на результати голосування з використанням відпрацьованих «політичних технологій».

Разом з тим, можна погодитись з думкою, що для успіху у цій сфері, правові зміни з впровадження цифрових технологій у виборчий процес та запровадження електронного голосування в Україні мають тривати кілька електоральних циклів та постійно переглядатися, виходячи з результатів технічних експериментів - від пробних тестувань, пілотних проектів до повномасштабного застосування цифрових технологій на загальнонаціональних та місцевих виборах (Гусаревич, 2021).

Проте, слід зазначити, що завдяки реформі місцевого самоврядування та політиці децентралізації в становленні і розвитку цифрового місцевого самоврядування в Україні зроблено багато:

- успішно експлуатуються цифрові рішення в сфері комунікацій на муніципальному рівні;

- створено та підтримуються в актуальному стані цифрові системи та інформаційні ресурси з усіх найбільш пріоритетних напрямів життєдіяльності громад;

- більша частина інформаційних ресурсів країни формується і зосереджена як раз на муніципальному рівні;

- в більшості міст створено й успішно діють спеціалізовані підрозділи, які вирішують питання цифровізації;

- сформувався окремий напрям в діяльності організацій-розробників цифрового бізнесу, орієнтований на створення цифрових рішень для органів місцевого самоврядування.

Однак, доводиться констатувати, що всі досягнення муніципальної цифровізації відносяться, в основному, на частку великих міст. При цьому, розрив у сфері цифровізації між ними і невеликими сільськими громадами існує внаслідок різниці у можливості доступу до швидкісного Інтернету (Квітка & Мазур,

2019). Це відбувається в дуже непростих організаційних умовах, коли державна політика цифрової трансформації реалізується переважно на центральному та регіональному рівні, а органи місцевого самоврядування громад змушені спиратися виключно на свої ресурси, і якщо їх небагато - цифровізація відходить на другий план (Квітка, Титаренко & Мазур, 2019).

Крім того, значна частина муніципалітетів громад не мають для вирішення цих завдань фахівців, що створює нерівність вже серед самих громад. Ті, що ближче до великих міст можуть залучити фахівців, ті, що знаходяться далі, такої можливості не мають. Таким чином, дуже актуальною є потреба підготовки кадрів для цифрового управління в громадах. Проблема ускладнюється й тим, що термін дії Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства (Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки) завершився у 2020 році і її продовження з урахуванням нових реалій цифрового суспільства ще немає.

Крім цього, слід враховувати, що цифровізація відбувається не тільки в програмах і проектах, а й у головах людей, особливо, молоді. Цифрова трансформація - це зміна всіх форм діяльності громадських інститутів в умовах цифрової реальності на основі «великих даних». Цифровізація, як відповідна політика в умовах цифрової трансформації, перш за все, означає нові бізнес-процеси, організаційні структури, положення, регламенти, нову відповідальність за дані, нові рольові моделі, де ключове значення має стратегічне управління даними.

Помилково вважати, що якщо в муніципалітеті стоять комп'ютери і підключений інтернет, то громада може називатися цифровою. Комп'ютери та інтернет - лише інструменти. У світі відбувається революція в мисленні людини і переходу від вже звичних інформатизації та електронного урядування до науково обґрунтованого застосування штучного інтелекту. Цифровізація - це, перш за все, системний підхід до використання наявних цифрових ресурсів, пов'язаних з великими базами даних, які формуються



і власниками яких є органи місцевого самоврядування. Від цього, саме впровадження цифрових технологій в процес управління може забезпечити підвищення ефективності місцевого самоврядування, конкурентоспроможності та економічного розвитку громад.

Цифровізація - не панацея від усіх недоліків в управлінні суспільством, а одна з форм і етапів практичної реалізації цифрової трансформації суспільства і публічного управління. Цей процес відбувається більш активно в передових країнах і вже сьогодні дозволяє говорити про переваги, які надає цифровізація органам місцевого самоврядування.

Переваги цифрової трансформації місцевого самоврядування

З огляду на практику і розроблені рішення цифровізації місцевого самоврядування у світі, можемо визначити певні вигоди, що надає органам місцевого самоврядування цифровізація з використання сучасних хмарних технологій та цифрових платформ публічного управління (Benefits of Digital Transformation).

1. Покращує зручність. Споживачі в сучасному суспільстві звикли до простоти покупок, замовлення їжі, бронювання подорожей, банківських операцій. Вони розраховують на можливість ведення бізнесу в Інтернеті. Хмарні процеси забезпечують жителям громад доступ до програм, інформації та інших послуг, які традиційно вимагають поїздки до «мерії». Оцифровуючи операції, муніципалітет може ефективніше обробляти претензії, заявки та пропозиції, що надходять від жителів громад.

2. Сприяє прозорості. Цифровізовані робочі процеси сприяють прозорості завдяки автоматичності повідомлення громадян про завершення кожного кроку процесу розгляду питань. Розміщення інформації у базах даних, що доступні для загального пошуку, також підвищує рівень транспарентності дій влади.

3. Економить час співробітників. Коли документи зберігаються в хмарі, а не у фізичних файлах, співробітники економлять час, безпосередньо отримуючи документи в інших відділах, уникаючи

недоречних звітів та фізично оновлюючи файли. Такі незручності, як необхідність друкувати нотатки зі зборів та фізично доставляти їх колегам, можна усунути за допомогою цифрових робочих процесів.

Як приклад, коли інспектор відвідує об'єкт нерухомості, він може переглядати та оновлювати файли об'єкта нерухомості в режимі реального часу через мобільний пристрій. Це скорочує час, необхідний для запровадження даних пізніше, а оскільки документ знаходиться у хмарі, усі відділи мають негайний доступ до оновленої інформації.

4. Автоматизує завдання. Цифровізація управління документами робить непотрібною подорож проектів документів по підрозділам, що сприяє отриманню результатів швидше і більш високої якості. Цифрові робочі процеси дозволяють публічним службовцям відстежувати прогрес у підготовці документу, автоматично повідомляти зацікавлених осіб, як тільки буде досягнуто визначеного етапу та створювати нагадування, щоб завдання не зупинялось через міжвідомчі помилки. Цифрові форми, заповнені громадянською та працівниками, автоматично наповнюють бази даних інформацією, зменшуючи потребу в ручному введенні даних.

5. Робить дані доступними. За допомогою хмарного сховища файли можна знаходити за простими запитами, а не за години, що витрачаються на перебирання архівів. Працівники можуть отримувати доступ до справ та оновлювати файли зі своїх мобільних пристроїв. Дані відносно власності можна отримувати в реальному часі з муніципальної ГІС-платформи, гарантуючі, що кожен відділ має доступ до найсвіжшої інформації. Звіти та аналіз можуть автоматично створюватися за кілька кліків.

6. Об'єднує підрозділи. Завдяки централізованим документам усі відділи працюють разом з однією і тією ж інформацією. Працівники всіх підрозділів можуть отримувати доступ, керувати та приймати рішення на основі поточних та точних даних. Таким чином, зменшується кількість людських помилок, а вузькі місця у спілкуванні усуваються, що сприяє



безперебійній міжвідомчій співпраці.

7. Покращує кібербезпеку. У світі постійно зростає кількість кібератак на органи місцевого самоврядування. Власні сервери на місцях дороги в обслуговуванні та їх важко захистити. Вони стали легкою мішенню кіберзлочинців, які використовують викупну програму для вимагання великих сум гроші від органів місцевого самоврядування. Переходячи до хмарного середовища, записи надійно зберігаються та резервні копії створюються декілька разів на день. Витрати на обслуговування та безпеку також усуваються, оскільки хмарний провайдер стає відповідальним за кібербезпеку.

8. Скорочує витрати. Цифрове управління виключає витрати на друк та розсилку документів громадянам. Варіанти онлайн-платежів також зменшують витрати на обробку транзакцій. Підвищення продуктивності, спричинене оцифруванням, зменшує витрати на робочу силу. Нарешті, перехід від локальних серверних платформ до хмарних може зменшити витрати на обслуговування та безпеку.

Запропонований перелік не є вичерпним і стане предметом подальших досліджень у цій сфері.

Висновки. Терміни «цифрова трансформація» та «цифровізація» є спорідненими і використовуються повсюдно. У різних галузях вони застосовуються по-різному, але завжди стосуються цифрових технологій, починаючи від IT-інфраструктури до великих даних, машинного навчання, інтернету речей та штучного інтелекту. Цифрова трансформація знаменує радикальне переосмислення того, як будь-яка організація використовує технології, людей та процеси, щоб принципово змінити ефективність своєї роботи.

Місцеве самоврядування знаходиться в тій самій ситуації. Але, якщо в бізнесі

цифрова трансформація відбувається дуже швидко, для муніципального управління цифрове перетворення - це не подія, а шлях, який має бути пройдений. Іншими словами, цифровізація відбудеться не одразу і не за один день. Цифрова трансформація відбувається поетапно та поступово, коли нова технологія впроваджується та постійно вдосконалюється, коли працівники навчаються та застосовують нові цифрові рішення, а організаційна культура переходить від ручних процесів до цифрових систем. У світі на сьогодні існує багато технологій та програмних продуктів, розроблених, щоб зробити перехід муніципальної сфери до цифрового управління якомога плавним та зрозумілим.

Цифрова трансформація місцевого самоврядування в Україні відбувається поступово, але, на наш погляд, дуже повільно. Між тим, з усіх секторів публічного управління саме органи місцевого самоврядування можуть мати найбільшу вигоду від інвестицій у цифрові технології, а саме: видалення паперових процесів сприяє підвищенню ефективності та продуктивності; документи зберігаються в хмарі, захищені від кібер- та фізичних загроз; широка мережа WiFi та мобільних пристроїв означає, що співробітники можуть отримати доступ до даних та оновити їх у будь-який час із будь-якого місця; раніше витрачений час на пошук паперових файлів та введення даних може бути спрямований на вирішення актуальних питань більш високого рівня; послуги можуть надаватися жителям громад більш швидко і прозоро. Важлива перевага полягає і в тому, що цифровізація забезпечить покращення відносин з жителями громад, які все більше звикають до негайних цілодобових послуг як стандартного компонента взаємодії клієнта з постачальником послуг.



БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Веселовский М. Я., Сидоров М. А. Цифровизация местного самоуправления и оценка эффективности внедрения информационных технологий в деятельность муниципальных организаций // Вестник НГИЭИ. 2020. № 12 (115). С. 109–117. DOI: 10.24411/2227-9407-2020-10125
- Гусаревич, Н. Актуальні питання нормативно-правового забезпечення електронного голосування в Україні. Аспекти публічного управління. 2021, 9(SI), С. 12-15. <https://doi.org/10.15421/152130>
- Есипов С. В., Сергейчук А. В. Оптимизация деятельности органов местного самоуправления по предоставлению муниципальных услуг в условиях цифровизации. Петербургский экономический журнал. 2019, № 2, С. 71 – 82.
- Квітка, С. Цифрові трансформації як сучасний тренд періодичного циклу розвитку суспільства. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. Спецвипуск. 2020. С. 131–134. <http://doi.org/10.36.030/2664-3618-2020-si-131-134>
- Квітка, С., & Мазур, О. (2019). Доступ до мережі Інтернет через мобільні пристрої: світовий досвід та перспективи розвитку в Україні. Аспекти публічного управління. 2019, 7(9-10), 5-18. <https://doi.org/10.15421/151944>
- Квітка, С., Титаренко, О., & Мазур, О. Оцінка стану цифрового розвитку адміністративно-територіальних одиниць Дніпропетровської області. Аспекти публічного управління. 2019, 7(11), 15-25. <https://doi.org/10.15421/151952>
- Куйбіда В.С., Карпенко О.В., Наместник В.В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. Вісник Національної академії державного управління при президентіві України. Серія «Державне управління». 2018, № 1. С. 5–11.
- Лопушинський І.В. «Цифровізація» як основа державного управління на шляху трансформації та реформування українського суспільства. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2018, №2. URL: http://el-zbirn- du.at.ua/2018_2/20.pdf.
- Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні. Розпорядження Кабінету міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#Text>
- Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження Кабінету міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p#Text>
- Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження Кабінету міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text>
- Цілі до 2024 року. Міністерство цифрової трансформації – URL: <https://thedigital.gov.ua/ministry>
- Цифрове врядування : монографія / О. В. Карпенко, Ж. З. Денисюк, В. В. Наместник [та ін.] ; за ред. О. В. Карпенка. Київ : ІДЕЯ ПРИНТ, 2020. 336 с.
- Benefits of Digital Transformation for Local Government. (2020). URL: <https://www.govpilot.com/blog/benefits-of-digital-transformation-for-local-governments> .
- Schou, J. & Pors, (2019) A Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalised welfare. *Social policy & administration*. 53 (3). pp. 464 - 477. <https://doi.org/10.1111/spol.12470>

REFERENCES

- Benefits of Digital Transformation for Local Government. (2020). Retrieved from: <https://www.govpilot.com/blog/benefits-of-digital-transformation-for-local-governments>.
- Karpenro, O. (ed). (2020) *Digital governance*: monograph. Kyiv: IDEA PRINT, 336 p. [in Ukrainian]
- Esipov S.V., & Sergeychuk A.V. (2019). Optimization of the activities of local self-government bodies in the provision of municipal services in the context of digitalization. *Petersburg Economic Journal*. 2, pp. 71 - 82. [in Russian]
- Goals by 2024. Ministry of Digital Transformation. Retrieved from: <https://thedigital.gov.ua/ministry>
- Gusarevych, N. (2021). Current issues of regulatory and legal support of electronic voting in Ukraine. *Public administration aspects*. 9 (SI), pp. 5-9. <https://doi.org/10.15421/152130> [in Ukrainian]
- Kuybida, V., Karpenko, O. & Namestnik, V. (2018). Digital governance in Ukraine: basic definitions of the conceptual and categorical apparatus. *Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Public Administration Series*. 1. pp. 5–11. [in Ukrainian]
- Kvitka, S. (2020). Digital transformation is a current trend of the suspension development periodical cycle. *Book of Science Works of the National Academy of State Administration under the President of Ukraine*. Special Issue. pp. 131–134. <http://doi.org/10.36.030/2664-3618-2020-si-131-134>. [in Ukrainian]
- Kvitka, S., & Mazur, O. (2019). Access to the Internet through mobile attachments: new information about the prospects for development in Ukraine. *Public administration aspects*. 7 (9-10), 5-18. <https://doi.org/10.15421/151944>. [in Ukrainian]
- Kvitka, S., Tytarenko O., & Mazur, O. (2019). Evaluation of digital development of administrative and territorial units of Dnipropetrovsk region. *Public Administration Aspects*, 7(11), 15-25. <https://doi.org/10.15421/151952>. [in Ukrainian]
- Lopushinsky, I. (2018). "Digitalization" as the basis of public administration on the path of transformation and reform of Ukrainian society. Theory and practice of public administration and local self-government. 2. Retrieved from: http://el-zbirn- du.at.ua/2018_2/20.pdf. [in Ukrainian]
- On approval of the Concept of development of the digital economy and society of Ukraine for 2018-2020 and approval



- of the action plan for its implementation. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of January 17, 2018 № 67-r - Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text>. [in Ukrainian]
- On approval of the Concept of e-democracy development in Ukraine and the action plan for its implementation. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of November 8, 2017 № 797-r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p#Text>. [in Ukrainian]
- On approval of the Concept of e-government development in Ukraine. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of September 20, 2017 № 649-r. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#Text>. [in Ukrainian]
- Schou, J. & Pors, (2019). A Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalised welfare. *Social policy & administration*. 53 (3). pp. 464 - 477. <http://doi.org/10.1111/spol.12470>
- Veselovsky M.Ya., & Sidorov M.A. (2020). Digitalization of local self-government and assessment of the effectiveness of the implementation of information technologies in the activities of municipal organizations. *Vestnik NGIEI*. 12 (115)109-117. <https://doi.org/10.24411/2227-9407-2020-10125> [in Russian]

Borodin Yevgeniy

D.Sc., Full Prof., <https://orcid.org/0000-0002-7331-5981>, e.i.borodin@vidr.dp.ua

Piskokha Natalia

PhD student, <https://orcid.org/0000-0002-5295-1364>, bizdep@ukr.net

Demoshenko Gennady

PhD student, demoshenko@dridu.dp.ua

Стаття надійшла / Article arrived: 20.07.2021

Схвалено до друку / Accepted: 28.08.2021



Наталія Гусаревич

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Дніпро, Україна)

Електронне голосування: концептуальні підходи

Метою дослідження є визначення концептуальних підходів до поняття "електронні вибори" і визначення перешкод щодо їх впровадження в Україні.

Актуальність теми обумовлена невідповідністю стрімкого впровадження цифрових технологій в усі сфери життя суспільства і перешкодами, що виникли на шляху впровадження електронного голосування в процес волевиявлення громадян. Певним маркером такої ситуації стали місцеві вибори в Україні в 2020 році.

Використовувалися загальні методи дослідницької діяльності, такі як: індукція і дедукція, синтез і аналіз, діалектичний і порівняльний методи.

Проаналізовано існуючі класифікації електронного голосування і розглянуто форми і механізми електронного голосування за кордоном. Визначено правові бар'єри щодо впровадження електронного голосування на виборах. Наведено приклади аргументів негативного ставлення до використання цифрових технологій у волевиявленні громадян. Показано роль і значення електронного голосування в розвитку електронної демократії та функціонуванні електронного уряду.

Зроблено висновок, що невизначеність самого поняття породжує незрозуміння шляхів практичного втілення електронного голосування, створює певні бар'єри подальшого просування в цьому напрямку. На сьогодні, зарубіжні та вітчизняні експерти надали велику кількість пропозицій, які можуть стати елементами "дорожньої карти" із запровадження сучасних цифрових технологій в процес волевиявлення громадян і, таким чином, допоможуть подолати численні проблеми традиційної "політтехнологічної" електоральної системи.

Ключові слова: електронне голосування, волевиявлення громадян, цифрові технології у виборчому процесі, кіберзагрози, електоральний процес, виборче право

Natalia Gusarevych

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Dnipro, Ukraine)

Electronic Voting: Conceptual Approaches

The aim of the study is to define conceptual approaches to the concept of "electronic elections" and to identify obstacles to their implementation in Ukraine.

The relevance of the topic is due to the discrepancy between the rapid introduction of digital technologies in all spheres of society and the obstacles that have arisen on the way to the introduction of electronic voting in the process of expressing the will of citizens. The local elections in Ukraine in 2020 became a definite marker of this situation.

Common research methods have used, such as induction and deduction, synthesis and analysis, dialectical and comparative methods.

The existing classifications of electronic voting have been analyzed and the forms and mechanisms of electronic voting abroad have been considered. Legal barriers to the introduction of electronic voting in elections have been identified. The examples of arguments of a negative attitude to the use of digital technologies in the expression of the will of citizens have been given. The role and importance of the electronic voting in the development of electronic democracy and the functioning of electronic government have been shown.

It has been concluded that the ambiguity of the concept itself gives rise to a lack of understanding of electronic voting's ways of practical implementation, creates certain barriers to further progress in this direction. Today, foreign and domestic experts have provided a large number of proposals that can become elements of the "road map" for the introduction of modern digital technologies in the process of expressing the will of citizens and, thus, help to overcome the numerous problems of the traditional "political technology" electoral system.

Keywords: electronic voting, citizens' will, digital technologies in the electoral process, cyber threats, electoral process, suffrage



Вступ

В останнє десятиліття перед початком пандемії все більша кількість дослідників схиляється до точки зору, що "стара форма" демократії більше не підходить суспільству, де зростає кількість людей, які можуть отримувати інформацію щодо різних соціальних і політичних питань через доступ до Інтернету і за допомогою цифрових технологій формувати своє відповідальне ставлення до виборів та впливу на владу. Електронне голосування можна розглядати як нову форму демократії, що розвивається, як актуальну сферу виборчого процесу і волевиявлення громадян. У електронного голосування чимало переваг перед традиційними формами волевиявлення. Незважаючи на те, що розробити схему та цифрові пристрої досить дорого, в дійсності електронні вибори дешевше, оскільки витрати на них одиноразові. В результаті з'являється можливість частіше проводити вибори, громадяни будуть більш активно брати участь в управлінні публічними справами, чинити більший вплив на органи влади та політичну сферу взагалі. Також важливим аргументом на користь електронного голосування є мобільність. Можливість зробити свій вибір у зручних умовах у будь-якому місці, де є доступ до Інтернету, значно розширює коло виборців, особливо молодого віку.

Метою дослідження є визначення концептуальних підходів до поняття "електронні вибори" та окреслення перешкод щодо їх впровадження в Україні.

Огляд літератури.

Поняття "електронне голосування" міститься не тільки у вітчизняному законодавстві та науковій літературі, а й в міжнародних джерелах. Так, в Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи з правових, організаційних і технічних стандартів електронного голосування закріплено, що електронне голосування - це електронні вибори або електронний референдум, що включають використання електронних засобів, як мінімум, при подачі голосів (Дурнова, 2014). Таким чином, йдеться про те, що електронне голосування включає в себе застосування оптичних сканерів, машин для голосування, а також, засобів дистанційного голосування, в тому числі, Інтернет-голосування.

Такі визначення "електронного голосування" не розкривають всієї повноти даного феномена, так як електронне голосування включає в себе не тільки голосування за допомогою електронного виборчого бюлетеня, а й підрахунок виборчих бюлетенів в електронному вигляді. Слід враховувати, що електронне голосування - це голосування без використання бюлетеня, виготовленого на паперовому носії, з використанням комплексу цифрових засобів і систем автоматизації, а також, голосування з використанням паперового виборчого бюлетеня, але із застосуванням автоматизованого прийому, обробки бюлетенів і підрахунку голосів.

Електронне голосування потрібно розглядати як в матеріальному (змістовному) аспекті, тобто як процес прийняття політично і юридично значущих рішень, так і в формальному - як процес фіксації волі виборців з використанням електронних технологій.

З нашої точки зору, не можна розглядати електронне голосування виключно як "фактично дистанційне голосування, що дозволяє не прив'язувати волевиявлення громадян до фактичного місця знаходження" (Мітєєва, 2018). Адже, дистанційне голосування - це тільки одна складова електронного голосування, його різновид. Тому така точка зору є досить вузькою і не відображає всієї суті електронного голосування.

Також, на наш погляд, електронне голосування не слід розглядати як окреме самостійне явище. Воно є складовою частиною електронної демократії, в якій складовою частиною є електронний уряд. Тож, поняття "електронне голосування" і "електронна демократія" потрібно співвідносити як частину і ціле. Тобто, до розгляду цих понять потрібно підходити ширше.

Отже, "електронний уряд" деякі дослідники, зокрема Х.-Й. Шолль (Hans Jochen Scholl), визначають як використання інформаційних технологій для підтримки діяльності органів державного управління, залучення до участі громадян і забезпечення виконання державних зобов'язань і послуг. Воно включає в себе не тільки електронне управління, але і електронну участь громадян (Антонов, Біктагіров, & Овчинников, 2014).



Й. фон Лак пропонує розділяти поняття "електронний уряд" і "електронна демократія". Електронна демократія, на його думку, має на увазі під собою "електронне подання демократичних процесів" (Luske, 2004).

П. Парісек, керівник Центру електронного управління Дунайського університету Кремса (Австрія) виступає з пропозицією розділити ці демократичні процеси на наступні "підпроцеси": збір інформації; формування спільної думки; прийняття рішення. Поняття ж "електронна демократія", на його думку, складається з двох основних частин: по-перше, підготовка до прийняття рішення; по-друге, область електронного голосування або прийняття рішень (Антонов, Біктагіров & Овчинников, 2014).

Втім, існує й інша точка зору. Зокрема у виданні "E-democracy", що спеціалізується на питаннях електронної демократії, зазначається, що електронна демократія складається з двох частин: електронного голосування та електронної участі. Електронна демократія займається і повністю зосереджена на використанні нових цифрових технологій для зміцнення механізмів демократичного прийняття рішень, електронного голосування та електронної участі. При цьому, електронна участь громадян в політичному процесі може призвести до виникнення двох різних наборів відносин між громадянами і політиками (державними органами). Таким чином, підтверджується думка, що електронна демократія складається з двох основних частин - електронного уряду та електронних виборів (голосування) (E-democracy, 2014).

Дослідник М. Бакус визначає електронне управління як "застосування електронних засобів у відносинах між урядом і громадянами, державою і бізнесом, а також, у внутрішніх відносинах органів державної влади для спрощення та вдосконалення демократичних, державних і бізнес-аспектів управління" (Bacus, 2001).

Ряд вчених електронне управління розуміють як систему взаємовідносин між владою, громадянами і організаціями на основі інформаційно-комунікаційних зв'язків з приводу реалізації електронної демократії (Антонов, Біктагіров & Овчинников, 2014).

Результати дослідження

На сьогодні можна зустріти багато дефініцій щодо електронного голосування. Найбільш поширеним є бачення електронного голосування як процесу підрахунку голосів електронними засобами - від автоматичних скриньок для голосування, які сканують бюлетені, до подачі голосу за допомогою різних телекомунікаційних засобів.

Більшість авторів пов'язують електронне голосування з поняттями "електронна демократія" та "електронний уряд". З цієї точки зору, електронне голосування уявляється як сукупність інформаційно-комунікаційних технологій, що забезпечують процес голосування, який базується на принципах електронного урядування. Електронна демократія розглядається як комплекс демократичних процесів з використанням цифрових технологій, що базується на принципах електронного урядування. Електронний уряд в цьому контексті являє собою сукупність цифрових технологій, що забезпечують участь громадян, організацій в демократичних процесах, які базуються на принципах електронного управління.

З правової точки зору, засоби електронного голосування поділяють на такі види:

- засоби електронного підрахунку голосів (комплекси обробки виборчих бюлетенів);
- голосування за допомогою терміналів, встановлених на виборчих дільницях (комплекси електронного голосування);
- дистанційне голосування за допомогою: мережі Інтернет (з використанням дисків і соціальних карт); мобільного зв'язку і стільникових телефонів (Садекова & Токарева, 2011).

Для системного розуміння електронного голосування необхідно позначити також класифікацію його форм.

1. Електронне голосування на виборчій дільниці, яке можна розділити:

- по-перше, на систему прямого запису з використанням сенсорних екранів. Таке устаткування складається з сенсорного екрану, підключеного до комп'ютера; бюлетені представлені виборцям на сенсорному екрані (Electronic voting, 2017);
- по-друге, на систему оптичного сканування, що представляє собою пристрої введення, що використовують промені



світла для сканування кодів (штрих-кодів), тексту або графічних зображень; при цьому, отримані дані миттєво передаються в комп'ютер або систему комп'ютерів (Optical scanner, 2017).

Необхідно відзначити, що в межах системи оптичного сканування виділяються дві базові технологічні схеми: штрих-код сканер та система ручного сканування (Bar code, 2017).

У деяких варіаціях цих двох технологічних схем заповнений виборчий бюлетень сканується за допомогою спеціального сертифікованого сканера, який повідомляє виборцю про допущені неточності в заповненні бюлетеня і дозволяє почати заповнення спочатку, що дозволяє уникнути подальшого відсіювання неправильно заповнених бюлетенів при підрахунку голосів.

2. Електронне голосування в мережі Інтернет (Інтернет-голосування). У цьому випадку можлива наступна класифікація електронного голосування:

1) в залежності від місця проведення голосування:

- стаціонарне голосування (наприклад, за допомогою голосування за допомогою Комплексу електронного голосування (КЕГ). Даний вид електронного голосування характеризується тим, що вибори проводяться на виборчій дільниці, як і при традиційному голосуванні, але з використанням цифрових технологій. Піонером у застосуванні КЕГ при проведенні виборів і референдумів стала Індія, де машини для електронного голосування застосовуються з 1989 р (Матренин, 2019).

- віддалене (дистанційне) голосування. В Україні Інтернет-голосування не застосовується. Однак, експерименти по використанню інформаційних технологій на виборах проводилися в деяких країнах. Естонія - перша держава, в якій статус Інтернет-голосування на виборах оформився офіційно. Цьому сприяло багато чинників: мала площа і чисельність населення країни, досвід використання таких Ні-Тех нововведень, як електронні паспорти, система збору податків за допомогою Інтернет і т.п. (Давыдов, 2018);

2) в залежності від засобів, електронне голосування проводиться за допомогою:

- комп'ютера з використанням мережі Інтернет;

- терміналів для голосування;

- телефонного зв'язку (голосування по мобільному телефону);

- засобів електронного підрахунку голосів, яке поєднує в собі паперове і електронне голосування. Виборець заповнює спеціальний паперовий бюлетень зі спеціальним захистом і печаткою в кабіні для таємного голосування, потім опускає його лицьовою стороною донизу у пристрій, що сканує. Такий вид електронного голосування доречніше віднести до паперово-електронної форми (Богдан & Весела, 2016).

При аналізі форм і засобів електронного голосування в ході проведеного дослідження нами було з'ясовано, що проблема теоретичного визначення електронного голосування має принципове значення, особливо в умовах, коли немає єдиного підходу до даного питання.

З нашої точки зору, можна дати таке визначення електронного голосування - це голосування без використання бюлетеня, виготовленого на паперовому носії, з використанням комплексу надійних цифрових засобів ідентифікації виборця і самого процесу волевиявлення.

Безперечно, електронне голосування - не просто фіксація волі виборців з використанням цифрових технологій. На цей процес накладає вирішальний вплив загальний світовий тренд на цифровізацію усіх сфер діяльності суспільства (Квітка et al, 2020). Цифровізація активно впливає на процес прийняття політично, юридично і соціально значущих для держави і суспільства рішень за допомогою процедури виборів. Таким чином, сучасна демократія потребує модернізації на основі більш еластичних форм ідентифікації громадян і більш широкої системи громадянської солідарності.

Ще німецький соціолог і філософ Е. Фромм відзначав, що "про дійсну свободу і демократію ми зможемо говорити лише в тому випадку, якщо складеться таке суспільство, в якому особистість, її щастя і розвиток стануть головною метою функціонування всієї державної і політичної системи, причому зникне протиставлення



індивіда і суспільства" (Фромм, 2007). На нашу думку, саме електронне голосування за допомогою новітніх цифрових технологій створить можливості для реального втілення ідеї Е. Фромма.

Між тим, в Україні просування у цьому напрямку відбувається досить повільно. На нормативно-правовому рівні визначення терміну «Електронне голосування» зустрічається лише в Концепції розвитку електронної демократії в Україні і визначене як «голосування з будь-якого публічного питання, зокрема, участь в опитуваннях, виборах, референдумах, що передбачає використання електронних засобів для ідентифікації та підрахунку голосів» (Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії, 2017).

У прийнятому у 2020 році Виборчому Кодексі законодавці так і не спроміглись ані запровадити можливість електронного голосування, ані навіть визначити цей термін (Виборчий кодекс України, 2020).

У ст. 18 Кодексу присутнє лише загальне уявлення про використання інноваційних технологій у виборчому процесі. Зокрема, йдеться про ймовірну можливість проведення експерименту або пілотного проекту, стосовно:

- 1) голосування виборців на виборчій дільниці за допомогою технічних засобів та програмних засобів (машинне голосування);
- 2) проведення підрахунку голосів виборців за допомогою технічних засобів для електронного підрахунку голосів;

- 3) складання протоколів про підрахунок голосів, підсумки та результати голосування з використанням інформаційно-аналітичної системи.

Тут же зазначається, що результати експериментів або пілотних проектів використовуються лише для надання пропозицій щодо вдосконалення законодавства щодо впровадження інноваційних технологій, технічних та програмних засобів під час організації та проведення виборів. Це важливий момент становлення волевиявлення громадян у цифровому суспільстві, але він повністю нівелюється наступним положенням:

"Результати проведення експериментів або пілотних проектів, передбачених частиною першою цієї статті, а також,

будь-які відомості, отримані під час їх проведення, не можуть використовуватися для встановлення підсумків голосування чи результатів виборів, оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів виборчого процесу".

Усі подальші новели цього закону чітко показують невіру і небажання використовувати електронне голосування в досяжній перспективі.

Така точка зору співпадає з позицією певних кіл українських та закордонних громадських організацій, які висловили занепокоєння щодо можливого пілотного проекту Інтернет-голосування під час виборів до органів місцевого самоврядування у 2020 році (Спільна заява, 2020).

Серед причин, що створюють перепони для пілотування Інтернет-голосування, виділяють наступні:

- 1) відсутність необхідної технологічної інфраструктури для проведення ефективного пілотного Інтернет-голосування;

- 2) високий ризик технічних збоїв та кібератак, особливо в контексті триваючого військового конфлікту, недавніх витоків особистої інформації громадян з державних реєстрів;

- 3) відсутність системи електронного урядування з високим ступенем довіри громадськості, а також, відповідної інфраструктури по всій країні;

- 4) брак надійної системи цифрової ідентифікації;

- 5) значний рівень недовіри до Інтернет-голосування з боку виборців та політиків, що може стати на заваді визнання результатів електронного голосування;

- 6) невдале пілотування матиме негативні наслідки для всіх технологічних ініціатив в галузі електронної демократії в Україні, до яких громадяни можуть втратити довіру.

У Інтернет Асоціації України також застерігають від передчасного впровадження електронного голосування, вважаючи, що проведення онлайн-виборів призведе до втрати анонімності (через можливі злами, а отже – можливі витoki бази голосів громадян із системи і засобів, за допомогою яких здійснюватиметься голосування), контролю над результатами виборів «третіми» особами, а, відтак, і повного спотворення цих результатів та нівелювання виборчої



системи через втрату довіри до неї (Позиція ІнАУ, 2021).

Висновки

Процес цифрової трансформації відбувається швидко і докорінним чином змінює усталені системи та структури. На нашу думку, це в повній мірі відноситься до процесу організації волевиявлення громадян з використанням механізму електронного голосування. Між тим, невизначеність самого поняття "електронне голосування" породжує і нерозуміння шляхів практичного втілення електронного голосування, створює певні бар'єри подальшого просування у цьому напрямку.

Саме така ситуація склалась із спробою впровадження експерименту з проведення електронного голосування на деяких дільницях під час проведення місцевих виборів в Україні у 2020 році. Центральна виборча комісія відмовилась від застосування пілотного проекту з електронного голосування, виходячи з наступних аргументів:

- недостатньо підготовлена технічна база,
- недостатній рівень розвитку суспільства, щоб запроваджувати голосування в Інтернеті;
- на сучасному етапі можна лише вести мову про ймовірне застосування технічних

засобів для автоматичного опрацювання бюлетенів або машин для голосування, засобів автоматичної ідентифікації виборців на дільницях та запровадження роботи Державного реєстру виборців в онлайн-режимі.

Також, ряд експертів висловлюють занепокоєння щодо безпеки електронних виборів (система електронного голосування не можлива без належного ступеню захисту інформації від атак хакерів) та довіри до них, що розглядаються як важливі аспекти, які завадять найближчим часом приступити до пілотних досліджень. У цьому середовищі фахівців переважає точка зору, що наразі ризики впровадження таких технологій є значно більшими за можливі переваги.

Аргументи дійсно важливі, але не ті, що можна визначити як "нездоланні". Більше того, вітчизняні та зарубіжні експерти надали велику кількість пропозицій, які цілком можуть стати елементами "дорожньої карти" щодо впровадження сучасних цифрових технологій у процес волевиявлення громадян і, таким чином, допомогти подолати численні негаразди традиційної "політтехнологічної" електоральної системи. Головне, що для цього потрібне - це політична воля Уряду та Парламенту України.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Антонов Я. В., Біктагіров Р.Т., & Овчинников В. А. Електронне голосування та електронна демократія: теоретичні основи розвитку та взаємодії. 2014. URL: <http://urist-edu.ruakts/25086/index.html>
- Богдан Ю. І., Весела О.О. Аналіз існуючих систем голосування. Східноєвропейський журнал передових технологій. 2016.1(2), с.34-39.
- Виборчий кодекс України: (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020, № 7, № 8, № 9, ст.48). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20?find=1&text=електронне#w1_1
- Давыдов Д.А. Интернет-голосование как электоральная политическая технология. Вестник Пермск. ун-та. 2010. No 1 (9). С. 60.
- Дурнова І. А. Електронне голосування на виборах. 2014. URL: <http://elib.bs.u.by/bitstream/123456789/36070/1/I.A.%20Дурнова.pdf>. С. 51
- Квітка, С. (2020). Цифрові трансформації як сучасний тренд періодичного циклу розвитку суспільства. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. Спецвипуск. 2020. С. 131–134. <http://doi.org/10.36.030/2664-3618-2020-si-131-134>
- Квітка, С., Новіченко, Н., Гусаревич, Н., Піскоха, Н., Бардах, О., & Демощенко, Г. (2020). Перспективні напрямки цифрової трансформації публічного управління. Аспекти публічного управління, 8(4), 129-146. <https://doi.org/10.15421/152087>
- Матренин К.Ю. Застосування комплексів для електронного голосування: переваги і ризики. Конституційне й муніципальне право. 2019. № 2. 49
- Позиція ІнАУ щодо електронного голосування. 2021. URL: <https://inau.ua/komitety/komitet-inau-z-pytan-zahystu-prav-lyudyny-ta-svobody-slova/pozyciya-inau-shchodo>
- Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження Кабінету міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p#Text>
- Садекова Г.У., Токарева Е.А. Перспективи розвитку електронного голосування: вдосконалення законодавства в умовах зближення міжнародного і внутрішньодержавного права // Державна влада і місце самоврядування. 2011. No 4. С. 31
- Спільна заява щодо пілотування Інтернет-голосування під час місцевих виборів у жовтні 2020 року. URL: <https://www.oporaua.org/statement/vyborny/20122-spilna-zaiava-shchodo-pilotuvannia-internet->



golosuvannia-pid-chas-mistsevikh-vivoriv-u-zhovtni-2020- roku

Фромм Е. Втеча від свободи / Відп. ред. П.С. Гуревич; пер. з англ. Г.Ф. Швейників, Г.А. Новічкова. М., 2007. С. 232

Backus M. E-Governance and Developing Countries: introduction and examples, Research Report. No. 3. April 2001. URL: <http://www.iicd.org/files/report3.pdf>

Bar code. 2017. URL: <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/52455/bar-code> (Дара E-democracy. 2020. URL: [<http://www.eldis.org/go/topics/resource-guides/governance/key-issues/e-government/e-democracy>])

Electronic voting . 2017. URL: <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/1472946/electronic-voting/278912/E-voting?anchor=ref1006102>

Lucke, J., von. Reinermann H. Speyerer Definition von Electronic Government. 2004. URL: <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii>

Optical scanner. 2014. URL: <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/283266/optical-scanner>.

REFERENCES

Antonov, Ya. V., Biktagirov, R. T., & Ovchinnikov, V. A. (2014) *Electronic Voice and Electronic Democracy: Theoretical Basis of Development and Communication*. Retrieved from <http://urist-edu.ru/akts/25086/index.html>

Bogdan, Yu. I., & Vesela, O. O. (2016) Analysis of mobile voice systems. *European Journal of Advanced Technologies*. 1(2), 34-39.

Electoral Code of Ukraine. (2020). Vidomosty Verkhovnoy For Ukraine , 2020, No. 7, No. 8, No. 9, Article 48). Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20?find=1&text=electronne#w1_1)

Davydov, D. A. (2018) Internet voting as an electoral political technology. *Bulletin Permsk. un-that*. 1(9), 60-69.

Durnova, I. A. (2014). *Electronne golosuvannya na vyborah*. Retrieved from <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/36070/1/I.A.%20Durnova.pdf>. P. 51

Kvitka, S. (2020). Digital transformations as a modern trend of the periodic cycle of society development. Collection of scientific works of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Special issue. 2020. 131–134. <http://doi.org/10.36.030/2664-3618-2020-si-131-134>

Kvitka, S., Novichenko, N., Gusarevich, N., Piskokha, N., Bardakh, O., & Demoshenko, G. (2020). Perspective directions of digital transformation of public administration. *Public Administration Aspects*, 8(4), 129-146. <https://doi.org/10.15421/152087>

Matrenin, K. Yu. (2019). Zastosuvannya kompleksiv dlja elektronnoho golosuvannja: perevagi i risiki. *Constitutional and municipal law*. (2)49,55-61

Position of INAU for electronic voting (2021). Retrieved from <https://inau.ua/komitety/komitet-inau-z-pytan-zahystu-pravlyudyny-ta-svobody-slova/pozyciya-inau-shchodo>

About the meeting of the Concept of development of electronic democracy in Ukraine and the plan of entering the program. Order of the Cabinet of Ministries of Ukraine from 8 leaf fall 2017 No. 797-r. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p#Text>

Sadekova G. U., & Tokareva E. A. (2011). Prospects for the development of electronic voting: a thorough understanding of legislation in the minds of the approximation of international and internal power law. *Derzhavna vlada and mistseve samovryadvannya*. (4), 31

Spilna request for a day of use Internet voting for an hour of music vibrations at the zhovtni 2020 roku (2020). Retrieved from <https://www.oporaua.org/statement/vybory/20122-spilna-zaiava-shchodo-pilotuvannia-internet-golosuvannia-pid-chas-mistsevikh-vivoriv-u-zhovtni-2020- roku>

Fromm, E. (2007). Escape from freedom. Ed. P.S. Gurevich. M.

Backus, M. (2001). E-Governance and Developing Countries: introduction and examples, Research Report. No. 3. April 2001 Retrieved from <http://www.iicd.org/files/report3.pdf>

Bar code (2017). Retrieved from <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/52455/bar-code>

E-democracy (2020). Retrieved from <http://www.eldis.org/go/topics/resource-guides/governance/key-issues/e-government/e-democracy>)

Electronic voting (2017). Retrieved from <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/1472946/electronic-voting/278912/E-voting?anchor=ref1006102>

Lucke, J., von. (2004). Reinermann H. Speyerer Definition von Electronic Government. Retrieved from <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii>

Optical scanner (2014). Retrieved from <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/283266/optical-scanner>.

Gusarevych Nataliia

PhD student, <https://orcid.org/0000-0003-1109-181X>, nvgdnipro@gmail.com

Стаття надійшла / Article arrived: 18.07.2021

Схвалено до друку / Accepted: 28.08.2021